

# Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos

Edna Jaime | Eréndira Avendaño | Mariana García



Cuadernos sobre  
**Rendición de Cuentas**

6



Vivir Mejor

GOBIERNO  
FEDERAL

SFP



# **RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN: RETOS Y DESAFÍOS**

**Edna Jaime | Eréndira Avendaño | Mariana García**

## **DIRECTORIO**

### **RAFAEL MORGAN RÍOS**

SECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

### **MARÍA GUADALUPE YAN RUBIO**

SUBSECRETARIA DE CONTROL Y AUDITORÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

### **MAX KAISER ARANDA**

SUBSECRETARIO DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y  
CONTRATACIONES PÚBLICAS

### **URIEL MÁRQUEZ CARRAZCO**

SUBSECRETARIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

### **GILBERTO GARCÍA VILLANUEVA**

OFICIAL MAYOR

### **JOEL SALAS SUÁREZ**

TITULAR DE LA UNIDAD DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL

### **HÉCTOR ALBERTO ACOSTA FÉLIX**

COORDINADOR GENERAL DE ÓRGANOS DE VIGILANCIA Y CONTROL

### **MOISÉS HERRERA SOLÍS**

TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS

### **MATILDE SALDAÑA HERNÁNDEZ**

CONTRALORA INTERNA

## **COMITÉ EDITORIAL**

### **MARCO ANTONIO CANCINO CORDERO**

JOEL SALAS SUÁREZ

RICARDO UVALLE BERRONES

### **ALFREDO ESPARZA JAIME**

COORDINADOR DE LA SERIE

### **ALONSO CERDÁN VERÁSTEGUI**

COORDINADOR EDITORIAL

## **EDICIÓN A CARGO DE:**

**UNIDAD DE POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y  
COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE ESTUDIOS Y  
POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE  
CUENTAS**

**DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>9</b>
<b>I. RETOS PARA CONTROLAR Y MEDIR LA CORRUPCIÓN</b>	<b>13</b>
<b>1.1 MODELOS PARA EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN</b>	<b>16</b>
<b>1.2 APROXIMACIONES PARA MEDIR LA CORRUPCIÓN</b>	<b>18</b>
<b>II. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO</b>	<b>21</b>
<b>III. MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN</b>	<b>31</b>
<b>3.1 FUNCIONES DE LOS ÓRGANOS ANTICORRUPCIÓN</b>	<b>31</b>
<b>3.2 ESPACIOS DE INTERACCIÓN: ÁREAS DE RIESGO DE LA GESTIÓN PÚBLICA</b>	<b>32</b>
<b>3.3 ESTRUCTURA DE RESPONSABILIDADES ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO</b>	<b>36</b>
<b>IV. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS CONTROLES ANTICORRUPCIÓN</b>	<b>43</b>
<b>4.1 REFORMA INSTITUCIONAL</b>	<b>44</b>
<b>4.2 AUTONOMÍA Y PROFESIONALIZACIÓN DE LAS AGENCIAS ANTICORRUPCIÓN</b>	<b>46</b>
<b>4.3 AMENAZA CREÍBLE A LA COMISIÓN DE ACTOS ILÍCITOS</b>	<b>47</b>
<b>4.4 EFECTIVIDAD EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN</b>	<b>49</b>
<b>4.5 CONTROLAR LA OFERTA DE LA CORRUPCIÓN</b>	<b>50</b>

**CONCLUSIONES** \_\_\_\_\_ 53

**REFERENCIAS** \_\_\_\_\_ 57

**SEMBLANZA** \_\_\_\_\_ 63

# PRESENTACIÓN

*“La corrupción es un mal que amenaza los derechos humanos, amenaza las instituciones democráticas y las libertades fundamentales; frena el desarrollo económico y social; agudiza la pobreza para millones de mexicanos; favorece la consolidación de élites y burocracias políticas y económicas; afecta la credibilidad y legitimidad de los gobiernos e impide que los recursos públicos coadyuven al desarrollo y al bienestar de la sociedad”.*

Palabras del C.P. Rafael Morgan Ríos, Secretario de la Función Pública, el 8 de junio de 2012 en la ceremonia de promulgación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Actualmente se reconoce a la corrupción como uno de los principales obstáculos para el desarrollo y la inversión a nivel mundial. Es por ello, que la prevención y el combate a la corrupción, han sido una prioridad en la administración del Presidente Felipe Calderón y uno de los principales objetivos de la Secretaría de la Función Pública.

En ésta sexta entrega de la Serie de Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, Edna Jaime, Eréndira Avendaño y Mariana García analizan

el fenómeno de la corrupción así como los mecanismos e instituciones que existen en México para prevenirla y combatirla. En la primera sección, las autoras realizan una revisión de la literatura para presentar una definición sobre el fenómeno de la corrupción, analizan las metodologías para medirla e identifican los principales mecanismos (normatividad, instituciones y políticas) que se han desarrollado para controlarla y combatirla. En esta sección las autoras señalan las dificultades que existen para construir

una definición del término en virtud de las diversas conductas, actividades y situaciones mediante las cuales dicha problemática puede materializarse. Asimismo, señalan que en virtud de que la corrupción reviste un carácter secreto e ilegal, los estudiosos sobre el tema han tenido que recurrir a mecanismos indirectos, como por ejemplo las encuestas de percepción o los análisis de capacidad institucional, para poder evaluar y cuantificar el problema.

En la segunda sección, se presenta la información sobre el desempeño que México ha tenido en los diversos índices y mediciones sobre corrupción. Al respecto las autoras señalan que en los últimos diez años no se han registrado mejoras en las calificaciones obtenidas.

Posteriormente las autoras analizan, los cambios legislativos que se realizaron en los últimos diez años a nivel federal para fortalecer las políticas de prevención y control de la corrupción, así como la rendición de cuentas y la transparencia. En este punto Jaime, Avendaño y García advierten que la falta de avance en las mediciones internacionales no debe interpretarse como un fracaso de estas

reformas o de la política anticorrupción en su conjunto, sino como un indicador de que aún es necesario avanzar más y generar un mayor número de mediciones a nivel país que permitan conocer aciertos y áreas de oportunidad.

En la tercera sección del texto, las autoras caracterizan al sistema anticorrupción mexicano como “multi-agencia” e identifican y describen las instituciones y agencias que, en el ámbito federal, lo integran al participar en la prevención, control, combate y sanción de los actos de corrupción. En su descripción, se incluyen controles internos y externos. Entre los primeros, se incluyen las dependencias responsables de la gestión de recursos humanos, materiales y financieros; mientras que los segundos incorporan actores encargados del control político, judicial e inclusive ciudadano. Efectivamente, uno de los principales retos que se encuentra en un sistema como el mexicano, es la coordinación entre los actores que participan en el sistema anticorrupción. Este desafío fue un factor determinante en el diseño del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC) 2008-2012, documento que guío

las acciones en la materia durante el sexenio. El PNRCTCC adoptó un enfoque integral que se ve reflejado en el contenido de sus seis objetivos estratégicos que incluyen no solo el combate a la corrupción, sino también la consolidación y desarrollo de políticas de transparencia, participación ciudadana y cultura de la legalidad. El objetivo cinco del PNRCTCC, establece los mecanismos de coordinación para el combate a la corrupción e investigación, entre los ámbitos penal y administrativo y aquellas acciones destinadas a dar cumplimiento a las Convenciones Internacionales contra la Corrupción que el Estado mexicano ha ratificado.

Gracias a este enfoque se ha logrado, como las autoras reconocen, la construcción de un entramado institucional anticorrupción para prevenir, controlar y sancionar los actos deshonestos e ilícitos de la Administración Pública Federal. Sin embargo, como también señalan las autoras, hay retos pendientes en la eficiencia de las políticas y mecanismos anticorrupción implementados, al igual que en el desarrollo institucional de dicho entramado en otros poderes y órdenes de gobierno, así como

en el desarrollo de mecanismos que permitan incidir positivamente en la percepción pública sobre los avances alcanzados en la materia.

Este Cuaderno permite reflexionar sobre estos temas y mantener vigente en la agenda pública la discusión de un tema fundamental para nuestro país. La Secretaría de la Función Pública se congratula de haber puesto en marcha el proyecto editorial “Cuadernos sobre Rendición de Cuentas”, mediante él se ha contribuido al desarrollo de un espacio de debate e intercambio de ideas, así como a su interpretación y traducción en acciones concretas de gestión pública sobre temas de gran trascendencia para la vida democrática del país.





# RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN: RETOS Y DESAFÍOS

EDNA JAIME

ERÉNDIRA AVENDAÑO

MARIANA GARCÍA

## Introducción

**El combate a la corrupción se ha convertido en una de las principales exigencias** en la agenda pública de las naciones que se consideran democráticas. La corrupción y las conductas sociales vinculadas a esta erosionan el entramado social, debilitan el desempeño gubernamental y amenazan la consolidación y la estabilidad de las instituciones democráticas. El fenómeno de la corrupción genera altos costos económicos que se traducen en la ineficiencia e ineficacia de las políticas públicas, así como en la pérdida de oportunidades de desarrollo de los países. Por su parte, la ciudadanía, al igual que los organismos privados y las instituciones públicas, ven limitado su acceso a una mejor oferta de bienes y servicios públicos y deben

cargar con los costos adicionales —económicos y sociales— que generan las prácticas de corrupción (Transparencia Mexicana, 2000).

En el caso mexicano, a pesar de la construcción de mecanismos institucionales para la modernización de la gestión pública, los avances obtenidos en materia presupuestal y de planeación, así como en transparencia y rendición de cuentas gubernamental, persisten escándalos sobre el abuso de los recursos públicos. La participación activa de México en las estrategias internacionales de combate a la corrupción, tampoco ha sido suficiente para eliminar la sospecha generalizada —entre la población— sobre prácticas indebidas, opacidad, impunidad,

uso discrecional de lo público, así como de las relaciones ilícitas entre lo público y lo privado.

Los retos para combatir la corrupción son mayúsculos. Se trata de un fenómeno oculto que adquiere múltiples expresiones y no se restringe a las áreas donde se maneja una gran cantidad de recursos. Ninguna sociedad está exenta de este fenómeno y México no es el único país que enfrenta retos y obstáculos ante este tipo de prácticas. Sin embargo, no es claro por qué las acciones nacionales para contener la corrupción no se han traducido en una mejora en la percepción sobre su penetración en la vida pública y en la contención de prácticas ilícitas en la administración pública.

El combate a la corrupción refiere al diseño e implementación de instrumentos que fijan los términos de actuación de los agentes (públicos y/o privados) con apego a la norma, así como la determinación de instituciones o agentes encargados de prevenir, controlar y sancionar el abuso de la función pública. En este sentido, las preguntas clave que se discuten en este texto son: ¿cómo controlar la corrupción? Y de manera más específica: ¿cómo

reducir los espacios de discrecionalidad que hacen posible que se lleven a cabo prácticas corruptas? La solución a estas preguntas se puede reducir a dos estrategias. Algunos países se han enfocado en la construcción de una sola agencia anticorrupción encargada de investigar y perseguir estas prácticas ilícitas. Otros en cambio, diseñaron un sistema de instituciones e implementaron mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas para reducir los actos corruptos. Este último es el caso mexicano.

La lógica detrás de la estrategia de múltiples instituciones de control, transparencia y rendición de cuentas es la siguiente: los espacios de corrupción, opacidad e impunidad podrán reducirse en la medida en que el sistema institucional active mecanismos de control, vigilancia y sanción efectivos, que eleven los costos de la actuación corrupta de funcionarios. Precisamente, es en este punto donde confluye la rendición de cuentas y el combate anticorrupción, ambos buscan vigilar la acción pública y mejorar la gestión de recursos.

Durante las últimas tres décadas, México ha avanzado en la construcción de instituciones de fiscalización, evaluación y transparencia para controlar la corrupción. Actualmente el país cuenta con instituciones como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) encargadas del control y fiscalización de la gestión pública y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) para garantizar el derecho a la información. En el tema de evaluación se implementó el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Se creó un Sistema Profesional de Carrera y un marco normativo de responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, una normatividad en compras públicas, evaluación de programas públicos (con un enfoque prioritario en programas sociales), responsabilidad hacendaria, transparencia gubernamental y de armonización contable. Asimismo, se implementaron plataformas digitales para sistematizar las compras públicas, el servicio civil de carrera y las declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos, así como los padrones de beneficiarios de programas públicos.

No obstante, las mediciones para valorar las capacidades institucionales anticorrupción del país evalúan únicamente parte de estos instrumentos y no el entramado institucional completo. Algunas otras mediciones se enfocan en los resultados de los índices de percepción de la lucha contra la corrupción, sin que ello plantee un panorama completo de esos mecanismos. Este estudio tiene el objetivo de analizar la estrategia anticorrupción implementada en México a partir de la revisión de las instituciones e instrumentos de lucha anticorrupción vigentes, haciendo explícitas las herramientas de control empleadas para combatir el fenómeno. La revisión de estos mecanismos permite reconocer las áreas de oportunidad en la estrategia anticorrupción implementada por el gobierno mexicano, con el propósito de contribuir a la discusión de las reformas pendientes en la materia. El objeto de estudio es el ámbito federal de gobierno dado que los cambios institucionales se centran en este campo. Sin embargo, este documento es sólo la primera parte del análisis que deberá completarse con la revisión de los cambios acontecidos en los niveles de gobierno local en esta materia.

El documento se divide en cuatro apartados. En el primero, se describen los retos para controlar la corrupción, los enfoques utilizados en el diseño de la estrategia para combatir el fenómeno, así como las aproximaciones metodológicas que han buscado medir sus resultados y el desafío que representa cuantificar un fenómeno que se caracteriza por permanecer oculto. El segundo apartado describe la estrategia adoptada por el Estado mexicano para combatir la corrupción a partir de su adhesión a mecanismos internacionales y la evolución institucional del país en esta asignatura. El tercer apartado presenta el mapa de actores encargados de prevenir, controlar y sancionar actos de corrupción en México y su vinculación con el sistema de rendición de cuentas, estableciendo las fronteras en el papel que desempeñan para controlar prácticas deshonestas e indebidas en el ejercicio de la gestión pública. El cuarto apartado ofrece un balance de los mecanismos institucionales de control, transparencia y rendición de cuentas en México y se plantea el alcance de su contribución para reducir el fenómeno.

Finalmente, a manera de conclusión, se reflexiona sobre cinco puntos: (i) La pertinencia de reconocer el círculo virtuoso existente entre la política anticorrupción y la rendición de cuentas. (ii) La necesidad de articular y coordinar la acción de las instituciones con funciones anticorrupción para limitar de manera efectiva las prácticas corruptas. (iii) La relevancia de avanzar en el desarrollo y operación de mecanismos de control, prevención y sanción en todos los órdenes de gobierno. (iv) La oportunidad que se tiene en el diseño de medición e información de calidad para valorar de forma más objetiva las acciones de combate a la corrupción en el país. (v) La importancia de abrir mayores espacios de participación ciudadana para activar espacios de vigilancia y monitoreo al quehacer gubernamental, buscando también fomentar la cultura de la legalidad en todos los sectores de la sociedad.

## I. RETOS PARA CONTROLAR Y MEDIR LA CORRUPCIÓN

Los países democráticos cimentan su prosperidad sobre la base del respeto al Estado de derecho y un gobierno transparente que rinde cuentas de su gestión a la ciudadanía. Sin embargo, estos principios fundamentales se ven debilitados por la corrupción. Este fenómeno tiene afectaciones a nivel internacional y ningún sistema de la sociedad es inmune a ella, lo cual genera altos costos para el desarrollo de las naciones y afecta gravemente la credibilidad del Estado y la democracia (Vieyra, 2008).

Se trata de un fenómeno que permanece oculto e implica la apropiación de recursos públicos para obtener beneficios privados, mediante más de una forma específica de comportamiento (Transparencia Internacional, 1998). Las expresiones de la corrupción comprenden conductas indebidas e ilegales por parte de funcionarios públicos (políticos o servidores públicos) y/o de actores privados que obtienen ganancias por el abuso del poder público.

Las áreas donde se desarrollan este tipo de prácticas no se limitan a los ámbitos en los cuales existe de por medio una gran cantidad de recursos monetarios. Éstas se presentan en sectores tan amplios como los espacios de interacción del quehacer público.<sup>1</sup> Dichas condiciones, la opacidad en la que opera la corrupción, sus distintas manifestaciones y los diversos ámbitos donde interactúa, imponen un reto para controlarla y limitar el abuso del poder.

Los conceptos de corrupción identificados en la literatura, definen el problema de forma general.<sup>2</sup> La dificultad para especificar las

---

1 Schacter y Shah (2000) enlistan tres grandes tipos de corrupción: (a) corrupción burocrática o corrupción menor - un amplio número de funcionarios públicos (burócratas y políticos) abusan del puesto público para extraer con frecuencia pequeños sobornos o favores; (b) corrupción mayor - robo o abuso de una cantidad considerable de fondos públicos por un número relativamente pequeño de funcionarios; (c) "captura del estado" o "captura regulatoria" - colusión entre agentes públicos y privados para beneficio privado. Véase en Jeff Huther y Anwar Shah, 2000: 1.

2 Transparencia Internacional: La corrupción involucra una conducta por parte de funcionarios del sector público, que pueden ser servidores políticos o civiles, en donde éstos se enriquecen a sí mismos o a gente cercana a ellos de forma impropia o ilegal, a través del abuso del poder público que les fue encomendado. Banco Mundial: La corrupción es el abuso de fondos públicos y/o del cargo

características básicas de los actos corruptos en cada ámbito posible de acción es el reflejo de la complejidad del fenómeno (Del Castillo, 2003). Basta decir que, desde el punto de vista legal, la tipificación del delito de corrupción es inexistente. En cambio, se ha optado por establecer en la normatividad tipologías del delito (i.e. cohecho, fraude, soborno, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito) que se engloban genéricamente en la corrupción (Transparencia Mexicana, 2000).

En este caso, cada país establece en su normatividad los delitos considerados como corrupción, aunque no esté expresamente tipificada en la ley. En México, no existe una tipología de la corrupción como tal en la legislación, aunque sí se establecen delitos cometidos por servidores públicos que encuadran en dichas prácticas<sup>3</sup> y que se engloban entre los

---

público para un beneficio privado o político. Asian Development Bank: El abuso del cargo público o privado para beneficio personal. Leys (1965): Una conducta que rompe una regla, escrita o no escrita, sobre el verdadero objetivo para el que un cargo público/institución pública fue creado. Véase en Banco Mundial, 2008: 4.

<sup>3</sup> Es importante mencionar que los delitos contemplados en el Código Penal Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades de

actos de corrupción definidos típicamente a nivel internacional (Huber, 2002).

Los enfoques empleados para el análisis de las conductas corruptas toman diversos puntos de aproximación que pueden ser: moral, cultural, estructural o institucional (Ugalde, 2002). Este último enfoque entiende las prácticas corruptas desde una visión relacional. Es decir, las acciones indebidas son realizadas en el campo de la interacción entre actores sujetos a instrumentos de control, vigilancia y sanción, que a su vez determinan incentivos —positivos y negativos— alineados con el interés público (Arellano, 2011). Este acercamiento permite afirmar que el núcleo de análisis para el control de la corrupción es la interacción entre agentes públicos y/o privados que intervienen en la comisión de actos ilícitos afectando la acción pública.

---

los Servidores Públicos en México tienen un énfasis importante en la demanda de la corrupción. Es decir, se criminaliza principalmente a los funcionarios públicos ya que son considerados los receptores principales de los beneficios de estas prácticas. Se ha buscado equilibrar esta situación con la expedición de algunas leyes que criminalizan también a los actores privados que incurrir en actos de corrupción. No obstante, el enfoque en la criminalización de la oferta de corrupción apenas comienza a cobrar relevancia en la legislación y en el debate público.

A este respecto, el BID (2010) apunta que la corrupción es: “un acto entre dos agentes racionales que se desarrolla de forma [tal] que un tercer agente [busca] prevenirlo, controlarlo y sancionarlo porque tiene efectos negativos sobre otros miembros del sistema y sobre el buen funcionamiento de las instituciones que los vinculan”. Esta definición rebasa la concepción individual del fenómeno para situarlo en el campo de las interacciones entre agentes. Llevando el enfoque a un plano de control, la definición desarrollada por el BID (que para fines prácticos será la misma empleada a lo largo de este documento), presupone la actuación de un tercer agente que busca impedir el acto corrupto por el efecto adverso que tiene sobre el bienestar de las personas o la calidad de las instituciones.

A partir de esta idea, es posible argumentar la existencia de condiciones que ciertamente hacen más propicio incurrir en prácticas corruptas. En cuanto a esto, Klitgaard (1998: 74) refiere una “ecuación básica de la corrupción” determinada por una amplia discrecionalidad en torno a las facultades de un agente público, que no cuenta con límites

en los criterios de decisión que orientan su conducta y no existen instrumentos que lo obliguen a rendir cuentas. Todo ello genera un terreno fértil para actividades que trastocan la probidad pública (Castillo, 2003).

De acuerdo con lo anterior, el *combate a la corrupción* refiere al diseño e implementación de instrumentos que fijan los términos de actuación de los servidores públicos con apego a la norma, así como la determinación de agentes o instituciones encargadas de prevenir, controlar y sancionar el abuso de la función pública. Lo anterior supone: (i) Identificar a aquellos agentes receptores de los beneficios y los costos de la corrupción; (ii) Definir los actores que buscan impedir la comisión del acto ilícito y las herramientas con que cuentan para ello; así como (iii) Establecer los incentivos e intereses que determinan el actuar de cada uno de ellos (BID, 2010).

Desde esta perspectiva, la autoridad buscará diseñar instrumentos que acoten los niveles de discrecionalidad del agente público para evitar el uso oportunista del poder (Ayala, 1999) y, al mismo tiempo, elevar los costos de cometer actos de corrupción.



Cuando el diseño de este sistema anticorrupción falla, los agentes participantes en la arena pública aprovechan la debilidad institucional para operar con impunidad. Al mismo tiempo, la mala formulación de mecanismos para la toma de decisiones públicas agrega complejidad al proceso, generando incentivos para eludir el marco normativo con prácticas de corrupción. Lo anterior debido a que los costos por incurrir en estas acciones son relativamente bajos en comparación con las ganancias del acto ilícito.

## 1.1. Modelos para el control de la corrupción

La dificultad para acotar el abuso del poder y la apropiación de lo público con fines privados plantea el desafío de diseñar controles anticorrupción adecuados para esta tarea. Los gobiernos han seguido distintas estrategias para integrar en una agencia o en un grupo de instituciones las funciones de combate a la corrupción. Esto ha implicado la determinación de diversos mecanismos institucionales con categorías y funciones específicas.

En general, es posible distinguir dos modelos de agencias controladoras anticorrupción (Meagher, 2004). El primero se refiere a la creación de un organismo único dotado de capacidades, responsabilidades y presupuesto para garantizar la construcción de una agencia poderosa que centralice la estrategia anticorrupción.<sup>4</sup> Se trata de entes especializados con amplias facultades de investigación y, en algunos casos, de sanción (Ackerman, 2006). Este modelo de agencia anticorrupción considera una interacción constante con los órganos competentes en la materia, reduciendo así los problemas de coordinación interinstitucional en el combate a la corrupción.<sup>5</sup> Según Ackerman (2006), generalmente el diseño de estos organismos no contempla su autonomía plena y dependen del titular del Ejecutivo.

---

4 Al respecto del modelo de agencia anticorrupción única centralizadora, la OCDE (2008) hace una clasificación de éstas a partir de las facultades con que cuentan. De esta forma se identifican tres categorías: 1) agencia de prevención, 2) agencia de investigación y sanción, así como 3) agencia de prevención y sanción.

5 La Comisión Independiente Contra la Corrupción (CICC) de Hong Kong y el Buró de Investigación de Prácticas Corruptas (CPIB) en Singapur son los ejemplos más representativos de este modelo.

El segundo enfoque refiere a múltiples instituciones que conforman el sistema de rendición de cuentas y que asumen distintas responsabilidades en las funciones de combate a la corrupción. De acuerdo con este modelo, los órganos de contraloría, fiscalización, oficinas de ética o vigilancia, así como organismos de transparencia y el sistema de pesos y contrapesos políticos tienen un papel clave en la prevención, control y sanción de la corrupción. Este tipo de esquema requiere necesariamente de la articulación de dichos órganos en un sistema coherente que active múltiples mecanismos de vigilancia y control de la acción pública para garantizar su integridad y resultados (UNDP, 2011). Este es el caso de México.

Es importante tener en cuenta que los dos modelos de agencias de lucha contra la corrupción descritos brevemente no agotan la variedad de estructuras y patrones funcionales al interior de cada uno de ellos (OCDE, 2008). Además, ambos modelos han sido ampliamente cuestionados, poniendo en perspectiva sus alcances y limitaciones.

Sobre el modelo de agencia única anticorrupción, se argumenta a favor que la creación de una nueva institución la blindará de intromisiones políticas o partidistas. Se percibe en el nuevo organismo el antídoto para atacar el fenómeno que resolverá los problemas de coordinación entre los entes que participan en esta labor, incrementando así la efectividad en la contención de las prácticas corruptas.

No obstante, Ackerman (2006) sostiene que las autoridades suelen crear este tipo de organizaciones “como un medio superficial para aumentar su legitimidad sin transformar su comportamiento de fondo [esperando resultados inmediatos de estos organismos]”. Meagher (2004) concluye, a partir de un análisis comparativo internacional, que no existe prueba contundente que muestre que este tipo de organismos reduzca la corrupción eficazmente.<sup>6</sup>

En el modelo de múltiples agencias, que refiere a la configuración de un entramado de instrumentos

---

<sup>6</sup> Es importante considerar que los casos de la Comisión Independiente Contra la Corrupción (CICC) de Hong Kong y el Buró de Investigación de Prácticas Corruptas (CPIB) en Singapur han sido exitosos por sus características de micro - estados (ver Meagher, 2004: 42).

de rendición de cuentas que controlan espacios de interacción pública, la principal crítica radica en las dificultades que enfrenta la articulación de múltiples agencias con funciones y áreas de control diversas, generando así pérdida de efectividad en la lucha contra la corrupción (Meagher, 2004).

Es imposible identificar el “mejor modelo” para el diseño de instituciones anticorrupción (OCDE, 2008). De acuerdo con la OCDE (2008), la creación de agencias controladoras y la determinación de las herramientas para combatir este fenómeno responden al contexto de cada país, las condiciones legales, administrativas y culturales de cada nación.

Aunque el desafío de construir un sistema de controles y mecanismos de rendición de cuentas no es menor, la virtud de un enfoque de múltiples agencias de control reside precisamente en la comprensión del fenómeno de la corrupción como la consecuencia de áreas de interacción entre agentes y la necesidad de mecanismos institucionales para controlarlas. El objetivo entonces es reducir la posibilidad del desvío de la actuación de dichos agentes del interés público.

Este modelo multi-agencia responde a una visión comprensiva del acto de corrupción que entiende las causas y orígenes de conductas indebidas e ilícitas, superando la visión persecutoria de servidores deshonestos (RRC, 2011).

## 1.2. Aproximaciones para medir la corrupción

Durante las últimas tres décadas, la necesidad de contar con instrumentos de medición para generar un diagnóstico sobre el fenómeno de la corrupción, entender sus causas y medir sus impactos; así como valorar la efectividad de las políticas anticorrupción, ha sido creciente. Se han registrado esfuerzos importantes en el diseño de metodologías para apoyar el proceso de evaluación y toma de decisiones sobre el fenómeno.

El surgimiento de Transparencia Internacional (TI) y la publicación del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) son muestra de ello. Bajo la premisa de *“Si lo queremos mejorar, lo tenemos que medir”*, comenzó el surgimiento

de indicadores que buscaron aproximar el fenómeno de la corrupción desde diferentes ángulos, con la finalidad de entender sus costos, sobre todo, en el crecimiento económico de naciones en desarrollo y en las perspectivas de mercados emergentes.

Los organismos internacionales y las agencias nacionales entendieron la necesidad de cuantificar la corrupción y sus manifestaciones, así como sus afectaciones en la calidad de los gobiernos y su capacidad para enfrentar el fenómeno. De esta forma, surgieron nuevas mediciones y herramientas que se aproximaron a la corrupción desde la perspectiva de la oferta y la demanda. Otras, enfatizaron su vínculo con la gobernabilidad y algunas más lo abordaron a través de variables donde la corrupción es un factor crucial tales como: competitividad, riesgo-país, transparencia presupuestaria y financiera, entre otros.

El número de índices enfocados en medir la corrupción y, por extensión, la gobernabilidad, ha crecido de manera exponencial en la última década.<sup>7</sup> Por ejemplo, se cuenta con: el Índice de

Percepción de la Corrupción, el Índice de Fuentes de Soborno (Transparencia Internacional), la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (Transparencia Mexicana), los mecanismos de seguimiento a las Convenciones Internacionales Anticorrupción, el Índice de Integridad Global (*Global Integrity*), los Indicadores de Gobernabilidad Mundial (Banco Mundial), y otras mediciones que se acercan a la corrupción de manera indirecta a través de la competitividad, el ambiente de negocios, las libertades económicas, la transparencia y la rendición de cuentas financiera, entre otras (PNUD, 2008).

La aproximación metodológica a algunos indicadores de corrupción permite concluir que es posible medir el fenómeno de tres formas genéricas: i) a través de la percepción, recopilando opiniones de actores relevantes a través de encuestas y sondeos a empresas, funcionarios públicos, individuos y organismos internacionales (i.e. IPC); ii) mediante experiencia directa con actos corruptos resultado de la intervención pública (i.e.

---

7 Para analizar con mayor detalle todas las mediciones que se han

---

generado en torno a la corrupción ver: Anexo C del Reporte A User's Guide to Measuring Corruption (PNUD, 2008).

Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno); y iii) midiendo las capacidades institucionales de un país, las cuales no miden directamente la corrupción, pero sí permiten conocer los espacios de discrecionalidad que hacen más probable la comisión de actos ilícitos (i.e. *Governance Matters* o el Índice de Integridad Global).<sup>8</sup>

No obstante, el carácter elusivo, clandestino y multidimensional del fenómeno de la corrupción también agrega retos en el diseño de instrumentos de evaluación. Por ello, se apunta la necesidad de echar mano de todos los enfoques metodológicos posibles para aproximarlos.

Pensar que existe una sola herramienta o medida que permita conocer la corrupción en todas sus dimensiones es ingenuo (UNDP, 2008). Hasta ahora no se cuenta con una herramienta de medición que demuestre la robustez suficiente para evaluar el fenómeno y la efectividad de las políticas de combate a la corrupción (OCDE, 2005; González, 2006).

Aunque, sin duda, los mecanismos generados hasta el día de hoy han sido útiles para comenzar a monitorear y dar seguimiento al fenómeno, sistematizar información sobre sus costos y establecer líneas base, para propiciar cambios institucionales más amplios en la lucha anticorrupción.

---

<sup>8</sup> Ver Kauffman, et.al (2006) para un acercamiento adicional para medir la corrupción que consiste en la realización de auditorías a proyectos específicos a nivel país.

## II. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

Los resultados obtenidos por México en las mediciones internacionales en materia de corrupción no son favorables. El resumen de los indicadores y calificaciones obtenidas por el país en los últimos 15 años no muestran avances significativos en esta asignatura (González, 2011).

La **Figura 1** presenta un resumen de los principales índices internacionales sobre corrupción y la calificación para el caso mexicano. Estas mediciones parecen no capturar los avances y atribuciones de los nuevos mecanismos de control, del proceso de modernización y profesionalización de la administración pública, de la nueva regulación presupuestal y financiera, así como de la puesta en marcha de plataformas electrónicas para sistematizar procesos. Tampoco evidencian el liderazgo adquirido por México presidiendo organismos internacionales de vanguardia en temas de acceso a la información y apertura de datos como la Iniciativa por el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) o el compromiso internacional que presupone adherirse a las

Convenciones Anticorrupción convocadas por la ONU, OCDE y la OEA (Labelle, 2012).

Desde 1997 México ha ratificado las convenciones internacionales anticorrupción y ha mantenido una participación activa en los trabajos derivados de esta agenda.<sup>9</sup>

Las Convenciones han implicado compromisos institucionales que han dado lugar: a la adecuación del marco legal para tipificar los delitos de soborno y cohecho; establecer sanciones penales y administrativas a aquellos funcionarios públicos que tomen ventaja de su cargo; detectar y sancionar el delito de lavado de dinero y establecer sistemas contables más precisos y rigurosos. México ha cumplido, en buena medida, con los compromisos derivados de estos instrumentos de cooperación internacional. Los informes de recomendaciones de los organismos internacionales dan cuenta de ello.<sup>10</sup>

---

9 Las convenciones signadas por México en la materia son: la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales con la OCDE (1999); la Convención Interamericana contra la Corrupción con la OEA (CICC, 1996); y, la Convención Interamericana contra la Corrupción con la ONU (UNCAC, 2004).

10 <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/cooperacion-internacional/convenciones-internacionales.html>

## Figura 1. México desde la óptica de los indicadores sobre corrupción y gobernabilidad

Indicador	¿Qué mide?	¿Cómo lo mide?	Calificación México	Implicaciones/Principal debilidad
Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional)	Mide el nivel de corrupción basado en la percepción de expertos y ciudadanos. Escala: 0 a 10+	De forma subjetiva a través de encuestas empleando datos de 14 fuentes de información generada por 12 instituciones independientes.	1995 = 3.2 2000 = 3.3 2005 = 3.5 2010 = 3.1 2011 = 3.0	<p>Repetidamente, México ha ocupado una posición baja en la medición del IPC y ha mantenido una puntuación cercana a cero, con la cual se percibe corrupción en factores como la aplicación de leyes contra la corrupción, acceso a la información y conflicto de interés.</p> <p>El IPC no presenta una medición concreta de la corrupción y no distingue entre diferentes tipos de corrupción.</p>
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (Transparencia Mexicana)	Mide la corrupción en trámites y servicios públicos. Escala: +0 a 100	De forma subjetiva a través de la percepción de ciudadanos sobre 35 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares.	2001 = 10.6 2003 = 8.5 2005 = 10.1 2007 = 10.0 2010 = 10.3	<p>La frecuencia de corrupción en los trámites registrados por la encuesta se incrementó en los últimos tres años, lo cual trae consigo costos considerables para los hogares, sobre todo para los de menor ingreso.</p> <p>El INCBG sólo abarca trámites gubernamentales y no identifica problemas institucionales para cada sector/dependencia pública que pueden propiciar una mayor frecuencia en el pago de sobornos.</p>
Global Integrity Report (GI)	Evalúa la existencia de mecanismos anticorrupción a nivel nacional. Escala: 0 a 100+	De forma objetiva a través de la evaluación de las garantías institucionales de anticorrupción y gobernabilidad presentes en un país para prevenir, controlar o castigar la corrupción.	2004 = 75 2006 = 65 2007 = 63 2009 = 72 2011 = 68	<p>Si bien existe una mayor fortaleza institucional para combatir la corrupción, la rendición de cuentas del gobierno mexicano y la regulación son muy débiles. La brecha entre las leyes y su implementación sigue siendo considerable.</p> <p>No tiene cobertura global y no evalúa sectores específicos. Asimismo su énfasis es más en instituciones públicas que en instituciones privadas.</p>

<p><b>World Governance Indicators (Banco Mundial)</b></p>	<p>Mide el grado de gobernabilidad en un país en términos de: rendición de cuentas, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción, entre otros. Escala: 0 a 100+</p>	<p>De forma objetiva a través de la evaluación de mecanismos y derechos que deberían estar presentes en un país determinado para asegurar estándares mínimos de gobernabilidad</p>	<p>Dimensión: Control de la Corrupción*</p> <p>1996 = 37.6 1998 = 41.0 2000 = 51.2 2002 = 51.2 2003 = 53.2 2004 = 47.8 2005 = 49.3 2006 = 50.2 2007 = 51.0 2008 = 49.5 2009 = 46.9 2010 = 44.0 2011 = 37.6</p>	<p>El control de la corrupción en México muestra una caída de casi seis puntos en los últimos diez años. Este es un indicador que refleja cómo el poder público se emplea frecuentemente para fines privados y es indicativo, en cierta medida, de la captura del Estado por élites e intereses privados.</p> <p>Las definiciones de los indicadores primarios de gobernabilidad de esta medición no son claras y existe un componente subjetivo en la medida que incluye algunas encuestas.</p>
---	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia con información de cada indicador referido. Las escalas en que se mide cada indicador presentan un signo (+) en el valor deseable, esto es aquel que representa la menor corrupción o la mejor calificación.

\*Para este indicador se muestra el percentil en el que se encuentra México respecto al resto de los países evaluados, siendo 0 el ranking más bajo y 100 el más alto.

Nota. El cuadro muestra, por un lado, mediciones basadas en percepciones como el Índice de Percepción de la Corrupción de TM, que mide la corrupción a través de encuestas realizadas a expertos y ciudadanos; el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, que lo hace a través de medidas de ocurrencia efectiva de la corrupción en trámites públicos. Por otro lado, muestra los indicadores de Gobernabilidad y Anticorrupción del Banco Mundial (*Governance Matters*) enfocados en la observación del grado de gobernabilidad e integridad institucional de los Estados-nación, así como el Índice de Integridad Global (*Global Integrity*) que se centra en la medición del marco legal anticorrupción y su implementación.



La evolución institucional del entramado anticorrupción del país comienza desde 1982, cuando se crea una contraloría del Ejecutivo, establecida como Secretaría de Estado durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef). En 1992, se convierte en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y, en 2003, se transforma en la Secretaría de la Función Pública (SFP). Estas tres instituciones nacen con la misma misión: combatir la corrupción desde el ámbito administrativo interno del Poder Ejecutivo. El cambio de enfoque de la contraloría interna se da con la transición en casi 20 años, de 1982 a 2003, de un énfasis meramente coercitivo para perseguir la corrupción, a una visión predominantemente preventiva, que implica controlar los espacios donde es posible se cometan actos corruptos.

El cambio democrático que experimentó el país en el año 2000 también dio un nuevo impulso a la transformación institucional en materia de combate a la corrupción y rendición de cuentas.

Las principales reformas se concentraron en tres grandes rubros: transparencia y acceso a la información; control y fiscalización de recursos públicos; y, régimen de responsabilidades de servidores públicos y profesionalización administrativa. Para dimensionar este esfuerzo, vale la pena mencionar que “solamente del año 2000 a la fecha se han registrado 60 reformas en materia de transparencia, acceso a la información, control y fiscalización de los recursos en México” (Cantú, Fuentes y Merino, 2011).

En el ámbito de la transparencia y el acceso a la información, en 2002 se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y, en 2003 se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) como órgano garante del derecho de acceso a la información a nivel federal. En julio de 2007, se reformó el artículo 6° constitucional obligando a las dependencias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) a acatar el “principio de máxima publicidad” que implica la mayor apertura ante una solicitud

de información ciudadana, y otorga al IFAI la atribución de sancionar el incumplimiento de la ley a nivel federal.<sup>11</sup>

En materia de control y fiscalización de recursos públicos, en términos cronológicos, vale la pena destacar como punto de partida la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior en el año 2000 que dio origen a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda. Se trata de un avance fundamental en materia del establecimiento de un control externo a la gestión pública, ya que a esta entidad de fiscalización superior se le otorgó autonomía técnica y de gestión, así como de atribuciones para revisar el empleo de recursos públicos realizado por los tres Poderes de la Unión, órganos autónomos e instituciones públicas de todos los niveles de gobierno.

---

11 En septiembre de 2012, legisladores de PRD presentaron una iniciativa para modificar las facultades y atribuciones del IFAI y reconocerlo como el último órgano garante en materia de acceso a la información, colocando sus dictámenes por encima, incluso, de las decisiones tomadas por los órganos garantes de las entidades federativas. La iniciativa se encuentra, al momento de elaborar este estudio, en discusión en el Congreso.

Por el lado del control interno, se creó la Secretaría de la Función Pública (SFP) en 2003, que se fortaleció con la inclusión de facultades rectoras para el diseño e implementación de la mejora administrativa y de la gestión pública como un componente total. Para coadyuvar en la realización de su quehacer, la SFP cuenta con organismos administrativos al interior de cada dependencia pública del Ejecutivo federal, los órganos internos de control (OIC). Las auditorías realizadas por la SFP, a través de los OIC, tienen un papel crucial en la detección de actos de corrupción, así como en la observancia de las normas de control y ejercicio de recursos por parte de los servidores públicos. Asimismo, la SFP realiza una labor importante de mejora de la gestión a través de la expedición de códigos de ética y conducta, leyes y mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas en materia de compras gubernamentales, contratación de obra pública, regulación de declaraciones patrimoniales, establecimiento de sanciones a servidores públicos y seguimiento a la implementación del Servicio Profesional de Carrera.

La expedición de nuevas leyes, la creación de sistemas de seguimiento y la puesta en marcha de plataformas digitales han sido necesarias para hacer operables las funciones encomendadas a la Secretaría de la Función Pública.

Entre las reformas legales más importantes, se encuentran: (i) la expedición en 2002 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), cuyo objetivo es fortalecer este ámbito a través del establecimiento de infracciones administrativas a todos aquellos funcionarios que cometan actos ilícitos; (ii) la expedición de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) en el año 2000 para regular las compras y contrataciones gubernamentales realizadas por el gobierno federal para que éstas se acaten a principios de transparencia y eficiencia. Esta última legislación ha sido reformada sucesivamente en los últimos 11 años para adaptarla a los cambios experimentados por el país en esa materia. (iii) La expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el 2003 que introduce los principios de mérito e igualdad para acceder al servicio público. El objetivo de esta ley es

garantizar el acceso a la administración pública de los funcionarios más aptos y capaces de ejercer su función, privilegiando el interés público y la profesionalización del servicio público. (iv) La promulgación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas en junio de 2012, acorde con los principios y los compromisos adquiridos por México en el marco de las convenciones internacionales anticorrupción. Con esta normatividad se busca sentar las bases para regular un tema que había permanecido ausente de la agenda: la oferta de la corrupción tanto en el sector privado como en el público. Esta ley establece sanciones a los particulares por incumplimientos de tipo contractual con el Estado en materia de compras públicas y por infracciones cometidas al participar en transacciones comerciales internacionales y en contrataciones de carácter federal.

Por otro lado, se han implementado sistemas y plataformas digitales para dar seguimiento a las disposiciones normativas mencionadas anteriormente. Por otro lado, el Sistema del Servicio Profesional de Carrera para promover el desarrollo, la capacitación y certificación

de los servidores públicos.<sup>12</sup> Asimismo se cuenta con plataformas digitales que permiten dar seguimiento a las contrataciones gubernamentales (CompraNet), un portal ciudadano para acceder y solicitar los trámites y servicios más comunes del gobierno federal <sup>13</sup>(TramitaNet), un sistema de consulta de las declaraciones patrimoniales para aquellos

---

12 Hasta 2011, el SPC operaba en 75 de las 273 instituciones, secretarías y organismos de la APF —24% de penetración— (SFP, 2012: 13). Según Martínez (2009) y Méndez (2010), este sistema mantiene obstáculos operativos para su implementación efectiva en todo el aparato gubernamental. Parte de las limitaciones se refieren a la regulación excesiva de la SFP y su papel centralizador de los procesos de implementación, selección inadecuada de instrumentos de acceso al empleo público, demora en la definición de aspectos rectores que debían normar la implementación del sistema. Las prácticas derivadas de estos “errores” se reflejan en la búsqueda de evitar el proceso de contratación de recursos humanos mediante el SPC, así como por el “uso excesivo e injustificado del artículo 34 de la Ley de dicho Sistema” (Méndez, 2010: 189).

13 Durante la administración 2006 – 2012 se impulsó un importante programa de simplificación administrativa al interior del gobierno federal. Hasta 2012 fueron eliminadas 16,537 normas y 2,843 trámites y servicios. (consultado en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/contador-de-normas-eliminadas.html>). Sin embargo, aún persisten retos en el diseño de estos trámites. De acuerdo con el portal <http://tramitefacil.gob.mx/>, en la evaluación de la calidad de los trámites gubernamentales que hacen los usuarios consideran que: los formatos no son sencillos, existen inconsistencias entre los trámites en ventanillas, portal de internet y tríplico, persisten errores en los trámites realizados, entre otros.

servidores públicos que la han presentado (DeclaraNet) y un registro público de servidores públicos sancionados por faltas administrativas.

De igual forma, (v) en 2006 se creó una nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), reformada en 2008 para establecer un sistema de planeación y ejercicio de los recursos orientado a resultados, con lo cual se implementó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el Presupuesto Basado en Resultados (PbR). Este sistema de control hacendario y presupuestario, operado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en coordinación con la SFP, impone retos importantes al gobierno federal y a los estados en la medida en que éstos deben establecer indicadores que puedan dar cuenta de los avances en la gestión, así como de los resultados obtenidos en la operación de programas presupuestales y políticas públicas. Cabe destacar también la reciente creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) en 2005 para medir el desempeño e impacto de los programas sociales del país en la disminución de la pobreza y el combate al rezago social.

Aún con lo anterior, los indicadores y evaluaciones no han sido factores suficientes para transformar la forma en que se diseña, discute y aprueba el gasto público. De acuerdo con Cantú, Fuentes y Merino (2011: 52), a pesar de la implementación del PbR y el SED —proceso inacabado— prevalecen las prácticas tradicionales de la administración pública.

Para cerrar este apartado es crucial mencionar que más allá de las reformas normativas, la creación de instituciones y la modernización administrativa, se registra un esfuerzo importante por poner en marcha programas nacionales que superen la visión de corto plazo, que aunque no han logrado trascender la lógica de cambio presidencial, sí han buscado alinearse al Plan Nacional de Desarrollo vigente en cada periodo sexenal. A este respecto, en el sexenio de Vicente Fox, se creó la Comisión Intersectorial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal y comenzó a operar el Programa Nacional de Combate a la Corrupción. Y en la administración de Felipe Calderón se puso en marcha el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC: 2008-2012).

Las principales acciones anticorrupción implementadas en el sexenio 2006–2012 fueron alineadas con el PNRCTCC y con las recomendaciones provenientes de las convenciones internacionales. Los objetivos estratégicos del Programa son: fortalecer una política de transparencia y rendición de cuentas; promover una mayor fiscalización de recursos públicos en la administración pública; impulsar una cultura de la legalidad y responsabilidad pública; consolidar la contraloría social y los mecanismos de coordinación interinstitucional para el combate a la corrupción (PNRCTCC, 2008).

No obstante, hasta ahora la política pública anticorrupción no ha logrado su propósito: articular las medidas de prevención, control y sanción de este fenómeno en una estrategia deliberada y coherente. Una política de este calado impone desafíos de coordinación entre diferentes instituciones y actores, ya que las funciones para restringir la corrupción no se concentran en una única institución o agencia. En cambio, en el caso mexicano, se registró una tendencia de reformas —algunas aisladas— al marco legal, para fortalecer los

instrumentos de control de varias instituciones, principalmente en la gestión gubernamental. Apenas hace una década, no se contaba todavía con instituciones de fiscalización, evaluación, transparencia y rendición de cuentas lo suficientemente fortalecidas para avanzar en la lucha anticorrupción.

Derivado del seguimiento a las recomendaciones de las convenciones anticorrupción se mantiene una agenda pendiente donde destacan: la necesidad de fortalecer la cooperación técnica entre los tres órdenes de gobierno para la efectiva implementación de las convenciones; fortalecimiento de normas jurídicas y códigos de conducta en temas relacionados con conflicto de interés; fortalecer la verificación de declaraciones de situación patrimonial; mejorar los sistemas de contratación de funcionarios y de adquisición de bienes y servicios por parte de los tres Poderes de la Unión; promover la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas y en la gestión pública; y establecer legislación y mecanismos para proteger a denunciantes, testigos, peritos y víctimas.

Con las reformas legales que tuvieron lugar en el ámbito federal en la última década, se crearon normas jurídicas y surgieron instituciones relevantes que fortalecieron la rendición de cuentas y la labor de control de la corrupción en el país. No obstante, persisten retos en materia de coordinación entre sistemas de control, comunicación entre entes federales y locales, así como la promoción de una mayor participación de la sociedad civil en el monitoreo de la gestión pública. Los avances señalados en este apartado han sido implementados a nivel federal, por lo que el reto más importante es trasladar estas reformas y esta cultura de modernización institucional al ámbito local, debido a que es en los estados y en los municipios donde se registran los mayores niveles de opacidad y abuso de la función pública (Cejudo, 2011).

La valoración de los avances registrados en materia de combate a la corrupción difícilmente rebasa el ámbito de la percepción pública, como lo demuestra el casi nulo progreso registrado por el país en los índices nacionales e internacionales de corrupción. Sin embargo, se requiere cautela en la lectura unidireccional de estas mediciones, pues los índices también

pueden contribuir a distorsionar las discusiones públicas, en la medida en que sus resultados lleguen a interpretarse como muestra clara del fracaso de las políticas anticorrupción en marcha, sin que se tenga completa certeza (Galtung, 2006). Por ello, es necesario complementar las mediciones estandarizadas a nivel internacional con diagnósticos a nivel país y encuestas regionales que deberían provenir del sector académico, la sociedad civil —e incluso desde la administración pública— para establecer un mapa de ruta certero e informado sobre las acciones a implementarse en materia de combate a la corrupción.

En este mismo sentido, Labelle (2012) advierte en relación al caso mexicano que de acuerdo con el balance de las transformaciones institucionales del país, todavía queda camino por recorrer, pero “más allá de que algunos consideren que hubo grandes avances o que otros digan que fueron casi nulos, la realidad es que en la última década ha habido cambios.” Precisamente, esta transformación dio lugar a los mecanismos institucionales que serán la base para sostener las reformas pendientes en el combate a la corrupción de los próximos gobiernos.

### III. MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

#### 3.1. Funciones de los organismos anticorrupción

Las funciones de los órganos e instituciones creadas para el combate a la corrupción, independientemente del modelo, responden a tres tareas específicas: función de prevención, de control y de sanción (OCDE, 2008: 21).

Estas tareas pueden ser asignadas a una o más instituciones anticorrupción y se reflejan en acciones de seguimiento, monitoreo y fiscalización de la gestión gubernamental; fomento de la ética pública y la cultura de la legalidad en la acción pública; así como en la investigación, denuncia y promoción de responsabilidad administrativa o penal por conductas indebidas (OCDE, 2008).

En general, la función de prevención comprende la formulación y puesta en marcha de acciones para inhibir las motivaciones de cualquier agente para cometer faltas a la probidad o prácticas indebidas. El objetivo principal es “invertir la

estructura de incentivos, tornando más costosa [la violación de] un sistema de normas” (BID, 2010). Esto mediante el establecimiento de estrategias de educación y sensibilización de funcionarios ante los riesgos de cometer acciones corruptas; implementación de códigos de ética y conducta de los servidores públicos, mecanismos de profesionalización del empleo público; así como de la vigilancia y obligaciones de transparencia sobre la toma de decisiones pública —detección de conflicto de interés— y el desempeño de la gestión gubernamental.

Por otra parte, la función de control considera la existencia de órganos especializados facultados legalmente para vigilar, auditar y fiscalizar los actos de autoridad, investigar y denunciar posibles abusos de poder, así como para promover sanciones por irregularidades detectadas de la acción u omisión de los servidores públicos (BID, 2010). Se trata del entramado de instituciones y organismos a cargo de garantizar la legalidad en la acción pública.

Finalmente, con respecto a la función sancionatoria se refiere al último tramo que sigue el camino de las acciones anticorrupción e incluye



la implementación de mecanismos de castigo por prácticas corruptas, que incorporan sanciones administrativas y penales (OCDE, 2008).

El diseño organizacional de estos mecanismos no sigue una misma línea en todas las naciones, sin embargo, es posible ubicar estos entes en dos ámbitos. En el primero, dichos organismos pueden estar inscritos en cualquiera de los poderes del Estado —Ejecutivo, Legislativo y Judicial—. El segundo refiere a órganos autónomos de la esfera de los tres poderes, tal es el caso de algunas “agencias anticorrupción independientes, tribunales de cuentas, fiscalías anticorrupción y auditorías externas” (BID, 2010).

De acuerdo con la estrategia de lucha anticorrupción y el contexto específico en los distintos países, suele variar el enfoque y énfasis otorgado a cada una de estas tareas. No obstante, es fundamental analizar los espacios de interacción gubernamental en los cuales deben activarse estos controles anticorrupción y de rendición de cuentas, para detectar las fallas y debilidades para obtener una gestión pública eficiente y efectiva.

### 3.2. Espacios de interacción: áreas de riesgo de la gestión pública

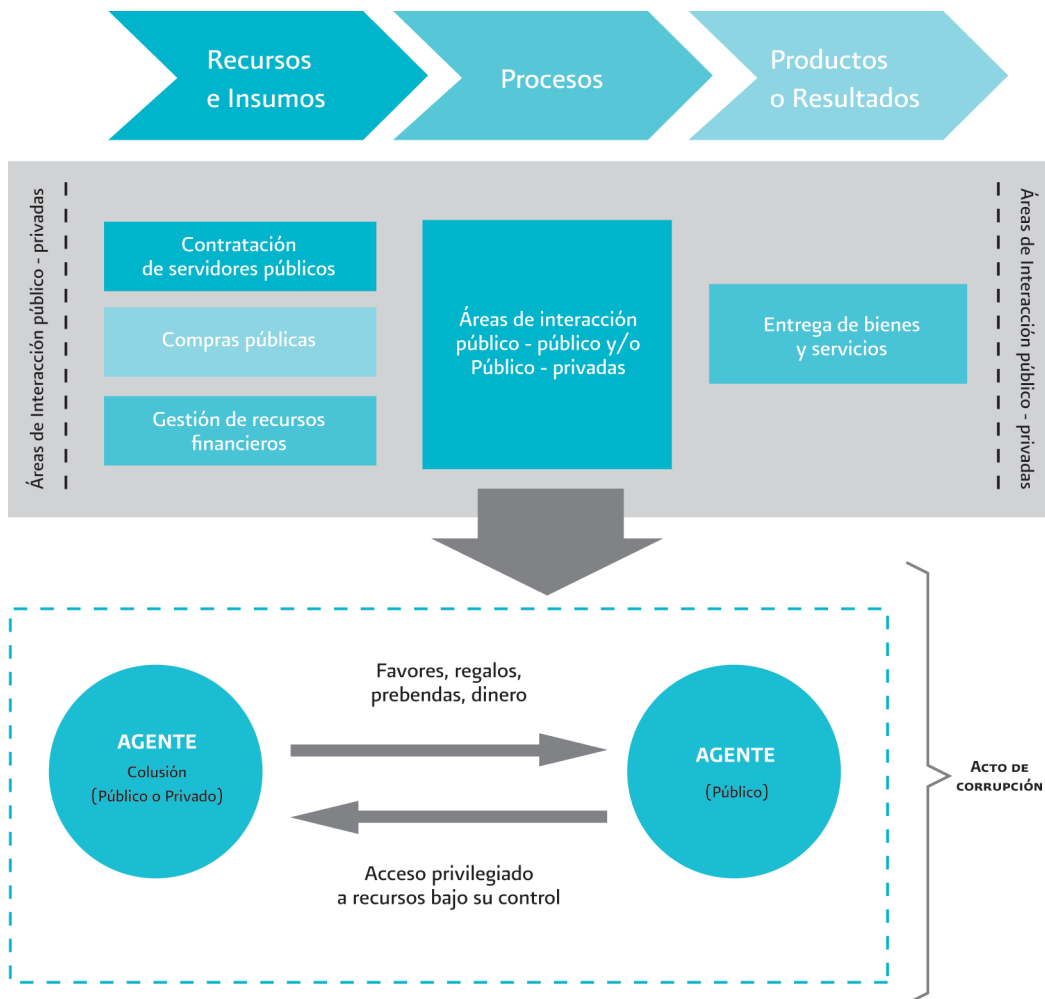
Con base en lo planteado en el primer apartado de este texto, la corrupción es un fenómeno que parte de transacciones entre agentes (públicos y/o privados) racionales que toman decisiones que involucran el interés público (Arellano, 2011). Las estrategias anticorrupción intentan limitar las afectaciones negativas y los riesgos de desvíos de la acción pública, en los espacios donde se relacionan dichos agentes. Por lo tanto, los espacios en los que se realizan las transacciones representan áreas potenciales de riesgo para cometer actos indebidos (BID, 2010).

El fin último de las acciones de gobierno y la implementación de políticas públicas es contribuir a la resolución de la problemática de la sociedad. Para la gestión gubernamental esto implica la transformación de los recursos públicos, siguiendo procesos específicos para la generación de bienes y servicios que satisfagan las demandas de la ciudadanía (Cejudo, 2011). En este sentido, el gobierno requiere de recursos materiales y financieros, así como de capital humano para llevar a cabo la acción pública.

Para este fin, la autoridad cuenta con dependencias gubernamentales que realizan una serie de procesos. Estos implican la contratación y gestión de recursos humanos (aparato burocrático), adquisición de materiales e insumos (compras públicas), gestión de recursos financieros (gasto público) y entrega de bienes y/o servicios producidos (ver **Figura 2**). Precisamente, para que la autoridad gubernamental administre estos recursos se plantean zonas de interacción público – privadas y/o público – público, en las cuales hay probabilidad de prácticas ilícitas y deshonestas.

En este texto se analizan las áreas de interacción correspondientes al poder público federal, particularmente a las entidades y dependencias que integran la APF. Esto debido a que es el campo donde se han concentrado las estrategias anticorrupción del país. Sin embargo, la revisión y evaluación de estudios posteriores debe incorporar la valoración en los gobiernos locales.

**Figura 2. Espacios de interacción para el control anticorrupción**



Fuente: BID, 2010.

El espacio donde se realizan dichas transacciones es el ámbito de actuación de las agencias anticorrupción o el entramado institucional, según sea el caso, que buscan restringir el fenómeno (BID, 2010). Respecto a la gestión de recursos humanos, los organismos anticorrupción tratan de fijar mecanismos de control y procedimientos para garantizar una política de empleo público: sustentada en el mérito; transparente en la contratación; fundada en mecanismos de capacitación y profesionalización, garantizadora de estabilidad en el puesto y promotora de códigos de ética, que fija incentivos para restringir el abuso del puesto público (Méndez, 2010). Sobre las compras públicas los organismos anticorrupción buscarán reducir las áreas de discrecionalidad en adquisiciones gubernamentales, fijar reglas claras de contrataciones mediante concursos de licitaciones transparentes que garanticen un proceso equitativo, instrumentos de control y de máxima publicidad para el escrutinio y vigilancia (OCDE, 2008).

La gestión de recursos financieros busca asegurar el uso eficiente de los recursos mediante la fiscalización y aplicación de auditorías, con la

finalidad de generar efectos positivos para el interés público. La entrega de bienes y servicios, se refiere a la materialización de la gestión de políticas públicas que implica también áreas de interacción directas con agentes privados (BID, 2010). En este espacio los órganos anticorrupción aspiran a proteger el acceso efectivo de la ciudadanía a los servicios públicos mediante auditorías, automatización de procesos de solicitud, entrega y fiscalización, así como el establecimiento de sanciones para cualquier desvío.

Por lo tanto, la obtención y procesamiento de los recursos públicos implican la interacción de agentes que se busca controlar, y para ello se diseña un conjunto de organismos vigilantes al interior y fuera de la estructura gubernamental.

### 3.3. Estructura de responsabilidades anticorrupción en México

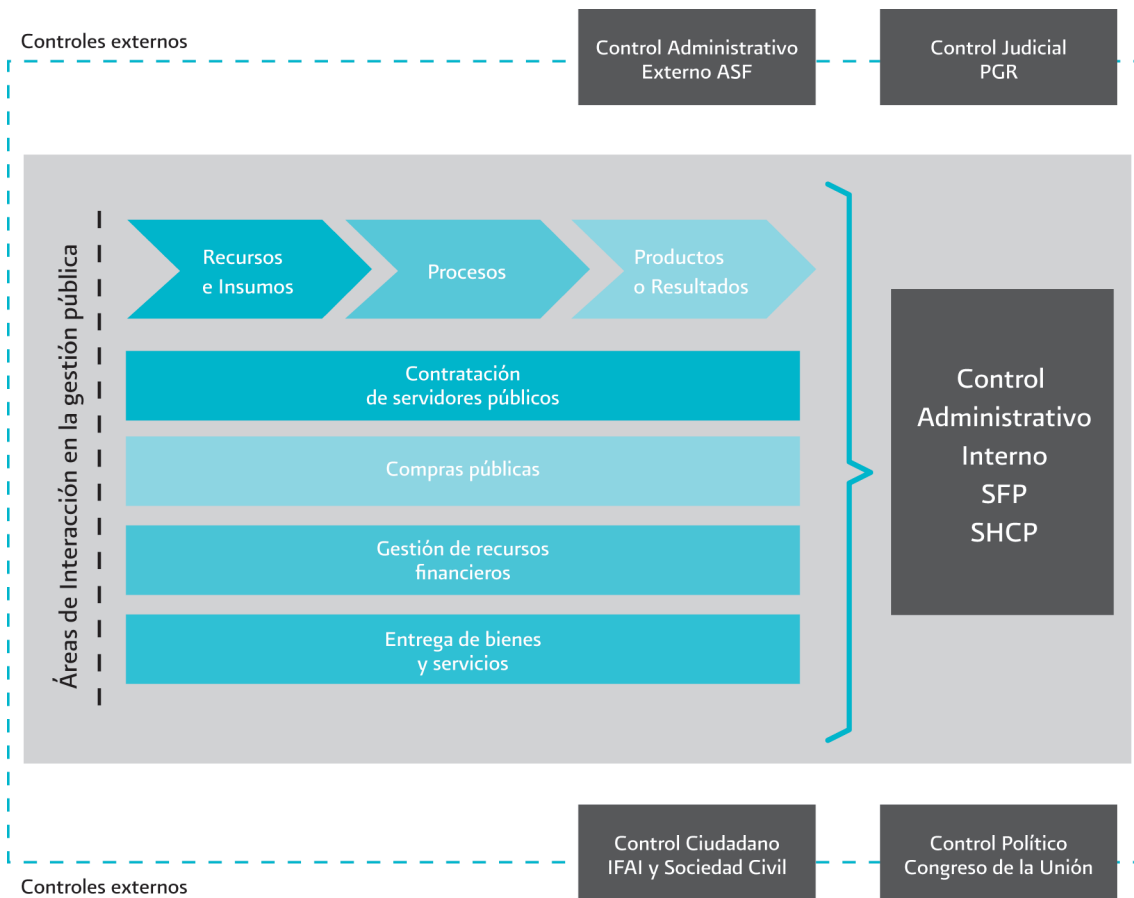
En México, la estructura de mecanismos institucionales de combate a la corrupción responde a un modelo de múltiples agencias controladoras de rendición de cuentas. En este apartado se describe la estructura de controles anticorrupción del país a nivel federal.

De acuerdo con los espacios de interacción en los cuales tienen facultades los órganos de lucha contra la corrupción, en el caso mexicano es posible identificar entes con funciones anticorrupción al interior de la Administración Pública Federal (APF) —control interno— y fuera de ella—control externo— (BID, 2010).

De esta forma, las tareas de control administrativo interno las llevan a cabo la SFP y la SHCP, así como la Procuraduría General de la República (PGR) encargada del control judicial. Las actividades de control externo corresponden a la ASF (control administrativo externo), el Congreso de la Unión (control

político), las organizaciones de la sociedad civil y el IFAI (control ciudadano). La **Figura 3** muestra esta arquitectura institucional.

**Figura 3. Estructura de instituciones de control anticorrupción en México**



Fuente: elaboración propia.

En el caso del control administrativo interno, la SFP está facultada para ejercer las tres funciones anticorrupción de la APF. Su labor la conduce a través de los OIC. Principalmente se enfoca en la administración, control y gestión de los recursos humanos, compras públicas, recursos financieros y la entrega de bienes y servicios públicos definidos por cada programa gubernamental. Para realizar estas funciones, la institución cuenta con un marco legal que le permite regular la contratación de funcionarios públicos, compras gubernamentales y gestión financiera, establecer métodos de profesionalización, define obligaciones de transparencia en cuento a la situación patrimonial de los funcionarios. En concreto, controla y verifica cualquier acto de autoridad realizado. Dentro de las tareas de prevención implementa programas de mejora de la gestión, procesos de auditorías y esquemas de fiscalización, obligaciones de transparencia; así como el establecimiento de sanciones (sólo administrativas) por faltas de probidad y prácticas deshonestas.

Por su parte, la SHCP controla la gestión financiera y fiscal de las dependencias federales. La principal labor de esta Secretaría se desarrolla en el ámbito del control de la gestión pública, pues está a cargo

de establecer normas y lineamientos para el uso cabal de los recursos públicos federales. En los últimos años registra un papel clave en la exigencia de las obligaciones de transparencia —en el tema presupuestal— y de rendición de cuentas de la administración pública mediante solicitudes de informes de labores y de gestión financiera, así como de la realización de evaluaciones sobre la efectividad de la acción pública.<sup>14</sup> En esta última función comparte responsabilidad con la SFP, que también coordina el monitoreo y la evaluación de las dependencias y programas gubernamentales (Pardo, 2010).

Sobre la función sancionatoria, la PGR y los ministerios públicos están al frente de la procuración y administración de justicia en el país. A estos corresponde la labor de investigación, persecución y ejecución de la sanción penal por actos de corrupción. Tanto los controles internos

---

14 La SHCP ha implementado el Presupuesto Basado en Resultados (PbR) para alentar a las instituciones públicas a mejorar la calidad del gasto y generar resultados, así como un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que le permite realizar un seguimiento y evaluación sistemáticos de los programas que manejan las dependencias de la APF para asegurarse de que estén alineados con el Plan Nacional de Desarrollo y que tengan visión de producir resultados de largo plazo.

y externos pueden promover un proceso penal en contra de los servidores públicos que resulten con responsabilidad por corrupción.<sup>15</sup>

Con respecto a los órganos al frente del control externo, en el país se cuenta con mecanismos institucionales encargados de la fiscalización y la vigilancia del actuar públicos que, incluso cumplen con un papel de supra-control de los organismos anticorrupción al interior del ejecutivo (BID, 2010). Así, el control administrativo externo corresponde a la ASF como órgano técnico de la Cámara de Diputados, que realiza la fiscalización de la aplicación de los recursos públicos y del desempeño de la APF para reducir el desvío presupuestal. Su labor parte del principio de posteridad, que implica la revisión de los recursos una vez que estos fueron ejercidos. A través de la realización de auditorías financieras, de desempeño y de gestión, la ASF solamente puede

fincar responsabilidades resarcitorias<sup>16</sup> para que los organismos públicos reintegren los recursos al erario. Sin embargo, para la aplicación de sanciones administrativas, la ASF debe promover acciones ante los OIC o, en el caso de sanciones penales, presentar las denuncias ante el Ministerio Público (Olvera, 2009; Ríos y Romero, 2011).

El control político corresponde a la Cámara de Diputados que, dada la división de poderes, tiene una función natural de contrapeso al Ejecutivo y por tanto está facultada para llamarlo a cuentas y a cualquier titular de despacho (Olvera, 2009). Los instrumentos de control con que dispone se vinculan con la facultad para solicitar información, reportes y comparecencia de cualquier Secretario; recibir y revisar reportes financieros de SHCP, resultados de evaluaciones de SFP y la cuenta pública que es analizada por la ASF. Este control también puede proponer investigaciones y

---

15 La reforma penal publicada en 2008 establece un sistema penal acusatorio y adversarial, donde se propone un equilibrio entre las atribuciones del Ministerio Público y las del juez, dando mayor relevancia al proceso penal y no a la averiguación previa integrada por las procuradurías, pues en el sistema anterior las sentencias del juez eran una réplica de la investigación realizada por el MP. Sin embargo, la implementación de la misma en el país avanza a paso lento.

---

16 La ASF, en su labor de fiscalización, emite observaciones a las entidades fiscalizadas, las cuales tienen oportunidad de solventarlas aportando documentación comprobatoria o reintegrando a la hacienda pública los recursos que fueron empleados incorrectamente. No obstante, en caso de no hacerlo, la ASF tiene la facultad de iniciar un procedimiento para fincar responsabilidades resarcitorias en contra del servidor público responsable, lo que implica determinar la indemnización correspondiente en dinero por los daños y perjuicios causados a la hacienda pública federal.



establecer sanciones a servidores públicos a través de mecanismos como: el juicio político y la declaración de procedencia (Guerra, López y Salazar, 2011).

Finalmente, en los últimos años, el fortalecimiento de una sociedad civil mejor organizada ha situado al ciudadano y las ONG como un control externo adicional en el sistema anticorrupción. Su participación dentro del esquema de control radica en la labor de monitoreo y evaluación del quehacer gubernamental (BID, 2010). Esta contraloría social ha implicado la exigencia de mayor transparencia y generación de información sobre las tareas de las dependencias públicas.

La sociedad civil ha conseguido especializarse en temas y realiza evaluaciones independientes de la gestión pública para prevenir y controlar la comisión de actos ilícitos en los procesos de las dependencias de gobierno. La actuación de las ONG es fundamental, pues ha sido posible activar polos de vigilancia en temas particulares (Bohórquez, Morales, Ocejo, 2011). No obstante, esto no sería posible sin el IFAI, encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública y que también funge como un control anticorrupción exigiendo la transparencia.

Las instituciones que conforman el sistema anticorrupción en México están dotadas de funciones y ámbitos de competencia formales para prevenir, controlar y sancionar la corrupción mediante diferentes herramientas y mecanismos. De esta manera, se identifican cuatro tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos (ver **Figura 4**). Sin embargo, algunos de los organismos encargados reciben cuestionamientos serios sobre su efectividad y capacidad para restringir las acciones corruptas. Las críticas van desde la falta de autonomía e independencia política de algunos de los organismos, la desconexión y duplicidad de funciones de control anticorrupción entre entes, la insuficiencia de los mecanismos institucionales formales para limitar el fenómeno y la incapacidad de generar amenazas creíbles que restrinjan los abusos del poder y las faltas a la probidad.

**Figura 4. Tipos de Responsabilidades en que pueden incurrir los Servidores Públicos**

Tipo de Responsabilidad	Descripción de la Responsabilidad	Autoridad Competente	Sanciones contempladas
Responsabilidad política  (Art. 110 de la CPEUM)	En materia de responsabilidad política existe en México, el juicio político, un procedimiento que se activa para funcionarios de cierto nivel administrativo (como senadores, diputados, Jefe de Gobierno del D.F., Secretarios, Procurador, ministros de la SCJN, consejeros electorales, jueces y magistrados del Poder Judicial) cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.	Para la aplicación de las sanciones políticas, la Cámara de Diputados (previa declaración de mayoría absoluta) procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores. Esta última se erigirá en Jurado de sentencia y aplicará la sanción correspondiente (mediante la resolución de dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión).	Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.
Responsabilidad Administrativa  (Art. 113 de la CPEUM y Arts. 7-16 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos)	Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.	La imposición de sanciones por falta administrativa corresponde a la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno y/o el titular del área de responsabilidades de la dependencia pública federal donde labore el servidor público que haya incurrido en la responsabilidad.	Las sanciones por falta administrativa consistirán en: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
Responsabilidad penal  (Art. 111 de la CPEUM y Arts. 212-224 del Código Penal Federal)	Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, específicamente en lo estipulado en el Título X. Delitos Cometidos por Servidores Públicos, donde se tipifican algunos delitos comúnmente relacionados con actos corruptos, tales como: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, concusión, tráfico de influencia, cohecho, cohecho a servidores públicos extranjeros, peculado, enriquecimiento ilícito, entre otros delitos.	Corresponde al Ministerio Público realizar las averiguaciones previas para proceder penalmente contra un servidor público; y a los jueces y tribunales determinar y aplicar las sanciones establecidas para cada delito.	Tratándose de delitos por cuya comisión el servidor público obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita, para lo cual se impondrán multas económicas, destitución o inhabilitación para desempeñar cargos públicos, hasta prisión.

<p><b>Responsabilidad resarcitoria</b></p> <p>(Art. 79 CPEUM y Arts. 46-58 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación)</p>	<p>A partir de la fiscalización superior a la Cuenta Pública Federal, la Auditoría Superior de la Federación puede imponer el procedimiento de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias.</p>	<p>La Auditoría Superior de la Federación puede imponer directamente el fincamiento de responsabilidades resarcitorias a aquellos servidores que causen daño a la Hacienda Pública Federal; y no rindan o dejen de rendir sus informes acerca de la solventación de los pliegos de observaciones realizadas por el órgano de fiscalización superior;</p>	<p>Este tipo de responsabilidad implica resarcir al Estado y a los entes públicos, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero, ocasionados a la Hacienda Pública Federal y a su patrimonio, lo que se traduce en multas y sanciones pecuniarias.</p>
--	--	--	---

Fuente: elaboración propia.

## IV. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS CONTROLES ANTICORRUPCIÓN

México ha avanzado en la construcción de un entramado institucional anticorrupción para prevenir, controlar y sancionar los actos deshonestos e ilícitos de la administración pública. La conjunción de una normatividad reformada en la última década para promover mayor transparencia, acceso a la información y un control del gasto público a través de la fiscalización y la evaluación de los recursos, por un lado; y, la creación de instituciones garantes de esos derechos, así como la existencia de órganos de control interno y externo a la labor del Ejecutivo, por el otro, fortalecen en conjunto la estrategia anticorrupción implementada por el gobierno mexicano en las últimas dos administraciones presidenciales.

La literatura sobre el combate a la corrupción (Shah y Schacter, 2004) en países en desarrollo sugiere que cuando los niveles de corrupción son altos y la calidad de la gobernabilidad<sup>17</sup>

---

17 Entendiendo por gobernabilidad "las tradiciones e instituciones

es baja es mejor enfocarse en aquellos mecanismos subyacentes que promueven conductas indebidas en el sector público, tales como la construcción de un auténtico Estado de derecho y el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Desde el año 2000, México ha seguido esta ruta. El país adoptó una estrategia de combate a la corrupción —en principio, no deliberada— a través del fortalecimiento de un sistema de múltiples instrumentos institucionales de control administrativo y se avanzó en la creación de nuevos mecanismos de rendición de cuentas.

La ausencia de evaluaciones que muestren "evidencias tangibles" sobre el progreso en la materia genera la impresión social de que no hay avances en el ámbito del combate a la corrupción (Dussauge, 2010) y, aún más, que las políticas y programas gubernamentales

---

por las que la autoridad en un país es ejercida —incluyendo el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados, la capacidad del gobierno para implementar y formular efectivamente políticas sólidas, y el respeto de los ciudadanos por las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas entre ellos" (Shah y Schacter, 2004: p. 2).

emprendidos en la última década no han tenido efecto alguno en la disminución del fenómeno.

Los índices y encuestas de corrupción existentes no deberían ser el único factor para evaluar el entramado institucional anticorrupción descrito en el apartado anterior. “El problema es que esta vía de análisis pierde de vista que los índices y las encuestas buscan ‘medir’ el fenómeno y no necesariamente tratan de evaluar las políticas implementadas para combatirlo” (Dussauge, 2010: 233). Por ello, es fundamental contar con evaluaciones comprensivas y diagnósticos objetivos del sistema de controles anticorrupción vigente en México para entender los alcances y limitaciones que enfrentan en su labor, más allá de la percepción que tengan los ciudadanos sobre la dimensión o extensión del fenómeno.

A partir de la revisión de la estructura y facultades de las instituciones que operan el sistema anticorrupción en México, es posible identificar parte de los retos que enfrentan para realizar su labor de prevención, control y sanción del fenómeno. Los alcances de estas agencias para combatir la corrupción requieren

de instrumentos que hagan visible los resultados de su efectividad.

## 4.1. Reforma institucional

Aún persisten retos en el diseño institucional de algunos órganos de control interno y externo que afectan el impacto de las labores de control del quehacer gubernamental y la fiscalización de los recursos públicos. Por tanto, es necesario continuar en la ruta de la reforma institucional de las agencias encargadas del control anticorrupción.

Por un lado, es fundamental monitorear las labores de control interno relacionadas con la implementación de auditorías preventivas, la introducción de códigos de ética y conducta al interior de la administración pública, el impacto de la simplificación administrativa y regulatoria en la provisión de bienes y servicios y el funcionamiento de plataformas como CompraNet y DeclaraNet para reducir la corrupción en compras públicas y promover la apertura patrimonial de los servidores públicos, respectivamente. Hasta ahora todos

estos mecanismos no han sido suficientes para determinar el impacto en la mejora del quehacer gubernamental y en la reducción de prácticas indebidas en la administración pública (Méndez, 2010; Dussauge, 2010; RRC, 2011).

Por otro lado, es importante promover que la función de auditoría externa y fiscalización por parte de la ASF sea más oportuna. La reducción en los tiempos de entrega de los informes de fiscalización superior permitiría contar con información pertinente para la toma de decisiones en materia de planeación y asignación presupuestaria.

Más allá de estas recomendaciones en el seguimiento y funcionamiento de los órganos de control, es fundamental avanzar hacia una ruta de cambio institucional más articulada. El tránsito hacia una política de lucha anticorrupción en el país es resultado de reformas institucionales incrementales y desvinculadas entre sí “con mandatos poco claros, acotada incidencia e interdependencia de responsabilidades que limita su efectividad” (Ríos y Romero, 2011: 37). Lo anterior se refleja en las funciones de control y sanción

entre el órgano de control administrativo interno (SFP) y externo (ASF) o bien, en la dificultad para establecer con claridad los alcances de las atribuciones de control financiero entre la SFP y la SHCP que comparten responsabilidad en la gestión, fiscalización y evaluación de recursos públicos.

Actualmente, las funciones anticorrupción del país están repartidas entre diferentes órganos. Avanzar en la construcción de un sistema anticorrupción integrado y coherente requiere de mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional contemplados en una reforma legal de gran calado. Para esto es necesario que las diferentes fuerzas políticas impriman un sentido de urgencia a los cambios institucionales que permitirán al gobierno instrumentar mejores políticas públicas y programas para combatir el fenómeno de la corrupción de una forma más eficaz y visible para la ciudadanía.

## 4.2. Autonomía y profesionalización de las agencias anticorrupción

Dos de las principales limitaciones de los controles anticorrupción están en su autonomía, profesionalización y capacidad técnica. Existe un importante debate sobre la viabilidad de otorgar autonomía técnica y constitucional a algunos organismos con funciones anticorrupción, tales como: la Secretaría de la Función Pública (SFP) y los Ministerios Públicos, los cuales actualmente se encuentran dentro de la estructura de la administración pública federal o la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que funge como un órgano técnico que pertenece a la Cámara de Diputados.

Sobre las características de los órganos de lucha contra la corrupción, los estándares internacionales sugieren la autonomía presupuestal-técnica y la independencia política como atributos deseables (OCDE, 2008). No obstante, en el caso mexicano el arreglo institucional vigente no garantiza estas características. Por ejemplo, la designación del

Secretario de la Función Pública y del titular de la Procuraduría General de la República depende del Presidente de la República, lo cual sujeta su permanencia en el servicio público al periodo presidencial (Ackerman, 2006).

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación sí posee autonomía técnica y de gestión respecto al Congreso, pero todavía se debate la posibilidad de otorgarle autonomía constitucional para que cuente con mayores facultades en el sistema de fiscalización y hacer que sus recomendaciones y observaciones sean atendidas por los entes auditados con mayor celeridad y oportunidad. Si bien existen mecanismos de designación y de permanencia de los titulares de estos órganos que podrían asegurar una mayor independencia política, es necesario que algunos de ellos cuenten con autonomía plena para garantizar que no serán empleados como mecanismos de persecución política y que servirán al interés público por encima de cualquier consideración de índole privada.

Por otro lado, también se discute la necesidad de profesionalizar a los servidores públicos

que operan los controles anticorrupción del país. Particularmente, aquellos dentro del control político, el control judicial y el control administrativo interno. Es necesario que el Congreso de la Unión cuente con un órgano técnico especializado en técnica y análisis legislativo para que pueda operar como un contrapeso efectivo a las labores del Ejecutivo federal. Por otra parte, es necesario que se supervise la correcta implementación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la administración pública federal, pues éste es la base de la profesionalización administrativa de los servidores públicos federales (Méndez, 2010).

Un sistema de gestión pública basado en el mérito y no en el privilegio del interés privado es el camino para generar un auténtico cuerpo de servidores públicos profesionales y de primer nivel (Méndez, 2010). Finalmente, es toral que los funcionarios que laboran al interior de la PGR tengan el perfil y las capacidades técnicas para conducir investigaciones profesionales, pues generalmente resulta ser el principal “cuello de botella” para completar el ciclo de control a las acciones ilícitas (Magaloni, 2007).

Mientras los niveles de impunidad y de abuso de la acción pública sigan presentes, los reclamos por mayor autonomía y profesionalización de los controles anticorrupción son dos de los principales pendientes en la agenda de reformas en la materia (Martínez, 2012).

### 4.3. Amenaza creíble a la comisión de actos ilícitos

En México, se ha establecido un sistema de prevención y control (operado principalmente por los órganos de control administrativo interno y externo, SFP y ASF, respectivamente), que aunque todavía presenta retos, es funcional para los fines que fue creado. No obstante, la sanción sigue siendo un eslabón pendiente en la cadena de responsabilidades públicas atribuidas a través del sistema de control anticorrupción. Es necesario que todos los componentes del sistema de rendición de cuentas que contribuyen al combate a la corrupción (prevención, control y sanción) operen a través de mecanismos claros y transparentes.



A la par del cumplimiento y observancia de la normatividad administrativa entre servidores públicos, se requiere interiorizar la noción de responsabilidad en el ejercicio de la función pública y de consecuencias ante la acción u omisión en las atribuciones que la misma presupone. El establecimiento de una amenaza creíble al incurrir en actos de corrupción genera incentivos para inhibir desvíos de recursos y el abuso de la función pública.

El enfoque meramente punitivo en el combate a la corrupción no es la única vía para implementar un sistema de estímulos que active los mecanismos de responsabilidades administrativas, políticas y penales cometidas por los servidores públicos. El acto corrupto está en buena medida ligado a la presencia de incentivos positivos o negativos: la posibilidad de detección y la certidumbre en la aplicación de la norma son lo que inhibe estos comportamientos (González, 2011).

En el caso de sanciones administrativas, es la Secretaría de la Función Pública la encargada de aplicar las multas o inhabilitaciones del sector público que correspondan a la falta

o delito cometidos. En la imposición de sanciones penales, la Procuraduría General de la República es el ente facultado para iniciar las investigaciones y ejercitar la acción penal. En términos de sanciones administrativas impuestas por la SFP a través de los OIC, existen estadísticas disponibles y actualizadas al respecto.<sup>18</sup> No obstante, en el tema penal, es posible determinar, con cierto grado de certeza, el número de denuncias penales presentadas ante el Ministerio Público,<sup>19</sup> pero no así las sanciones penales efectivamente impuestas a servidores públicos, debido a la opacidad con la que opera el Control Judicial en México.

Es precisamente en el Control Judicial, ejercido por la PGR, donde existen importantes

---

18 Ver Sexto Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública (2012) para estadísticas de Sanciones Administrativas impuestas a servidores públicos de 2007 al primer semestre de 2012: por dependencia y tipo de sanción; por dependencia y origen; y número de sanciones firmes y revocadas por dependencia o entidad y tipo de sanción. [http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/TRANSPARENCIA/Informes\\_de\\_Labores\\_E/6to\\_informe\\_sfp.pdf](http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/TRANSPARENCIA/Informes_de_Labores_E/6to_informe_sfp.pdf)

19 Para el caso penal, sólo se cuenta con número de denuncias penales emitidas por dependencia y entidad, según número de personas y montos involucrados de 2005 al primer semestre de 2012: ver Sexto Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública (2012).

limitaciones para la sanción de actos de corrupción. La falta de autonomía política de la PGR respecto al Ejecutivo federal impone limitaciones a este control anticorrupción y lo hace proclive a ser influenciado por criterios políticos. Por otro lado, siendo el Ministerio Público el órgano que “abre las puertas del sistema judicial”, es fundamental que sus funcionarios cuenten, como se mencionó anteriormente, con las capacidades técnicas para conducir investigaciones de forma profesional (Magaloni, 2007). A este respecto, es necesario debatir el diseño institucional ideal para una fiscalía anticorrupción, lo cual pasa por insertarla en el Poder Judicial o bien otorgarle autonomía constitucional plena en la investigación y persecución de delitos relacionados con daños al erario o abusos en el ejercicio de la función pública.

Vale la pena mencionar que el sistema de responsabilidades de servidores públicos vigente está orientado hacia el castigo de faltas a nivel individual a autoridades de baja jerarquía administrativa relacionadas principalmente con fallas u omisiones en los procedimientos; pero no existen mecanismos de responsabilidades

orientados a mejorar la calidad del desempeño institucional o la generación de resultados de todo un ente u organismo público (Guerra, Ayllón y Salazar, 2011).

#### 4.4. Efectividad en el combate a la corrupción

Los indicadores más frecuentemente empleados para medir la efectividad de las políticas anticorrupción han sido los índices y las encuestas que buscan dimensionar el fenómeno y la percepción de las personas al respecto. No obstante, como ya se mencionó, estos indicadores no permiten establecer una valoración objetiva de los esfuerzos anticorrupción implementados en un país.

Las mediciones de gobernabilidad existentes miden un componente de la corrupción centrado en las capacidades institucionales de los países para controlar la comisión de actos ilícitos. En el caso mexicano, la existencia de normas presupuestarias y leyes en materia de transparencia, la creación de nuevos órganos de control de la gestión y la construcción de

un sistema de rendición de cuentas no han sido suficientes para generar una percepción diferente entre la ciudadanía. El problema está principalmente en la efectividad, no en la existencia per se de instituciones anticorrupción (González, 2011: 48): las disfunciones organizativas, las excepciones en la aplicación de las normas, la implantación parcial de programas y la falta de continuidad de las iniciativas gubernamentales no han permitido contener el fenómeno.

La estadística pública existente en esta asignatura es más difícil de interpretar de lo que parece. La persistencia de escándalos ligados al dispendio de recursos públicos, el tráfico de influencias y el acceso privilegiado a algunos servicios públicos no han permitido comunicar avances certeros en el combate a la corrupción en el país. Si bien la ruta de fortalecimiento institucional toma tiempo en implementarse y en generar resultados tangibles a la población, es fundamental que el gobierno establezca métricas más claras para medir los resultados de la estrategia anticorrupción implementada.

Algunos indicadores de éxito pueden estar relacionados: con número de sanciones impuestas a funcionarios públicos, multas económicas, procesos de inhabilitación del sector público, entre otros indicadores similares. Sin embargo, el enfoque meramente punitivo no será suficiente mientras esas sanciones no vayan aparejadas de un mejor funcionamiento del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos, en el combate a la pobreza, en la reducción de la desigualdad, en la provisión de infraestructura pública, entre otros. Mientras el gobierno no logre comunicar que desde la administración pública se vela por el interés público, no habrá normas, instituciones ni sanciones suficientes para cambiar la percepción de los mexicanos respecto al combate a la corrupción.

## 4.5. Controlar la oferta de la corrupción

Las reformas y los cambios institucionales implementados en materia de combate a la corrupción en los últimos años, están centrados en el fortalecimiento institucional y en la construcción de un sistema funcional de rendición

de cuentas que coadyuve a reducir los espacios de discrecionalidad y de abuso al interior de la administración pública. Por tanto, el enfoque que prevalece en el combate a la corrupción está enfocado en sancionar principalmente la demanda de la corrupción, mientras que la oferta de la corrupción operada por agentes privados ha permanecido casi completamente fuera del debate. Esto ha sido así, principalmente, por la ausencia de una visión sistémica y global del problema (OCDE, 2011).

La ausencia de un enfoque que incluyera una noción de corresponsabilidad entre personas físicas y morales genera un diagnóstico parcial del problema, pues como se ha discutido a lo largo de este estudio, la corrupción es un fenómeno transaccional y para combatirla es necesario que se controle a los dos agentes que participan en la comisión de actos ilícitos (OCDE, 2011).

La promulgación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas en junio de 2012, acorde con los principios y los compromisos adquiridos por México en el marco de las convenciones internacionales anticorrupción,

sienta las bases para abordar el tema desde una perspectiva que busca desincentivar la corrupción tanto en el sector público como en el privado. Con la expedición de esta ley se busca sancionar a los particulares, ya no sólo por incumplimientos de tipo contractual con el Estado en materia de contrataciones públicas, sino por infracciones cometidas al participar en transacciones comerciales internacionales y en contrataciones de carácter federal. Las sanciones administrativas aplicadas a personas físicas y morales se activan en el momento en que se cometan los delitos de soborno, extorsión, colusión, simulación, tráfico de influencias y presentación de información falsa.

Por otro lado, el esquema de sanciones económicas contemplado por esta nueva legislación incrementa las multas a personas morales hasta por dos millones de salarios mínimos, lo que equivale aproximadamente a 124 millones de pesos.<sup>20</sup> De alguna forma esto equipara las sanciones hasta ahora vigentes en el marco normativo para servidores públicos con las del sector privado. La nueva legislación contempla también multas de hasta el 35% del

---

<sup>20</sup> Cálculo a julio de 2012.

monto del contrato para asegurar sanciones ejemplares que generen desincentivos a la corrupción.

Por otro lado, existe en el portal de compras públicas del gobierno federal —CompraNet— un registro que concentra la información de todas las empresas que han sido sancionadas con multas o inhabilitadas. Este mecanismo de consulta representa un disuasivo público a la comisión de actos ilícitos pues expone públicamente a los contratistas y proveedores (“costos reputacionales”) y los somete a los costos económicos de no poder participar en compras subsecuentes por un tiempo determinado.

Sin embargo, estos mecanismos no han logrado todavía superar la brecha que existe entre el enfoque meramente criminalizador de la demanda y aquel que equilibra la participación corresponsable de actores públicos y privados. La corrupción no sólo abarca las compras públicas, se extiende a otros ámbitos de acción relacionados con la gestión de recursos financieros y la entrega de bienes y servicios públicos.

La nueva estrategia implementada por el gobierno federal y las recomendaciones de las convenciones internacionales involucran el fortalecimiento de la cultura de la denuncia y la participación activa de la sociedad civil a través de mecanismos de monitoreo, sobre todo, en procesos de contrataciones públicas con la figura del “testigo social”. No obstante, la contraloría social debe extenderse a todos aquellos procesos donde el uso de fondos y recursos públicos está presente. La visión de corresponsabilidad incluye no sólo a los agentes públicos y privados, también a la sociedad civil y a los ciudadanos mediante la cultura del monitoreo y la denuncia.

Para ejercer esta labor fiscalizadora y evaluadora de la gestión pública, es necesario que la sociedad civil se encuentre debidamente capacitada para ejercer sus derechos de acceso a la información y de exigencia de rendición de cuentas a los gobernantes. De lo contrario, la función ciudadana puede quedarse en un papel meramente testimonial y, en los casos más perniciosos, servir de aval involuntario a las prácticas corruptas de funcionarios públicos y/o particulares.

## CONCLUSIONES

La complejidad de tareas económicas y sociales que debe realizar el Estado moderno exige mayores niveles de delegación de autoridad a centros de decisión y acción hacia estructuras de gobierno de distintos niveles y hacia actores de diferentes jerarquías. Ello genera problemas de información, de coordinación y de control (Velasco, 2011). Esta visión ampliada del poder público requiere de mejores mecanismos institucionales para restringir los abusos en el ejercicio de la función pública.

Los avances en la construcción de capacidades institucionales, de órganos garantes y el diseño de programas de gobierno para hacer frente al fenómeno de la corrupción en el país no son menores. Sin embargo este entramado de mecanismos institucionales no ha sido suficiente para erradicar la afectaciones y percepción negativa entre la población. Ello refleja la persistencia de retos en el fortalecimiento del sistema de control anticorrupción a nivel federal para generar resultados tangibles en la política pública y en la operación de gobierno. A continuación se presenta brevemente

una agenda que debería estar presente en las próximas deliberaciones públicas en la asignatura de combate a la corrupción:

**1. Entender las implicaciones de la convergencia entre la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.** La rendición de cuentas y el combate a la corrupción son factores que convergen en un mismo objetivo: ambos procuran que el ejercicio de poder permanezca controlado. Sin embargo, en el campo de batalla contra las prácticas corruptas y los ilícitos relacionados persiste una falta de conexión entre los mecanismos que activan los controles de la rendición de cuentas y anticorrupción. El círculo virtuoso que forman dichos instrumentos promueve gobiernos más responsivos a las necesidades ciudadanas y obligados a justificar las decisiones de política tomadas, así también, a ser más eficaces en la provisión de bienes y servicios públicos.

## 2. Construir un sistema coherente e integral de control anticorrupción.

En este estudio se ha elaborado un diagnóstico del sistema anticorrupción vigente en el país a nivel federal, así como la forma en que los mecanismos de prevención, control y sanción asociados a la rendición de cuentas contribuyen en la edificación del entramado institucional para combatir ese flagelo. Sin embargo, una de las limitaciones para que ese sistema anticorrupción sea efectivo es que las agencias que lo componen en la práctica encuentran poca coordinación. El diseño mismo de la estrategia de combate a la corrupción en México de multi-agencia busca repartir las funciones de prevención, evaluación, fiscalización, investigación y sanción en diferentes organismos. Es necesario articular este conjunto de mecanismos institucionales y agencias anticorrupción en un verdadero sistema coordinado para acotar el abuso del poder público de manera más efectiva. En tanto no exista una coordinación efectiva entre las agencias anticorrupción que operan en la APF, sobre todo con el órgano al final de la cadena de rendición de cuentas encargado de la función sancionatoria (Ministerio Público) es muy

probable que el combate a la corrupción sea inocuo y, en el peor de los casos, apunte a una estrategia fallida del gobierno federal.

## 3. Promover una cultura de acceso a la información y mayor transparencia que abarque a los tres Poderes de la Unión.

Hasta ahora, las exigencias de transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas a nivel federal se han concentrado, principalmente, en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, existen retos para que el Poder Legislativo y Judicial se inserten también en la cultura de rendición de cuentas. El Congreso de la Unión todavía no se consolida como una institución profesionalizada y articulada a los mecanismos de rendición de cuentas. Por otro lado, el Poder Judicial es de los más opacos, como lo demuestra la ausencia de estadísticas judiciales consolidadas y oportunas, para evaluar las labores de administración e impartición de justicia en el país. El equilibrio de poderes que sostiene a los gobiernos democráticos y el sistema de pesos y contrapesos horizontales no puede operar cabalmente, mientras un solo poder sea puesto bajo la lupa y el escrutinio de los otros dos no.

Es fundamental que el Poder Legislativo y Judicial sean sometidos a los mismos criterios de rendición de cuentas que el Ejecutivo para que la estrategia de combate a la corrupción sea más efectiva en el gobierno federal. Para reducir la incidencia de la corrupción, es necesario un mejor diseño legal que incorpore normas y procesos que acoten la discrecionalidad del poder público y promuevan más transparencia. Por otra parte, la transparencia y acceso a la información debe servir para generar información útil sobre el actuar público. En la medida en que se fijen métricas relevantes sobre el desempeño de los órganos a cargo de las funciones anticorrupción será posible avanzar en la evaluación de las capacidades reales de los instrumentos institucionales de combate a la corrupción del país.

#### **4. Incluir a los gobiernos locales en la estrategia de combate a la corrupción.**

Este texto se concentró en el funcionamiento de la maquinaria institucional de control de la corrupción que opera a nivel federal. No obstante, en un país federado como México, donde cerca de 60% de los recursos son

administrados y ejercidos por los gobiernos locales, no puede obviarse la necesidad del diagnóstico del sistema anticorrupción de estos ordenes. Actualmente, son más los escándalos de abuso de la función pública en el ámbito local. La construcción y puesta en marcha de sistemas de rendición de cuentas en los niveles de gobierno ha avanzado de forma lenta y, sobre todo, ha enfrentado resistencias importantes por parte de funcionarios y élites locales que se oponen a la ruta de modernización administrativa en estados y municipios (Cejudo, 2011). La inserción de los gobiernos locales en la dinámica de la rendición de cuentas es condición necesaria par el éxito de la estrategia nacional anticorrupción, sino siempre permanecerá acotada como la agenda anticorrupción federal. La captura de grupos de interés, la falta de autonomía de las agencias controladoras en los estados y la heterogeneidad entre estructuras administrativas a nivel local refieren los mayores obstáculos a atender.



## 5. Promover una mayor participación ciudadana en el monitoreo del quehacer gubernamental.

La participación de la sociedad civil en el monitoreo gubernamental es toral para el combate a la corrupción. La transparencia y la rendición de cuentas como mecanismos de control al poder son útiles en la medida en que sirven al ciudadano para mejorar el funcionamiento de las políticas, los programas y los servicios más cercanos a su comunidad, ciudad o región. Mientras existan ciudadanos que activen polos de vigilancia y de rendición de cuentas que sometan al escrutinio la acción pública, los gobiernos tenderán a ser más responsivos a las demandas, más eficaces en el accionar público y menos corruptos en su actuar. La labor que realiza la sociedad civil en la generación de estudios, métricas e indicadores que evalúan el quehacer del gobierno, contribuye en buena medida al control de la acción pública y en la promoción de gobiernos más transparentes. Quizás otro de los mayores retos en este punto será insertar a la sociedad mexicana en una cultura de respeto a la legalidad y a la autoridad pública. Un sistema de rendición de cuentas bien diseñado e implementado puede

ayudar a delimitar las áreas de riesgo que abren espacios a la opacidad y el abuso de la función pública. Los incentivos generados por este sistema de rendición de cuentas y la operación de controles anticorrupción efectivos no serán eficaces, mientras no se avance en una agenda de fortalecimiento institucional, la cual toca apuntalar a las siguientes administraciones.

## REFERENCIAS

Ackerman, Jonh. *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. México: Auditoría Superior de la Federación, 2007.

Aguilar, José Antonio. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuadernos de Transparencia 10. México: Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006.

Arellano, David et al. *Control de los conflictos de interés: mecanismos organizacionales en la experiencia internacional y lecciones para México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas en prensa, 2011.

Anechiarico, Frank. y James B. Jacobs. *The Pursuit of Absolute Integrity, How Corruption control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

Ayala, José. *Instituciones y economía: una introducción al neo-institucionalismo*

*económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

Banco Interamericano de Desarrollo. *Informe Final: Desarrollo de una Metodología de Diagnóstico del Marco Institucional para la Lucha contra la Corrupción y Priorización de un Plan de Trabajo*. Chile: Universidad Adolfo Ibáñez-BID, 2010.

Becker, Gary y George Stigler. "Law Enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers." *The Journal of Legal Studies* 3 (1974): 1-19.

Bohórquez, Eduardo, Morales, Lourdes y Ocejo Almudena. "La fragmentación social y la rendición de cuentas." En *Hacia una política de rendición de cuentas*, (eds.) López Ayllón Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes, 103-127. México: Auditoría Superior de la Federación, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Red por la Rendición de Cuentas, 2011.

Cantú, Jesús, Fuentes, Benjamín y Merino, Mauricio. "La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas." En *Hacia*

*una política de rendición de cuentas*, (eds.) López Ayllón Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes, 47–65. México: Auditoría Superior de la Federación, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Red por la Rendición de Cuentas, 2011.

Cejudo, Guillermo. “Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México.” En *Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, 43–73. México: Auditoría Superior de la Federación, 2005.

Cejudo, Guillermo y Becerra, Ricardo. “La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas.” En *Hacia una política de rendición de cuentas*, (eds.) López Ayllón Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes, 23–34. México: Auditoría Superior de la Federación, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Red por la Rendición de Cuentas, 2011.

Cejudo, Guillermo. *La rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal*. México: Secretaría de la Función Pública, 2011.

Del Castillo, Arturo. “Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción.” *Gestión y Política Pública* Vol. X (2001): 375–402.

Del Castillo, Arturo. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. México: Auditoría Superior de la Federación, 2003.

Dussauge, Mauricio. “Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos.” En *Los grandes problemas de México*. Políticas Públicas, (coord.) José Luis Méndez, 207–250. México: Colegio de México, 2010.

Galtung, Fredrik. “Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) corruption Indices.” En *Measuring Corruption*, (eds.) Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors y Fredrik Galtung, 101–130. Aldershot: Ashgate, 2006.

González, Javier. “La corrupción en México: entre el desánimo público y la falta de institucionalidad.” En *Combate a la corrupción*,

- (coord.) Álvaro Vizcaíno (coord.), 43–53. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.
- Hill, Benjamín. “Corrupción y desarrollo en México: experiencias y retos futuros.” *Buen Gobierno* 3 (2007): 24–31.
- Hill, Benjamin, Jaimes, Óscar y Mauricio Dussauge. “Sobre el complejo arte de medir la corrupción: Apuntes teóricos y análisis del caso mexicano.” *Revista de Administración Pública* Vol. XLIII (Septiembre-Diciembre 2008): 107-132.
- Huber, Bárbara. “Lucha contra la corrupción desde una perspectiva supranacional.” *Anales de la Facultad de Derecho*, No. 19 (2002): 95–116.
- Kaufmann, Daniel. “Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica.” *Perspectivas* No. 3 (2000): 367–387.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Massimo Mastruzzi. *Measuring Corruption: Myths and Realities*. Washington, D.C.: The World Bank, 2006.
- Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press, 1998.
- Martinez, Martha. “Doce años (más) de corrupción.” *Semanario Enfoque*, agosto 5, 2012, 4.
- Magaloni, Ana Laura. *Arbitrariedad e ineficiencia de la procuración de justicia: Dos caras de la misma moneda*. México: Documentos de Trabajo CIDE, 2007.
- Meagher, Patrick. *Anti – corruption agencies: a review of experience*. The Iris discussion papers on institutions and development. Maryland: University of Maryland Press, 2004.
- Méndez, José Luis. “El servicio profesional de carrera en la administración pública federal.” En *Los grandes problemas de México*. Políticas Públicas, (coord.) José Luis Méndez, 180–203. México: Colegio de México, 2010.
- Mauricio, Merino y Sergio López Ayllón. *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. México: Secretaría de la Función Pública, 2011.

- OCDE. *Specialized Anti-Corruption Institutions. Review of models. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*. París: OCDE, 2008. Consultado <http://www.oecd.org/corruption/acn/library/39971975.pdf>
- OCDE. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Internacionales. Fase Tres de Evaluación. París: OCDE, 2011. Consultado <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/index.php/cooperacion-internacional/convenciones-internacionales/ocde.html>
- Olvera, Alberto. *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*. México: Secretaría de la Función Pública, 2009.
- Pardo, María del Carmen. *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno*. México: Documentos de Trabajo del CIDE, 2010.
- Secretaría de la Función Pública. Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012. Consultado <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/766.html>
- Secretaría de la Función Pública. *Mejores Prácticas de Recursos Humanos en el Sector Público*. México, 2012.
- Reyes Heróles, Federico. *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México: IFAI, 2003.
- Schedler, Andreas. *¿Qué es rendición de cuentas?*. México: IFAI, 2008.
- Shah, Anwar y Schacter, Mark. *Combating Corruption: Look Before You Leap*. The World Bank, 2004.
- Spector, Bertram I, ed., *Fighting Corruption in Developing Countries*. Bloomfield: Kumarian Press, 2005.
- Thomas, M.A., y Patrick Meagher. A Corruption Primer: An Overview of Concepts in the Corruption Literature. *The IRIS Discussion Papers on Institutions and Development*, No. 04/03: 1-29. Maryland: University of Maryland Press, 2004.

Transparencia Internacional. “La hora de la transparencia en América Latina.” *Transparencia Internacional para América Latina y el Caribe* (1998). Consultado en [http://www.tilac.org/la\\_hora/la\\_hora\\_portada.htm](http://www.tilac.org/la_hora/la_hora_portada.htm)

Transparencia Mexicana. *Leyes para combatir la corrupción*. (2000). Consultado en <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo27.pdf>

Ugalde, Luis Carlos. “El debate sobre la corrupción en México.” Documento presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, noviembre 2002.

United Nations Development Programme. *A Users Guide to Measuring Corruption*. UNDP United Nations Development Programme (UNDP) and Global Integrity. Noruega: Oslo Governance Centre, 2008. Consultado en [http://www.undp.org.tt/news/UNODC/A%20Users%20Guide%20to%20Measuring%20Corruption\\_2008\\_ENG.pdf](http://www.undp.org.tt/news/UNODC/A%20Users%20Guide%20to%20Measuring%20Corruption_2008_ENG.pdf)

United Nations Development Programme. *Capacity Assessment of Anti-Corruption Agencies*. UNDP United Nations Development Programme (UNDP) and Global Integrity. Noruega: Oslo Governance Centre, 2011.

Velasco, Ernesto. *Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?* México, Secretaría de la Función Pública, 2011.

Vieyra, Juan. *Anticorruption Activities Trust Fund report*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2008.



## SEMBLANZAS



### Edna Jaime

Es fundadora y directora general de México Evalúa, organización dedicada al análisis, monitoreo y evaluación de políticas públicas en el área de seguridad pública y gasto gubernamental. Antes fue directora del Centro de investigación para el Desarrollo, CIDAC. Es Licenciada

en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. En México Evalúa ha estado a cargo de la dirección y coordinación de varios proyectos que marcaron el arranque de la organización: El Índice de víctimas visibles e invisibles de delitos graves; Seguridad y justicia penal en los estados: 25 indicadores; así como de la serie: Gastamos para mejorar, evaluación del gasto en salud, educación, infraestructura y pobreza. Entre sus publicaciones destacan: Futuro para todos. Acciones inmediatas para México (Punto de Lectura, 2012), México 2025: el futuro se construye hoy (CIDAC, 2006), El acertijo de la legitimidad (FCE, 2005), Mexico Under Fox (Lynne Rienner, 2004). Actualmente publica un artículo semanal en el periódico Excélsior.





## Eréndira Avendaño

Es egresada de la Facultad de Economía de la UNAM y de la Maestría en Administración y Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Actualmente es investigadora de México Evalúa, entidad dedicada a la investigación y evaluación del gasto

y seguridad pública. Se ha desempeñado como asesora del Poder Legislativo Federal en materia hacendaria y presupuestal, así como de varias Secretarías de Finanzas estatales. Cuenta con experiencia en consultoría en temas de finanzas públicas, sistema de evaluación del desempeño, evaluación de programas públicos, transparencia y combate a la corrupción. Es docente de la Facultad de Economía UNAM y ha participado en diversos proyectos de investigación de la misma. Cuenta con publicaciones sobre gasto público en rubros específicos, política social, educación y desigualdad en Este País, en la revista Economía UNAM, en la serie Uso y Abuso de los recursos del CIDE, publicación de SFP-CIDE y CLEAR, entre otras.



## Mariana García

Es investigadora en México Evalúa en el programa de Gasto Público. Es egresada de la Licenciatura en Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), cuenta con un Diplomado en Transparencia y Rendición de Cuentas por el CIDE y un Diplomado en Estadística Aplicada por el ITAM.

Ha participado en proyectos relacionados con el control de la corrupción, la fiscalización y el monitoreo de recursos públicos. Fue investigadora en el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) en el tema de gasto público. Entre sus publicaciones destacan: La sociedad civil como antídoto contra la corrupción (Conocimiento, 2012). Capítulo sobre el programa del INEA en De las recomendaciones a las acciones (CIDE-CLEAR, SFP, 2011). La evaluación del bienestar en México (INEGI, 2011). El gasto público y su impacto en la reducción de la pobreza (Plataforma, 2011), así como artículos de opinión en el Economista y Milenio.

Las autoras agradecen a México Evalúa por abrir espacio a la transparencia y la rendición de cuentas en la agenda de investigación de la institución y por brindar apoyo para el desarrollo de ideas y la generación de conocimiento sobre el tema.

**Secretaría de la Función Pública (SFP)**

Insurgentes Sur No. 1735,  
Col. Guadalupe Inn, C.P. 01020,  
Delegación Álvaro Obregón, México, D. F.



**MÉXICO**