



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“EL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD EN
MÉXICO, UN ENFOQUE BAJO EL SISTEMA DE
COMPRAS PÚBLICAS”

T E S I S

Que para obtener el Título de:

Licenciado en Economía

P R E S E N T A:

Araceli Cordero Vilchis



DIRECTOR DE TESIS:

Lic. Miguel González Ibarra

Ciudad Universitaria, junio de 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

A. INTRODUCCIÓN	.....	3
B. JUSTIFICACIÓN	.....	6
C. MARCO TEÓRICO	.....	8
D. METODOLOGÍA	.....	10
E. OBJETIVO	.....	11
F. HIPÓTESIS	.....	11
G. DESARROLLO	.....	12
I. Capítulo I Marco Conceptual	.....	12
II. Capítulo II Antecedentes	.....	37
III. Capítulo III El Sistema Nacional de Integridad	.....	61
IV. IV. Capítulo IV El Sistema Nacional de Integridad y el Sistema de Compras Públicas	.....	75
H. CONCLUSIONES	.....	91
I. RECOMENDACIONES	.....	92
J. BIBLIOGRAFÍA	.....	93

A. Introducción

La corrupción distorsiona la economía. Los estudios realizados hasta ahora sobre la experiencia internacional ha mostrado que las acciones corruptas, a diferencia de lo que antes se entendía, incrementan los costos de los productos y servicios con los que funciona una economía. Los actos corruptos aumentan los costos de producción en lugar de disminuirlos. Este sobre costo planificado o no, se traslada luego al precio del producto o servicio. Quien recurre al sobre costo corrupto desplaza al que no recurre al mismo. La distorsión de igualdad de reglas para todos afecta la libre competencia y libre oportunidad de acceso al mercado.

Los recursos utilizados en la comisión de actos de corrupción, desvían fondos para actividades que no necesariamente son prioritarias para los actores económicos, impidiendo invertir o focalizar la actividad pública, social o privada en programas sociales orientados a combatir la pobreza. La corrupción afecta directamente a los más pobres no sólo porque encarece los productos, sino porque los priva de recursos públicos que podrían destinarse a programas que los beneficien, por lo tanto la corrupción afecta la distribución del ingreso en una economía.

La corrupción debilita y merma el desempeño de un sistema económico que tiene como parte de sus objetivos desempeñarse como sistema democrático. La realización de actividades y prácticas ajenas a las reglas o normas establecidas y contrarias al marco legal instituido y que no cumplen o respetan los procedimientos y mecanismos oficiales de las instituciones públicas atentan contra la eficiencia y credibilidad de las mismas. El debilitamiento institucional afecta la consolidación o el desarrollo de la democracia. La corrupción atenta contra el equilibrio de poderes, propicia la clandestinidad en deterioro de la publicidad, concentra y oculta información, no la distribuye, promueve una cultura del secreto en lugar de una cultura de la transparencia.

Un sistema democrático se caracteriza por un equilibrio de poderes, de publicidad, información, participación, transparencia. La democracia vista como un derecho personal y social, como una forma de gobierno, como un modo de vida, es atributo de una cultura anticorrupción. La democracia se estanca, se debilita, se destruye con la corrupción y cuando desde las propias esferas del gobierno, la corrupción se convierte en un instrumento de gestión gubernamental.

Los valores de justicia, equidad, igualdad, tolerancia, democracia, etc. públicamente admitidas y oficializadas por las sociedades son dejadas de lado o vulneradas por prácticas clandestinas, secretas o silenciadas que buscan beneficios particulares en menoscabo de los colectivos y sociales. Por ello, la corrupción atenta contra el crecimiento económico, porque no es un conjunto de actos aislados sino de prácticas y comportamientos sistémicos dentro de las sociedades.

El presente trabajo que consta de cuatro capítulos, trata de determinar el estado en el que se encuentra el Sistema Nacional de Integridad en México. Asimismo, se intenta presentar los efectos que han tenido las iniciativas por parte del gobierno en cuanto a transparencia, rendición, de cuentas, acceso a la información y combate a la corrupción, en el sistema de compras públicas del país.

La hipótesis que se construyó al inicio del trabajo es que a pesar de las iniciativas que se han impulsado en el país a favor de la rendición de cuentas, acceso a la información y combate a la corrupción, los niveles de integridad y transparencia son bajos en relación con otros países, lo cual afecta la inversión y crecimiento económico. Asimismo, la ausencia de un Sistema Nacional de Integridad consolidado, merma la calidad de transparencia del sistema de compras públicas del país.

Aunque a últimas fechas se ha aprobado ya una iniciativa de Sistema Nacional de Integridad en México, llamado *Sistema Nacional Anticorrupción*, aún

falta desarrollar la normativa que le dará operación y será un análisis a futuro el que se pueda realizar para determinar su funcionamiento.

Para lograr fundamentar la hipótesis planteada, se trata de ilustrar el estado en el que se encuentra el sistema de rendición de cuentas en el país, posterior a un recorrido por el desarrollo y evolución de las iniciativas que se han desarrollado para luchar contra los niveles de corrupción que presenta el país.

El trabajo que se presenta, desarrolla la evolución de las iniciativas anticorrupción en México a partir de la concepción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002.

Se toma como principal referencia de los niveles de corrupción, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que desarrolla Transparencia Internacional desde el 1998. Dicho estudio es el más reconocido a nivel internacional para medir los índices de corrupción, que permite comparar a 175 países y que incluye desde su primera edición a México.

Se compara también la evolución del sistema de rendición de cuentas de México con algunos países representativos del movimiento anticorrupción, con el objeto de establecer un punto de comparación y de relación entre su posición en el IPC y los niveles de crecimiento que presentan.

Así también se describe la influencia que han tenido las iniciativas de acceso a la información en México en su sistema de compras públicas, y los retos que se presentan en este sentido.

Finalmente se mencionan las ventanas de oportunidad que se considera presenta el recientemente aprobado Sistema Nacional Anticorrupción, así como algunas recomendaciones considerando las buenas prácticas de sistemas nacionales de integridad en el mundo y que se podrían aprovechar en México.

B. Justificación

La corrupción es un fenómeno global. La corrupción se fortalece cuando los grandes centros de poder político y económico en el mundo - países desarrollados y grandes transnacionales- no sólo realizan y auspician prácticas corruptas sino, también, cuando dichos centros de poder propician, negocian, toleran y hasta se asocian con gobiernos corruptos. La corrupción local o nacional se optimiza e integra con la transnacional.

La corrupción está presente en las altas esferas del poder, partidos políticos, medios de comunicación, fuerzas armadas, iglesias, sindicatos, organizaciones empresariales y no es privativa del ámbito de los asuntos públicos como muchas veces se cree.

En los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), las compras públicas representan en promedio el 15% del PIB. En México, las contrataciones públicas representan el 6% del PIB y un 24% del Presupuesto de Egresos de la Federación.¹ Las contrataciones públicas son una de las actividades gubernamentales más vulnerables al fenómeno de la corrupción y al mismo tiempo son una actividad clave de una economía para que las agencias gubernamentales cumplan con sus objetivos básicos, como educación, salud, justicia, defensa, etc.

Existe un consenso internacional en relación a la importancia de que las economías cuenten con un sistema de compras públicas imparcial, sujeto a mayor transparencia y rendición de cuentas.

El ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas es perseguido como una buena práctica no sólo por la disponibilidad de mayor información en sí

¹ Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012.

misma, sino porque es una herramienta poderosa para el combate a la corrupción y para la optimización del gasto público. El flagelo de la corrupción significa una fuga importante de recursos para una economía, lo que afecta de manera proporcional al sistema de compras públicas.

La construcción de un sistema nacional de integridad ha sido un trabajo de décadas y ha requerido de la formación de un marco legal y normativo con el objeto de construir una economía cada vez más próspera. En este sentido, la construcción de un sistema nacional de integridad repercute de manera importante en el sistema de compras públicas, una vez que las contrataciones públicas significan una parte importante del gasto público y su grado de eficiencia o eficacia afecta la competitividad y crecimiento económico del país.

El artículo 134 Constitucional dicta que *“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”* La construcción de un sistema nacional de integridad tiene el objetivo de contribuir al cumplimiento de lo dicho en la Constitución mexicana, una vez que es una herramienta que persigue la eficiencia y eficacia económica, a través de una mejor y mayor transparencia y rendición de cuentas.

La presente tesis busca dar un diagnóstico del estado que guarda la construcción de un sistema nacional de integridad en México y en el sistema de compras públicas que permita tener una idea más clara de sus repercusiones o posibles repercusiones en la economía del país.

C. Marco Teórico

El presente trabajo abarca el periodo comprendido entre el año en el que se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2012) y 2015.

En el periodo 1982 y 2000, ejercen tres presidentes bajo un sólo modelo económico, el neoliberal: Miguel de la Madrid (1982 – 1988); Carlos Salinas (1988 – 1994) y Ernesto Zedillo (1994 – 2000). Dichos sexenios se distinguirían por la promoción de las reformas de libre mercado realizadas por un nuevo tipo de tecnócratas económicos. Algunas de las reformas fueron la venta de empresas paraestatales, que en 1983 eran de 1,155 y para 1998 eran tan solo 231.

Salinas fue el principal promotor del proyecto globalizador, siendo el principal generador de las políticas neoliberales, cuyo resultado fue el Tratado de Libre Comercio (TLCAN).

Este modelo neoliberal subsiste hasta la actualidad, donde las privatizaciones, la apertura comercial, reformas tributarias, estabilidad macroeconómica han sido las líneas a seguir.

Durante el sexenio de Vicente Fox Quezada (2000 – 2006) destaca la reforma fiscal propuesta para gravar con 15% de IVA a medicinas y alimentos, argumentando que la gente rica gasta más en estos productos y la gente pobre no tanto.

El gobierno mexicano ha aplicado las políticas neoliberales de manera paulatina y progresiva desde su incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 y como consecuencia de las medidas de reordenación económica dictadas por el Banco Mundial con motivo de la renegociación de la deuda externa; los primeros cambios adoptados fueron la liberalización del mercado de divisas, estableciéndose en su flotación, la

autonomía técnica del Banco de México y una serie de modificaciones a las leyes secundarias, lo cual acentuó aún más con la firma y entrada en vigor del TLCAN.

En el fenómeno de la globalización la función que ha venido desempeñando el Estado mexicano ha sido la de adoptar a través de las leyes secundarias y sus reglamentos, una postura neoliberal, lo cual se explica al comprender que la globalización lo que busca es armonizar de manera general la legislación de todos los países (aspecto homogeneizador) de aquellas normas que regulan la inversión de capitales.

Dicha homogeneización de las políticas a las prevalecientes en el resto del mundo globalizado ha incluido las referentes a las del movimiento de transparencia y rendición de cuentas, lo cual no quiere decir necesariamente que estas iniciativas funcionen de manera igual en México que en el resto de los países en las que se aplican.

D. Metodología

El trabajo que se presenta a continuación, se desarrolla apoyado en el método científico, basándose en información, datos estadísticos, noticias relacionadas con el tema e investigaciones realizadas por expertos en la materia.

La información recabada busca explicar la manera en la que se ha desarrollado el sistema de rendición de cuentas en México y las diferencias que tiene este sistema con países líderes en las políticas de integridad y rendición de cuentas.

El periodo que se contempla en la investigación que se presenta es del 2002 a la fecha (2015). Una vez que el 2002 fue el año en el que se publica la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, con lo que se instauran oficialmente las iniciativas de acceso a la información y rendición de cuentas en el país.

El principal instrumento que se utiliza es el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, organización pionera en el movimiento anticorrupción y la primera organización que mide la corrupción basado en una encuesta que mide las percepciones de corrupción en todo el mundo y cuya última edición (2014) llega a medir y comparar índices de corrupción en 175 países, incluido México, que ha estado medido en el indicador desde su primera edición de 1995.

El presente trabajo busca ilustrar la posible influencia que tienen y han tenido las variaciones de los niveles de corrupción en México en su crecimiento económico y en el desarrollo del acceso a la información en el sistema de compras públicas.

El presente trabajo concluye con la emisión del reciente Sistema Nacional de Integridad en México, llamado Sistema Nacional Anticorrupción.

E. Objetivo

El objetivo del presente trabajo es determinar el estado en el que se encuentra el sistema nacional de integridad en México. Asimismo presentar los efectos que han tenido las iniciativas por parte del gobierno en cuanto a transparencia, rendición, de cuentas, acceso a la información y combate a la corrupción, en el sistema de compras públicas del país.

F. Hipótesis

A pesar de las iniciativas que se han impulsado en el país a favor de la transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y combate a la corrupción, los niveles de integridad y de transparencia en el país son bajos, lo cual contribuyen a la falta de inversión y de crecimiento económico en el país. Asimismo, la ausencia de un Sistema Nacional de Integridad consolidado, merma la calidad de integridad en el sistema de compras públicas del país.

G. Desarrollo

I. Capítulo I Marco Conceptual

I.1 El derecho al acceso a la información

El acceso a la información se refiere al conjunto de técnicas para buscar, categorizar, modificar y acceder a la información que se encuentra en un sistema: bases de datos, bibliotecas, archivos, medios digitales, etc. Es un término estrechamente relacionado con la informática, la bibliotecología y la archivística, disciplinas que estudian el proceso, automatizado, clasificado y custodia de la información. El acceso a la información involucra a muchos otros temas, como los derechos de autor, el código abierto, la privacidad y la seguridad.

El acceso a la información se aplica a información que ya ha sido procesada por el entendimiento humano o por algún tipo de sistema de procesamiento automático, por lo que el objetivo no es tanto encontrar la manera más eficiente de clasificarla y archivarla como de obtener de manera inequívoca la información deseada utilizando para ello el menor número de recursos.

En ocasiones, el acceso a la información no es posible debido a las reticencias de algunos estados a publicar datos sensibles para la seguridad o que no serían bien recibidos por la opinión pública. En otras ocasiones, el ciudadano encuentra que no puede acceder a la información personal que está siendo utilizada sin su consentimiento, por ejemplo.

El derecho de acceso a la información se refiere al derecho de toda persona a conocer lo que concierne a los asuntos políticos y a acceder a sus datos personales que se encuentren en posesión de la administración pública o de

terceros con el objetivo de acceder a ellos, oponerse a ellos, solicitar su modificación, o actualización, para lo que se habilita el “habeas data”.²

El derecho al acceso a la información es el merecimiento que tiene toda persona de buscar, recibir, investigar y difundir información en poder de cualquier ente público o privado, que sea de su interés o que le atañe directa o indirectamente.

El derecho a la información está constituido por el conjunto de normas jurídicas que se establecen en torno a las relaciones informativas o que tienen como objeto la regulación de todo lo que se refiere a la información o a la comunicación social.

De acuerdo con Sergio López Ayllón, el derecho a la información *“comprendería el estudio de la libertad de buscar, recibir y difundir información y opiniones, sus límites y conflictos; el régimen informativo del Estado; las normas que regulan a las empresas y las actividades de comunicación; el estatuto de los profesionales de la información; el régimen de responsabilidad civil y penal; así como el derecho de autor y los llamados derechos vecinos. El conjunto de estas disposiciones conformarían el universo de esta rama del derecho.”*³

Hasta ahora el derecho a la información que se ha estudiado más es el de la información pública, principalmente por ser información que se construye con recursos públicos y que se podría decir, es de la población en general.

El software libre, toma los enfoques del acceso a la información y las aplica al código de software. Con base en los principios de las prácticas de información

² El Habeas data es una acción jurisdiccional, normalmente constitucional, que puede ejercer cualquier persona que estuviera incluida en una banco de datos para acceder a tal registro y que le sea suministrada la información existente de su personal, de solicitar la eliminación o corrección si fuera falsa o estuviera desactualizada.

³ López-Ayllón, Sergio, "El derecho a la información como derecho fundamental", *Derecho a la información y derechos humanos*. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva, Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, 2000, núm. 37, pp. 173 y 174.

abierta, el movimiento del software libre, apoyado por la Free Software Foundation, ha tenido impacto en áreas como el desarrollo del software, su mantenimiento y acceso gratuito a revistas científicas.

Dentro del amplio concepto de la libertad se encuentra la de pensamiento y expresión, que derivan en la libertad de información, conteniendo ésta última la libertad de opinión, de expresión, de prensa, y de información.

La existencia de la libertad de información conlleva el derecho a investigar información, a recibir información y a difundir información, y su existencia requiere de la transparencia y la rendición de cuentas.

I.2 La transparencia

El término *transparencia* deriva del latín *trans* (más allá de, a través de) y de *parere* (aparecer, mostrar o mostrarse).⁴

La transparencia es el carácter o la propiedad de algo que es transparente, o sea, algo que se deja atravesar por la luz o que permite el paso de la luz, dejando ver formas y colores.

En sentido figurado, el término transparencia es utilizado para caracterizar una práctica social guiada por la sinceridad y por la perfecta o casi perfecta accesibilidad a toda la información vinculada, y que concierne e interesa a la opinión pública, o a un sector de la misma, o incluso a un solo individuo. Es decir, es la virtud de explicar, hacer comprender, reconocer errores o mala praxis, abrir archivos y apuntes para describir fielmente hechos y circunstancias.

El objetivo de la transparencia, es establecer una relación de confianza entre quien pide o exige la transparencia y quien la da, y se opone al concepto de

⁴ Manuel Silva Coache, El Concepto de Transparencia, marzo 4 de 2010.

opacidad. La historia nos muestra que el hombre ha luchado por sus derechos para formar sociedades más justas y libres. La libertad de expresión, que es fundamental en una democracia, ha sido un instrumento valioso para la lucha contra los regímenes absolutos y las dictaduras.

Hasta ahora, el concepto de transparencia que más se usa es el de la “*transparencia política*” entendida como la obligación de los gobiernos de dar cuenta a los ciudadanos de sus actos y toma de decisiones, especialmente del uso del dinero público. La transparencia es un ingrediente fundamental para prevenir la corrupción.

La transparencia hoy día es una de las principales exigencias de los ciudadanos en relación a los responsables políticos, actores, gestores económicos, y funcionarios públicos. Para un ciudadano cualquiera, la dificultad radica en saber si la información que le han proporcionado es real, clara, objetiva, y corresponde a la realidad.

I.3 La rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un concepto amplio que contempla varias dimensiones y suele utilizarse de maneras distintas en cada caso. En algunos casos se percibe como un mecanismo para que las personas e instituciones asuman responsabilidades por sus actos, mientras que en otros se considera que este concepto se refiere a la aplicación y la implementación de normas y estándares en casos prácticos. En un sistema democrático, la rendición de cuentas significa que una persona que ocupa un cargo público o forma parte de una institución pública debe dar cuenta de sus acciones y toma de decisiones, lo cual tiene implicaciones en el ámbito, económico, político y social.⁵

⁵ WIN, Water Integrity Network, Fighting corruption in water worldwide.
www.waterintegritynetwork.net/es/definiciones/accountability

Hay un concepto asociado a la rendición de cuentas, el *accountability*, que se utiliza como sinónimo de responsabilidad, de dar cuenta, responder por, dar cumplimiento, básicamente a nivel de gestión pública. En rigor no existe un consenso sobre qué es la rendición de cuentas o *accountability*, es aún un concepto en construcción.

El origen del término rendición de cuentas proviene del latín *accomptare*, que significa a cuenta y de *computare* que es calcular, y a su vez deriva de *putare* que quiere decir contar.

El concepto aparece en los años 60 en Estados Unidos y en los 70 llega a Europa.

En política y en las democracias representativas, la rendición de cuentas asegura la legitimidad del poder público, por lo mismo en algunos países es parte de la agenda del debate público.

Las entidades públicas, como gestores de fondos públicos, dentro del concepto de la rendición de cuentas, tienen la obligación de informar, justificar y responsabilizarse de la actividad económico-financiera que ha realizado durante su gestión. Para ello, como parte de su labor, tienen la obligación de elaborar cuentas anuales que reflejan la forma en la que se ha desarrollado su actividad.

En el ámbito de la administración pública, la rendición de cuentas es el acto administrativo mediante el que los responsables de la gestión de los fondos públicos informan, justifican y se responsabilizan de la aplicación de los recursos públicos a su disposición en ejercicio económico.

El gobierno mexicano informa a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que *“la rendición de cuentas consiste en informar y explicar a los ciudadanos las acciones realizadas por el gobierno de manera transparente y*

clara para dar a conocer sus estructuras y funcionamiento, y por consecuencia ser sujeto de la opinión pública.

A través de la rendición de cuentas, los ciudadanos pueden estar informados de las acciones del gobierno y la manera de realizarlas. Con la transparencia, se da a conocer si el gobierno está haciendo correctamente lo que difunde y publica a la ciudadanía.

Desde el año 2000, el Gobierno Federal implementa las reformas realizadas en materia de transparencia presupuestaria: Presupuesto basado en resultados; Evaluación del desempeño Institucional y Homologación de la Contabilidad Pública.

...

De este modo, con base en la información del desempeño registrada en el módulo del portal de la SHCP, por las dependencias y entidades de la APF, cada año se integran 4 informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, los cuales contienen el avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores incluidos en los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos informes son entregados a la Cámara de Diputados en base al art. 107, fracción I, párrafo segundo de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.”⁶

I.4 El fenómeno de la corrupción

El primero concepto que se definió en torno al concepto de corrupción fue el de la *corrupción política*, que se entiende en términos generales, como el mal uso del poder público para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente secreta para intereses privados. El término opuesto a la *corrupción política* es *transparencia*. Por esta razón se puede hablar del nivel de corrupción o de transparencia de un Estado o país.

⁶ Página web de la SHCP: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/Rrendicion_cuentas.aspx

La corrupción se entiende como el mal uso o el abuso del poder público para la obtención de beneficios personales y privados, entendiendo que este fenómeno no se limita a los funcionarios públicos. También se puede definir como el conjunto de actitudes y actividades mediante las cuales una persona transgrede compromisos adquiridos o acuerdos tomados, utilizando los privilegios otorgados con el objetivo de obtener un beneficio ajeno al bien común. Por lo general, la corrupción se adjudica a los gobernantes o los funcionarios públicos, una vez que su labor es la de administrar de alguna u otra manera los recursos públicos que finalmente provienen del pueblo.

Todos los tipos de gobierno son susceptibles de corrupción política. Las formas de corrupción varían, pero las más comunes son el uso ilegítimo de información privilegiada, el tráfico de influencias, el pucherazo,⁷ el patrocinio, los sobornos, las extorsiones, los fraudes, la malversación, la prevaricación,⁸ el caciquismo, el compadrazgo, la cooptación, el nepotismo, la impunidad, y el despotismo.

La corrupción facilita a menudo otro tipo de hechos criminales como el tráfico de drogas, el lavado de dinero y la prostitución ilegal; aunque no se restringe a estos crímenes organizados y no siempre apoya o protege otros crímenes.

El soborno es la práctica de dar a alguien dinero, cosas o regalos con el objeto de obtener de él algo, un favor, generalmente ilegal, o que no cumpla con determinada obligación y que no se podría obtener de otra forma fácilmente. Al soborno también se le conoce como cohecho⁹, coima, cochupo o mordida.

⁷ El término *pucherazo* se utiliza como sinónimo de fraude electoral.

⁸ La *prevaricación*, o *prevaricato*, es una práctica que consiste en que una autoridad, juez u otro servidor público dicte una resolución arbitraria en un asunto administrativo o judicial, a sabiendas de que dicha resolución es injusta. Es comparable al incumplimiento de los deberes del servidor público. Dicha actuación es una manifestación de un abuso de autoridad.

⁹ El término cohecho engloba algunos términos como prevaricación, corrupción, venalidad, colusión, concusión, entre otros.

De acuerdo con Boris Begovic, *“la corrupción es, en la mayoría de los casos, la consecuencia de la apropiación de rentas. La renta es el factor de ingreso que está por encima de los retornos del factor. Los ingresos competitivos son aquellos que se logran en el mercado competitivo; por ende, en el mundo del mercado perfectamente competitivo no habrá rentas. La corrupción es sólo una forma de apropiación de la renta y su disipación, es decir, una situación en la cual los agentes económicos están dispuestos a pagar un soborno para ser incluidos en el esquema de apropiación de renta – pagan para obtener cierta renta. Siempre habría que tomar en cuenta este origen de la corrupción cuando se discuten los factores de la corrupción. Los factores que crean renta son aquellos que generan el terreno fértil para la corrupción.”*¹⁰

El concepto de corrupción difiere dependiendo del país o la jurisdicción. La corrupción política es una realidad mundial; su nivel de tolerancia o de combate evidencia la madurez política de cada país. Por esta misma razón existen entidades nacionales e internacionales, oficiales y privadas, con la misión de supervisar el nivel de corrupción administrativa internacional, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), Transparency International (Transparencia Internacional), etc.

La corrupción no es sólo responsabilidad del sector público, del Estado o del Gobierno de turno, sino que incluye muy especialmente al sector privado, en cuyo caso se puede hablar de corrupción empresarial o de tráfico de influencias entre el sector privado y el público. En muchos países, el sector privado tiene una gran influencia estatal y por lo tanto el nivel de corrupción presente en esos países tiene mucho que ver con la manera en la que se comporta el sector privado en conjunto con los sistemas políticos.

¹⁰ Boris Begovic. Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias. Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina, Argentina 2005.

Las diferentes aproximaciones a la corrupción, plasmadas en documentos internacionales y nacionales, parecen tener un común denominador para definirla como el *"uso y abuso del poder público en provecho propio"*. Reducen lo público a lo personal y por ello, generalmente, concentran su atención en el accionar de los funcionarios públicos y en la actividad de los gobiernos y los Estados.

Dichas aproximaciones son insuficientes y parcializadas, una vez que lo público además de lo estatal puede abarcar ámbitos sociales no necesariamente privados (como medios de comunicación, servicios públicos, organizaciones de la sociedad civil) y porque el uso y abuso de un poder privado también afecta el ámbito público social o estatal (empresas). Dichas aproximaciones excluyen la corrupción realizada por particulares nacionales y la propiciada por las grandes transnacionales. Es por esto que la lucha contra la corrupción debe ser integral y no parcializada.

En un inicio, la corrupción fue adjudicada exclusivamente a la administración pública, ahora sabemos que la corrupción se manifiesta en muchos niveles de la economía, y que los sectores económicos interactúan entre sí, realizando y encubriendo prácticas corruptas.

Durante algún tiempo se tuvo la creencia de que la corrupción era más habitual en países en vías de desarrollo, burocratizados, funcionarios con bajos sueldos, sistemas políticos autoritarios, pocos recursos y una población que aspira a tener un nivel de vida más elevado, pero no siempre existe una relación directa entre la presencia de corrupción y países con bajos niveles de renta per cápita.

Los orígenes de la corrupción se dan cuando el gobierno proporciona un servicio de manera deficiente que no satisface las necesidades de los particulares, éstos buscarán procesos alternos para satisfacer sus necesidades utilizando el mercado y el sistema de precios.

El crecimiento de la corrupción institucionaliza un patrón de sobornos que hace funcionar la economía, y que por lo tanto, crece. Existen muchos costos asociados a la corrupción, sin embargo, hay pocas pruebas concretas sobre la incidencia y la magnitud de la corrupción. Las encuestas entre empresarios indican que el problema varía considerablemente de un país a otro, y que aún dentro de un país, el problema varía, ya que hay sectores más susceptibles a la corrupción, que otros.

El impacto que provoca la corrupción en la economía es múltiple: reduce la eficiencia en la asignación de recursos, ahuyenta la inversión, especialmente la extranjera, desalienta el crecimiento económico y el bienestar de las personas, desestabiliza el sistema financiero y económico de un país, provoca fugas de capitales, crea incentivos perjudiciales para el correcto funcionamiento de los mercados y, lo que no es menos importante, tiene numerosos efectos sociales y legales como el abuso de los sistemas legítimos donde impera la ley y se asienta la democracia, atenta contra la correcta redistribución de la renta y los derechos y deberes fundamentales de las personas y contra el Estados de derecho.

La corrupción es un fenómeno estructural que violenta las diferentes relaciones económicas y sociales existentes en la comunidad. Violenta las relaciones políticas y debilita al Estado; violenta las relaciones económicas bajo la apariencia de reducir costos y afectando a los pobres y extremadamente pobres; violenta las relaciones personales al introducir patrones fuera de las reglas social o legalmente admitidas y violenta el conjunto de valores que deben ser la base de una sociedad democrática. La corrupción como fenómeno estructural violenta al individuo y a su mundo social, político, económico y cultural.

Se crea un mercado de velocidad en la prestación del servicio y el sistema de precios actúa a través de soborno. El cliente paga para que se realice un trámite más rápido y alcanza una situación mejor que la inicial. Por su parte, el que proporcionó el servicio de manera acelerada (el agente) también se encuentra en

una situación mejor que la inicial. Así, encontramos que el óptimo individual podría considerarse una mejora en el sentido de Pareto.

Como un ejemplo, el policía y el automovilista negocian para que el castigo no se aplique. Aquí el soborno funciona en una negociación en la que el agente se abroga el derecho de tolerar una falta al reglamento de tránsito y el cliente tiene que sobornar lo para que no le aplique el castigo.

Existe una corriente que argumenta que en algunos casos la redefinición de soborno como pago, es decir, la legalización del soborno, sería un avance en el sentido de la eficiencia, de hecho, algunos afirman que el burócrata corrupto es quien proporciona un servicio más eficiente, dados los incentivos pecuniarios. Desde ese punto de vista, un *sistema de pagos* podría ser *económicamente justificable* y la corrupción puede entenderse de la manera más simple: como una respuesta de mercado a una deficiencia gubernamental, es decir, puede verse como una solución que lleva a un óptimo. Pero dicho sistema, que se plantea como una solución, podría llevar a una escalada de precios sin sentido de los servicios que deberían ser de acceso libre e igualitario para todos y podría generar muchas otras desviaciones de mercado que perjudicaría a toda la sociedad.

Aparte de los incentivos individuales a la corrupción, a nivel colectivo se requiere además un análisis de la forma en la cual cada sociedad enfrenta el problema y cómo éstas reaccionan frente a ella cuando aumenta su intensidad. Ello lleva a estudiar el papel que le cabe a los sistemas de administración pública, político y legal en inhibir la corrupción. En términos generales, los siguientes elementos favorecen la aparición de la corrupción y están presentes en buena parte de los países en desarrollo:

- a) La falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado
- b) La existencia de un ordenamiento jurídico e institucional inadecuado a la realidad nacional y;
- c) La inoperancia práctica de las instituciones públicas.

La cultura legal de una sociedad es una forma importante de delimitación de lo público y lo privado. La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales que saben que la ley no cuenta para ellos, fomenta la corrupción y la tolerancia social hacia ella. A su vez, la existencia de una amplia tolerancia social hacia el goce de privilegios privados, permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica. Por otro lado, las recientes reformas en los países en desarrollo, han dejado al descubierto que la corrupción puede ser una respuesta al conflicto que se produce cuando formas de organización y de sistemas normativos tradicionales se enfrentan a un orden económico moderno. Frecuentemente, se producen brechas sustanciales entre los requerimientos impuestos por la dinámica del mercado y la capacidad de intervención pública, entre los recursos de la administración pública y la dinámica social.

Existe también un dilema de política entre la modernización y desarrollo reciente de las economías de América Latina y la adopción de sistemas de administración pública basados en desarrollos culturales muy distintos a los de la región (extranjerizantes). No obstante, este es un falso dilema pues, objetivamente, los sistemas de administración pública empleados en los países desarrollados han sido ampliamente superiores a los empleados en los países en desarrollo. Así, independientemente del tipo de organización que se dé al Estado, la mejor calidad de dicha administración incide positivamente sobre el control de la corrupción y reduce sus efectos adversos sobre el bienestar social.

I.5 Sistema Nacional de Integridad

De acuerdo con Transparencia Internacional, el Sistema Nacional de Integridad (SNI) son todas aquellas instituciones y prácticas que funcionan de manera interrelacionada para proteger a la sociedad de la corrupción. Si el sistema depende en su totalidad de una o pocas instituciones o 'pilares', éste será débil y corre el riesgo de colapsar, por el contrario, si el sistema de integridad

depende de una serie de instituciones igualmente fuertes, entre las que la responsabilidad se distribuye por igual, habrá mayor probabilidad de que constituya una buena protección contra la corrupción.

El concepto de SNI ofrecen un nuevo enfoque de diagnóstico y una potencial solución para la corrupción. En lugar de analizar instituciones por separado, se estudian las interrelaciones, la interdependencia y la efectividad combinada en un enfoque integral. Para establecer un SNI sólido se debe hacer hincapié en una *rendición de cuentas horizontal*, donde el poder está distribuido, donde ningún actor en particular detenta un monopolio y todos comparten responsabilidades.¹¹

Hoy en día, se acepta de manera generalizada la noción de que el gobierno moderno necesita rendir cuentas. Sin la rendición de cuentas, ningún sistema puede funcionar de tal manera que promueva el interés público en vez de los intereses privados de quienes tienen el control.

La tarea para los países hoy en día consiste en alejarse de un sistema que funciona esencialmente desde arriba hacia abajo: un sistema en el que la élite autocrática en el poder da órdenes que los subordinados acatan, en mayor o menor medida. La tarea consiste en cambiar hacia un sistema de rendición de cuentas horizontal, en el cual el poder se dispersa, nadie tiene un monopolio y cada quien es individualmente responsable.

Bajo un sistema de rendición de cuentas horizontal, que sería un Sistema Nacional de Integridad, se crea un círculo virtuoso en el cual cada actor vigila y es vigilado, monitorea y es monitoreado. El sistema mismo asegura de que el que vigila, también sea vigilado.

¹¹ Transparency International.

http://archive.transparency.org/regional_pages/americas/corruccion_en_america_latina/americas_nis

En un sistema de rendición de cuentas horizontal, hay un conjunto de agencias que imponen límites y de comités de vigilancia diseñados para investigar los abusos de poder por parte de otras oficinas y ramas del gobierno. Estos incluyen: las cortes, los tribunales electorales independientes, los contralores generales, los bancos centrales, las organizaciones profesionales, los parlamentos (y comités de cuentas públicas)¹², y medios de comunicación libres e independientes.

Cuando los mecanismos de rendición de cuentas se diseñan como parte de un esfuerzo nacional por reducir la corrupción, constituyen un sistema nacional de integridad. Este sistema de contrapesos está diseñado para lograr que las distintas ramas y agencias de gobierno sean responsables entre ellas. El sistema maneja los conflictos de intereses en el sector público, dispersa eficazmente el poder y limita las situaciones en las que surgen conflictos de interés que tengan un efecto negativo sobre el bien común. El sistema incluye la rendición de cuentas, la transparencia, la prevención y el castigo.

I.6 Las compras públicas

El sector público tiene gran importancia en los mercados y las economías nacionales e internacionales. La diversidad de insumos que requiere el Estado para cumplir sus funciones hace necesario que las entidades públicas recurran al mercado para abastecerse de bienes, servicios o para encargar la ejecución de obras de infraestructura y otros servicios requeridos por la sociedad.

La administración pública ha desarrollado una serie de procedimientos, normas e instituciones orientadas a que las adquisiciones del Estado se realicen de forma eficiente y minimice las posibilidades de corrupción o malas prácticas. Dicho sistema se denomina contrataciones del sector público, contrataciones públicas, compras gubernamentales, compras públicas, adquisiciones públicas,

¹² Un Comité de Cuenta Pública es en general, un grupo parlamentario cuyo trabajo se enfoca en la materia tributaria de un país, recaudación fiscal, impuestos y finanzas públicas.

adquisiciones gubernamentales, licitaciones públicas o licitaciones gubernamentales. El término que se utiliza en México para este tipo de actividad es contrataciones públicas o licitaciones.

La compra pública es la actividad que comprende la preparación, adjudicación, efecto, cumplimiento y extinción de aquellos contratos en los que al menos una de las partes sea persona jurídica pública o de gobierno. Como efecto de esta actividad y de los derechos que derivan de la normatividad que la regula, el acceso al mercado de las adquisiciones públicas suele verse limitado por falta de difusión, crédito, capital o conocimiento de las normas respectivas.

Las compras del sector público en México se refieren a las adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles, así como obra pública y los servicios relacionados con la misma que contraten, con cargo total o parcial a recursos federales, las dependencias (Secretarías de Estado y departamentos administrativos) y entidades (empresas gubernamentales) de la Administración Pública Federal.

Las compras y contrataciones públicas, constituyen un factor clave para que las instituciones estatales puedan cumplir con sus tareas (educación, salud, justicia, defensa, etc.). Por esta razón, y dada la gran incidencia que las compras públicas tienen en el gasto del Estado, resulta crucial que se promueva la transparencia en esos procedimientos, no sólo para investigar y sancionar eventuales hechos de corrupción, sino también para prevenir que esos hechos sucedan. Así se optimiza el gasto y se utilizan más eficientemente los recursos de los ciudadanos.

Las oportunidades de distribución generalizada de la información que prestan las TIC, en especial el internet, ha hecho posible la creación de sistemas de contratación electrónicos o basados en internet.

I.7 Visiones o enfoques teóricos de la corrupción

En relación a las orientaciones para entender qué es corrupción, encontramos diversas visiones o enfoques.

Heidenhammer señala que la corrupción puede referirse a tres dominios: un dominio jurídico (como delito o infracción por parte de un servidor público); un dominio de mercado (la corrupción como una decisión económica tomada por un servidor público), y un dominio político (la corrupción como la sustitución del interés público, por intereses particulares).¹³

Existen también los enfoques moral-individualistas, delictivos-formalistas, estatal-rentistas, anómico¹⁴-sociales y micro-organizacionales.

El enfoque moral-individualista enfatiza el carácter individualista y voluntarista de la corrupción. Este enfoque se limita al aspecto cultural: la crisis de valores. Las soluciones se fincan en los llamados a la conciencia de las personas.

Los enfoques delictivo-formalistas, subrayan el carácter formal de la corrupción entendida como acción delictiva de funcionarios. En ocasiones, en estos enfoques, no se distinguen niveles de gravedad del acto cometido y se imponen iguales penas a actos de corrupción de alta o baja nocividad social o de alto o bajo perjuicio económico inferido a la colectividad.

Los enfoques estatal-rentistas se circunscriben al intervencionismo estatal en la economía como generadora de inmovilismo, ineficiencia y corrupción. La intervención del Estado en la economía movería a grupos de presión a buscar, a través de sobornos las rentas y privilegios que ofrece. Para evitar la corrupción en

¹³ Heidengammer, Arnold, Johnston, Michael y Le Vine, Víctor. Political Corruption: a handbook. New Brunswick, N.J., Transaction Publishers, 1989.

¹⁴ Ausencia de ley.

este enfoque debe seguirse la siguiente regla: a menor intervención del Estado en la economía y a mayor privatización, menos corrupción.

Por su parte, los enfoques anómico-sociales no superan los márgenes de la óptica de la desviación social vinculada a la licitud.¹⁵

Otras aproximaciones teóricas que se han desarrollado acerca de la corrupción son: moralista, integracionista, legal, nuevo institucionalismo y económica.¹⁶

La aproximación moralista define a la corrupción desde el punto de vista moral otorgando su origen en la naturaleza humana. Bajo esta visión, la cultura y la moral son elementos condicionantes del actuar público. De acuerdo con la visión moralista, el fenómeno de la corrupción encuentra su origen tanto en la naturaleza humana, como en una serie de decisiones, acciones o mecanismos estructurales de cualquier sistema político o social.

La aproximación Integracionista está basada en los preceptos del funcionalismo-estructural sociológico y antropológico, y vincula a la corrupción con la maquinaria política donde se defiende que en ciertos Estados, la corrupción ha desempeñado aquellas funciones importantes que no han sido consideradas por las estructuras oficiales de tal forma que la represión de la misma conllevaría consecuencias desastrosas para la estabilidad del sistema. Bajo esta visión, la corrupción suple carencias funcionales de las estructuras oficiales y se convierte en un elemento de estabilidad en un sistema social, político y económico.

La aproximación del Nuevo Institucionalismo, se explica en base a las instituciones tanto formales como informales de un país. Bajo esta visión los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su

¹⁵ Cárdenas Jaime y Mijnos, María Luz. Acerca del Marco Teórico de la Corrupción.

¹⁶ Macías Flores, Magally. Dos casos de corrupción del gobierno mexicano, FOBAPROA y PEMEXGATE. Tesis profesional presentada como requisito parcial para obtener el título de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas, Escuela de Ciencias Sociales, 2010.

constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados. Es decir, las instituciones, conformadas por una serie de reglas y normas, son un componente primordial dentro de las sociedades, ya que ejercen un efecto tanto directo como indirecto en la conducta de los individuos que forman parte de ellas dentro del sistema político. Las instituciones cuentan con una estructura y estabilidad a través del tiempo que afectan el comportamiento individual y existen una serie de valores compartidos entre sus miembros.

La aproximación del Nuevo Institucionalismo también señala que las normas que rigen las instituciones pueden fortalecerlas o debilitarlas dependiendo de la interpretación que se den de ellas, una vez que ésta queda supeditada a los actores políticos del gobierno en turno. Bajo este argumento, un servidor público puede hacer una interpretación de las normas en beneficio propio.

Otra de las aproximaciones de la corrupción es la aproximación legalista que relaciona el quebrantamiento de las reglas como un acto corrupto. Sin embargo, los juicios legales únicamente son aplicables en un contexto de la administración de justicia donde los individuos cuentan con el conocimiento de haber infringido alguna ley o regla calificada como un acto corrupto. Bajo esta premisa la apreciación de la corrupción como un acto ilegal se modificará de país en país.

Basados en la aproximación legalista, la discrecionalidad de los servidores públicos en el cumplimiento de su labor es un importante factor facilitador de situaciones de corrupción, es decir que a mayor discrecionalidad, menor posibilidad de controlar a un servidor público, por ende mayores posibilidades de incurrir en hechos ilícitos corruptos. Si el mandato de un servidor público es más amplio y existe un débil sistema de pesos y contrapesos, entonces más impreciso será su control y sus responsabilidades.

La aproximación económica de la corrupción, retoma el papel de los servidores públicos, indicando que para que se cometa un acto de corrupción, se requiere de dos personajes o agentes. El personaje o agente principal, es quien generalmente está al frente de un organismo gubernamental y por lo tanto representa los intereses públicos. El personaje o agente secundario cuenta con valores menos escrupulosos ya que tiene intereses particulares. Este es empleado bajo el entendimiento de que actuará de acuerdo a las obligaciones delegadas por el personaje principal, es decir, acorde al interés público. Sin embargo ambos agentes actúan también de acuerdo a sus respectivos intereses personales.

Mientras el agente principal se enfrenta al dilema de saber si sus objetivos serán cubiertos por el agente secundario, y el secundario se enfrenta al dilema de actuar o no de manera corrupta. La decisión del agente secundario será determinada por las posibilidades de ser sorprendido y sancionado y enfrentará el dilema de actuar a favor de sus intereses personales o a favor del bien común. La conclusión de la aproximación económica de la corrupción es que seguramente lo que prevalecerá será el interés propio, es decir que los agentes actuarán corruptamente cuando la totalidad de sus intereses por actuar de esa manera queden fuera de los costos netos, es decir que seguramente terminarán aceptando el acto corrupto.

Poniendo la lupa en el comportamiento individual, la aproximación económica de la corrupción asume que algunas variables pueden influir en los cálculos individuales sobre el cometer o no un acto corrupto. Dichas variables tienden a aumentar de acuerdo al nivel de poder que tiene el servidor público, su nivel de responsabilidad, la posición del servidor público en el mercado de la corrupción, así como el marco regulador.

Bajo la visión económica de la corrupción, además del problema de los incentivos, también existe el conflicto de información asimétrica, donde el agente cuenta con información desconocida por el principal. Para poder controlar tanto los conflictos que ocasionan la diferencia de intereses y la información asimétrica, se

recurre a mecanismos de vigilancia y supervisión buscando alcanzar la alineación de intereses.

Robert Klitgaard¹⁷ ha señalado en sus estudios sobre la corrupción que *“la corrupción sistemática genera costos económicos debido a la distorsión de los incentivos, costos políticos debidos al debilitamiento de las instituciones, y costos sociales debido a la redistribución de la riqueza y poder hacia los más ricos y privilegiados cuando la corrupción contradice el derecho de la propiedad, la vigencia de la ley y los incentivos para la inversión, el desarrollo económico y político queda mutilado”*

Los enfoques micro organizacionales como el de Klitgaard señalan que la corrupción puede ser entendida como una ecuación en donde si un agente tiene el monopolio de las decisiones, actúa con altos niveles de discrecionalidad y no existe rendición de cuentas, se posibilitan márgenes de desviación. Estos enfoques están vinculados a la relación agente-cliente y no toman seriamente en cuenta los elementos macro de las instituciones.

El Modelo PAC¹⁸ (Principal, Agent, Client) derivado de la obra de Klitgaard, entiende que la corrupción ocurre cuando un agente (el empleado público) se apropia de algún beneficio público, sea financiero o de otra índole y no lo transfiere al principal (estado nacional).

En el modelo PAC se asume que al incrementar los costos asociados con la participación en la corrupción, a la larga se minimiza su incidencia ya que los agentes perciben la amenaza de las sanciones. El defecto más importante del modelo PAC es su dependencia de las características formales de las organizaciones para determinar el nivel de monopolio, discrecionalidad y accountability.

¹⁷ Klitgaard, Robert. Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción, en Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal. Editores del Puerto. Argentina 1995. P. 247.

¹⁸ Klitgaard, Robert. Controlando la corrupción. Fundación Hanns Seidel. Bolivia 1992.

Algunos autores como Moreno Ocampo, estiman que el modelo PAC no es útil para explicar la corrupción generalizada o sistemática. En muchos países como los latinoamericanos con corrupción generalizada, la corrupción sólo puede ser entendida bajo el esquema de redes de corrupción institucionalizada.¹⁹

La existencia de redes de corrupción institucionalizada que persisten a través de tiempo presuponen un complejo sistema de intercambio de recursos políticos. A través de las redes, la corrupción se organiza a pesar de las regulaciones formales o de los controles burocráticos. Las redes sociales forman la base de la continuidad institucional que descarrila reformas y proporciona impunidad para aquellos que participan en actos corruptos.

Las redes sociales se componen de múltiples relaciones que se conforman en todos los grupos sociales de cualquier magnitud. Estas conexiones se forman con una variedad de propósitos: para intercambiar información, confianza, recursos, apoyo, etc. La forma en la cual un individuo está conectado a otras personas determina cuáles opciones tiene disponibles para actuar. Las redes conforman el capital social y éste es la suma de recursos, actuales o virtuales, que se asignan a un individuo o grupo por medio de una red de relaciones duradera y más o menos institucionalizada de asociación y reconocimiento recíproco. Los individuos que gozan de un capital social alto disponen de mayor cantidad y diversidad de contactos, por lo que gozan de mayores oportunidades de empleo, ganancias financieras y de apoyo. El capital social explica la corrupción sistémica o generalizada cuando se utiliza en contra de las estructuras, normas y organizaciones formales.

Enfoques adicionales han puesto el acento causante de la corrupción en las carencias, de desarrollo, de moralidad o de rendición de cuentas. Para muchos (desde Max Weber) la corrupción está vinculada a los procesos de modernización,

¹⁹ Moreno Ocampo, Luis. El Rasputín del Perú: la estructura informal de la red de corrupción de Vladimiro Montesinos. Perú 2002.

lo que trae aparejado que cuando las sociedades tienen más desarrollo tienen menos posibilidades de corrupción. Sin embargo, la experiencia empírica de muchos países industrializados con grandes problemas de corrupción no confirma esa tesis.

La tesis centrada en las organizaciones de Klitgaard también tiene relación con la ausencia de rendición de cuentas. Para Klitgaard la ecuación básica de la corrupción sería: Corrupción = monopolio de la decisión pública *más* discrecionalidad de la decisión *menos* rendición de cuentas. La ecuación tiene parte de razón pero no podemos desconocer que otros elementos o factores intervienen en la corrupción como la falta de publicidad en los procedimientos y en las decisiones, las asimetrías en la distribución del poder, las redes sociales orientadas a la corrupción, las condiciones del sistema normativo, etc.

En su estudio sobre la corrupción política en México, deslealtad o traición a las reglas del Estado, Morris dice que *“la corrupción involucra un acto racional por parte del funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común desde una perspectiva, consiste en un representante del Estado que actúa contra las reglas del Estado.”*²⁰

Lomnitz señala que *“la corrupción incluye a todas aquellas prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema normativo para el lucro personal”*. Los corruptos buscan fomentar estas contradicciones para luego enriquecerse con ellas, pero dicho enriquecimiento también los condena en el plano moral, la corrupción implica una apropiación privada e ilegítima del valor, resulta ideológicamente incómoda, ya que sustituye la producción de valor por trabajo con producción de valor por subversión al sistema normativo.²¹

Laporta contribuye con elementos adicionales al funcionamiento del fenómeno de la corrupción como que *“la corrupción genera un sentimiento de*

²⁰ Morris, Stephen D. Corrupción política en el México contemporáneo. Siglo XXI editores. México 1992.

²¹ Lomnitz, Claudio. Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México.

enajenación y cinismo que tiene consecuencias en términos de inestabilidad política y desconfianza hacia el sistema, la percepción del fraude a las leyes induce en los ciudadanos la actitud pícara del que trata de encontrar atajos al margen de la ley, con lo que los esquemas generales de cooperación política, social y económica se resienten y los gobernados se ven obligados a redactar normas, más procedimientos que llevan directamente a la sobrerregulación, que es, a su vez un caldo de cultivo de la corrupción. La corrupción produce, en términos generales ineficiencia social y también ineficiencia en términos de satisfacción de los intereses particulares de los que evaden las reglas porque el costo que pagan esos agentes por actuar en un medio corrupto acaba afectando a su economía por la cantidad de recursos innecesarios y preocupaciones estúpidas que es preciso utilizar para moverse en él, además de pagar el costo, deben enfrentarse todavía a la distorsión que el incremento de reglas producido por la corrupción genera en el funcionamiento ordinario de la sociedad.”²²

De acuerdo con Ackerman, “la corrupción tiene costos en términos del PIB y en términos de afectación a las condiciones de un mercado justo, esto sin dejar de advertir los daños que produce a la confianza social, al prestigio y legitimidad de las instituciones. Los altos niveles de corrupción se hallan asociados con menores niveles de inversión como porcentaje del producto nacional bruto (PNB). Los índices de corrupción guardan una relación con altos índices de evaluación de la ineficiencia burocrática como el número de trámites burocráticos y la calidad del sistema judicial. Existe la tendencia en los países altamente corruptos a gastar menos en educación. El impacto de la corrupción limita las políticas industriales a la mitad. La corrupción actúa como un impuesto regresivo sobre el PIB.”²³

A continuación se presenta una tabla resumen de las visiones teóricas de la corrupción encontradas durante el presente trabajo de investigación:

²² Laporta, Francisco. La corrupción política. Alianza Editorial. Madrid, 1997.

²³ Ackerman, Susan-Rose. La Corrupción y los gobiernos, causas, consecuencias y reforma, siglo XXI. España Editores, Madrid, 2001

Visiones teóricas de la corrupción	
Enfoque moral-individualista	Se limita a la crisis de valores. La solución está en el llamado a la conciencia de las personas
Delictivo-formalista	Subraya el carácter formal de la corrupción entendida como acción delictiva de funcionarios.
Estatal-rentista	Intervencionismo estatal en la economía como generadora de inmovilismo, ineficiencia y corrupción. Para evitar la corrupción en este enfoque debe seguirse la siguiente regla: menor intervención del Estado en la economía y mayor privatización dará menos corrupción.
Enfoque anómico-sociales	No superan los márgenes de la óptica de la desviación social vinculada a la licitud.
Aproximación moralista	Define a la corrupción desde el punto de vista moral otorgando su origen en la naturaleza humana.
Aproximación Integracionista	Bajo esta visión, la corrupción suple carencias funcionales de las estructuras oficiales y se convierte en un elemento de estabilidad en un sistema social, político y económico.
Aproximación del Nuevo Institucionalismo	Bajo esta visión los actores políticos son individuos que reflejan los valores de las instituciones a las que están vinculados.
Aproximación legalista	Relaciona el quebrantamiento de las reglas como un acto corrupto. Bajo esta premisa la apreciación de la corrupción como un acto ilegal se modificará de país en país.
Aproximación económica	Indica que para que se cometa un acto de corrupción, se requiere de dos personajes o agentes. El agente principal, es quien está al frente de un organismo gubernamental y representa los intereses públicos. El agente secundario cuenta con valores menos escrupulosos ya que tiene intereses particulares. Finalmente, ambos agentes actúan de acuerdo a sus respectivos intereses personales.
Modelo PAC	Entiende que la corrupción ocurre cuando un agente (el

Visiones teóricas de la corrupción	
(Principal, Agent, Client) derivado de la obra de Klitgaard	<p>empleado público) se apropia de algún beneficio público, sea financiero o de otra índole y no lo transfiere al principal (estado nacional).</p> <p>La ecuación básica de la corrupción sería: Corrupción = monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión menos rendición de cuentas.</p>
Modelo de Redes (Moreno Ocampo)	A través de las redes, la corrupción se organiza a pesar de las regulaciones formales o de los controles burocráticos.
Modernización (Max Weber)	La corrupción está vinculada a los procesos de modernización. Cuando las sociedades tienen más desarrollo tienen menos posibilidades de corrupción.
Ambigüedades o contradicciones en el Sistema (Lomnitz)	La corrupción incluye a todas aquellas prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema normativo para el lucro personal. Los corruptos buscan fomentar estas contradicciones para luego enriquecerse con ellas
Laporta	La corrupción genera un sentimiento de enajenación y cinismo que tiene consecuencias en términos de inestabilidad política y desconfianza hacia el sistema, la percepción del fraude a las leyes induce en los ciudadanos la actitud pícara del que trata de encontrar atajos al margen de la ley. Los gobernantes se ven obligados a redactar más normas y procedimientos que llevan a la sobrerregulación, que es, a su vez un caldo de cultivo de la corrupción.
Costos económicos (Ackerman)	Altos niveles de corrupción están asociados con menores niveles de inversión. Los índices de corrupción guardan relación con altos índices de evaluación de la ineficiencia burocrática. La corrupción actúa como un impuesto regresivo sobre el PIB.

II. Capítulo II Antecedentes

II.1 Origen del movimiento anticorrupción, a favor de la transparencia y el acceso a la información

Se dice que el primer acto que fue considerado como un acto corrupto fue el soborno. El primer registro de ley o normativa contra la corrupción se encontró en el antiguo Egipto, cuando se crea una ley en contra del soborno la cual declaraba que *“cualquier juez que aceptara una recompensa de un litigante y se negara a escuchar al adversario era culpable de crimen en contra de la justicia y sujeto a pena capital”*.²⁴

En la democracia de Atenas, existían ciertos mecanismos para controlar el poder, como el *ostracismo* que consistía en una deliberación en la asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública, pero servía también como un mecanismo de voto de confianza. El *euthinay* era otro mecanismo por el cual se revisaban las cuentas de fondos públicos administradas por algún funcionario al término de su gestión. El *eisangelia* y el *aphofasis* eran mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos como la traición o el intento por derrocar el sistema democrático. Por último, el *graphe paranomon* era un mecanismo de protección contra el mayoritarismo en la asamblea. Si la asamblea aprobaba un decreto propuesto por algún ciudadano, y éste resultaba violatorio de la ley o afectaba el interés general, el decreto era nulificado y el proponente del mismo se hacía acreedor a un castigo.

Con el Renacimiento (inicia hacia el 1400), se rompe con la concepción medieval del mundo, se da el descubrimiento de América, la invención de la imprenta por J. Gutenberg, inicia el movimiento filosófico denominado humanismo, pasando entonces el hombre a ser el centro de atención y surgen los grandes

²⁴ Macías Flores, Magally. Dos Casos de Corrupción del Gobierno Mexicano: FOBAPROA y PEMEXGATE. Capítulo 1. La Corrupción y su historia. Colección de Tesis Digitales, Universidad de las Américas, Puebla. Puebla, México 2010.

pensadores y artistas como Nicolás Copérnico, Miguel Ángel, Cervantes, Shakespeare, Galileo Galilei, Rembrandt, Isaac Newton y Goya. Sin embargo la corrupción continuó, especialmente en la iglesia católica, particularmente en el alto clero, pues si bien hubo papas como Nicolás V, fundador de la Biblioteca Vaticana, una buena parte de ellos mostraban relajación moral y política, como Alejandro VI (Rodrigo Borgia), quien sobornó a los miembros del Colegio Cardenalicio para llegar al poder y concedió poder, títulos y riqueza a sus hijos y a sus numerosas amantes. Mario Puzo, quien escribió un libro llamado: *“Los Borgia, la primera gran familia del crimen”* afirma que esta poderosa familia veneciana fue la primera en crear un imperio basado en el asesinato y la corrupción.

Los orígenes de la transparencia se remontan a los siglos XVII y XVIII en Europa con un movimiento intelectual conocido como la “Ilustración”.²⁵ Este movimiento consideró a la razón como la herramienta primordial a través de la cual los seres humanos pueden acceder al conocimiento verdadero y mejorar su condición. La Ilustración desembocó en la revolución francesa.

Immanuel Kant (1724 – 1804) fue el primero en señalar la profunda relación que existe entre la moral y la transparencia estableciendo que *“todas las acciones que afectan el derecho de los seres humanos son injustas si los principios que las guían no soportan ser publicados”*. Lo cual quiere decir que la transparencia es un instrumento para generar e incentivar diálogo entre las partes involucradas e interesadas, ya que se establece un lenguaje común que se da dentro del mismo marco de referencia al poseer la misma información al respecto de un mismo tema.

²⁵ La Ilustración fue una época histórica y un movimiento cultural e intelectual europeo – especialmente en Francia e Inglaterra- que se desarrolló desde fines del siglo XVII hasta el inicio de la Revolución francesa, aunque en algunos países se prolongó durante los primeros años del siglo XIX. Fue denominado así por su declarada finalidad de disipar las tinieblas de la humanidad mediante las luces de la razón. El siglo XVIII es conocido por ese motivo, como el Siglo de las Luces.

El movimiento de la ilustración fue el marco intelectual en el que se producirían la Guerra de Independencia de Estados Unidos, la Revolución Francesa y la Revolución Industrial, el capitalismo y el nacimiento del socialismo.

Al llegar la revolución industrial, que se inicia en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII, emerge una nueva clase social, la burguesía que adquiere conciencia de su poder económico. El avance de la tecnología cambió la forma de producción, pues hasta entonces el hombre sólo había utilizado herramientas, y también el consumo, pues con la máquina de vapor se crearon la locomotora y el barco de vapor, pudiéndose transportar más rápido y lejos los productos. Aumentaron las relaciones comerciales y, al mismo tiempo, las prácticas ilegales, una vez que el sector empresarial y por lo tanto, los gobiernos buscaban cada vez mayor producción, más ganancias y más poder.

Surge la economía política²⁶ como ciencia moderna gracias a las aportaciones de los fisiócratas y sobre todo del liberalismo de Adam Smith (1723 - 1790) y su obra "*La Riqueza de las Naciones*".

La rendición de cuentas nace con la democracia representativa, en especial con el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución estadounidense de 1789. La rendición de cuentas implica delegación de autoridad del electorado a sus representantes.

Para prevenir que una rama del poder se convirtiera en suprema, y para inducirlas a cooperar, los sistemas de gobierno que emplean la separación de poderes se crean típicamente con un sistema de "*checks and balances*" (controles y contrapesos). *Checks and balances* se refiere a varias reglas de procedimiento que permiten a una de las ramas limitar a otra con el objetivo de lograr un equilibrio.

²⁶ El término Economía Política fue introducido por primera vez por Antoine de Montchrestien en 1615 y se utilizó para el estudio de las relaciones de producción, especialmente entre las tres clases principales de la sociedad capitalista o burguesa: capitalistas, proletarios y terratenientes.

El diseño constitucional de pesos y contrapesos cuyas pautas eran el federalismo y la separación de poderes, no tenía otra justificación que la preocupación por supervisar el poder y el temor por la eventualidad de que una facción lograra imponerse sobre la nación.

La separación o división de poderes es una ordenación y distribución de las funciones del Estado, en la cual la titularidad de cada una de ellas es confiada a un órgano u organismo público distinto.

El gobierno representativo introdujo dos ideas novedosas: la soberanía popular y la representación. Dado que la soberanía residía en el pueblo, éste contaba con la facultad para delegar autoridad al gobierno para legislar y promover el interés general. En contrapartida, el pueblo contaba con el derecho para exigir cuentas a sus representantes.

Con la llegada al poder de Napoleón Bonaparte (1769-1821) se experimentó un retorno a las prácticas corruptas de etapas anteriores. Napoleón solía decir a sus ministros que les estaba concedido robar un poco, siempre que administrasen con eficiencia.²⁷ Talleyrand el emperador francés decía de él que era *“el hombre que más ha robado en el mundo. Es un hombre de talento, pero el único modo de obtener algo de él es pagándolo”*.²⁸

Por todo el mundo, pero especialmente en Latinoamérica, con el colonialismo se impusieron formas de gobierno caracterizadas por administraciones deficientes y abuso de poder, lo que abiertamente propiciaba la corrupción. Gustavo Coronel menciona que *“en 1813 Simón Bolívar, mientras*

²⁷ Stop Corruption. Historia de la corrupción en el mundo. Barcelona, España, 2013. <http://www.stop-corrupcio.com/que-preven-las-leyes/concepto-de-corrupcion/historia-de-la-corrupcion>

²⁸ Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord, más conocido como Talleyrand, (París, 1754 -1838) fue un sacerdote, político, diplomático y estadista francés, de extrema relevancia e influencia en los acontecimientos de finales del siglo XVIII e inicios del XIX, logrando desempeñarse en altos cargos políticos y dentro de la jerarquía de la iglesia católica, durante el reinado de Luis XVI, posteriormente en la Revolución Francesa, luego en la era del Imperio napoleónico, y finalmente la etapa de la restauración monárquica, con el advenimiento de la Monarquía de Julio y el reinado de Luis Felipe I.

*luchaba en la guerra de independencia contra España, firmó un decreto en el que estipulaba la pena de muerte para quienes fueran hallados culpables de corrupción en la primera República de Venezuela y en 1826 firmó otro que definía la corrupción como la violación del interés público y establecía la pena de muerte para todo funcionario público culpable de robar diez pesos o más, debiendo también ser ajusticiados los jueces que no cumplan con el decreto”.*²⁹

En el siglo XX, la llegada de los totalitarismos reforzó las prácticas corruptas de los gobernantes. Con el fascismo y el comunismo, la corrupción entra a formar parte del funcionamiento del Estado

Al expandirse los mercados hubo una acelerada urbanización y se operó un cambio en las finanzas, apareciendo las grandes empresas y los monopolios que concentraron el capital y emergen los bancos internacionales.

Las grandes compañías internacionales empezaron a pagar sobornos en el exterior de sus países, logrando millonarios contratos de instancias gubernamentales con lo que la corrupción, mediante licitaciones y asignaciones de contratos llegó a representar un factor importante para el crecimiento económico.

II.2 Construcción del marco legal para la rendición de cuentas, la transparencia y la lucha contra la corrupción

El término *impeachment* literalmente significa *bochorno*, y tiene su origen en la Edad Media, cuando el parlamento inglés lanzó acusaciones contra el rey y sus colaboradores por derrocar caudales públicos, avergonzándolos. Las traducciones al inglés más comunes son *moción de censura*, *impugnación*, *impedimento*, o *acusación pública*. El *impeachment* es el antecesor del *juicio político*.

²⁹ Coronel, Gustavo. Corrupción, administración deficiente y abuso de poder en la Venezuela de Hugo Chávez. Cato Institute. Venezuela 2006.

Señala el Diccionario Merriam Webster de la lengua inglesa que el verbo *to impeach* posee las siguientes acepciones: 1. *Establecer una acusación contra...*, 2. *Establecer cargos de comisión de un crimen o una falta, específicamente, acusar a un servidor público ante un tribunal competente por una actuación incorrecta* y 3. *Remover de su cargo a un servidor público por una actuación incorrecta...*”

Después de su manifestación en la Edad Media, se encuentran prácticas de *impeachment* en Inglaterra en los siglos XIII y XIV. En esa época se dieron varios incidentes que dieron forma a esa figura jurídica, a partir de la remoción de funcionarios públicos por parte del Rey, con el consentimiento del Parlamento.³⁰ Se instituyó para poder juzgar a los altos cargos de la Corona. La Cámara de los Comunes era la encargada de iniciar el proceso, aunque el juicio se llevaba en la Cámara de los Lores. El juicio político inglés acarrea sanciones administrativas e incluso penales. Sin embargo, desde hace dos siglos no ha habido ningún *impeachment* en el Reino Unido. La evolución del régimen provocó que el jefe de estado perdiera parte de su poder, de modo que debe rendir cuentas ante el parlamento.

En la primera constitución de los Estados Unidos (1787), se empleó el concepto de *impeachment*, el cual consideraba a la traición, el soborno y la corrupción como actos a ser juzgados y castigados por la ley. Este concepto únicamente fue aplicado para el presidente y los jueces. El primer artículo de la Constitución de los Estados Unidos garantiza que los altos funcionarios puedan ser procesados por mandato de la Cámara de Representantes a causa de delitos graves, a excepción de los miembros del legislativo (sin imposición de sanciones penales). Al igual que el modelo británico, una vez que el Congreso abre el proceso, es el Senado quien se encarga de llevar a cabo el juicio. Para condenar al acusado, son necesarias las dos terceras partes de los votos de los senadores.

³⁰ Romney , Matthew R. The Origins and Scope of Presidential Impeachment. Disponible en URL: <http://warisacrime.org/node/35106>.

Este castigo consiste en la destitución del acusado y su inhabilitación para desempeñar otros cargos públicos.

El juicio político se creó como un mecanismo jurídico para el control de la responsabilidad de los gobernantes al ejercer sus funciones, o un mecanismo de control en el ejercicio de la función pública. Hasta ahora el juicio político se ha aplicado en el Presidente de la República o su equivalente, por ser este el cargo más importante en los sistemas democráticos.³¹

En 1934 el Congreso de los Estados Unidos emitió el acta Anti-Racketeering para penalizar la extorsión y el crimen organizado y para proteger el comercio de amenazas, violencia y coerción. Dicho estatuto se mantuvo sin cambios hasta 1946 cuando el congreso emitió el Acta Hobbs que prohibió dos tipos de conducta: la extorsión a través del uso de fuerza o amedrentamiento, y la extorsión so pretexto de poderes oficiales. Dichas actas se convirtieron en las predecesoras de los que hoy conocemos como la lucha anticorrupción en el mundo.

A partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial (1945) se dio un mayor crecimiento poblacional, lo que originó una acelerada urbanización y degradación del medio ambiente, y el encarecimiento de las materias primas y los recursos energéticos, aunque con el avance de la ciencia y nuevas tecnologías se dieron cambios importantes en los ingresos de la población y en la forma del trabajo.

En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, (París, Francia) aprobó el documento titulado "*Declaración Universal de los Derechos Humanos*", (DUDH) que son un conjunto de normas y principios establecidos como garantía de la persona frente a los poderes públicos.

³¹ En Estados Unidos, de catorce procesos de *impeachment* iniciados a nivel federal, sólo cuatro han acabado con una resolución condenatoria. Sólo dos presidentes han sido juzgados mediante este procedimiento: Andrew Johnson (1868) y Bill Clinton (1998 – 1999), y los dos fueron absueltos. Richard Nixon interrumpió el proceso al dimitir de su cargo en 1974 tras la aprobación de su *impeachment*.

En la DUDH se recogen en 30 artículos los derechos humanos considerados básicos, derechos de carácter civil, político, social, económico y cultural, que se integraron a partir de la carta de San Francisco de 1945. En su artículo 19 se habla del derecho de acceso a la información:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

A partir de la inclusión del derecho a la información en la DUDH, la información se transforma en una *garantía supranacional*.³² De esta manera, el derecho a recibir y emitir información encuentra una protección frente a los intentos estatales por suprimir o restringir el alcance de esta libertad fundamental de todos los individuos.

Inspirada en la DUDH, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, mejor conocido como la *“Convención Europea de Derechos Humanos”* (CEDH), fue adoptado por el Consejo Europeo el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953. Tiene por objeto proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas sometidas a la jurisdicción de los Estados miembros, y permite un control judicial del respeto de dichos derechos individuales. Su artículo 10, se encarga del derecho a la información:

“Artículo 10.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar

³² La supranacionalidad es un sistema político en el cual determinados gobiernos nacionales ceden parte de sus atribuciones de gobierno (en mayor o menor medida, dependiendo del grado de supranacionalidad) a otros organismos de gobierno que afectan a más de una nación.

informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras...”

La CEDH ha sido modificada por diversos protocolos adicionales que han añadido el reconocimiento de otros derechos y libertades al listado inicial o han mejorado las garantías de control establecidas. El número de Estados miembros se ha ido incrementando hasta abarcar casi todo el continente europeo.

Aunque no es un documento obligatorio o vinculante para los Estados, la DUDH sirvió como base para la creación de las dos convenciones internacionales de la ONU, que fueron llamados “Pactos de Nueva York o Pactos Internacionales de Derechos Humanos”, dos tratados internacionales sobre derechos humanos adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 2200A (XXI), del 16 de diciembre de 1966: el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). La unión de estos pactos con sus protocolos correspondientes y la DUDH comprende lo que se ha denominado “Carta Internacional de los Derechos Humanos”. Mientras que la DUDH constituye, generalmente, un documento orientativo, los Pactos son tratados internacionales que obligan a los Estados firmantes a cumplirlos. El PIDCP ratifica la libertad de expresión en su artículo 19:

1. *“Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
2. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”³³*

³³ Sieghart, Paul. The International Law of Human Rights. Oxford University Press. USA 1983.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica o CADH) fue suscrita, tras la *Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos*, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José en Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Es una de las bases del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos.³⁴

La CADH establece la obligación, para los Estados parte, del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Como medios de protección de los derechos y libertades, la CADH establece dos órganos para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de la Convención: la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

A la fecha, veinticinco naciones se han adherido a la Convención: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

En 1970 durante la administración de Richard Nixon, se firmó un estatuto federal, en contra del soborno. The “*Racketeering Influence and Corrupt Organization Act*” (RICO), tuvo como uno de sus principales propósitos el convertir el soborno en un problema federal, y simultáneamente brindar de mayor autonomía a los abogados de distrito encargados de perseguir a todo aquel que estuviese inmiscuido en cualquier tipo de soborno.

³⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Costa Rica 1969. Organización de los Estados Americanos. Washington. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

En la esfera internacional, distintos países se dieron a la tarea de tomar acciones enfocadas a la lucha para abatir los actos de soborno, como ocurrió en Suiza, Países Bajos, Dinamarca, Alemania, entre otros. Sin embargo, donde se realizaron mayores esfuerzos fue en los Estados Unidos, donde el Congreso dedicó mucho trabajo para recabar la mayor información posible que presentara pruebas en los casos de sospecha de soborno.

Así mientras los estadounidenses enfrentaban una crisis social desencadenada por la Guerra de Vietnam, se llevó a cabo la más grande investigación de corrupción entre las compañías multinacionales de origen estadounidense, mediante la cual se demostró que cierto número de estas compañías realizaban pagos ilegales a servidores públicos de gobiernos extranjeros.

El caso Watergate³⁵, implicó actividades ilegales en la administración de Richard Nixon durante la campaña electoral de 1972.³⁶

El caso del Corporativo de Aviones Lockheed se dio a conocer en junio de 1975, una vez que los auditores encontraron que dicha compañía había estado involucrada en un programa masivo de sobornos a oficiales de gobierno en el extranjero quienes compraban este avión. Los países involucrados fueron Arabia Saudita, Japón, Italia y los Países Bajos.

La United Fruit Company, se convirtió en una fuerza política y económica determinante en países de América Latina, ejerciendo influencia sobre gobiernos y partidos políticos para mantener sus operaciones con el mayor margen posible de

³⁵ A partir del escándalo Watergate, el sufijo "gate" se comenzó a utilizar para nombrar a otros casos de corrupción no sólo en Estados Unidos, sino también en otros países, como por ejemplo: Yomagate (Argentina), Pemexgate (México), Climagate (Inglaterra), Moggigate (Italia), EREgate (España), Angolagate (Francia y Angola), Piñeragate y Mop-gate (Chile), Petrogate (Perú), Railgate (Canadá), etc.

³⁶ La Cámara de Representantes inició un proceso de impeachment contra Nixon el 27 de julio de 1974, por obstrucción de justicia, abuso de poder y desacato.

ganancias, al extremo de auspiciar golpes de estado y sobornar políticos (1924 – 1975). Actualmente es conocida como “*Chiquita Brands International*”.

Los escándalos de soborno en el exterior, llevó a parte del gobierno estadounidense demandar una prohibición directa para atacar los sobornos realizados por las compañías estadounidenses en el exterior. Igualmente, hicieron un fuerte llamado de atención a los gobiernos extranjeros para con las actuaciones de sus respectivos servidores públicos.

En 1977, durante la presidencia estadounidense James Earl Carter se decretó el Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) que prohibía a las compañías estadounidenses ofrecer sobornos a oficiales de gobiernos extranjeros. La Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero es una ley federal aprobada en 1977 para prohibir que las compañías paguen sobornos a oficiales de gobiernos y figuras políticas de países extranjeros para lograr sus negocios. Existen dos grupos de disposiciones de la FCPA: las disposiciones anti-corrupción, a cargo del Departamento de Justicia, y las disposiciones contables, a cargo de la Comisión de Valores.³⁷

La creación de la FCPA fue la primera en su tipo a nivel mundial y la primera en traspasar la frontera nacional debido a que además de que el gobierno estadounidense podía castigar los actos de soborno cometidos por sus compañías, de igual forma perseguía a las compañías extranjeras que colaboraran en la realización de dichas acciones. Esta acta brindó al concepto de soborno un significado legal dentro del sistema internacional de naciones, hecho que marcó el comienzo de una nueva era en la prevención de actos de corrupción a nivel internacional.

Debido a que esta prohibición ponía en desventaja a las empresas estadounidenses frente a sus competidores de otros países, la diplomacia

³⁷ Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América. <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/>

americana vio la necesidad de buscar una cooperación multilateral en el tema del soborno a nivel mundial, y comenzó a fomentar que se adoptaran leyes similares en otras naciones.

La Organización de las Naciones Unidas fue el primer foro internacional donde el gobierno estadounidense buscó el respaldo para la FCPA, sin embargo, lo único que se obtuvo fue un acuerdo denominado el Acuerdo de Pagos Ilícitos (Agreement Illicit Payment) en 1979, el cual prohibía el soborno a los servidores públicos, incluyendo aquellos eximidos de la misma FCPA.

Alrededor de 1981, el gobierno estadounidense dio inicio a una serie de negociaciones para lograr que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE)³⁸ implementara un acuerdo sobre pagos ilícitos en las transacciones comerciales internacionales. Pero varios países miembros expresaron su desacuerdo.

Una vez que la corrupción se convirtió en un tema de la agenda internacional, creció el interés por su delimitación y estudio. Al principio a la corrupción se le identificó con términos como perversión, degradación y vicio. Así, la corrupción tenía un sentido moral, en el que se ve a la sociedad como moralmente corrupta, en donde cada vez con mayor intensidad, la virtud cívica y la responsabilidad social son desplazadas por la competencia entre los entes sociales y económicos por favores, o premios económicos.

Más adelante se le vio a la corrupción como el aceite necesario para activar mecanismos trabados, en particular aquellos donde existía el patrimonialismo, clientelismo o nepotismo donde por costumbre la corrupción era parte de lo cotidiano.

³⁸ La OCDE fue fundada en 1961 y agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

La corrupción dejó de ser considerada como el aceite de algunos sistemas políticos cuando se hicieron públicos una serie de escándalos en países de tradición democrática como ocurrió en Francia, España, Italia y Alemania.

En Francia en 1991 se descubrió el financiamiento de la campaña presidencia de Francois Mitterrand (1988) mediante el uso de facturas falsas.³⁹

En España 1997 se descubrieron financiamientos ilegales al Partido Socialista Obrero Español por medio de informes fantasma. Se trató del escándalo conocido como Filesa. Un conglomerado de empresas cobraba informes inexistentes a compañías que pretendían favores del Gobierno de Felipe González (adjudicaciones de contratos). Estos fondos irregulares ascendieron, según la sentencia del Tribunal a 1.2 millones de pesetas o más de 13 millones de euros, en la actualidad. El dinero fue utilizado para financiar las campañas del PSOE en las elecciones generales y europeas de 1989. Ocho personas resultaron condenadas por financiamiento ilegal.

En 1992 fue destapado el escándalo financiero conocido como Tangentópolis. Las autoridades judiciales ordenaron una exhaustiva investigación criminal contra la corrupción generalizada y los sobornos en la administración pública italiana, la política y los altos círculos empresariales. Se revelaron conexiones entre la mafia siciliana y más de cuarenta parlamentarios, así como el pago de fuertes sumas de dinero por parte de compañías italianas al gobierno de Craxi y a políticos para obtener a cambio contratos públicos, privilegios fiscales y comerciales. El dinero pagado sirvió para financiar a los partidos políticos, realizar pagos a políticos y al propio Craxi quien no negó haber recibido dinero para financiar a su partido. En 1994 Craxi fue condenado a 8 años de prisión e inhabilitación perpetua para ejercer cargos públicos en Italia, acusado de los cargos de corrupción y financiamiento ilegal. Según revelaron las investigaciones,

³⁹ El 8 de mayo de 1988, Mitterrand obtuvo la reelección en las elecciones presidenciales contra Jaques Chirac con un 54% de los votos.

el monto que recibió el Partido Socialista de Italia por sobornos y prebendas de todo tipo entre 1987 y 1990 ascendió a 187,000 millones de Liras.⁴⁰

Helmut Kohl, canciller alemán entre 1982 y 1998, fue investigado judicialmente, acusado de incurrir en malversación de fondos, al haber aceptado al menos dos millones de marcos en donaciones ilegales entre 1993 y 1998, por un traficante de armas, a su partido.⁴¹

La empresa Enron Corporation, con sede en Houston, Texas, originalmente se dedicaba a la administración de gasoductos dentro de los Estados Unidos; luego expandió sus operaciones como intermediario de contratos de futuros y derivados de gas natural y desarrollo, construcción y operación de gasoductos y plantas de energía por todo el mundo. En su momento la revista Fortune la nombró como *la empresa más innovadora de los Estados Unidos* durante cinco años consecutivos, entre 1996 y 2000, además apareció en su lista de los 100 mejores empleadores en el año 2000.⁴²

La reputación de Enron comenzó a decaer debido a rumores de pago de sobornos y tráfico de influencias para obtener contratos en América Central, América del Sur, África, las Filipinas y la India. Simultáneamente, se conoció de una serie de técnicas contables fraudulentas, avaladas por su empresa auditora.

En agosto de 2000, Enron logró una cotización de \$90.56 dólares por cada acción en la bolsa. Iniciado el año 2001, las acciones de la empresa cayeron hasta 30 dólares, cuando surgieron rumores de que sus ganancias eran el resultado de negocios con sus propias subsidiarias, una práctica que le permitía "maquillar" gigantescas pérdidas. Enron llegó al borde de la bancarrota en noviembre de 2001; solicitó protección por bancarrota en Europa y Estados Unidos. Desde

⁴⁰ Biografías y Vidas. www.biografiasyvidas.com/biografia/c/craxi.htm Biografía de Bettino Craxi.

⁴¹ Historias Siglo 20. <http://www.historiasiglo20.org/BIO/kohl.htm>

⁴² <http://es.wikipedia.org/wiki/Enron>

entonces, la palabra "Enron" se convirtió, para la cultura popular, en un sinónimo del fraude empresarial.

El destape de actos de corrupción por parte del sector político e industrial estadounidense tuvo efectos negativos para el país, ya que dañó la imagen democrática, su política exterior, así como la confianza en la integridad financiera de sus empresas, lo que apuró a los líderes económicos estadounidenses a acelerar acciones contra prácticas corruptas.

A partir de la serie de escándalos de corrupción quedó demostrado que la corrupción lejos de ser una condición única de países en vías de desarrollo se trataba de un problema generalizado.

El incremento de la actividad transnacional de las empresas, empujado por el proceso de globalización, hizo que el combate a la corrupción en empresas privadas se tratara como un tema de coordinación internacional.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes (DUDHE) surge de un proceso de diálogo de diversos componentes de la sociedad civil, y fue organizado por el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña en el marco del Foro Universal de las Culturas (Barcelona 2004). La idea de esta declaración es que la sociedad desempeña un papel fundamental en la discusión internacional de los retos sociales, políticos y tecnológicos. La DUDHE es aprobada el 2 de noviembre de 2007, en el marco del Forum Internacional de las Culturas en Monterrey (México).⁴³

Los *derechos emergentes* suponen una nueva concepción de la participación de la sociedad civil, dando voz a organizaciones y agrupaciones nacionales e internacionales que tradicionalmente habían tenido poco o ningún peso en la configuración de las normas jurídicas, como las Organizaciones No

⁴³ http://www.idhc.org/esp/1241_ddhe.asp

Gubernamentales (ONG), los movimientos sociales y las ciudades, frente a los retos sociales, políticos y tecnológicos que plantea la globalización y la sociedad global. La DUDHE buscó responder a los retos de la sociedad global y actuar desde el punto de vista de la ciudadanía participativa.

El origen de la transparencia como una derivación del derecho de acceso a la información, se convirtió en el camino para abatir la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas. Se abrió la posibilidad para la ciudadanía de utilizar las leyes de acceso a la información y la transparencia como herramienta para la toma cotidiana de decisiones que realizan las entidades gubernamentales día con día.

II.3 Las Convenciones Internacionales Anticorrupción

El fin de la Guerra Fría (1947 – 1991) permitió generar nuevos cuestionamientos sobre el papel del Estado en el sistema internacional de naciones. Después de la Guerra Fría, las organizaciones internacionales se desarrollaban como agencias de gobernanza global con cierta autonomía de los Estados, y aumentaba su poder regulatorio.

Los organismos internacionales emitieron desde entonces una serie de recomendaciones encaminadas al *Buen Gobierno*.⁴⁴ El concepto de Buen Gobierno se difundió desde principios de los años 90 a raíz de un estudio realizado por el Banco Mundial en 1992 sobre la crisis y el crecimiento sostenido en África Subsahariana y la importancia del mencionado buen gobierno en el desarrollo económico. Según el estudio, el fracaso en países africanos de las políticas de ajuste estructural se habría debido a la ausencia del Buen Gobierno. Este mal gobierno se caracteriza por problemas como la falta de responsabilidad, de rendición de cuentas en los poderes públicos, de transparencia, de la escasa

⁴⁴ El Buen Gobierno se define como una forma del ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho, que revela la determinación del gobierno en utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social.

capacidad de previsión de los políticos y funcionarios y de la ausencia del estado de derecho.

El concepto de Buen Gobierno comenzó a ser utilizado por distintos organismos internacionales, en específico, las instituciones defensoras del llamado Consenso de Washington ⁴⁵ (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) que emplean esta noción para impulsar y presionar a las naciones a cumplir con ciertos parámetros a cambio de ayuda internacional. El Buen Gobierno no se centra en el régimen político, sino más bien en determinadas características del proceso de gobernabilidad. Así, los estudios sobre el buen gobierno, fueron determinando que la falta de transparencia y de rendición de cuentas en un país, llevaban al aumento desmedido de los índices de corrupción.

La rendición de cuentas se definió bajo la óptica del Buen Gobierno, como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal que implica sanciones en caso de incumplimiento.

En mayo de 1993, nace una organización no lucrativa nombrada Transparency International (TI) con sede en Alemania, que surge por iniciativa de un grupo de personas provenientes de distintas partes del mundo, algunas que con anterioridad habían sido miembros del Banco Mundial.⁴⁶

El primer documento de trabajo de TI fue el Libro de Consulta (Source Book), mismo que introdujo el concepto de “*Sistema de Integridad Nacional*” (SIN). Para TI, el Sistema de Integridad Nacional son todas aquellas instituciones y prácticas que funcionan de manera interrelacionada para proteger a la sociedad

⁴⁵ El Consenso de Washington fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson para describir un conjunto de diez fórmulas económicas, que constituyeron un paquete de reformas estándar para los países en desarrollo y en crisis; de acuerdo con el FMI, el BM y el Departamento del Tesoro de EEUU.

⁴⁶ http://transparency.org/about_us

de la corrupción y que ofrenden un enfoque de diagnóstico y una potencial solución para la corrupción.⁴⁷

TI, concibe a la corrupción como un fenómeno internacional, que para ser detenido debe ser medido, evaluado y expuesto sistemáticamente, sin consideraciones políticas o diplomáticas. TI, como otras organizaciones, se dio a la tarea, mediante encuestas y evaluaciones de entidades externas, de difundir la situación de la corrupción en todo el mundo y las maneras de combatirla, como una manera de presionar a los gobiernos a actuar.

La Unión Europea, por medio del Consejo Europeo, lanzó su iniciativa anti-corrupción durante la Conferencia Ministerial de Malta (1994). De ahí se obtuvo el establecimiento del Grupo Multidisciplinario en Corrupción (Multidisciplinary Group on Corruption, GMC) mismo que trabaja en el programa de Acción en Contra de la Corrupción. Este programa cubre gran parte de los aspectos internacionales de lucha contra esta problemática, del mismo modo, incluye una serie de medidas necesarias para el combate considerando un enfoque global y multidisciplinario.

En 1994 la OCDE realiza una serie de recomendaciones nombradas *Recommendations on Bribery in International Business Transactions*, mediante las cuales los países miembros podrían tomar ciertas medidas para detener, prevenir y combatir los sobornos de los servidores públicos extranjeros relacionados con los negocios a nivel internacional. Francia y Alemania criticaron el documento porque las recomendaciones no tomaban en cuenta los marcos legales de cada una de las naciones. De este modo, expusieron la necesidad de crear una convención que criminalizara la corrupción a nivel internacional. El 17 de diciembre de 1997, en París, se aprobó la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE. A la fecha, 39 países han firmado este documento, incluido México.

⁴⁷ <http://ww1.transparency.org/tilac/indices/estudios/>

El acaparamiento del tema de la corrupción dentro de las agencias de los organismos internacionales era irreversible, el estudio y análisis de la misma se expandió también a los organismo con presencia regional.

La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue suscrita en Caracas en marzo de 1996, en la cual los países que la aprobaron se comprometieron a introducir en sus legislaciones el delito de corrupción. La Convención de la OEA entró en vigor en 1999.⁴⁸

En 1999, la OCDE pidió a sus miembros mediante la Convención Anticorrupción que promulgasen leyes destinadas a prohibir el soborno a funcionarios públicos extranjeros. La Convención fue aprobada en nuestro país en 1997.

El Banco Mundial (BM) identificó cinco "*prácticas sancionables*": prácticas corruptas; prácticas fraudulentas; prácticas coactivas; prácticas en connivencia y prácticas de obstrucción. La implicación de una organización en cualquier de estas prácticas supondrá sanciones en lo relativo a los proyectos con fondos del BM.

En el 2004, el BM declaró que más de un billón de dólares estadounidenses se paga cada año en sobornos, de acuerdo a una estimación de los sobornos pagados en todo el mundo, tanto en países ricos como en países en desarrollo. Considerando que el PIB mundial en ese año fue de aproximadamente 30 billones de dólares, y que el soborno es sólo uno del costo total de la corrupción.⁴⁹

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)⁵⁰ es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante contra la corrupción. La UNCAC es conocida también como la Convención de Mérida por haber sido adoptada en esa ciudad en diciembre de 2003. La UNCAC entró en vigor el 14 de

⁴⁸ <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>

⁴⁹ <http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/precio.htm>

⁵⁰ http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

diciembre de 2005 y obliga a sus estados partes a aplicar medidas anti-corrupción, estas medidas tienen por objeto promover la prevención y aplicación de la ley. La UNCAC se integra por 126 Estados miembros.

En 1996 los estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron la Convención Interamericana Contra la Corrupción, (CICC), la cual entró en vigor en 1997. Además de anteponer la cooperación anti-soborno como prioridad, también proporcionó procedimientos para la cooperación en temas como la extradición, asistencia técnica y legal, el incremento de la transparencia en las adquisiciones gubernamentales, entre otros.⁵¹

Para dar seguimiento al cumplimiento e implementación de la CICC en 2001, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Internacional contra la Corrupción (MESICIC).

II.4 El movimiento anticorrupción, a favor de la transparencia y la rendición de cuentas en México

La ONU, la OCDE, el FMI, entre otras, tomaron a la corrupción como tema central de su trabajo. Con los países en desarrollo, esto repercutió en las exigencias hacia estos. Dichas organizaciones han presionado a México para que impulse con mayor énfasis la lucha en contra de la corrupción.

El modelo neoliberal implicó abrir la economía mexicana a los mercados internacionales, liberalizar las diversas actividades productivas que habían estado restringidas al Estado y a las compañías, mexicanas y eliminar regulaciones innecesarias que encarecían costos y restaban competitividad a la economía. A cambio de la modificación en estas políticas, el Fondo Monetario Internacional, enviaría a México un préstamo de alrededor de 50 billones de dólares para la estabilización de la economía mexicana. La apertura de la economía mexicana se

⁵¹ Portal Anticorrupción de las Américas, OEA. <http://www.oas.org/juridico/spanish/lucha.html>

hizo oficial en 1986 cuando se firmó el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles, (GATT). La adhesión a este acuerdo permitió incrementar las posibilidades de permanencia en estas medidas a largo plazo. El GATT es el antecedente de los que hoy conocemos como OMC, Organización Mundial de Comercio.

Los países miembros del GATT durante la Ronda de Uruguay (1986), lograron avanzar con un acuerdo sobre la transparencia, mismo que fue firmado por tan solo una cuarta parte de sus miembros. Posteriormente logró la aceptación de un Código de Integridad en 1993, el cual fue aceptado por los 150 miembros que para entonces la conformaban. El Código de Integridad contenía una lista vaga de pasos para prevenir la corrupción.

El 1977 se aprobó una nueva redacción para el art. 6 de la Constitución Mexicana: *“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.”*

En México el término *transparencia, informar, transparentar, acceso a la información gubernamental*, se incorporan al Plan Nacional de desarrollo 2000-2006, que en su página 34 menciona: *“El objetivo que se persigue es muy claro, se trata de lograr que el gobierno y la sociedad colaboren para erradicar, de una vez por todas, el mal que tanto daño ha hecho a nuestro país: la corrupción”*.

En 2001, el Grupo Oaxaca⁵², presentó el primer proyecto de ley de transparencia y acceso a la información, mismo que fue adoptado y apoyado en diciembre de 2001, por la Cámara de Diputados. Se propuso también la creación de un Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, como un órgano

⁵² El Grupo Oaxaca, surge el 26 de mayo de 2001, después del Seminario Nacional *“Derecho a la Información y Reforma Democrática”* realizado en Oaxaca, a raíz de que se integró una comisión técnica que emitió la *“Declaración de Oaxaca”* signada por instituciones académicas, organismos no gubernamentales y más de 70 medios de comunicación.

autónomo con presupuesto y patrimonio propio, con la finalidad de resolver en última instancia las controversias en materia de acceso a la información.

El 10 de junio de 2002, la Presidencia de la República anuncia el decreto a través del cual expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en vigor desde el 12 de junio de 2002. Con la Ley se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como un organismo del Poder Ejecutivo Federal con autonomía presupuestaria y de decisión. Dichos instrumentos crean los cimientos para construir una cultura de la transparencia y crean las bases de un sistema de rendición de cuentas a la sociedad, con el objetivo de combatir la corrupción y recuperar la confianza de la sociedad en sus instituciones.

En 2007 se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el que se estableció el derecho a la información pública como un derecho fundamental para los mexicanos.

En 2010, el Congreso de la Unión aprobó la *“Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares”*, lo cual amplió las facultades, atribuciones y responsabilidades del IFAI, al ser considerado como autoridad nacional en la materia. Con esto, el IFAI, modificó su nombre al de *“Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos”*.

El grupo de los países industrializados (G20) se comprometieron a combatir el soborno en el exterior, lanzando un plan anticorrupción. En 2012 México asumió la presidencia de este organismo sobre cooperación económica y financiera que agrupa a los más importantes países industrializados y emergentes.⁵³

⁵³ El Grupo de los 20 es un foro de 19 países, más la Unión Europea, que se reúne desde 1999, jefes de Estado, gobernadores de bancos centrales y ministros de finanzas. Está formado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Rusia, la Unión Europea, y 11 países recientemente industrializados (NIC) entre ellos, México.

En México, la libertad de prensa y/o de información está garantizada actualmente por el artículo 7o. Constitucional.

La información es hoy para la sociedad un modo de articular y compenetrar a sus integrantes como miembros de la colectividad. Desde esta perspectiva, la información se ha convertido en un elemento imprescindible de progreso y desarrollo de la sociedad, es decir, en una necesidad social y económica.

El derecho a la información es considerado como algo indispensable para el ejercicio de la ciudadanía, y se encuadra como una facultad jurídica, en el sentido, de que el ciudadano informado exige la intervención del Estado para solucionar problemas comunes.

III. Capítulo III El Sistema Nacional de Integridad

Como se mencionó en el primer capítulo, el Sistema Nacional de Integridad (SNI), son todas aquellas prácticas e instituciones que trabajan de manera interrelacionada y coordinada para combatir la corrupción, mediante el reforzamiento de la integridad y la rendición de cuentas.

Es necesario que en un sistema de integridad nacional se presenten los suficientes esfuerzos institucionales para lograr su objetivo, que es el de disminuir los índices de corrupción y reintegrar la confianza ciudadana en el trabajo de las instituciones gubernamentales.

El Concepto del SIN ofrece un nuevo enfoque de diagnóstico y de potencial solución al problema de la corrupción, una vez que en lugar de analizar el trabajo que pueden realizar instituciones por separado, se enfoca en las interrelaciones, la interdependencia, la coordinación y por lo tanto la efectividad combinada, para la obtención de resultados integrales.

Un SNI sólido y eficiente se basa en esfuerzos dirigidos a la transparencia y la rendición de cuentas de manera horizontal, de manera que el poder esté distribuido y ningún actor en particular detente un monopolio, y todos compartan responsabilidades, lo cual suena a la utopía del combate a la corrupción.

III.1 Pilares de un SNI

Transparencia Internacional (TI), propuso un método “simple” para crear un SNI, consistente en responder preguntas para poder analizar la corrupción en cada *pilar* del sistema, bajo el marco legal en el que se encuentra, lo que permite obtener un diagnóstico y acciones de solución para cada parte del SNI.

La construcción de un SNI implica la realización de una reforma nacional, y en cualquier proceso de reforma sustentable es crucial promover la integridad

nacional en términos globales. Al elevar los niveles de integridad nacional, se puede reducir la corrupción, esto debe sostenerse junto con otros esfuerzos por promover un desarrollo equitativo y sostenible.

En un SNI debe haber libertad de prensa, y esta debe ser responsable, es decir ser consciente de que se encuentra dentro de un sistema de legalidad, en el que puede responder de sus actos ante el sistema judicial. El sistema judicial (los jueces) debe rendir cuentas sobre su integridad y competencia ante otro órgano, un parlamento o una comisión de servicios judiciales. Este órgano es responsable ante otra entidad, y así hasta llegar al pueblo, mediante las elecciones, de esta manera, los vínculos de la rendición de cuentas une los elementos o pilares, que al hacerlo, se apoyan y fortalecen entre sí.

Bajo un sistema de rendición de cuentas horizontal, se crea un círculo virtuoso en el cual cada actor vigila y es vigilado, monitorea y es monitoreado. Sin embargo, el SNI no es tan simple de crear, el proceso es largo y requiere del trabajo de varias generaciones.

El SNI se puede visualizar como una casa que es sostenida por una serie de columnas o pilares, cada uno de los cuales representa un elemento individual del sistema. Se encuentran los pilares institucionales: el congreso (el parlamento), la oficina del contralor general (la Auditoría), el ombudsman (la CNDH), los medios de comunicación, la sociedad civil, el clero, etc. El sistema tiene herramientas básicas que las instituciones deben tener a su disposición para ser eficaces. Sobre el techo hay tres esferas, la calidad de vida, el cumplimiento de la ley y el desarrollo sustentable.

La casa está construida sobre cimientos que comprenden la conciencia pública y los valores de la sociedad. Si la conciencia pública es alta y los valores son fuertes, ambos serán buenos cimientos de la casa. Por otro lado si la sociedad es poco participativa, y no vigila, o si hay falta de valores, entonces los cimientos

serán débiles. El SNI se basa en la rendición de cuentas, la transparencia, la prevención y el castigo.

Los pilares institucionales de un Sistema Nacional de Integridad



Fuente: Transparencia Internacional. Es Sistema Nacional de Integridad. Source Book. Alemania 2001.

Sin un pilar se debilita, la carga de la casa será mayor para el resto de los pilares. Los pilares pueden variar de un país a otro, dependiendo de su marco normativo. Aun cuando hay variaciones, los pilares de la integridad más comunes en un país incluyen:

- El Poder Ejecutivo
- El Poder Legislativo
- El Poder Judicial
- La Administración Pública
- Los órganos reguladores
- Los organismos de vigilancia: la policía, comité de cuentas públicas, contralor general, defensor del pueblo, agencia anticorrupción, ministerio público, etc.
- La sociedad civil

- La academia
- El sector privado
- Los medios de comunicación
- Las agencias internacionales

III.2 Regulación, corrupción y el SNI

Una muestra común de la mala calidad de administración es la capacidad de las empresas para obtener beneficios por lobby o influenciar en la regulación. Existe una correlación alta y positiva entre el grado de corrupción y el tiempo dedicado al lobby, además, la corrupción depende de cuánto las regulaciones afectan la competitividad del mercado y de en qué medida son imprecisas o mal aplicadas.

En muchos países, las reformas económicas, además, han significado un gran costo social en la forma de menores salarios reales, menores recursos para la gestión pública y fiscalización. A la vez, se han abierto nuevos desafíos en las áreas de provisión de bienes públicos y regulación que han significado sustanciales poderes para el reformador. En este contexto, los incentivos a la corrupción han aumentado enormemente. Pero la capacidad del Estado para controlar el problema de gestión no se ha desarrollado a la par: el sistema de incentivos para los funcionarios públicos continúa siendo débil, de modo tal que los buenos empleados no son recompensados y los malos no son castigados, los mecanismos de información y evaluación son caros y se usan de manera aislada, y el desarrollo de instituciones que permitan verificar el uso del poder político y sirvan de balance a su accionar se ha retrasado. Más aún, algunos gobiernos enfrentan pocas restricciones para financiar su ineficiencia debido a la presencia de transferencias hechas por la ayuda externa, lo que a su vez incentiva la corrupción.

Hoy en día en ciertos sectores prevalece la idea de que los sobornos aceleran la prestación de servicios que otorga el gobierno y que pueden agilizar una economía lenta y sobre regulada.

Existe una correlación negativa entre la calidad del marco regulatorio y la corrupción. La corrupción eleva los costos de bienes y servicios, promueve inversiones improductivas y lleva al empeoramiento de la calidad de los servicios. Para que ambas variables mejoren, es necesario perfeccionar la regulación y reducir los tiempos de la tramitología. La combinación de una mala regulación que alimenta la corrupción es una fórmula para el subdesarrollo.

Una forma de medir o en la que se expresa la buena o mala regulación es la facilidad o no con la que se pueden hacer negocios en un país. La buena regulación reduce los costos de transacción y operación de empresas y negocios, lo que eleva la productividad y eficiencia empresarial. La mala regulación obstaculiza la creación de empresas y conlleva a la pérdida de competitividad. Uno de los efectos más dañinos de una regulación deficiente y onerosa, es que promueve la corrupción, ya que una mala regulación propicia abusos de poder.

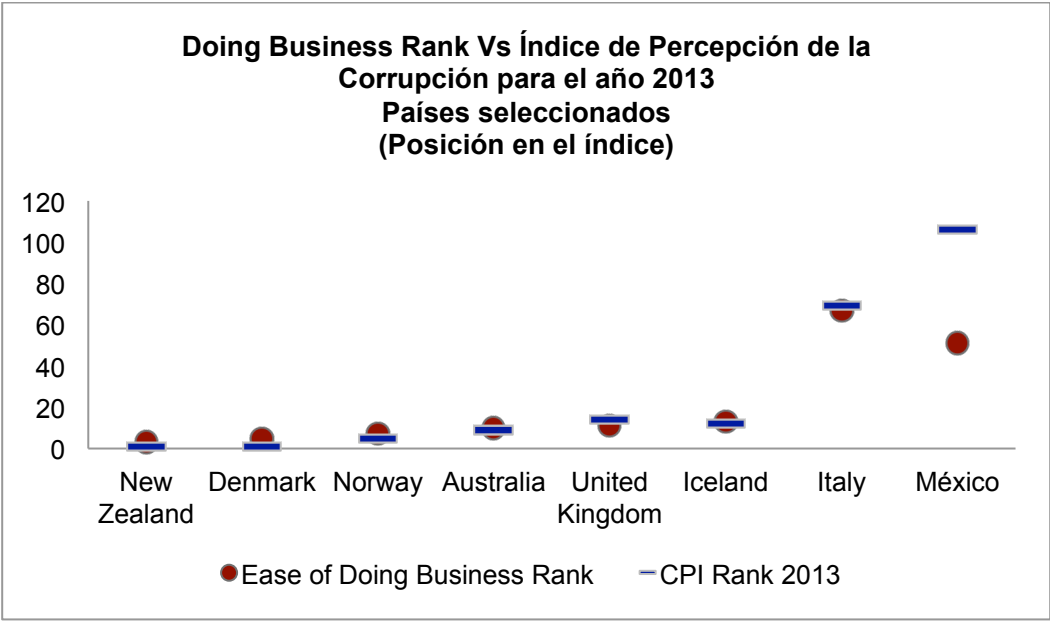
Desde 2006, el BM realiza el proyecto *Doing Business (Haciendo Negocios)*, que proporciona una medición de las regulaciones para hacer negocios y su aplicación en 189 economías y en algunas ciudades seleccionadas en el ámbito subnacional.⁵⁴

El estudio *Doing Business* mide y evalúa las regulaciones que afectan a las empresas nacionales de 189 economías (último estudio de 2014) y clasifica las economías en 10 áreas de regulación empresarial, tales como la apertura de una empresa, la facilidad para obtener permisos de construcción, los trámites para registros de propiedad intelectual e industrial, la obtención de servicios básicos

⁵⁴ <http://espanol.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2015>

como electricidad, la tramitación de créditos, la resolución de la insolvencia, el pago de impuestos y el comercio transfronterizo.

En la siguiente gráfica, se puede observar la relación entre la calidad del marco regulatorio para realizar negocios y los niveles de corrupción, de acuerdo al índice Doing Business del BM y el índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.



Fuente: Índice Doing Business 2013, BM. Índice de Percepción de la Corrupción 2013, Transparencia Internacional.

Aunque la corrupción es multifactorial, es un hecho que la mejora regulatoria también es un componente esencial del combate a la misma. Un componente clave de un marco regulatorio de alta calidad es que los tiempos de resolución de trámites sea más corto. Reducir tiempos para abrir una empresa, eliminaría incentivos perversos, tanto de las autoridades como de los particulares, para agilizar la apertura de un negocio, vía actos de corrupción.⁵⁵

⁵⁵ Análisis Estratégico acerca de la regulación y la corrupción en México. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A.C. y Transparencia Mexicana, A.C. México, 2007.

Una solución a esta problemática bajo la óptica del SIN, es que en un sistema de rendición de cuentas horizontal, se cree un subsistema de agencias que imponen límites y de comités de vigilancia diseñados para investigar los abusos de poder por parte de otras oficinas y ramas del gobierno, que incluyen las cortes, los tribunales electorales, los contralores generales, los bancos centrales, las organizaciones de profesionales, los parlamentos, los medios de comunicación, la sociedad civil, la academia, los centros de investigación, etc.

III.3 Sistema Democrático y SNI

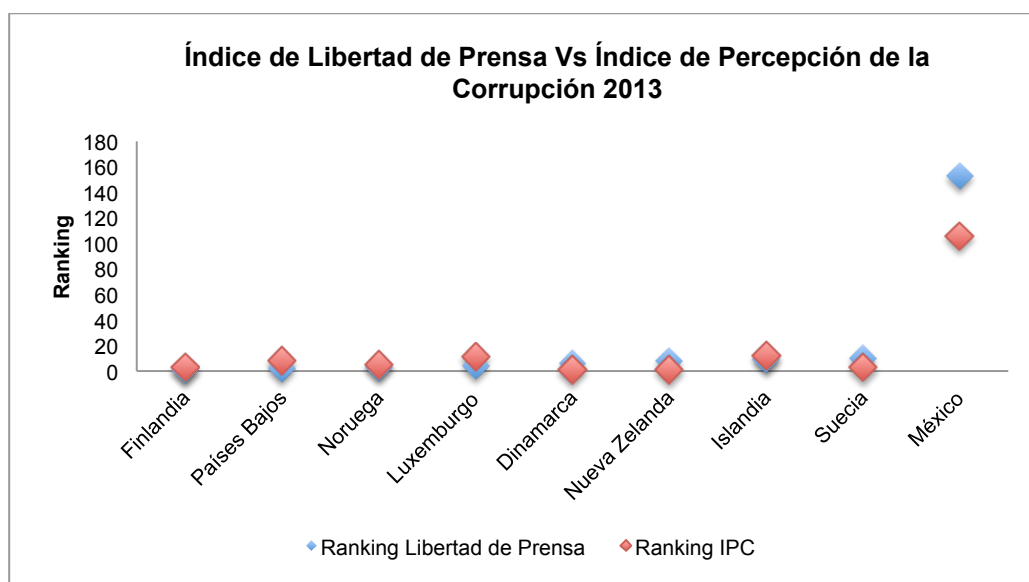
La idea de un SNI introduce una nueva manera de diagnosticar y potencialmente erradicar la corrupción. Dentro de un SNI en vez de enfocarse en instituciones individuales, o en reglas separadas, para luego proponer programas de reformas aisladas, se enfoca en relaciones y dependencias entre un actor y otro, así como la eficacia del trabajo conjunto en un enfoque holístico.

Resulta difícil evaluar el grado de participación de la sociedad en el sistema político pues éste depende de complejos mecanismos institucionales, políticos y constitucionales vigentes en cada país. En principio, ciertas manifestaciones corruptas podrían explicarse por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.

Los regímenes democráticos permiten mayores niveles de participación ciudadana. En sociedades no democráticas, los burócratas están menos restringidos en su capacidad de usar recursos públicos en beneficio propio o de grupos de interés y para perpetuarse en sus cargos mediante lobby. En tal caso, los incentivos a la corrupción son más altos que en sociedades más democráticas, en las que las instancias de verificación por parte de los ciudadanos son mayores, la prensa es libre y en las cuales la alternancia en el poder permite que se destruyan más fácilmente círculos de corrupción enquistados en la sociedad.

Como comenta Soto, “Existe una correlación negativa entre índices de libertad de prensa e indicadores de corrupción. Los índices de libertad de prensa incluyen leyes y regulaciones que influyen en el contenido de la información, influencia política y económica en la prensa, y actos represivos, es posible que la mayor libertad de prensa reduzca la corrupción al permitir revelar e informar sobre actos corruptos, aumentando la probabilidad de un castigo para los culpables. Es posible, por otro lado, que gobiernos donde hay mayor corrupción tiendan a poner mayores restricciones a la libertad de información o que se corrompa directamente a los mismos periodistas.”⁵⁶

El índice de Libertad de Prensa 2013 publicada por Reporteros Sin Fronteras, muestra el estado global de la libertad de prensa. En el índice, Finlandia se distingue como el país más respetuoso de la libertad de prensa, le siguen los Países Bajos y Noruega. Los países democráticos ocupan la parte superior de la clasificación. En cambio, en la clasificación más baja, se encuentran tres países dictatoriales: Turkmenistán, Corea del Norte y Eritrea.



Fuente: Índice de Libertad de Prensa 2013, Reporteros sin Fronteras. Índice de Percepción de la Corrupción 2013, Transparencia Internacional.

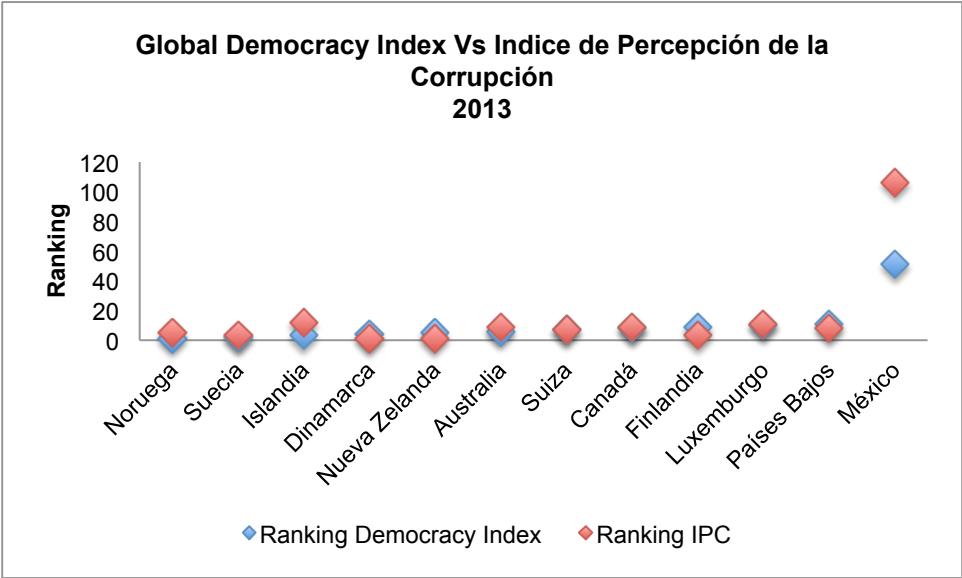
⁵⁶ Soto, Raymundo. La Corrupción desde una Perspectiva Económica. Estudios Públicos. Chile 2003.

El cálculo se basa en una medida establecida en función de la población, con resultados que van de 0 a 100, donde cero representa una situación ideal. En la siguiente gráfica, se puede ver la relación existente entre el índice de Libertad de Prensa y el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

La corrupción impide el desarrollo de un sistema democrático, una vez que dificulta el desempeño de instituciones públicas y el uso óptimo de los recursos. La corrupción fomenta el encubrimiento, impide el desarrollo uniforme de un país e imposibilita una mejor calidad de vida a los miembros más vulnerables de la sociedad.

El Democracy Index que realiza The Economist, muestra el estado de la democracia en 165 países y está basado en 5 categorías: proceso electoral y pluralismo, libertades cívicas, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. Los países son clasificados en cuatro tipos de regímenes: democracia entera, democracia imperfecta, régimen híbrido y régimen autoritario.

En la siguiente gráfica se observa la relación entre los países calificados con mejor régimen democrático y los que tienen menos índices de corrupción, y México.



Fuente: Ranking Democratic Index 2013, The Democracy Ranking Association. Corruption Perception Index 2013, Transparency International.

Aunque (en teoría) se podría controlar la corrupción de manera autocrática y dictatorial, esta solución sólo podría ser temporal, una vez que la tendencia sería regresar a la corrupción y a otros abusos de las autoridades.

El SNI es un sistema de contrapesos diseñado para lograr que los distintos sectores del país sean responsables entre ellos y trabajen para el bien común.

El establecimiento de un SNI implica una identificación de lagunas y debilidades, así como oportunidades para fortalecer cada pilar dentro de un marco coherente.

La idea es crear un sistema de rendición de cuentas horizontal en el que el poder se dispersa, nadie tiene el monopolio, no hay desbalances de poder y cada quien es individualmente responsable.

III.4 Los obstáculos a la construcción de un SNI

Existen causas del fracaso de los esfuerzos realizados para la construcción de un SNI, entre algunas, se encuentran:

La extensión del fenómeno y las limitaciones del poder. Un presidente que asume el poder puede estar efectivamente decidido a enfrentar este desafío pero, ha heredado una máquina gubernamental corrupta que contrarresta todo esfuerzo por modificar la situación.

La falta de compromiso por parte de altos funcionarios. Políticos recientemente electos y funcionarios públicos intentan impulsar cambios; sin embargo, la falta de compromiso en los niveles de liderazgo impide que los esfuerzos progresen.

El incumplimiento de promesas. Cuando se prometen resultados espectaculares y a corto plazo, a través de acciones drásticas, por ejemplo, la militarización de las aduanas o la aplicación de penas drásticas a funcionarios, se generan falsas expectativas que terminan por no cumplirse. Los políticos pierden la credibilidad y la confianza de la opinión pública se transforma en pesimismo y apatía.

Cuando las reformas se llevan a cabo de manera dispersa y sin coordinación. Lo cual provoca que nadie pueda atribuirse ningún programa ni resultado concreto. Al no existir planes definidos ni metas propuestas, nadie se responsabiliza de la ejecución de tareas y el logro de los objetivos propuestos. Aún en los casos en los se haya llevado a cabo una reforma, los mecanismos institucionales no han sido diseñados para continuar con las reformas una vez que quienes las propusieron ya no están en el cargo.

Las reformas se limitan estrictamente a campo legal. El tratar de generar un cambio en la ley sin modificar los aparatos organizacional y administrativo, conduce a toda reforma inevitablemente hacia el fracaso.

Las reformas son discriminatorias y sólo se concentran en los niveles medio y bajo de la jerarquía argumentando que los dirigentes no necesitan cambiar porque podrían convertirse en opositores al cambio. En consecuencia, se percibe que la ley es injusta al no ser equitativa y pronto deja de ser aplicada.

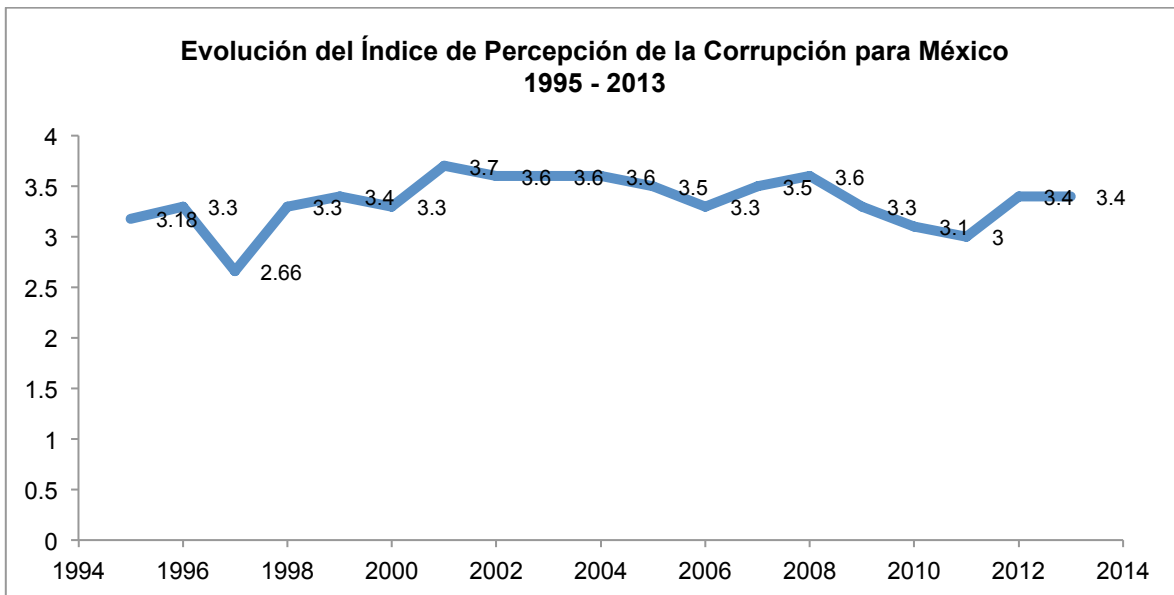
Los intereses involucrados son de gran magnitud. Los reformistas deben enfrentarse con grupos individuales con gran poder. Muchos se encuentran en una posición tal, que podrían obstruir las reformas; algunos inclusive no dudarían en recurrir a la violencia por lo tanto, los peligros que corren quienes desean transformar el sistema son reales.

III.5 Los niveles de corrupción en México

El Índice de Percepciones de la Corrupción, IPC asigna una puntuación y clasifica países de acuerdo a las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en el sector público. Se trata de un índice compuesto integrado por una combinación de encuestas y evaluaciones sobre corrupción efectuadas por diversas instituciones independientes que se especializan en análisis sobre gobernabilidad y entorno de negocios. El IPC es el indicador de corrupción por país más usado en todo el mundo. 177 países fueron incluidos en el último índice de 2013.

La puntuación de un país muestra la percepción sobre el nivel de corrupción del sector público en una escala que va de 0 a 100, donde 0 implica que un país se percibe como sumamente corrupto y 100 significa que se le percibe como muy transparente. La posición de un país indica el puesto que ocupa respecto de otros países incluidos en el índice.⁵⁷

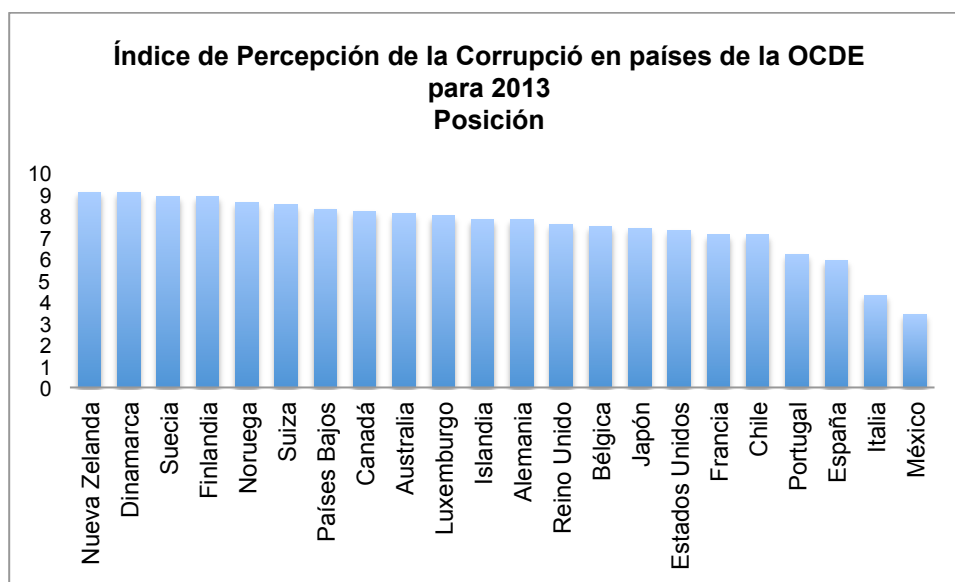
En la siguiente gráfica se muestra la evolución del país en el índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.



⁵⁷ El IPC tiene un alcance limitado y revela las percepciones sobre la magnitud de la corrupción en el sector público, desde la perspectiva de empresarios y especialistas.

Fuente: Índice de Percepciones de la Corrupción 1995 – 2013. Transparency International.

Dentro de los países que son miembros de la OCDE y que fueron incluidos en el CPI, México es el que tiene una calificación más desfavorable en cuanto a niveles de corrupción, como se puede ver en la gráfica siguiente:



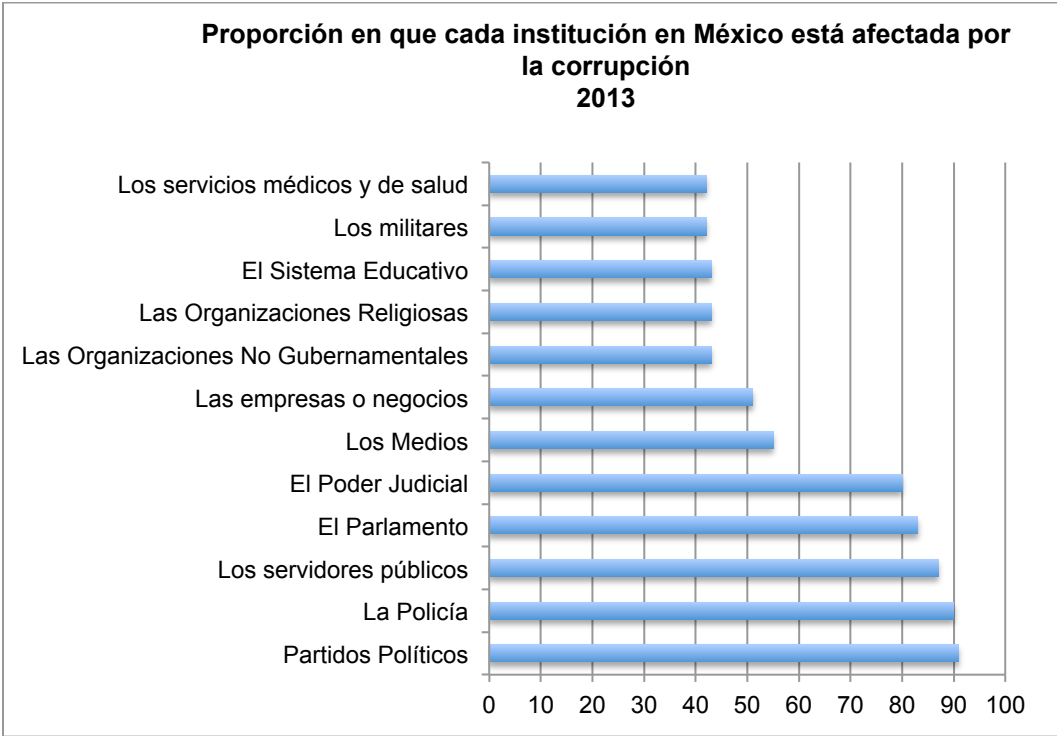
Fuente: Corruption Perception Index. Índice de Percepción de la Corrupción 2013. Transparency International.

El Barómetro Global de la Corrupción (BGC) también realizado por TI, mide las percepciones y experiencias del público relacionadas con la corrupción. Es una encuesta representativa realizada a más de 114 mil personas en 107 países. Los datos del estudio para el 2013 muestran que el 27 por ciento de los entrevistados ha pagado un soborno al acceder a servicios públicos e instituciones durante los últimos 12 meses, lo cual indica que no hubo mejora respecto a años anteriores.

En todo el mundo, las personas creen que las medidas tomadas por sus líderes para poner freno a la corrupción son peores que antes de que se iniciara la crisis financiera de 2008, cuando el 31 por ciento consideraba que las acciones de sus gobiernos para combatir este fenómeno eran efectivas. Este año, esa proporción se redujo al 22 por ciento, de acuerdo al BGC. Los resultados globales

del estudio muestran que más de una de cada dos personas cree que la corrupción se ha agravado en los dos últimos años.

Los resultados del BGC para México indican que el 52% de las personas encuestadas opinan que el nivel de corrupción ha incrementado significativamente en los últimos dos años. A continuación se presenta la proporción de encuestados que piensa que las siguientes instituciones están afectadas por la corrupción:



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2013. Transparencia Internacional.

De los encuestados, 61% declararon haber pagado alguna mordida a la policía en los últimos 12 meses al día de la encuesta. Con los resultados de este estudio para México, es evidente que los pilares en los que se sustenta un SIN son los que muestran los mayores obstáculos de corrupción para la realización de sus tareas y poder articular un SIN con el resto de las instituciones del país.

IV. Capítulo IV El Sistema Nacional de Integridad y el Sistema de Compras Públicas

IV.1 La Comisión Nacional Anticorrupción

La Comisión Nacional Anticorrupción fue un proyecto institucional basado en una Reforma Constitucional, y parte de la reforma político – electoral.

La iniciativa de creación de la CNA llegó formalmente al Senado de la República el 15 de noviembre de 2012, por medio de la bancada del PRI, unas semanas antes de que Enrique Peña Nieto asumiera el cargo de Presidente de manera oficial. Desde ese momento se planteó que la CNA sustituiría a la Secretaría de la Función Pública.

Cuando se presentó el predictamen de creación de la CNA, se definió que debía ser un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con facultades para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en materia administrativa cometido por servidores públicos así como por particulares, ya sean personas físicas o morales.

También se definió que esta Comisión tendría facultades para atraer casos de corrupción de instancias de gobierno estatal y municipal. Este documento fue el resultado del estudio y análisis de cuatro iniciativas de reformas constitucionales presentadas por diversos integrantes del Senado.

El proyecto tuvo como objetivo crear un órgano descentralizado que combatiese la corrupción en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Este fue planteado como una iniciativa por el presidente de México cuando era candidato presidencial. La comisión fue cancelada porque no se incluía la acción penal, lo cual significaría que dispondrá de recursos para su

operación sin garantizar sanciones; es decir, más costos y burocracia, pero pocas herramientas para castigar con eficacia la corrupción.

La institución que se creó para retomar los objetivos de la CNA fue la Fiscalía Anticorrupción, la cual no tendrá autonomía ni patrimonio propio y dependerá de la Fiscalía General de la Nación. Se espera que en 2015 entre en funciones.

En el proyecto de la Fiscalía Especial Anticorrupción se previó que una vez que entre en funciones desaparecería automáticamente la PGR. El Procurador General de la República se transformaría en Fiscal General de la Nación y quedaría la frente de ese organismo por nueve años. Los fiscales que sucedan tendrán que ser votados por el Congreso.

IV. 2 Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción en México se traduce en la aprobación del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución para crear el SNA. La propuesta reforma 14 artículos de la Constitución y tiene la finalidad de combatir la corrupción y reconstruir la confianza de la sociedad en las instituciones. Los artículos constitucionales que se modifican con el 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116 y 122, que definen las principales tareas de la Secretaría de la Función Pública, de la Fiscalía Especializada del Combate a la Corrupción, de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, y de los representantes del Consejo de la Judicatura Federal y del Comité de Participación Ciudadana.

El 21 de abril de 2015, el Senado de la República aprobó las reformas de ley para crear el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), con lo que se busca alcanzar estándares de “buen gobierno” y tendría una figura para el combate a la

corrupción similar a las de países como Ecuador, Corea del Sur, España o Australia.

El nuevo SNA busca coordinar y homologar las acciones y políticas en los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) en la prevención, detección y sanción de actos de corrupción.

Una vez que el proyecto incluye reformas a la Constitución, después de ser aprobado por el Senado será necesario que sea avalado por los congresos de los estados.

Aunque actualmente existen diferentes instancias para el combate a la corrupción, la rendición de cuentas y la transparencia, como la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, tiene alcances limitados, una vez que les faltan facultades para hacer efectivo el combate a la corrupción. Por ello, se pretende dar más atribuciones, con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Como el modelo del Sistema Nacional de Integridad creado por TI, en México se busca que el Sistema Nacional Anticorrupción sea una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órganos de gobierno para la prevención, detección, sanción de responsabilidades administrativas, actos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Siete puntos clave del dictamen del Senado que crea el SNA son:

1. El SNA funcionará a través de un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Responsable del combate a la corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Comisionado Presidente del

IFAI, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

2. Las facultades del Comité serán diseñar y promover políticas para fiscalizar y controlar recursos públicos, prevenir, controlar y disuadir faltas administrativas y hechos de corrupción, con especial atención a las causas que los generen.
3. Anualmente, el Comité presentará un informe sobre sus avances y la aplicación de políticas y programas. Emitirá recomendaciones a las autoridades con el objeto de que adopten medidas institucionales dirigidas al fortalecimiento para la prevención de la corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden las mismas.
4. Se contempla un esquema preventivo para que las autoridades competentes cierren cualquier espacio a la discrecionalidad y al abuso de la autoridad corrigiendo los procedimientos y los entornos donde la corrupción haya sido observada de manera sistemática.
5. Propone también la creación de un Comité de Participación Ciudadana integrado por 5 ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.
6. Se otorga a la Auditoría Superior de la Federación la facultad de realizar auditorías en tiempo real, es decir, durante el ejercicio fiscal en curso, derivado de denuncias, para investigar y sancionar de manera oportuna posibles irregularidades. También podrá hacer auditorías sobre posibles actos irregulares cometidos en ejercicios fiscales anteriores. La ASF podrá auditar en tiempo real fondos y fideicomisos, no sólo públicos, sino también privados, que manejen recursos federales.
7. La Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar los recursos transferidos a los estados a través de dicha figura de “participaciones federales”. Esto permitirá fiscalizar todo el gasto público, que actualmente tenía esa salvedad.

8. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, impondrá sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados.
9. Se propone ampliar en plazo de prescripción a siete años por faltas administrativas graves, con lo que se pretende que la prescripción sea transexenal.
10. Se podrán imponer sanciones a los particulares vinculados con actos de corrupción, mismos que consistirán en inhabilitación para participar en adquisiciones, disolución intervención de la empresa y la obligación de reparar los daños al erario.
11. El decreto aprobado indica que la modificación al artículo 114 es para que la prescripción de las sanciones administrativas no sea inferior a siete años.
12. En referencia al conflicto de interés, se propuso que los servidores públicos presenten de manera obligatoria, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.
13. El nombramiento de Secretario de la Función Pública deberá ser ratificado por el Senado con la intención de que quien ostente el cargo obedezca a intereses generales con absoluta imparcialidad.
14. Los servidores públicos que incurran en enriquecimiento ilícito se les podrá seguir el procedimiento civil de extinción de dominio, el cual es independiente de la responsabilidad penal del delito cometido.
15. Los estados deberán crear sistemas locales anticorrupción
16. Se creará un comité coordinador entre las diversas instancias involucradas a nivel federal, estado y municipal.
17. Se faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción. El legislativo tendrá un año, a partir de la entrada en vigor del decreto, para adoptar las leyes generales, así como las reformas a la legislación. Además, deberá realizar las adecuaciones a la ley orgánica de la Administración Pública Federal.
18. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán expedir las leyes y realizar las

ajustes normativos correspondientes dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales.

Con la creación del SNA se establece un nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos y mecanismos de prevención de hechos de corrupción.

Además, se crea el servicio profesional para el control interno de la gestión pública; se dan facultades a los órganos del sistema y su coordinación y se establece una sinergia con otros ámbitos de la función pública.

Con la reforma se crea una nueva estructura que tendrá que ser cohesionada con la participación de la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del Consejo de la Judicatura Federal.

En la estructura también participarán el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, ciudadanos y el IFAI. De la reforma, se podrían derivar entre 10 y 12 leyes generales para fortalecer el SNA.

Quedan pendientes temas como la eliminación del fuero a todos los servidores públicos, incluido el Presidente de la República.

Asimismo quedan pendientes la incorporación del Sistema de Administración Tributaria y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), dos instituciones clave del sistema hacendario.

En febrero de 2015, los diputados aprobaron el dictamen para la creación del SNA, el cual los senadores aprobaron el 16 de abril. Cuando la propuesta fue revisada por los senadores, no aprobaron:

Que no tengan tiempo de prescripción los actos graves de corrupción, ya que esta reforma precisa que sólo será de 7 años.

Que el presidente también se le pudiera juzgar por delitos comunes y graves de corrupción. Que en el caso de funcionarios públicos se presente no sólo la declaración patrimonial y de conflicto de intereses, sino la declaración de impuestos.

Se desechó la propuesta para incluir otro artículo transitorio en el que se exigiera al Congreso legislar lo más pronto posible las leyes secundarias que normaría a la reforma constitucional.

IV.3 Corrupción, transparencia y acceso a la información en las compras públicas y transacciones privadas

El tema de la corrupción corporativa ha recibido recientemente interés a partir del escándalo de Wal-Mart de México, en el que se dice que la compañía no sólo violó la legislación mexicana, sino también la FCPA estadounidense.

Actualmente, el Departamento de Justicia de EEUU investiga a la empresa Hewlett Packard por el probable pago de 10.9 millones de dólares en sobornos, entre 2004 y 2005, al Procurador General de Rusia para obtener una licitación pública. Otras empresas que han tenido que responder a la justicia estadounidense por casos similares son Siemens, Halliburton, Monsanto, Avon, entre otras.

El tema de la corrupción en contrataciones públicas es particularmente grave en países en desarrollo como México, dónde numerosas licitaciones se han obtenido mediante vías no legales. Las empresas transnacionales en estos países son especialmente vulnerables a involucrarse en prácticas ilegales. Debido a que muchas veces desconocen los procedimientos o el mercado local, terminan

dependiendo de socios o proveedores locales que no desestiman el uso de corrupción para alcanzar ciertos objetivos.

Las leyes anti sobornos más conocidas, como la FCPA, la Bribery Act de Reino Unido y la Corruption of Public Officials Act de Canadá, mencionan que realizar verificación de antecedentes sobre socios, proveedores y empleados de alto rango, es una herramienta útil para reducir el riesgo de verse involucrado en prácticas corruptas. También establecen que si una empresa llega ser acusada de corrupción en el extranjero, comprobar la verificación de antecedentes puede absolverlos o reducir la sanción impuesta por la justicia.

El Índice de Fuentes de Soborno, IFS o Bribe Payers Index, mide la oferta de corrupción en las transacciones comerciales internacionales en un ranking que clasifica a 28 de las principales economías del mundo, en función de la probabilidad de que las empresas de estos países, según la percepción de los encuestados, paguen sobornos en el exterior.

EL IFS se basa en una encuesta efectuada a ejecutivos de empresas que recoge sus percepciones sobre las prácticas comerciales de las empresas extranjeras en su país. El índice clasifica a países y territorios de todas las regiones del mundo, que representan casi el ochenta por ciento del total mundial de exportaciones de bienes, servicios e inversiones.

En el 2011, las empresas de China, Rusia y México se posicionan en los últimos lugares, mientras que las de Países Bajos y Suiza, son las menos propensas a pagar sobornos.

El soborno trasnacional tiene graves consecuencias para el bien común. Esto distorsiona la justa adjudicación de contratos, reduce la calidad de los servicios públicos básicos, limita la posibilidad de desarrollar un sector privado competitivo, debilita la confianza de las instituciones públicas. Los sobornos también generan inestabilidad para las propias empresas, y suponen riesgos

financieros y para la reputación cada vez mayores. Es por esto importante que estos países implementen reformas para atacar el soborno.

El rol que juegan el sector público y privado en la estrategia frente al problema de la corrupción y en el SIN es significativo, por lo que es necesario que fortalezcan sus iniciativas para conseguir avances en la reducción del soborno internacional.

Los países se califican según una escala de 0 a 10, donde la máxima puntuación de 10 representa la opinión de que las empresas de ese país nunca pagan sobornos en el extranjero, y una puntuación de 0 indica la creencia de que siempre lo hacen.

Índice de Fuentes de Soborno 2011		
País	Puntuación	Posición
Países Bajos	8.8	1
Suiza	8.8	1
Bélgica	8.7	3
Alemania	8.6	4
Japón	8.6	4
Australia	8.5	6
Canadá	8.5	6
Singapur	8.3	8
Reino Unido	8.3	8
Estados Unidos	8.1	10
Francia	8	11
España	8	11
Corea del Sur	7.9	13
Brasil	7.7	14
Hong Kong	7.6	15
Italia	7.6	15
Malasia	7.6	15

Índice de Fuentes de Soborno 2011		
País	Puntuación	Posición
Sudáfrica	7.6	15
Taiwàn	7.5	19
India	7.5	19
Turquía	7.5	19
Arabia Saudita	7.4	22
Argentina	7.3	23
Emiratos Árabes Unidos	7.3	23
Indonesia	7.1	25
México	7	26
China	6.5	27
Rusia	6.1	28
Promedio	7.8	

IV.4 El Sistema de Contrataciones Públicas

En los países de la OCDE, las compras públicas representan en promedio el 15% del PIB. Aunado a esto, las contrataciones públicas son de las actividades gubernamentales más vulnerables al desperdicio, el fraude y la corrupción. Las compras públicas significan un reto para los especialistas en regulación, pues presentan problemas que no se observan en otro tipo de escenarios, por ejemplo, la formación de amplios cárteles de oferentes.

En México, el Gobierno Federal destina anualmente entre el 25 y el 30% del Presupuesto de Egresos de la Federación a los procesos de contratación. Estos procesos se realizan a través de alrededor de 20 mil licitaciones públicas anuales y un número indeterminado de licitaciones por invitación restringida, en las que participan más de 3 mil unidades compradoras de la Administración Pública Federal.

IV.5 Compranet, sistema electrónico de contrataciones públicas y otras iniciativas de transparencia

El México en 1996 se instauró el sistema de compras públicas Compranet, con el objetivo con contar con una base de datos de los procedimientos de licitación realizados a nivel federal y con recursos federales.

El objetivo de Compranet es simplificar, modernizar y dar transparencia a los procesos de contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Compranet consiste en la automatización de las distintas etapas del proceso de contratación, a través de la conexión por medio de computadoras y redes de datos, de las unidades compradoras y de los proveedores o contratistas.

A pesar de que el objetivo de Compranet es contar con un mecanismo transparente de información para la sociedad, sobre los proceso de compra del gobierno, esto no se ha cumplido a cabalidad, ya que las unidades compradoras no siempre actualizan correctamente los documentos que deben difundir a través del sistema, y los servidores públicos no son sancionados por este tipo de faltas.

IV.6 Características de un sistema de contrataciones transparente

Un sistema de compras públicas transparente, debe contar con las siguientes características:

- Debe ser moderno para que facilite a las empresas su participación en las compras del gobierno.

- Debe contar con un módulo de información, acceso libre a bases de datos de licitación y a sus respectivos expedientes, incluyendo las bases de licitación, las actas de juntas de aclaraciones, presentación de propuestas, fallos y contratos firmados. Dichos archivos y bases de datos deben estar presentados en formato abierto.
- Debe contar con la capacidad de realizar procedimientos de contratación electrónicos, que incluya licitaciones y subastas inversas.
- Debe contar con acceso libre, claro y transparente a la presentación de inconformidades. Las disposiciones normativas vigentes deben ser claras y accesibles.
- Debe presentarse los programas anuales de contrataciones y los mismos deben estar disponibles en formato abierto y accesibles de manera oportuna, es decir, con un tiempo considerable antes de su implementación o puesta en marcha.
- Deben establecerse sanciones prácticas para los servidores públicos responsables en caso de no dar cumplimiento en tiempo y forma a las obligaciones de subir información al sistema correspondiente de contrataciones.
- Un sistema de compras públicas transparente debe tener la capacidad de realizar contrataciones de manera electrónica que impliquen simplificación administrativa.
- Se debe contar con un histórico de los procedimientos de licitación, junto con su expediente correspondiente.

- Debe estar disponible también bases de datos sobre el sistema de contrataciones en el país, que permita realizar análisis y construir estadísticas.

IV.7 Impacto económico de la existencia o no, de un Sistema Nacional de Integridad y de los niveles de corrupción

TI también ha realizado una serie de Evaluaciones del Sistema Nacional de Integridad, en los que se encuentran diagnósticos cualitativos integrales de las fortalezas y fallas de las instituciones clave en las que se sustentan los pilares de las buenas prácticas para combatir la corrupción.

El fin último del SNI es convertir a la corrupción en un acto de alto riesgo y de bajos rendimientos.

La corrupción engendra decisiones erróneas, fomenta la competencia por el soborno, en vez de la competencia por la calidad y el precio de bienes y servicios. La existencia de corrupción inhibe el desarrollo de un mercado saludable, distorsiona el desarrollo económico y social. La presencia de corrupción se traduce en que los más pobres, quienes menos pueden soportar los precios altos, deben pagar por la corrupción de sus propios funcionarios y empresas y de los funcionarios y empresas del resto del mundo.

Se ha demostrado también que en los casos en que la corrupción es endémica, impone un costo desproporcionado sobre las pequeñas empresas. Lo más importante es que los sobornos mismos no representan el costo más oneroso, las consecuencias de la corrupción, las distorsiones económicas subyacentes y socavamiento de las instituciones administrativas y gubernamentales son las más costosas a largo plazo.

El Índice de Competitividad Global (ICG) es una herramienta utilizada por el Foro Económico Mundial (FEM) desde 2005, que mide la competitividad a partir de

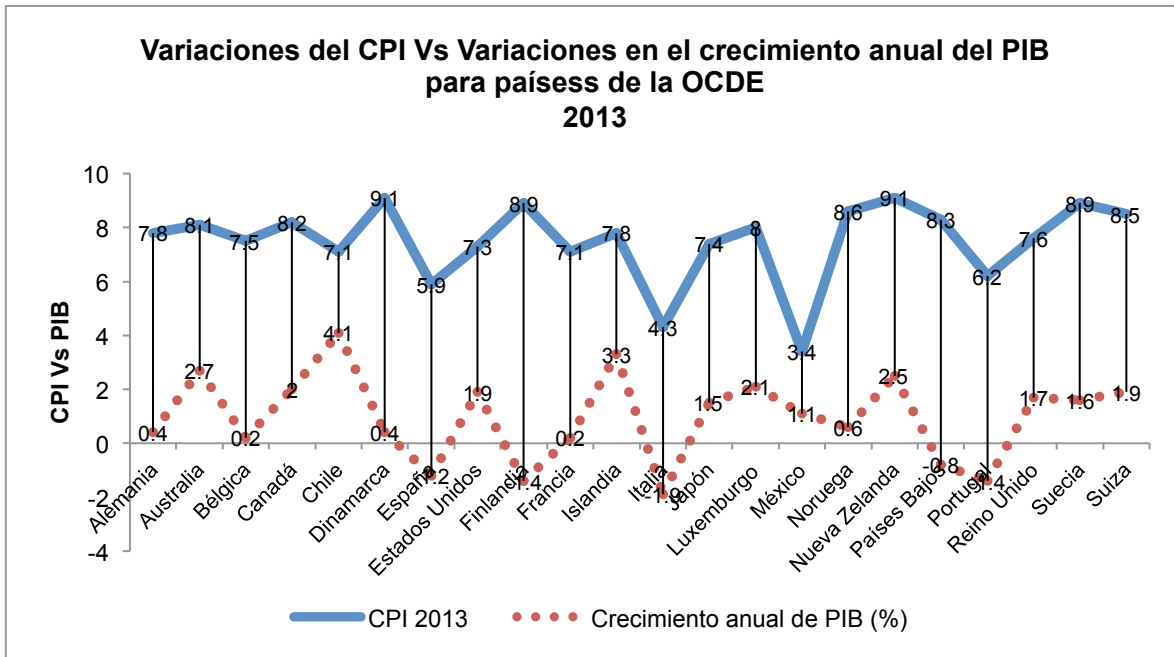
datos macroeconómicos y microeconómicos. Entendiendo como competitividad al conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país.

El ICG comprende 12 categorías, que se interpretan como los 12 pilares de la competitividad que de manera conjunta ofrecen un panorama integral de las perspectivas de competitividad de un país. Se calcula a partir de datos disponibles al público y de la Encuesta de Opinión Ejecutiva, un ejercicio anual realizado por el FEM junto con su red de institutos asociados.

Los 12 pilares son los siguientes: instituciones, infraestructura, entorno macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior, formación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado y sofisticación en materia de negocios e innovación. Los resultados para México correspondientes son:

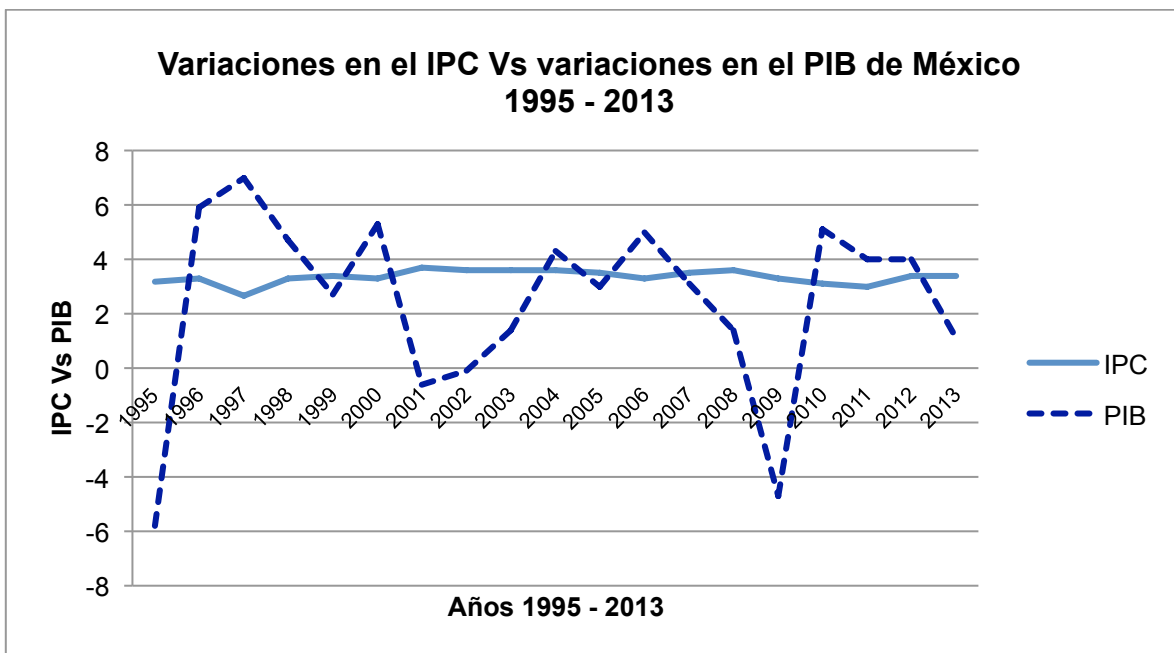
Resultados para México del Índice de Competitividad Global				
Periodos	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Puntos	4.19 (66°)	4.29 (58°)	4.36 (53°)	4.34 (55°)
Nota: El dato en paréntesis representa la posición que ocupa México en el universo de países evaluados.				
Fuente: Reporte de Competitividad Global. Foro Económico Mundial weforum.org				

A continuación podemos ver la relación existente entre las variaciones del índice de Percepciones de Corrupción y la tasa de crecimiento anualizada del PIB para el año 2013 y para algunos países de la OCDE. Aunque observando las cifras para un solo año, no se puede observar que para países más vulnerables al fenómeno de la corrupción existe una relación directa entre su bajo ranking en el CPI y su bajo crecimiento económico, en relación al resto de las economías.



Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2013, Transparencia Internacional. Crecimiento anual del PIB, OCDE.

En la siguiente gráfica se muestra la tendencia y la relación que guarda la posición de México en el CPI y la tasa de crecimiento anual de su PIB.



Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción, 2013. Transparencia Internacional. IB para México, Cuentas Nacionales, INEGI.

Observando la gráfica anterior, no podríamos afirmar que el Producto Interno Bruto y el nivel del IPC mantengan una tendencia o relación entre sí, una vez que el IPC para Mexico se ha mantenido casi igual a lo largo del tiempo que se ha realizado su medición, mientras que el IB ha sido fluctuante a lo largo de los años.

H. Conclusiones

De los datos revisados sobre la corrupción en México se observa que no existen mejoras en el tiempo, por lo menos desde que se publicó el IPC de TI.

Tan importante como saber qué es la corrupción, es poder detectarla para combatirla. Sin embargo, medir este fenómeno es muy difícil, ya que a menudo se fundamenta en percepciones subjetivas, como hemos visto en el presente trabajo.

Sin duda existe una estrecha relación entre la corrupción y el desempeño económico de los países, pero del trabajo desarrollado no se puede afirmar que sea una relación directa la del nivel de corrupción en el país y el crecimiento económico. Aun así, los análisis económicos de la corrupción no han llegado a alcanzar el desarrollo de otras áreas de la ciencia económica. Particularmente en lo referente a sus causas y consecuencias económicas.

En México, como en otros países la ausencia de respuestas estructuradas y coordinadas para combatir la corrupción ha sido una variable importante para frenar el crecimiento económico. Las soluciones para combatir la corrupción han estado muy alejadas de la conformación de un Sistema Nacional de Integridad, y es necesario que se entienda la necesidad de esto, de lo contrario, se continuarán realizando gastos en soluciones aisladas que se disolverán sin obtener resultados significativos.

La corrupción debe combatirse por razones de eficiencia económica, los sobornos y las comisiones que las empresas pagan por obtener contratos gubernamentales y también privados, hace más grande el reto de mantener o mejorar los niveles de vida, una vez que ningún país puede costear la ineficiencia que acompaña a la corrupción. Las democracias emergentes enfrenta riesgos políticos importantes si no detienen la corrupción, una vez que esta puede debilitar la autoridad del Estado.

I. Recomendaciones

La lucha contra la corrupción no dará resultados si en su esfuerzo no se integran en forma mancomunada el Estado y la sociedad civil. Las iniciativas puramente estatales, además de confundirse con iniciativas gubernamentales que desaparecen o se debilitan con el cambio de gobiernos resultan ser insuficientes para combatir las diferentes manifestaciones de la corrupción y las iniciativas de la sociedad civil, por más exitosas que fueren, además de insuficientes, pueden resultar marginales e informales al carecer del respaldo o reconocimiento oficial. Por tanto, exige dos prácticas complementarias:

- a) El Estado, en el diseño y ejercicio de sus políticas públicas, como un elemento endógeno y no exógeno a las mismas, debe promover y fortalecer la existencia y funcionamiento de las iniciativas de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.
- b) Las iniciativas de la sociedad civil, además de mejorar en cantidad y calidad sus experiencias, deben también asumir como propia la promoción y fortalecimiento de la existencia y funcionamiento de políticas estatales de lucha contra la corrupción.

Es verdad que la corrupción existe tanto en regímenes no democráticos como democráticos, pero se combate mejor en un ambiente de pluralismo, tolerancia, libertad de expresión, seguridad, etc., es decir, en un ambiente de democracia efectiva.

J. Bibliografía

1. ÁLVAREZ LIZCANO, Jesús. Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en el Ámbito Iberoamericano: Experiencias y Recomendaciones. Transparencia Internacional. España 2008.
2. BEGOVIC, Boris. Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias. Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina. Argentina 2005.
3. CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO, A.C. Y TRANSPARENCIA MEXICANA, A.C. Acerca de la regulación y la corrupción en México. CEESP. México, 2007.
4. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México 1917.
5. CORTÉS ONTIVEROS, Ricardo. La Transparencia en México, Razón, Origen y Consecuencias. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2004.
6. DOYLE, Kate. Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En: Derecho Comparado de la Información, número 2, julio-diciembre, 2003. Ed. Universidad Iberoamericana, Universidad de Occidente e Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.
7. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Libertad de expresión y derecho a la información. En: Revista de la Facultad de Derecho, tomo LIII, número 239. Ed. Facultad de Derecho de la UNAM. México, 2003.
8. HUERTA GUERRERO, Luis Alberto. El derecho de acceso a la información pública en los países de la región andina. En: Boletín Mexicano de Derecho

Comparado, nueva serie, año XXXVI, número 108, septiembre-diciembre, 2003. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.

9. INFANTE, Héctor. Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público. INAP. México 2011.
10. KELSEN, Hans. Esencia y valor de la democracia. Traducción de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra. Eitorial Colofón. México, 1992.
11. KLITGAARD, Robert. Controlando la Corrupción. La Paz, Editorial Quipus, Argentina 1990.
12. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. México 2002.
13. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Comentario a la iniciativa de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión. En: Cuestiones Constitucionales, número 7, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.
14. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y Merino Huerta, Mauricio. La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos. Cuadernos Sobre Rendición de Cuentas. Secretaría de la Función Pública. México 2009.
15. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. El derecho a la información como derecho fundamental. Derecho a la información y derechos humanos. En: Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva. Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coord.). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM Serie Doctrina Jurídica, núm. 37. México 2000.

16. LÓPEZ FERNÁNDEZ, Iván. Transparencia Focalizada a la Contraloría Social y Rendición de Cuentas. Gobierno del Estado de Veracruz, México 2012.
17. MACÍAS FLORES, Magally. Dos Casos de Corrupción del Gobierno Mexicano: FOBAPROA y PEMEXGATE. Capítulo 1. La Corrupción y su historia. Colección de Tesis Digitales, Universidad de las Américas, Puebla. Puebla, México 2010.
18. PREVENSLIK, Lisa, Kostyo, Kennet. Curbing Corruption in Public Procurement. Transparency International. Alemania 2006.
19. Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México 2003.
20. SACHIDANAND, Siha. El Sistema Nacional de Integridad. Source Book, Capítulo 5, Creando Voluntad Política. México 2012.
21. ROMNEY, Matthew R. The Origins and Scope of Presidential Impeachment. Disponible en URL: <http://warisacrime.org/node/35106>.
22. VALDÉS STANKIEWICZ, Marcelina y Palacios Prieto, Jana. Rendición de Cuentas y Compras de Gobierno. Cuadernos Sobre Rendición de Cuentas. Secretaría de la Función Pública. México 2011.
23. VILLANUEVA, Ernesto. Derecho de acceso a la información en el Poder Judicial. Una aproximación al caso mexicano desde la perspectiva comparada. Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, número 2, julio-diciembre, 2003, Ed. Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.

- 24.** VILLANUEVA, Ernesto. Participación social y acceso a la información pública en América Latina. Derecho Comparado de la Información, Número 2, julio-diciembre 2003, Ed. Universidad Iberoamericana, Universidad de Occidente, e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003.
- 25.** Transparency International: Departamento Regional América, Programa Global de Contrataciones Públicas. Contrataciones Públicas en América Latina: Instituciones, prácticas y riesgos de corrupción. Transparency International. Alemania 2013.
- 26.** CORTÉS ONTIVEROS, Ricardo. La Transparencia en México: razón, origen y consecuencias. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 2005.
- 27.** BRIOSCHI, Carlo A. Breve historia de la corrupción, de la antigüedad a nuestros días. Editorial Taurus. México 2010.
- 28.** EZQUERRA, Alfredo Alvar. El duque de Lerma, corrupción y desmoralización en la España del siglo XVII. Esfera de los libros. España 2010.
- 29.** BRAVO, Gonzalo y González Salinero, Raúl. La corrupción en el mundo romano. Editorial Signifer. España, 2008.
- 30.** NIETO GARCÍA, Alejandro. Corrupción en la España democrática. Editorial Ariel. México 1997.
- 31.** MALEM SEÑA, Jorge F. La corrupción: aspectos éticos, económicos y jurídicos. Editorial Gedisa. España 2002.

- 32.** Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP). México, calidad del marco regulatorio en las entidades federativas 2006. CEESP. México, 2007.
- 33.** WIN, Water Integrity Network. Fighting corruption in water worldwide. Transparency International. Alemania, 2007.
- 34.** CARDENAS, Jaime y MIJNGOS, María Luz. Acerca del Marco Teórico de la Corrupción.
- 35.** ROJAS SORIANO, Raúl. Guía para realizar investigaciones sociales. Programa Editorial de la Coordinación de Humanidades. Colección: Textos universitarios, UNAM. México, 1985.