

## COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS: AVANCES, LIMITACIONES, PENDIENTES Y RETROCESOS

*Mauricio I. Dussauge Laguna\**

### CONTENIDO

Introducción	209
Las dimensiones del problema	212
Herencias y tradiciones institucionales, 212; “Mediciones” y síntomas de la corrupción, 213; Entre las explicaciones y los determinismos, 215	
Reformas anticorrupción y pro rendición de cuentas	216
Los cambios institucionales, 217; Los cambios jurídicos, 220; Los cambios administrativos, 227	
Avances, limitaciones y retrocesos:	
hacia una agenda de reformas futuras	232
Asuntos pendientes, 236	
Reflexiones finales	241
Referencias	247

---

\* Candidato a doctor en ciencia política, London School of Economics and Political Science: <[m.i.dussauge-laguna@lse.ac.uk](mailto:m.i.dussauge-laguna@lse.ac.uk)>.

Una primera versión de este trabajo se presentó en el seminario “El gobierno y la administración pública: mejoras pendientes”, El Colegio de México (13 de septiembre de 2007), gracias a la amable invitación de Gustavo Vega. El autor agradece los valiosos comentarios de María del Carmen Pardo, Laura Flamand, Maira Vaca, José Luis Méndez, Guillermo Cejudo, Javier González y Óscar Jaimes, quienes leyeron versiones preliminares del texto. Asimismo, agradece a Octavio Díaz, Benjamín Hill, Alicia Verdusco, Julio Guzmán, José Sosa, Eduardo Bohórquez y Arturo del Castillo las innumerables conversaciones acerca de los fundamentos teóricos y las implicaciones prácticas de estos temas. Por supuesto, el único que debe rendir cuentas por las omisiones, interpretaciones y limitaciones del capítulo es el autor de estas páginas.

*A mis padres,  
Leticia y José Antonio*

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de su historia moderna, México ha tenido que lidiar con serios problemas de corrupción. Cualquier recuento de la vida político-administrativa del país se enfrenta, inevitablemente, con la venta de puestos públicos en la época de la Colonia; los “cañonazos de 50 000 pesos” ofrecidos por Obregón; la moral entendida como “árbol que da moras”, según el dicho del cacique Santos, o las designaciones públicas basadas en el “orgulloso nepotismo” de López Portillo. Y si se piensa en épocas más recientes, entonces salen al paso las inexplicables cuentas bancarias de algunos gobernadores, las filmaciones de políticos recogiendo “donativos” millonarios o el criticable activismo “empresarial” de hermanos y otros familiares “incómodos” de nuestros altos funcionarios.

Junto a las frases anecdóticas y las sospechas del imaginario colectivo, los datos de diversos índices y encuestas recientes no parecieran ofrecer una imagen muy distinta. El “Índice de Percepción de la Corrupción” de Transparencia Internacional, por ejemplo, asignó en 2008 a México una calificación de 3.6 sobre 10, reprobatoria y similar a la obtenida en años previos. La “Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno”, de Transparencia Mexicana, encontró que en 2007 los ciudadanos pagaron más o menos 27 000 millones de pesos en “mordidas” para obtener servicios públicos que debieran ser gratuitos. En suma, un panorama que pareciera ser desolador.

Sin embargo, ¿puede afirmarse que la corrupción y la impunidad siguen tan presentes y extendidas hoy día como en los tiempos coloniales o posrevolucionarios? ¿Sería acaso posible pensar que la situación del país ha cambiado algo, particularmente en los últimos años? ¿Cómo saberlo y, en todo caso, cómo explicar los cambios y las permanencias? En suma, ¿cuál es la realidad político-administrativa de la corrupción y la rendición de cuentas en el México de principios del siglo XXI?

Este capítulo pretende ofrecer algunas respuestas a dichas interrogantes. Su objetivo es presentar un recuento de las principales transformaciones en materia de combate a la corrupción y fortalecimiento de la rendición de cuentas en México a lo largo del periodo 1982-2009. Por supuesto, un tema tan amplio podría tratarse de muchas maneras y con distintos énfasis, por lo que vale la pena explicar las líneas que habrán de seguirse en estas páginas. Primero, se cubren aquí únicamente los esfuerzos y cambios realizados desde el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) hasta las reformas propuestas por Felipe Calderón en septiembre de 2009.

Si bien es cierto que gobiernos anteriores impulsaron algunas iniciativas en la materia (Pardo, 2009a, 2009b; López Pesa, 1998), puede afirmarse que el combate a la corrupción sólo comenzó a estructurarse como programa gubernamental a partir de los ochenta (Cejudo, 2003). Segundo, la discusión se centra en lo sucedido en el ámbito del Ejecutivo federal. Esto se debe a que la mayor parte de los cambios relacionados con esta cuestión se han ido concretando fundamentalmente en dicho nivel de gobierno, salvo algunas excepciones. Tercero, el texto se enfoca primordialmente en las reformas emprendidas para controlar la corrupción o reducir los espacios de discrecionalidad en el ámbito de la administración pública, más que en aquéllas pensadas para reducir la corrupción en las esferas políticas (legisladores, gobernadores, presidentes municipales, partidos políticos).

El capítulo trata, asimismo, de limitar al mínimo posible el uso directo de los conceptos y marcos teóricos que hoy día se incluyen en las literaturas especializadas sobre combate a la corrupción, rendición de cuentas, control burocrático y transparencia/acceso a la información. Como punto de partida, valga simplemente apuntar que el combate a la corrupción se entiende aquí como el conjunto de esfuerzos orientados a construir condiciones y mecanismos institucionales (reglas, principios, procesos, rutinas) para prevenir, controlar y, en su caso, sancionar el uso indebido de los recursos públicos con fines privados (personales o grupales). En un sentido similar, la rendición de cuentas se entiende como el desarrollo de condiciones y mecanismos institucionales que obligan a los servidores públicos a explicar y justificar sus decisiones/acciones al público y, en su caso, a responder (política, legal, ética, administrativamente) por las consecuencias y los resultados derivados de las mismas. Combate a la corrupción y rendición de cuentas son, pues, cosas distintas en términos teórico-conceptuales. Sin embargo, en la práctica, las fronteras y relaciones entre los dos términos son menos claras, en tanto que ambos se relacionan de manera continua, por medio de múltiples vínculos de causalidad. En última instancia, el punto central en el que ambos coinciden es la búsqueda por lograr que la integridad, la responsabilidad y la legalidad se conviertan en valores centrales del desempeño político-administrativo de los gobiernos democráticos. Es ésta también la razón por la cual se juntan ambos temas en este texto.

El capítulo gira en torno a las siguientes ideas centrales. La primera es que resulta complicado (por no decir imposible) ofrecer juicios precisos sobre la persistencia o disminución de los “niveles de corrupción” en México o cualquier otro país. Las “mediciones” del fenómeno, las metodologías

de evaluación de las políticas anticorrupción/pro rendición de cuentas y el conocimiento especializado sobre el tema son aún limitados. Por lo tanto, afirmar que hoy día hay más o menos corrupción que hace 15 o 30 años, o decir que las iniciativas gubernamentales han sido efectivas o ineficaces es asunto arriesgado. En todo caso, resulta más adecuado valorar en qué forma las condiciones institucionales (su diseño, alcances, características y funcionamiento) contribuyen a controlar los problemas de corrupción o la falta de rendición de cuentas. En este sentido, la segunda idea del texto es que por lo menos hasta septiembre de 2009 nuestro país se encontraba transitando de una etapa de “reformas estructurales” a otra de “refinación, ajustes y cambios incrementales”. Al revisar el caso mexicano a la luz de las estrategias, reformas y recomendaciones anticorrupción/pro rendición de cuentas que circulan internacionalmente (Transparencia Internacional, 2000; OCDE, 2005a, 2005b, 2008; Pope, 2005), es posible notar que buena parte de las mismas ya se han implementado en el ámbito federal. Por supuesto, también es cierto que son aún considerables las limitaciones e insuficiencias de instituciones, leyes y programas administrativos existentes y, por lo tanto, son todavía amplias las posibilidades de mejora en el futuro. La tercera idea se relaciona con los patrones de reforma del periodo estudiado. En línea con la tradición político-administrativa del país (Méndez, 2000; Loaeza, 2008), podría afirmarse que la mayoría de las transformaciones institucionales, jurídicas y administrativas han sido diseñadas e impulsadas desde el Estado mismo. Dicho proceso ha sido intermitente y complejo, pero ha permanecido activo gracias a las tendencias democratizadoras y de internacionalización en las que México ha estado inmerso las últimas tres décadas (Pardo, 2009a; Cejudo, 2008a; Loaeza, 2008; Dussauge, 2009). La cuarta idea es que esta lógica de cambio institucional (comprensible y quizá hasta indispensable en su momento) será insuficiente en la siguiente etapa de “refinación, ajustes y cambios incrementales”, en la que importarán cada vez más los recursos y la participación de ciudadanos, organizaciones sociales y expertos académicos. Subyace a todo lo anterior la idea de que el verdadero significado de los cambios ocurridos entre 1982 y 2009 sólo puede comprenderse cabalmente al pensar en “términos históricos” (Pierson, 2004; Pollitt, 2008); es decir, al entender que las transformaciones político-administrativas en materia de corrupción y rendición de cuentas requieren periodos todavía más largos para asentarse y demostrar sus efectos reales. Finalmente, el texto sugiere que las recientes reformas administrativas propuestas por el gobierno de Calderón avanzan en un sentido

hasta cierto punto contrario a lo hecho hasta 2009, lo cual puede implicar retrocesos institucionales y administrativos importantes.

La estructura general del capítulo es la siguiente: la primera sección repasa brevemente las razones históricas y algunas “mediciones” actuales que ayudan a entender los problemas de corrupción y falta de rendición de cuentas en México. La segunda describe los principales cambios institucionales, jurídicos y administrativos en la materia. La tercera propone una valoración preliminar de los avances actuales y una agenda de acciones para el futuro. Finalmente, el texto cierra con un apartado de reflexiones sobre la lógica de las reformas anticorrupción en México en los últimos tres decenios.

### LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA

Para comprender la corrupción gubernamental y la falta de rendición de cuentas en México resulta útil tomar en cuenta tanto algunos antecedentes históricos como algunas cifras recientes. Mientras que los primeros nos sirven para comprender mejor los orígenes de los problemas y su persistencia temporal, los segundos nos ayudan a describir su situación actual.

#### *Herencias y tradiciones institucionales*

Como en la mayoría de los países de la región, la vida política mexicana sigue mostrando algunos rasgos de lo que podría llamarse la “tradicción administrativa latinoamericana” (Méndez, 1997; Nef, 2003). Después de más de 300 años de predominio colonial, la construcción de los aparatos administrativos y el desarrollo de los sistemas jurídicos del país se basaron, original e inevitablemente, en los principios del Estado español. Pero, junto con los principios jurídicos e institucionales, se trasladaron también algunas prácticas informales, que en el largo plazo han resultado difíciles de eliminar. Por una parte, la simulación en el proceso de aplicar las leyes, cuyo punto de referencia simbólico es la conocida frase colonial del “obedézcase, pero no se cumpla”. Por la otra, el “patrimonialismo”, es decir el uso discrecional, privado, de los recursos del Estado por parte de los gobernantes en turno.

A las prácticas anteriores habrían de sumarse las herencias de la revolución de 1910-1920. La formación del Estado posrevolucionario ubicó, como se sabe, al presidente de la República y al “partido de la Revolución”

en el centro de la vida política del país. Como consecuencia, se desarrolló un régimen político autoritario, en el que las elecciones federales se convirtieron durante la mayor parte del siglo pasado en una mera formalidad. El papel central del Estado, con el Ejecutivo federal a la cabeza, supuso la subordinación de los poderes Legislativo y Judicial federales, de los gobernadores estatales y, por supuesto, de las estructuras burocráticas (Loeza, 2008). Dicho control político restringió, a su vez, la competencia partidista-electoral y, sobre todo, limitó el desarrollo efectivo y la aplicación imparcial de los esquemas institucionales de rendición de cuentas.

A lo largo del siglo xx, las estructuras de la administración pública federal se convirtieron en el centro de la vida política del país (Pardo, 2009a; Arellano, 2008), con importantes consecuencias negativas. Se acentuó el uso discrecional de los recursos públicos, los programas sociales y los puestos administrativos, ya fuera para fines político-electorales, para uso privado o para recompensar a amigos, colegas y hasta familiares. Se constituyeron numerosos “equipos” o “camarillas” (grupos de funcionarios formados alrededor de algún personaje con futuro político), lo cual afectó el proceso de profesionalización administrativa y provocó una visión de los recursos públicos como propiedad grupal. Esta lógica política desembocó, además, en la consolidación de una subcultura administrativa alejada de los principios “weberianos” de organización burocrática racional (Merino, 1996; Arellano, 2000). Así, en lugar de lealtad institucional o criterios meritocráticos, la vida organizacional giró (y en parte sigue girando) en torno a lealtades personales/partidistas y disciplinas grupales. La experiencia profesional y la formación académica quedaron subordinadas a la afiliación política y al “patrimonialismo” de la época de la Colonia, a los que se agregaron el “compadrazgo”, el “amiguismo” y el “nepotismo” de la “posrevolución”.

### *“Mediciones” y síntomas de la corrupción*

Las características y rasgos político-administrativos mencionados suelen citarse lo mismo en estudios académicos que en pláticas informales. Sin embargo, a las anécdotas y experiencias personales, en años recientes se han sumado cifras provenientes de encuestas, índices y demás esfuerzos enfocados en “medir científicamente” la corrupción gubernamental (Krashev, 2004; González, 2006; Del Castillo, 2003; Reyes Heróles, 2003; Sampford *et al.*, 2006).

Un primer conjunto de cifras relevantes puede encontrarse en los resultados que México ha obtenido en el “índice de percepción de la corrupción” (IPC), de Transparencia Internacional, publicado anualmente desde 1995. Como se puede observar en la gráfica 6.1, nuestro país ha obtenido calificaciones relativamente similares todos los años. Dichas puntuaciones ubican a México lejos de la calificación de 10 puntos, que representaría a un país sin corrupción. Por el contrario, las calificaciones de nuestro país (en el rango de 3 a 4 puntos) son más cercanas al 0, es decir, al universo de los países en los que (según la metodología del IPC) la corrupción prevalece.

Aunque tiene muchas limitaciones metodológicas y en realidad no mide niveles de corrupción, sino “percepciones” sobre el fenómeno (Galting, 2006), el IPC se ha convertido en una referencia internacional insustituible. Por una parte, representa la opinión que ciertos sectores clave de la comunidad internacional (empresarios, expertos) tienen sobre la integridad gubernamental de los países calificados. Por otra, diversos actores económicos y políticos se basan en él para tomar decisiones de inversión, para replantear preferencias de votación y, también, para criticar el desempeño de los gobiernos y su aparente ineficacia en materia de combate a la corrupción.

Un segundo conjunto de datos proviene de lo que se ha denominado “corrupción burocrático-administrativa”, es decir, aquella relacionada con pagos fuera de la norma (las famosas “mordidas”), que los ciudadanos rea-



Fuente: elaboración propia con datos de Transparencia Internacional.

**Gráfica 6.1.** Calificaciones de México en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional.



**Cuadro 6.1.** Corrupción burocrático-administrativa en México

<i>Variable</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2007</i>
Número de actos de corrupción	21 467 890	9 958 879	10 734 463	19 565 217
Costo promedio aproximado de los actos de corrupción (millones de pesos)	109	107	177	138
Costo total (aproximado) de los actos de corrupción ("mordidas") (millones de pesos)	23 400	10 656	19 000	27 000

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCBG. Los costos promedio se presentan en números redondeados.

lizan para obtener un servicio público o agilizar un trámite. En este caso, las cifras provienen de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG), de Transparencia Mexicana, que busca medir ya no las "percepciones" de un determinado sector, sino las "experiencias" concretas de los ciudadanos de todo el país con relación a ciertos servicios públicos.

Como se puede observar en el cuadro 6.1, los datos de la ENCBG sobre los niveles de "corrupción burocrático-administrativa" no resultan alentadores: en las cuatro ocasiones en que la encuesta fue levantada, el número de actos de corrupción y los montos agregados arrojaron cifras considerables. Además, los análisis derivados de la ENCBG han destacado que este tipo de corrupción "burocrático-administrativa" afecta directamente a un mayor número de ciudadanos, aparte de tener consecuencias regresivas sensibles entre los grupos sociales de menores ingresos, para quienes la corrupción llega a representar hasta 18% de su ingreso.

### *Entre las explicaciones y los determinismos*

En su conjunto, este breve recuento ofrece una imagen más clara de la corrupción y la falta de rendición de cuentas en México. La revisión del pasado, de las herencias institucionales, las prácticas informales y los valores político-administrativos permite comprender mejor tanto los alcances de la situación actual como la profundidad y persistencia histórica de los proble-

mas, incluso después de la transición a la democracia. Por su parte, las cifras de índices y encuestas nos ayudan a construir un diagnóstico más fino de las diversas vertientes de la corrupción, así como a dimensionar sus enormes costos sociales y económicos (Reyes Heróles, 2003; Villoria, 2008).

Sin embargo, es necesario tomar con cautela los datos presentados. Por una parte, la revisión del pasado puede llevar fácilmente a una visión determinista, en la que se considere que las cosas (corrupción, falta de rendición de cuentas) no pueden cambiar “porque siempre han sido así”. En el análisis de las variables culturales y políticas puede ignorarse que, como lo demuestran diversos casos internacionales (Spector, 2005; Banco Mundial, 1997), sí resulta posible transformar las instituciones, los incentivos y los valores sociales. Por otra parte, hablar de “cifras duras” en materia de corrupción es riesgoso, dadas las limitaciones conceptuales, metodológicas y empíricas que acompañan el proceso de definición-medición de un fenómeno que por su naturaleza se realiza “a escondidas” (Sampford *et al.*, 2006; Kalnins, 2005; Del Castillo, 2003; Hill, Jaimes y Dussauge, 2009). Las calificaciones de México en el IPC, por ejemplo, apuntan a una estabilidad numérica que en realidad se presenta en el caso de todos los países incluidos en el índice (salvo contadas excepciones) por la metodología empleada (Galtung, 2006; González, 2006). En última instancia, la limitación esencial de estas aproximaciones es que ofrecen una imagen parcial de la realidad: la de un entorno burocrático en donde la situación no cambia, los políticos nunca rinden cuentas y los funcionarios siempre son corruptos. Y, sin embargo, entre el México de inicios de los ochenta y el de comienzos del siglo XXI mucho ha cambiado.

#### REFORMAS ANTICORRUPCIÓN Y PRO RENDICIÓN DE CUENTAS

Durante las últimas tres décadas se ha desarrollado una serie de reformas para combatir la corrupción y reforzar la rendición de cuentas en el ámbito federal. Dichos cambios han sido en buena medida producto de diversas transformaciones político-administrativas mayores, como la competencia y alternancia político-electoral, el fortalecimiento de la división de poderes, la reestructuración económica del Estado y su sector paraestatal, la descentralización administrativa y la participación activa del gobierno mexicano en diversos foros internacionales (Guerrero, 2002a, 2002b; Cejudo, 2006;

Pardo, 2009a). Asimismo, los cambios han venido acompañados (y han sido reforzados) por la participación de las organizaciones sociales, los medios de comunicación y los expertos académicos, quienes vigilan y critican cada vez con mayor asiduidad y libertad el desempeño de funcionarios e instituciones públicas.

Dado que dichas transformaciones político-administrativas se revisan con detalle en la introducción y otros capítulos de este volumen, los siguientes tres apartados tratan sólo de sintetizar las principales reformas anticorrupción/pro rendición de cuentas, agrupándolas en tres grandes rubros: cambios institucionales, jurídicos y administrativos. Aquí se ofrece una visión fundamentalmente descriptiva de los cambios y sus objetivos/supuestos, mientras que la siguiente sección presenta algunos comentarios críticos.

### *Los cambios institucionales*

Entre los cambios más importantes de años recientes debe destacarse, en primer lugar, la construcción de un conjunto de nuevas instituciones públicas dedicadas a desarrollar e implementar principios, lineamientos y rutinas administrativas de combate a la corrupción y fortalecimiento de la rendición de cuentas. Este apartado se concentra en la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), mientras que el Instituto Federal Electoral (IFE), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) —instituciones igualmente relevantes en materia de rendición de cuentas— son analizados en profundidad por otros autores en este mismo libro.

#### *La Secretaría de la Función Pública*

La SFP fue creada en 1982 como Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) (Pardo, 2009a; López Presa, 1998). La entonces Secogef formó parte central de la estrategia de “renovación moral de la sociedad” del gobierno de De la Madrid para responder a la crisis de confianza ciudadana originada por los muy publicitados casos de nepotismo

y corrupción de gobiernos previos (Cejudo, 2003). La Secogef se planteó como una institución orientada a mejorar el control interno en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, para lo cual concentró en una misma línea de mando las diversas áreas de supervisión y evaluación (contralorías internas, comisarios) que ya existían en las dependencias y entidades federales (Pardo, 2009a). Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, la Secogef se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (1994). El cambio de nombre implicó un aumento en las funciones y actividades institucionales, pues al control interno habrían de sumarse responsabilidades de modernización administrativa (diseño de indicadores de desempeño, simplificación de trámites y servicios, gestión de la calidad, entre otras). Este doble perfil (control interno/modernización administrativa) se acentuaría aún más en 2003, cuando la Secodam se convirtió en la Secretaría de la Función Pública, encargada de liderar nuevas responsabilidades, como la implementación del servicio profesional de carrera.

La SFP podría considerarse el equivalente de las “agencias anticorrupción” de otros países (Hong Kong, Francia, Argentina; véanse OCDE, 2005b, 2008). Aunque ha carecido de la independencia política y las mismas facultades legales de algunas de ellas para perseguir delitos cometidos por los servidores públicos (Meagher, 2004; Maor, 2004), la SFP posee una serie de atribuciones en el área administrativa que resultan indispensables para prevenir y combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas en el ámbito federal. Primero, la SFP ha coordinado las acciones de control interno del gobierno federal con base en una amplia red de órganos internos de vigilancia y control (OIVC). Por medio de programas de auditoría anuales y otras auditorías específicas, los OIVC supervisan que las instituciones y los servidores públicos federales cumplan con las normas y los principios jurídicos que regulan el uso de los recursos públicos federales. Segundo, desde 2000 la SFP también ha encabezado los trabajos de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), por medio de la cual se han desarrollado tanto programas preventivos anticorrupción, que responden a las características específicas de cada institución federal, como acuerdos intersecretariales de aplicación general en el gobierno federal (“Blindaje electoral”, por ejemplo). Finalmente, la SFP es la entidad que ha fijado los criterios, procedimientos y reglas que todo el gobierno federal debe seguir en materias tan diversas como las adquisiciones y obras públicas, las sanciones a los servidores públicos, las declaracio-

nes patrimoniales, la evaluación de la gestión pública y la profesionalización de los servidores públicos (Secretaría de la Función Pública, 2005). Ahora bien, debe apuntarse que la propuesta presidencial de septiembre de 2009 (por medio de la cual se sugiere eliminar la SFP) abre un margen de incertidumbre sobre cómo y en qué condiciones institucionales habrán de administrarse en el futuro próximo las actividades de prevención y sanción de la corrupción.

### *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos*

La CNDH fue creada el 6 de junio de 1990, durante el gobierno de Carlos Salinas. Como en el caso de la Secogef-SFP, la creación de la CNDH puede entenderse como una respuesta política del Ejecutivo federal a la necesidad de fortalecer la legitimidad de su gobierno tras un proceso electoral complicado (Pardo, 2009a). Pero también podría mirarse como un mecanismo por el cual el Ejecutivo federal trató de expresar un “compromiso creíble” ante la comunidad internacional en materia de protección de los derechos humanos. Aunque originalmente adscrita a la Secretaría de Gobernación (primero como dirección general y luego como organismo descentralizado), desde septiembre de 1999 la CNDH ha tenido autonomía constitucional (operativa y presupuestaria), patrimonio propio y personalidad jurídica.

La misión institucional de la CNDH es proteger los derechos humanos, en particular con relación a las acciones u omisiones de las autoridades públicas. A lo largo de estos años, la CNDH se ha ido consolidando como una institución políticamente independiente, que contribuye a fortalecer la rendición de cuentas del Ejecutivo federal en por lo menos tres sentidos. Primero, sus recomendaciones obligan a las instituciones gubernamentales a detallar y explicar mejor sus decisiones y acciones, además de que eventualmente pueden servir como base para promover la sanción de ciertos servidores públicos. Segundo, aunque la CNDH carece de facultades para sancionar directamente a las instituciones o funcionarios, sus mecanismos de denuncia pública constituyen una especie de “sanción indirecta” en términos de imagen y legitimidad pública. Tercero, la autonomía con la que la CNDH se ha expresado sobre temas polémicos de la vida política del país (por medio de sus “recomendaciones generales”) pareciera mostrar su importancia como mecanismo adicional de control preventivo del desempeño de las instituciones federales (Ackerman, 2007a).

### *La Auditoría Superior de la Federación*

La ASF fue creada por medio de una reforma constitucional el 30 de julio de 1999 (complementada con la Ley de Fiscalización Superior de 2000, a su vez reformada en mayo de 2009) para suceder a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) de la Cámara de Diputados (Mena, 2006; Ackerman, 2007a). Los orígenes y el diseño institucional de la ASF pueden entenderse como producto de dos lógicas de cambio: por un lado, la intención del gobierno de Zedillo de modernizar la estructura y atribuciones de la entidad fiscalizadora para acercarla a los modelos internacionales más reconocidos (Pardo, 2009a) y, por otro, el interés del Poder Legislativo de ampliar las facultades de vigilancia de la institución a fin de reforzar su capacidad de control sobre el Ejecutivo federal.

La ASF está facultada para, entre otras cosas, realizar auditorías “tradicionales” (de cumplimiento de normatividad o contables), pero también evaluaciones de resultados y auditorías de desempeño; fiscalizar el ejercicio de los recursos federales por parte de las instituciones del gobierno federal, así como los transferidos a gobiernos estatales o municipales, universidades públicas o personas físicas o morales, y fincar responsabilidades a los servidores públicos. Por medio de sus diversas auditorías, recomendaciones y observaciones al desempeño de la administración pública federal, la ASF ha ido adquiriendo un papel cada vez más importante en cuanto al control de la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos federales (Merino, 2008a, 2008b; Mena, 2006).

### *Los cambios jurídicos*

Además de los importantes cambios institucionales anteriores, en el periodo 1982-2009 se han ido introduciendo (o reformado sustancialmente) diversas legislaciones, principios jurídicos y modificaciones constitucionales que tienen una vinculación directa con el control de la corrupción, la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental. Más allá de sus posibles limitaciones técnico-jurídicas y prácticas actuales, la aprobación de este conjunto de normas es significativa en tanto que el primer paso para prevenir o sancionar actos corruptos o arbitrarios es, simple y sencillamente, tipificarlos de manera legal como tales (OCDE, 2005b). El cuadro 6.2 sintetiza las principales innovaciones jurídicas de los últimos tres decenios (así como las variantes o “tipos” de corrupción que han tratado de erradicar), mientras que el resto de la sección se dedica a analizarlas brevemente.

**Cuadro 6.2.** Legislaciones federales en materia de control de la corrupción y rendición de cuentas

<i>Ley</i>	<i>"Tipos de corrupción" que pretenden limitar las normas</i>
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos / Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Nepotismo Uso indebido de los recursos públicos Enriquecimiento ilícito Abusos de autoridad Conflictos de intereses
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público / Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	Favoritismo Sobornos
Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	"Amiguismo" y "compadrazgo" Politización de la gestión de personal
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental / Reforma al artículo sexto constitucional	Secrecía / Asimetrías de información Destrucción de información pública Uso político de los recursos públicos
Convenciones internacionales	Cohecho en transacciones comerciales internacionales Blanqueo de dinero
Reforma constitucional en contabilidad, gasto público y fiscalización	Uso discrecional o político-electoral de los recursos públicos Asimetrías de información / Ausencia de rendición de cuentas

Fuente: elaboración propia.

### *Responsabilidades de los servidores públicos*

Una primera área de reformas legales se relaciona con las "responsabilidades de los servidores públicos" (Secretaría de la Función Pública, 2005; Pardo, 2009a; López Presa, 1998). Aunque el tema había sido tocado en diversos ordenamientos jurídicos desde el siglo XIX, en las últimas déca-

das se han realizado dos reformas jurídicas importantes. La primera es del 31 de diciembre de 1982, cuando se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (junto con una serie de reformas al Código Penal), como parte también del programa de “renovación moral de la sociedad” de De la Madrid. La ley estableció por primera vez una distinción jurídica entre las responsabilidades civiles, políticas, penales y administrativas; subsumió los términos anteriores de “empleados” y “funcionarios” en el de “servidores públicos”; agregó a la legislación sanciones como la amonestación y el apercibimiento públicos o privados, y facultó a la entonces Secogef como autoridad para imponer sanciones. En segundo lugar, la ley introdujo en su artículo 47 un conjunto de “obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” de los servidores públicos. Entre ellas destacaba, por ejemplo, la prohibición explícita del “nepotismo”, es decir, la contratación de familiares en puestos públicos (o la intervención para tal fin) por parte de los servidores públicos, la cual había sido práctica común en sexenios anteriores. En tercer lugar, la ley estableció el régimen de declaración patrimonial anual (vigente hasta nuestros días) para verificar la relación que existe entre las propiedades de los servidores públicos y sus ingresos gubernamentales.

Por otra parte, el 13 de marzo de 2002 se publicó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), que sólo se centra (como lo indica su nombre) en las responsabilidades administrativas, dejando fuera de su cobertura las civiles, penales y políticas. Entre otros cambios, la LFRASP estableció que la SFP debería emitir un código de ética para orientar la actuación de los servidores públicos; introdujo excepciones al secreto bancario para que, durante las investigaciones de la situación patrimonial de los servidores públicos, la SFP pueda tener acceso a información financiera de cualquier tipo, y abrió la posibilidad de que las declaraciones patrimoniales pudieran ser presentadas por medios magnéticos. Finalmente, si bien la LFRASP recupera en su artículo 8 la lógica de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la legislación anterior, agrega nuevos principios, como el de “rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal” (fracc. IV), y el de “conflicto de intereses” (fracc. XII), que se presenta “cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión”.



### *Adquisiciones y obras públicas*

Aunque con antecedentes desde la década de los sesenta, cuando se consideró necesario reforzar los controles sobre las construcciones y obras públicas en general (Pardo, 2009a), en el último año del gobierno de Zedillo (4 de enero de 2000) se publicaron la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).

Como su nombre lo dice, la LAASSP regula “las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza” (art. 1). Entre otros aspectos, la ley establece como regla general que las adquisiciones gubernamentales se realicen por “licitaciones públicas, mediante convocatoria pública” (es decir, concursos abiertos, art. 27), en condiciones de tiempo y forma que impidan beneficiar a cualquier participante (art. 26). Asimismo, la LAASSP introduce la posibilidad de emplear medios electrónicos para difundir y conducir los procesos de adquisiciones (art. 26), y promover tanto la eficiencia como la transparencia de dichos procesos (como ha sido el caso del sistema “Compranet”: <[www.compranet.gob.mx](http://www.compranet.gob.mx)>). Por su parte, la LOPSRM regula las obras públicas, es decir, “los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles” públicos (art. 1). Aunque limitada al ámbito antes mencionado, la LOPSRM sigue una estructura similar a la de LAASSP, con una descripción detallada sobre cómo conducir las licitaciones y demás contrataciones de obra pública.

Además, desde diciembre de 2004 (por recomendación de la organización Transparencia Mexicana, capítulo nacional de Transparencia Internacional) se introdujo la figura jurídica de los llamados “testigos sociales” en los procesos de adquisiciones y contrataciones de obra pública. Los “testigos sociales” son “personas de reconocido prestigio e intachables antecedentes” (Secretaría de la Función Pública, 2005: 166), quienes son invitados como observadores para atestiguar la legalidad, transparencia e integridad de los procesos de contratación.

### *Profesionalización administrativa*

Otra área de reforma jurídica reciente es la profesionalización de servidores públicos federales. Aunque durante el siglo xx hubo diversos intentos en la

materia y se establecieron sistemas de carrera en unas cuantas organizaciones públicas federales (Pardo, 2005; Martínez, 2005), no fue sino hasta el 10 de abril de 2003 cuando se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC), después de un amplio proceso de debate entre legisladores, académicos, funcionarios y expertos internacionales (Méndez, 2008; Dussauge, 2005).

La LSPC introdujo formalmente los principios de mérito e igualdad de oportunidades como base para el reclutamiento, retención y promoción de los servidores públicos federales en los puestos de enlace administrativo, jefe de departamento, subdirector de área, director de área, director general adjunto y director general, que actualmente representan alrededor de 40 000 plazas del gobierno federal. La ley del SPC describe seis subsistemas de gestión de recursos humanos: planeación; ingreso; evaluación del desempeño; desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades; sanciones, y control y evaluación, los cuales prácticamente abarcan todos los aspectos de la carrera profesional de los funcionarios. Como se discute con mayor amplitud en otro capítulo, esta reforma ha buscado profesionalizar la función pública y brindar mayor claridad a los servidores públicos sobre el desarrollo de sus carreras. Asimismo, la creación del SPC ha buscado objetivos político-administrativos adicionales, como garantizar una memoria institucional en las organizaciones públicas y terminar con el “amiguismo” y la distribución politizada de los puestos públicos.

### *Transparencia y acceso a la información pública*

Los principios jurídico-administrativos de la “transparencia” y el “acceso a la información” se han consolidado recientemente en la agenda pública nacional e internacional, en la medida en que las llamadas “leyes de transparencia” se han visto como mecanismos útiles para fortalecer la rendición de cuentas de los servidores públicos y prevenir o develar actos de corrupción (Roberts, 2006; Banisar, 2006; OCDE, 2005a). En el caso mexicano, la consolidación del tema ha venido sustentada, además, por una amplia participación de organizaciones sociales e instituciones académicas (Concha, López Ayllón y Tacher, 2004; Fox *et al.*, 2007; Merino, 2005).

En esta área, destaca la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) (11 de junio de 2002), que trata de introducir una nueva lógica de funcionamiento en el

sector público federal (López Ayllón, 2006). La ley señala que la información del gobierno es pública por regla general y sólo puede mantenerse como “reservada” o “confidencial” en situaciones excepcionales. Asimismo, establece una serie de “obligaciones de transparencia”, es decir, un conjunto de datos e información mínima que todo “sujeto obligado” debe poner a disposición del público, sin necesidad de que alguien la haya solicitado. La LFTAIPG introduce los procedimientos para solicitar la información y los mecanismos para reclamarla cuando ésta no es entregada (o lo es, pero de manera inadecuada o incompleta), y da origen al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) como autoridad en la materia, con lo cual crea un organismo adicional en la estructura federal “horizontal” de rendición de cuentas (O’Donnell, 1998; Cejudo, 2006).

Por otra parte, el 20 de julio de 2007 se publicó la reforma al artículo sexto constitucional, que establece el acceso a la información pública como derecho constitucional y vuelve obligatoria su implementación en los órdenes de gobierno estatal y municipal del país (Salazar, 2008; Carbonell, 2007). Como se discute con mayor amplitud en otro capítulo, la reforma introdujo también la obligación de que todos los gobiernos estatales y municipales preserven sus documentos en archivos actualizados, generen “indicadores de gestión” y tengan sistemas electrónicos para facilitar el acceso a la información.

### *Convenciones internacionales anticorrupción*

Además de las reformas mencionadas, en los últimos años el gobierno federal ha firmado tres convenciones internacionales: la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (firmada por el gobierno federal el 26 de marzo de 1996 y ratificada por el Senado de la República el 27 de mayo de 1997), que tiene como objetivo fundamental “promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”. Entre otros elementos, la convención describe medidas preventivas que los países deben adoptar (sistemas de contratación de personal eficientes, sistemas de recaudación adecuados, órganos superiores de control) y señala un conjunto de principios para que los países firmantes cooperen en la investigación de actos de corrupción.

La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (firmada por el

gobierno federal el 17 de diciembre de 1997 y ratificada por el Senado de la República el 22 de abril de 1999) tiene un enfoque más específico: lograr que los países signatarios tomen “las medidas necesarias” para evitar y, en su caso, castigar el delito de “cohecho en transacciones internacionales”. Éste se presenta cuando “cualquier persona intencionalmente ofrezca, prometa o efectúe un pago indebido u otra ventaja, sea directamente o a través de intermediario, a un servidor público extranjero en su beneficio o en el de un tercero, a fin de que ese funcionario actúe o deje de hacer, en cumplimiento de sus deberes oficiales, con el propósito de obtener o mantener un negocio o cualquier otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales” (art. 1). Los países signatarios están obligados a adecuar sus legislaciones penales y contables para fortalecer la detección y sanción del cohecho, así como a cooperar en casos de extradición relacionados con el cohecho internacional.

Finalmente, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (o Convención de Mérida, firmada por el gobierno federal el 9 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado de la República el 20 julio de 2004) es el instrumento jurídico más completo y complejo de los tres, con una cobertura geográfica y temática mucho más amplia. Además de abarcar los temas considerados por las otras convenciones, ésta resalta la necesidad de colaboración entre los sectores público, privado y social en el combate a la corrupción, e introduce principios y mecanismos claros para que los recursos confiscados en procesos relacionados con actos de corrupción puedan ser repatriados al Estado propietario de los mismos.

### *Contabilidad, gasto público y fiscalización*

Un último tema que valdría la pena mencionar en esta sección es el relacionado con la reforma constitucional en materia de contabilidad, gasto público y fiscalización (7 de mayo de 2008). Entre los objetivos de la reforma destacan los siguientes (Merino, 2008b): primero, la construcción de un “Presupuesto basado en Resultados” (vinculado al nuevo “Sistema de Evaluación del Desempeño”), en el que se plantea que los recursos sean distribuidos con relación a objetivos, metas e indicadores estratégicos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008); segundo, el fortalecimiento de la fiscalización de los recursos públicos por medio de órganos de auditoría estatales con mayores atribuciones, independencia y capacidad técnica, y tercero, la homologación de los sistemas de contabilidad pública de todos

los gobiernos del país, para promover la transparencia y rendición de cuentas en la administración de los recursos públicos.

### *Los cambios administrativos*

Finalmente, una tercera línea de cambios en materia de combate y prevención de la corrupción y de fortalecimiento de la rendición de cuentas en el ámbito federal se encuentra en diversos programas administrativos federales. El cuadro 6.3 sintetiza algunas de las herramientas que el gobierno federal ha puesto en marcha en las últimas tres décadas y que se describen en este apartado.

#### *Auditorías, controles y programas preventivos*

Los programas de auditoría y control interno implementados por la Secogef-Secodam-SFP desde el gobierno de De la Madrid han sido un componente esencial de las estrategias anticorrupción (López Presa, 1998; Secretaría de la Función Pública, 2005, 2008b). El uso de estas herramientas de control pareciera sustentarse en una premisa básica: al aumentar el número (y calidad) de auditorías, controles o acciones preventivas, mayores serán las probabilidades de prevenir o descubrir (y en su caso sancionar) los casos de corrupción y, por lo tanto, los servidores públicos tendrán menos incentivos para cometerlos. En este sentido, las acciones se relacionan, en buena medida, con las ideas teóricas del modelo “agente-principal”, sobre las cuales se ha construido buena parte de las estrategias internacionales en la materia (Klitgaard, 1988; Rose-Ackerman, 2001; Banco Mundial, 1997).

En términos concretos, valdría la pena destacar seis grandes líneas de trabajo. Primero, desde las “Bases generales para la realización de auditorías” de 1982 hasta las “Normas generales de control interno” en 2007, buena parte del trabajo de los órganos internos de control (OIC) coordinados por la SFP se ha concentrado en auditar el ejercicio de los recursos públicos, la aplicación de la normatividad, el desarrollo de sistemas de control interno y el desempeño de las organizaciones públicas federales. En los últimos años se ha agregado, además, la contratación de auditores externos para realizar auditorías financieras y contables en entidades paraestatales y órganos desconcentrados. Segundo, desde el gobierno de Zedillo se han

### Cuadro 6.3. Programas administrativos anticorrupción y "supuestos causales" en los que se basan

<i>Tipos de programas</i>	<i>"Supuestos" sobre la corrupción en los que se basan los programas</i>
Auditorías, controles y programas preventivos	Incrementar la frecuencia de las revisiones aumenta las probabilidades de descubrir actos de corrupción Incrementar los controles preventivos sobre los recursos públicos (incluyendo tiempos electorales) reduce las probabilidades de que los mismos se usen con fines personales o políticos
Simplificación administrativa y regulatoria	Reducir las etapas de los trámites o puntos de contacto disminuye las posibilidades de extorsión y de "mordidas"
Contraloría social	Aumentar el número de actores vigilantes reduce los márgenes de discrecionalidad e incrementa las exigencias de rendición de cuentas
Uso de tecnologías de información	Disminuir los contactos entre funcionarios y ciudadanos disminuye las posibilidades de corrupción Digitalizar o automatizar los servicios reduce las oportunidades de que se tomen decisiones discrecionales
Educación y sensibilización cívicas	Sensibilizar a los ciudadanos sobre los costos de la corrupción reduce su propensión a cometer actos corruptos Fortalecer la cultura cívica contribuye a construir una sociedad menos tolerante a la corrupción Desarrollar la formación ética de los funcionarios disminuye su disposición a cometer actos de corrupción

Fuente: elaboración propia.

realizado programas de "usuario simulado", por medio de los cuales funcionarios "encubiertos" realizan trámites y servicios públicos en los que se sospecha que se están cometiendo actos de corrupción. Tercero, desde mediados de los noventa y hasta las recientes iniciativas del gobierno de Cal-

derón en torno al “Programa de Mejora de la Gestión”, el “Sistema de Evaluación del Desempeño” y el “Presupuesto basado en Resultados”, el diseño de indicadores de gestión se ha impulsado de manera sostenida para favorecer el control administrativo y la rendición de cuentas al público, así como para vincular mejor las actividades institucionales, los objetivos de política pública y las metas presupuestales. Cuarto, a partir del sexenio de Vicente Fox se han empleado nuevas herramientas de diagnóstico, como los “Mapas de Riesgos de Corrupción” o los “Programas Operativos de Transparencia y Rendición de Cuentas” de la CITCC, para detectar cuáles áreas, procesos y temas institucionales son particularmente “delicados” en materia de corrupción y para desarrollar un conjunto de acciones preventivas al respecto. Finalmente, desde el proceso electoral de 2006 se han impulsado programas de “blindaje electoral”, por medio de los cuales se combinan acciones de control, prevención y difusión específicamente orientadas a evitar el uso de recursos públicos con fines político-electorales (PNUD, 2007; Díaz y Dus-sauge, 2006; Secretaría de la Función Pública, 2008c).

### *Simplificación administrativa y regulatoria*

Uno de los temas que ha permanecido en la agenda desde el sexenio de Salinas es la simplificación administrativa y regulatoria. Los programas de este tipo han partido del supuesto de que entre más complicados son los trámites que el ciudadano debe realizar para abrir negocios u obtener servicios públicos, más posibilidades hay de que sea extorsionado por los servidores públicos. La agenda de reforma regulatoria ha estado vinculada, además, a diversas tendencias internacionales de “desregulación” interna (Banco Mundial, 1997; OCDE, 2005a).

A lo largo de estos años se han desarrollado, entre otros, programas de simplificación de trámites y servicios públicos para reducir el número de etapas en los procesos; “ventanillas únicas” para que los ciudadanos no tengan que acudir a diversas oficinas gubernamentales por un mismo trámite; inventarios y registros de trámites y servicios para detectar y eliminar duplicidades; comités de mejora regulatoria interna para depurar los marcos jurídicos de las propias instituciones federales, y, en tiempos recientes, el programa “Lenguaje Claro” (antes “Lenguaje Ciudadano”), orientado a depurar la redacción de los documentos oficiales para facilitar su comprensión (Secretaría de la Función Pública, 2005, 2008a).

### *Contraloría social*

Otro tema que ha permanecido en la agenda anticorrupción desde los ochenta es la “contraloría social”, es decir, el involucramiento de ciudadanos y organizaciones sociales en acciones de vigilancia y control de la gestión pública (Hevia, 2006; Llerenas, 2007; Pardo, 2009b). Estos programas han partido del supuesto de que entre más actores vigilen el desempeño gubernamental desde “fuera”, menores serán los riesgos de corrupción y mayores las exigencias de rendición de cuentas.

Con orígenes en el gobierno de Salinas, cuando la supervisión ciudadana se utilizaba para dar seguimiento a la implementación del programa “Solidaridad” (Pardo, 2009a), la contraloría social, como actividad requerida formalmente, se encuentra en la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Fomento a las Actividades Desarrolladas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y las reglas de operación de los programas sociales federales. Además, el reciente “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012” destaca el fortalecimiento de la contraloría social como uno de sus objetivos prioritarios (Secretaría de la Función Pública, 2008b).

Entre algunos ejemplos prácticos que pueden citarse se encuentran el Sistema Integral de Contraloría Social de la SFP, por medio del cual se ha coordinado (junto con organizaciones sociales de estados y municipios) la difusión ciudadana de las reglas de operación de los programas públicos; la capacitación sobre gestión de programas de vigilancia; el desarrollo de sistemas de quejas y denuncias, y la evaluación de la satisfacción ciudadana. Asimismo, desde el gobierno de Fox diversas organizaciones sociales e instituciones académicas han desarrollado ejercicios de “monitoreo ciudadano”, que han consistido en evaluar el desempeño de las organizaciones y programas públicos desde una perspectiva no gubernamental (Bezares *et al.*, 2007).

### *Tecnologías de información*

En las últimas tres décadas también se ha incrementado el uso de herramientas informáticas y programas electrónicos para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. Además de los ahorros y la eficiencia (presupuestales, de oportunidad) que las nuevas tecnologías de la informa-



ción pueden aportar, su mayor uso pareciera relacionarse con la idea de que entre menos contactos existan entre los servidores públicos y los funcionarios, menores serán las probabilidades de que se cometan actos de corrupción o se tomen decisiones discrecionales.

Entre otras experiencias relevantes, pueden citarse las siguientes: el programa “Compranet” (<[www.compranet.gob.mx](http://www.compranet.gob.mx)>, diseñado en su primera versión en 1996), que ha buscado automatizar los procesos de compras y licitaciones de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas del gobierno federal; los sitios Portal Ciudadano (<[www.gob.mx](http://www.gob.mx)>) y Tramitanet (<[www.tramitanet.gob.mx](http://www.tramitanet.gob.mx)>), en los que se ha concentrado información detallada sobre los programas del gobierno federal y, en particular, sobre algunos trámites públicos comunes que pueden realizarse vía electrónica (citas médicas, pago de servicios públicos, consultas de infracciones); junto con la implementación de la Ley de Transparencia, la puesta en marcha tanto del Sistema de Solicitudes de Información de la Administración Pública Federal (actualmente Infomex: <[www.infomex.org.mx](http://www.infomex.org.mx)>), que permite presentar y dar seguimiento a solicitudes de información hechas al gobierno federal, como del Portal de Obligaciones de Transparencia (<[www.pot.gob.mx](http://www.pot.gob.mx)>), que permite consultar información agregada sobre las estructuras organizacionales, funcionarios, facultades, servicios y demás obligaciones de transparencia de las instituciones federales.

### *Educación ética y sensibilización cívica*

Finalmente, en años recientes el gobierno federal ha impulsado programas de educación ética y campañas de sensibilización cívica. Los primeros han buscado fortalecer los valores profesionales de los servidores públicos, mientras que las segundas han intentado explicar a la sociedad cuáles son los costos reales de la corrupción, para transformar las actitudes y los valores sociales en torno al problema. Se trata de estrategias que responden a una visión más bien sociológico-política de los problemas de corrupción y de falta de rendición de cuentas, distintas de la mayoría de las estrategias descritas anteriormente.

Entre otros ejemplos pueden citarse la campaña de difusión “Para que la transparencia dé frutos, no des más mordidas”; el concurso de dibujos infantiles “Adiós a las Trampas”, y los programas Radiosegundos y Cineminutos, que plantean dilemas éticos y critican los actos de corrupción más

comunes. Asimismo, durante el gobierno de Fox se impartieron numerosos cursos de ética, rendición de cuentas y transparencia entre estudiantes de secundaria, universitarios y servidores públicos de diversos niveles jerárquicos (Secretaría de la Función Pública, 2005). Finalmente, durante el gobierno de Calderón se tiene planeado calificar las instituciones federales por medio del “Índice de Fortalecimiento de una Cultura de Legalidad, de Ética y Responsabilidad Pública”, que contempla impulsar la socialización del Código de Ética de la Administración Pública Federal y de los códigos de conducta institucionales específicos (implementados desde el gobierno anterior); introducir “mejores prácticas” en áreas como la responsabilidad social o el gobierno corporativo, y promover el cumplimiento de los principios planteados en las convenciones anticorrupción (Secretaría de la Función Pública, 2008b). Por supuesto, el desarrollo de estas acciones en lo que resta del sexenio 2006-2012 dependerá de cómo evolucione la propuesta presidencial de eliminar la SFP, institución hasta ahora responsable de su implementación.

#### AVANCES, LIMITACIONES Y RETROCESOS: HACIA UNA AGENDA DE REFORMAS FUTURAS

El conjunto de cambios institucionales, jurídicos y administrativos descritos en la sección anterior da cuenta de una actividad reformista muy amplia y continua a lo largo del tiempo. Ahora bien, las preguntas que de inmediato surgen son: ¿en qué medida dichos cambios han contribuido realmente a reducir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas en México?, ¿cómo saberlo? o, puesto en otros términos, ¿cómo evaluar la pertinencia y eficacia de las acciones impulsadas? Estas son cuestiones fundamentales que, sin embargo, resultan difíciles de responder lo mismo para el caso mexicano que para cualquier otra experiencia internacional. A fin de cuentas, la evaluación de políticas anticorrupción es un tema complejo, para el que todavía no existen metodologías o estrategias convincentes (OCDE, 2005b; González, 2006). Por ello, no extraña que sean pocas las valoraciones más o menos sistemáticas de los avances realizados en nuestro país (Huerta, Salazar y Soria, 2005; Cejudo, 2006; Ackerman, 2006, 2007a, 2007b; Pardo, 2009b).

Una primera alternativa de evaluación sería simplemente tomar los resultados de las encuestas e índices de corrupción como evidencia del éxito

o fracaso relativo de las reformas gubernamentales implementadas. Ésta es una estrategia que utilizan con frecuencia los medios de comunicación y no pocos académicos, que puede resultar sencilla y, sobre todo, ilustrativa para criticar la ineficacia gubernamental en la materia. El problema es que esta vía de análisis pierde de vista que los índices y las encuestas buscan “medir” el fenómeno y no necesariamente tratan de evaluar las políticas implementadas para combatirlo. Las metodologías en que dichas mediciones se basan no permiten captar la eficacia de los esfuerzos de reforma realizados por los gobiernos, ni tampoco sirven para establecer vínculos claros entre la persistencia de percepciones o experiencias de corrupción y las iniciativas anticorrupción impulsadas (Galtung, 2006; González, 2006).

Por estas y otras razones, en los últimos años se ha planteado la posibilidad de valorar los esfuerzos gubernamentales con base en las condiciones institucionales que los países van construyendo para restringir la discrecionalidad y los abusos administrativos, y fomentar la integridad como base de la vida pública. Esto es, en el desarrollo de lo que Transparencia Internacional (2000) llama “sistemas nacionales de integridad” y la OCDE (2005b; 2008) denomina “infraestructura ética”. En esta segunda vía de evaluación, el objetivo es contrastar las reformas implementadas con aquellas que los expertos académicos, las organizaciones sociales y los organismos internacionales consideran “adecuadas”, ya sea de acuerdo con las experiencias históricas de los países desarrollados (Estados Unidos, Francia, Reino Unido) o con las reformas exitosas recientes (Hong Kong, Corea del Sur) (Banco Mundial, 1997; Pope, 2005; Bhargava y Bolongaita, 2004). En esta línea, un primer paso para valorar los avances del ámbito federal mexicano podría ser comparar el “deber” (recomendaciones o “mejores prácticas”) con el “haber” (reformas implementadas), como se muestra en el cuadro 6.4.

En este caso, tomando como base la descripción de las páginas anteriores, puede observarse que buena parte de las reformas recomendadas internacionalmente ya han sido introducidas en el ámbito federal mexicano. Por lo tanto, podría decirse que en principio no quedan muchas más reformas o cambios “estructurales” que puedan agregarse al entramado administrativo-institucional anticorrupción y pro rendición de cuentas

Sin embargo, una revisión de este tipo también se enfrenta con limitaciones importantes. Primero, algunas de estas reformas, discutidas en el ámbito internacional como “mejores prácticas”, no necesariamente son tales en todas las circunstancias históricas o todos los entornos político-administrativos (Bhargava y Bolongaita, 2004; Johnston, 2006; Pope, 2005).

**Cuadro 6.4.** "Mejores prácticas" anticorrupción sugeridas internacionalmente *vis-à-vis* acciones realizadas en México

<i>Categoría de las acciones</i>	<i>Acción recomendada por instituciones internacionales</i>	<i>Implementación en México (ámbito federal)</i>
Instituciones	Agencias anticorrupción especializada	Parcialmente
	Ombudsman	Sí
	Auditoría superior independiente	Sí
	Oficinas de ética	No
	Acceso a la información	Sí
	Conflictos de interés	Parcialmente
	Servicio civil	Sí
Normas jurídicas	Regulación y transparencia de licitaciones públicas	Sí
	Protección de denunciantes ( <i>whistle-blowers</i> )	No
	Convenciones internacionales	Sí
	Procedimientos para declarar bienes	Sí
	Vigilancia social	Sí
	Controles internos	Sí
Programas administrativos	Fiscalización externa de recursos públicos	Sí
	Códigos de ética/conducta	Parcialmente
	Digitalización de servicios y trámites públicos	Sí
	Campañas de divulgación ciudadana	Sí

Fuente: elaboración propia.

Segundo, la utilidad práctica que algunas medidas puedan llegar a tener (leyes de acceso a la información, por ejemplo) no es del todo automática, sino que en muchas ocasiones depende de otras condiciones institucionales, políticas o administrativas (Poder Judicial independiente, medios de comunicación profesionales, archivos adecuados) (Roberts, 2006; Spector, 2005). Tercero, no existen modelos "ideales" para cada tipo de reforma (e.g., "agencia anticorrupción", "auditoría superior", "código ético"), por lo cual cada reforma puede ser más o menos útil por diversas razones (diseño institucional, restricciones políticas, capacidades administrativas) (OCDE, 2008). Por consiguiente, el recuento de instituciones, normas jurídicas y

programas administrativos ayuda a comprender mejor los avances tanto desde una perspectiva global de diseño de políticas anticorrupción y pro rendición de cuentas (¿qué se ha implementado *vis-à-vis* qué debería implementarse?) como desde una perspectiva comparada (¿en qué se ha avanzado nacionalmente *vis-à-vis* las experiencias de otros países?). Sin embargo, el simple recuento del “deber/haber” no permite observar las limitaciones existentes o las “refinaciones, ajustes y cambios incrementales” que aún son necesarios y que se discuten a continuación.

### *Asuntos pendientes*

Para completar la imagen de la situación actual del país en materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción en el ámbito federal, a continuación se sugiere un conjunto de saldos institucionales, retos y reformas que podrían formar parte de la agenda futura en estos temas.

#### *Los saldos institucionales*

A lo largo de su existencia, la SFP ha enfrentado dos grandes limitaciones. La primera se relaciona con la independencia política de la institución, una condición que resulta clave para cualquier dependencia anticorrupción y que en buena medida explica el éxito obtenido por la agencia “modelo” de Hong Kong (OCDE, 2008; Bhargava y Bolongaita, 2004). En el caso mexicano, la historia reciente pareciera mostrar que las actividades preventivas o correctivas pueden entrar en conflicto con los intereses políticos del gobierno en turno, dejando como resultado un escenario en el que el combate a la corrupción y la rendición de cuentas se supeditan a otras prioridades (Guerrero, 2002b; Ackerman y Sandoval, 2009). La segunda ha tenido que ver con el profesionalismo, autonomía y efectividad de quienes integran los órganos internos de vigilancia y control. A diferencia de otros países (como Canadá o Estados Unidos) (Arellano y Lepore, 2007), los OIVC no gozan del mismo grado de independencia política (o incluso presupuestal) para realizar sus actividades. Además, a pesar de iniciativas recientes para profesionalizar y evaluar su desempeño (Pardo, 2009b; Arellano, Alamilla y Campos., 2006), el reclutamiento de sus titulares sigue sin realizarse con base en criterios meritocráticos claramente establecidos. La propuesta de sep-

tiembre de 2009 del gobierno de Calderón (eliminar la SFP y crear una nueva contraloría general adscrita a la oficina presidencial) probablemente no resuelva estos problemas y quizá hasta los agrave. La desaparición de la SFP creará, asimismo, el nuevo reto institucional de cómo coordinar el conjunto de normas jurídicas y programas administrativos anticorrupción ya existentes.

En el caso de la CNDH destacan principalmente tres asuntos. El primero tiene que ver con la transparencia de la institución: en un estudio reciente sobre la calidad del acceso a la información en órganos constitucionales autónomos, la CNDH fue una de las instituciones con menores calificaciones (López Ayllón y Arellano, 2008). Segundo, la calidad de los trabajos de la CNDH ha sido cuestionada nacional e internacionalmente tanto por la falta de regularidad y sistematicidad con la que la institución aplica criterios jurídico-analíticos como por la relación que existe entre los costos presupuestales institucionales y el número de recomendaciones emitidas (*The Economist*, 2008). Por último, queda pendiente una mayor discusión sobre cómo garantizar que dichas recomendaciones tengan consecuencias tangibles. Al no ser de atención obligatoria (vinculatoria) para las instituciones del Poder Ejecutivo, queda latente la posibilidad (como ha ocurrido en otros países de América Latina) de que los supuestos abusos cometidos por las autoridades queden finalmente impunes.

Por último, la ASF enfrenta tres retos principales. Como en el caso de instituciones similares en el mundo (National Audit Office, británica, Government Accountability Office, estadounidense), la ASF necesita que sus funcionarios adquieran las habilidades y los conocimientos necesarios para realizar auditorías “modernas”, es decir, centradas en la valoración de resultados y en el desempeño institucional, de acuerdo con una nueva realidad administrativa en la que los programas públicos y los recursos presupuestales sean implementados y ejercidos por complejas redes de actores públicos, sociales y privados (Aguilar, 2006; Salamon, 2002; Ingraham, 2005). La ASF tendrá también que mejorar sus capacidades administrativas y esquemas de trabajo para garantizar que sus observaciones sean atendidas en tiempo, forma y fondo por las instituciones federales (Mena, 2006; Ackerman, 2007a; Secretaría de la Función Pública, 2008b). Finalmente, la ASF tampoco ha logrado resultados destacables en términos de transparencia institucional (López Ayllón y Arellano, 2008), al tiempo que su relación de dependencia jerárquica con la Cámara de Diputados sigue limitando su imparcialidad política, su libertad para seleccionar las auditorías realizadas

y el desarrollo de mejores revisiones al ejercicio de los recursos públicos dentro del mismo Poder Legislativo (Mena, 2006).

### *Los nuevos retos*

Junto con los saldos institucionales descritos, puede enumerarse un conjunto de nuevos retos en los años por venir. El primero tiene que ver con la necesidad de desarrollar más y mejores evaluaciones de las políticas y programas anticorrupción. Si bien ésta no es una tarea sencilla, la falta de evaluaciones sistemáticas y, sobre todo, la ausencia de “evidencias tangibles” sobre los avances en la materia han generado la impresión social de que la lucha contra la corrupción no ha funcionado (González, 2006; Dussauge, 2008; Ackerman, 2007b). De hecho, podría decirse que ésta ha sido también una de las razones que han llevado a proponer la desaparición de la SFP. Por ello, resulta necesario elaborar análisis que ofrezcan información detallada sobre el funcionamiento cotidiano de los programas anticorrupción, sus limitaciones operativas y de diseño, su articulación con otras tareas de modernización administrativa y, principalmente, el grado en que están alcanzando sus objetivos (OCDE, 2005b). ¿Los servidores públicos se comportan con mayor integridad gracias a los cursos de ética que reciben? ¿Los sistemas electrónicos de licitaciones públicas transparentan los procesos de adquisiciones o acaso dan paso a formas más sofisticadas de corrupción? ¿En qué sentido los mecanismos de contraloría, vigilancia y monitoreo ciudadanos han fortalecido la rendición de cuentas de las autoridades? ¿La desregulación interna y el uso de nuevas tecnologías han contribuido a disminuir la ocurrencia de “mordidas”? ¿El marco jurídico permite sancionar justa y eficazmente el uso ilegal, inapropiado o ineficiente de recursos públicos? ¿Qué tan eficaces son los programas de auditoría o de usuario simulado?

Un segundo reto tiene que ver con planear estrategias de combate a la corrupción y de rendición de cuentas específicamente enfocadas en las áreas de política pública de mayor importancia para el desarrollo del país (López Ayllón, 2009; Spector, 2005; Campos y Pradhan, 2007). Aunque desde hace algunos años el gobierno federal ha impulsado estrategias más sectorizadas —tendencia que sigue presente en el nuevo programa anticorrupción (Secretaría de la Función Pública, 2008b)—, será necesario construir aún más iniciativas que enfrenten los problemas de corrupción y falta

de rendición de cuentas en áreas de combate a la pobreza, educación pública y desarrollo de infraestructura pública, por citar algunas. Asimismo, será fundamental consolidar nuevas estrategias para responder a escenarios en los que el crimen organizado y el narcotráfico se entrelazan con la corrupción.

Un tercer conjunto de retos se presenta en el área de la transparencia gubernamental. ¿Cómo vincular mejor, por ejemplo, el uso del acceso a la información con la rendición de cuentas y el combate a la corrupción (Darbishire, 2006)? Otro pendiente tiene que ver con la calidad de la información entregada por el gobierno a los solicitantes, la cual en ocasiones se encuentra limitada tanto por las inercias y resistencias político-culturales (Fox *et al.*, 2007) como por las condiciones de los archivos públicos y las capacidades administrativas de las unidades de enlace encargadas de procesar las solicitudes (Galeana, 2007). Un tercer reto será lograr que el acceso a la información sea una herramienta al alcance de todos los sectores de la sociedad mexicana, incluyendo aquéllos con menores niveles de escolaridad e ingreso.

Un cuarto grupo de retos está vinculado con el sistema de profesionalización administrativa, mismo que durante sus primeros años de implementación ha enfrentado problemas operativos serios y pareciera haber desaparecido de la agenda de prioridades gubernamentales (Méndez, 2008; Martínez, 2009). Será indispensable que la SFP (o cualquier otra institución que la sustituya en las tareas de coordinar la profesionalización administrativa del gobierno federal) ejerza un mayor liderazgo para garantizar el cumplimiento puntual, transparente y objetivo de los principios y subsistemas del SPC. Asimismo, el SPC deberá potenciarse como una plataforma para impulsar la formación ética y el “espíritu de cuerpo” de los servidores públicos, a fin de pasar de los mecanismos de control formal a los valores compartidos como controles informales de su desempeño cotidiano.

Un quinto conjunto de retos se encuentra en asegurar el cumplimiento efectivo de las diversas legislaciones que han sido aprobadas en las últimas décadas. En las discusiones públicas y los medios de comunicación suele mencionarse que los principios establecidos en las leyes de adquisiciones, obras públicas y responsabilidades administrativas, entre otras, no siempre se aplican a cabalidad. Aunque dichas afirmaciones deben mirarse con cautela, es indudable que asegurar la adecuada aplicación (*enforcement*, como se le denomina en inglés) del marco jurídico anticorrupción y pro rendición de cuentas sigue siendo un asunto pendiente y lo será en el futuro.



Por último, se encuentra el enorme reto de implementar eficazmente los grandes cambios jurídicos y constitucionales recientes. Por una parte, la puesta en marcha de las convenciones internacionales anticorrupción y de las reformas constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información implicará una enorme tarea de socialización, coordinación y seguimiento que va más allá de las instituciones federales, en la medida en que los nuevos principios jurídicos también aplican a otros poderes de la Unión y a los gobiernos estatales y municipales. Por otra parte, el buen funcionamiento de las recientes reformas constitucionales en materia de contabilidad, gasto público y fiscalización también requerirá esquemas de colaboración efectivos entre órdenes de gobierno; mecanismos de coordinación interinstitucional que vinculen productivamente a las instituciones federales clave en este proceso (SFP o su sucesora, ASF y Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y nuevas habilidades entre los funcionarios involucrados en el diseño de indicadores de gestión, sistemas de control y seguimiento, esquemas de evaluación, homologación contable y demás transformaciones administrativas derivadas de los nuevos criterios jurídicos.

### *Las reformas adicionales*

Aunque buena parte de los esfuerzos anticorrupción y pro rendición de cuentas habrán de dedicarse probablemente a la “refinación, ajustes y cambios incrementales” ya mencionados, hay dos áreas en las que podrían impulsarse reformas jurídicas adicionales. Primero, podría considerarse el diseño de una ley de protección a denunciantes de casos de corrupción (*whistle-blowers*, según el término en inglés) (Drew, 2003; Villanueva, 2007), que complemente los sistemas existentes de denuncia ciudadana. Como en el caso de otras legislaciones internacionales en la materia, esta ley podría establecer los canales institucionales necesarios para denunciar anónimamente posibles actos de corrupción, pero también los mecanismos para proteger a los denunciantes frente a posibles represalias (despido, daño moral, daño físico).

Segundo, podría plantearse el diseño de una ley o de regulaciones más detalladas sobre conflictos de interés (Villoria, 2005; OCDE, 2005c). Aunque la actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos introduce dicho concepto, quizá resulte pertinente establecer un cuerpo jurídico específico en la materia, que regule los criterios según las

cuales los servidores públicos deben tratar sus asuntos oficiales; sus opciones laborales después de ocupar un puesto gubernamental (especialmente en la alta función pública); su participación en despachos, proyectos y demás actividades privadas mientras laboran en el sector público, y las reglas para declarar intereses personales que puedan afectar sus decisiones.

### *La participación de los actores no gubernamentales*

Para cerrar esta sección valdría la pena discutir el papel de los actores no gubernamentales en el futuro de la rendición de cuentas y el control de la corrupción en México. Éste es un punto particularmente importante por dos razones. Primero, porque en la medida en que los cambios “estructurales” abren paso a “refinaciones, ajustes y cambios incrementales”, como los descritos, la importancia del Estado como actor líder de las reformas irá disminuyendo necesariamente. Segundo, porque el buen funcionamiento y, sobre todo, la legitimidad político-social futura de las estrategias anticorrupción/pro rendición de cuentas requerirán los conocimientos especializados, las críticas puntuales y los apoyos políticos y hasta logísticos de estos actores no gubernamentales (Spector, 2005; Bhargava y Bolongaita, 2004; Transparencia Internacional, 2000; Pope, 2005; OCDE, 2005b).

La participación de académicos e investigadores podría desarrollarse en por lo menos cuatro grandes áreas: la documentación sistemática de las políticas anticorrupción, su historia, desarrollo y reforma; el análisis de las estrategias nacionales a la luz de las experiencias internacionales en la materia; la elaboración de nuevas iniciativas y estrategias anticorrupción, y finalmente, el desarrollo de evaluaciones sólidas, comprensivas, sistemáticas e imparciales sobre los esquemas actuales y futuros de transparencia, rendición de cuentas y control de la corrupción.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC), por su parte, podrían involucrarse en tres áreas principales. Primero, en desarrollar mejores mecanismos para transparentar el uso de los recursos públicos que ellas mismas reciben, así como en rendir cuentas claras sobre los proyectos que realizan (o los servicios que proveen) por encargo del Estado mexicano. Segundo, por sus temas de interés y su cercanía con comunidades de bajos recursos, grupos vulnerables y estudiantes universitarios, las OSC tendrán un papel esencial en la promoción de actividades de monitoreo ciudadano, contraloría social y uso de la ley de transparencia. Por último, las OSC debe-

rán mantener su participación activa como observadores críticos de los trabajos, acciones y decisiones de instituciones y servidores públicos.

## REFLEXIONES FINALES

El presente capítulo ha tratado de brindar una visión global del combate a la corrupción y la rendición de cuentas en México durante el periodo 1982-2009. La atención se ha centrado en el caso del Poder Ejecutivo federal, pero también se han incluido otros temas que lo rebasan, como las reformas constitucionales en transparencia y fiscalización, o el papel de la ASF y la CNDH. Aunque el capítulo ha buscado ofrecer una visión global, su carácter general e introductorio implica que se hayan omitido innumerables detalles y matices importantes.

Para concluir el texto, quizá valga la pena reflexionar brevemente acerca de la lógica que las reformas anticorrupción en el ámbito federal mexicano parecieran haber seguido. Así, tomando como punto de partida el cuadro 6.5, en el que se resumen las reformas impulsadas, los siguientes párrafos plantean una interpretación de las transformaciones de los últimos tres decenios.

En primer lugar, es posible notar que los cambios en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción han ido avanzando poco a poco, más como parte de un proceso histórico de largo plazo que como producto de un solo episodio (Pierson, 2004; Cejudo, 2008b). Nuevas instituciones, principios jurídicos y herramientas administrativas se han ido introduciendo sexenio tras sexenio, añadiendo así diversos componentes a los esquemas con los cuales se vigila el desempeño del Poder Ejecutivo federal y de sus instituciones administrativas. Son varias las razones que podrían explicar esto. Una es que el combate a la corrupción y la rendición de cuentas han recibido una atención intermitente (y no siempre sincera) por parte de los distintos gobiernos en turno. Otra es que los esquemas de control y rendición de cuentas del Estado mexicano han tenido que revisarse, actualizarse y replantearse de forma periódica, ya sea por necesidades de *marketing* político-electoral (ganar elecciones o legitimidad) o como consecuencia de las experiencias prácticas (nacionales e internacionales) acumuladas. Una tercera explicación, que no excluye necesariamente a las anteriores, es que en realidad resulta imposible eliminar de una vez y para siempre los problemas de corrupción gubernamental o la falta de

**Cuadro 6.5.** Principales cambios institucionales, jurídicos y administrativos en materia de combate a la corrupción y rendición de cuentas, 1982-2009

<i>Presidentes de la República</i>	<i>Instituciones creadas (o reformas importantes)</i>	<i>Principales innovaciones jurídicas</i>	<i>Principales innovaciones administrativas</i>
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef, 1982)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases generales para la realización de auditorías</li> <li>• Declaración patrimonial de los servidores públicos</li> <li>• Prohibición del nepotismo</li> </ul>
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Federal Electoral (1989)</li> <li>• Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Contraloría Social</li> <li>• Simplificación administrativa (desregulación)</li> </ul>
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auditoría Superior de la Federación (1999-2000)</li> <li>• Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam, antes Secogef, 1994)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA (1996-1997)</li> <li>• Convención de la OCDE contra el cohecho en transacciones internacionales (1997 y 1999)</li> <li>• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2000)</li> <li>• Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (2000)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CompraNet</li> <li>• Usuario simulado</li> <li>• Indicadores de desempeño</li> </ul>

Vicente Fox Quesada (2000-2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (2000)</li> <li>● Secretaría de la Función Pública (SFP, antes Secodam, 2003)</li> <li>● Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFA) (2002-2003)</li> <li>● Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ley de Fiscalización Superior (2001)</li> <li>● Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002)</li> <li>● Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002-2003)</li> <li>● Ley del Servicio Profesional de Carrera (2003-2004)</li> <li>● Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ONU (2003-2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sistema de Solicitudes de Información (SII) (ahora Infomex)</li> <li>● Programas Operativos de Transparencia y Combate a la Corrupción</li> <li>● Digitalización de trámites y servicios públicos</li> <li>● Monitoreo ciudadano</li> <li>● Testigos sociales en licitaciones</li> <li>● Blindaje electoral</li> </ul>
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Propuesta de desaparición de la Secretaría de la Función Pública (2009)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información (2007)</li> <li>● Reforma constitucional en materia de contabilidad, gasto público y fiscalización (2008)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programa de Mejora de la Gestión</li> <li>● Presupuesto basado en resultados</li> <li>● Sistema de Evaluación del Desempeño</li> </ul>

Fuente: elaboración propia. Las fechas representan el año en el cual se creó formalmente la institución pública o se aprobó o reformó la norma jurídica. En los casos de la LSFC y la LFTAIIPG se incluyen fecha de creación y entrada en vigor. En el caso de convenciones internacionales se incluyen fechas de firma y de entrada en vigor en México.

rendición de cuentas, tanto por las inercias culturales y políticas como por las complejidades administrativas prácticas que la tarea supone (Pollitt, 2008; Spector, 2005; Campos y Pradhan, 2007; OCDE, 2005b, 2008). En las discusiones internacionales suelen citarse de manera recurrente los casos paradigmáticos de reformas anticorrupción exitosas (Inglaterra y Estados Unidos a fines del siglo XIX, o Hong Kong en el XX), sin detallar que los procesos de cambio fueron conflictivos, tortuosos y que tomaron varias décadas de ensayo-error antes de consolidarse.

En segundo lugar, es posible notar que el combate a la corrupción ha corrido de forma paralela al proceso de transición democrática del país, particularmente desde el gobierno de Zedillo. Las transformaciones políticas (pluralismo, alternancia, división de poderes, descentralización, liberalización económica) han provocado, a su vez, la necesidad de modernizar las estructuras y los procesos administrativos del Estado, en particular aquéllos relacionados con la rendición de cuentas y el control de la corrupción (Pardo, 2009a, 2009b; Cejudo, 2008a). A lo anterior habría que sumar también, sin embargo, las influencias de la “lucha global contra la corrupción” que se ha desarrollado internacionalmente desde los noventa (Heineman y Heimann, 2006; Krastev, 2004; Pope, 2005). De hecho, buen número de las “herramientas” que hoy día parecieran ser componentes naturales de los esquemas de control y rendición de cuentas del ámbito federal son más bien adiciones recientes, producto de un intenso e interesante proceso de difusión y transferencia internacionales. Es el caso de las “herramientas” para medir la corrupción (índices, encuestas), fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas (leyes de acceso a la información, auditorías superiores independientes, *ombudsmen*), o combatir el uso indebido de los recursos públicos (licitaciones electrónicas, “testigos sociales”) (Transparencia Internacional, 2000; Dussauge, 2009).

En tercer lugar, destaca también la amplitud y diversidad de los cambios que se han impulsado. A lo largo de estas tres décadas se han creado (y reformado) nuevas instituciones dentro y fuera del gobierno federal; se ha tejido un entramado jurídico para el control y la rendición de cuentas cada vez más extenso y complejo, y se han puesto en marcha numerosos programas preventivos, de difusión, modernización, control presupuestal y combate directo a la corrupción, primero en la administración pública federal y recientemente en los gobiernos subnacionales. La amplitud y diversidad de los cambios y estrategias implementados parecieran ser, de nuevo, reflejo tanto de la tenacidad y persistencia del problema como de su

complejidad intrínseca (Campos y Pradhan, 2007; Spector, 2005; Bhargava y Bolongaita, 2004). No se pueden enfrentar de la misma forma las “mordidas” en la prestación de servicios públicos que la “captura del Estado” en el diseño de legislaciones, o el “nepotismo/amiguismo” en la asignación de puestos públicos. Tampoco pueden resolverse con un mismo esquema de rendición de cuentas el manejo opaco de la información pública, la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos presupuestarios o los abusos de poder.

Por consiguiente, el conjunto de instituciones, normas jurídicas y programas que actualmente existen pareciera esbozar un esquema anticorrupción/pro rendición de cuentas mucho más completo y consistente con la vida democrática del país, que formalmente disminuye las posibilidades de cometer actos de corrupción y aumenta las probabilidades de que los abusos de autoridad o las actividades ilegales sean descubiertos. Sin embargo, quedan pendientes una revisión más profunda de la forma en que las distintas estrategias se encuentran articuladas entre sí; una evaluación rigurosa de los alcances y limitaciones de las herramientas empleadas, y un análisis mucho más profundo sobre el equilibrio que debe existir entre iniciativas de cambio “formal” (reglas, procesos, instituciones) y acciones de cambio “informal” (valores, principios, socialización, rutinización) (Hill, 2007; OCDE, 2005b). A fin de cuentas, mientras que las primeras resultan indispensables para delimitar los márgenes de lo jurídica y administrativamente apropiado, son las segundas las que en el largo plazo restringen la consolidación de un sector público íntegro. Y sobre esto aún queda trecho por recorrer.

En cuarto lugar, la mayoría de las reformas aquí reseñadas ha provenido de iniciativas del Estado, más que de la sociedad civil organizada. Ya sea como parte de las estrategias políticas del gobierno en turno (“renovación moral”, “innovación y buen gobierno”) o como componente de sus agendas de modernización administrativa (“profesionalización”, “mejora de la gestión”), buena parte de los cambios institucionales, jurídicos y administrativos han sido diseñados e impulsados desde las estructuras del Ejecutivo federal. Dicho de otra forma, ha sido el mismo Estado el que, en busca de legitimidad nacional, credibilidad internacional o eficiencia presupuestal ha ido construyendo cada vez más reglas y criterios para controlarse. Por supuesto, algunos casos recientes, como el diseño de las leyes de transparencia y del SPIC, la introducción de los “testigos sociales” en licitaciones públicas o el renovado papel de fiscalización de la ASF, anuncian una mayor

participación de las organizaciones sociales, los expertos académicos y los miembros de otros órganos públicos distintos al Ejecutivo federal. Sin embargo, para asegurar la eficacia, credibilidad y legitimidad de las reformas futuras será indispensable que dicha tendencia continúe y que los actores no gubernamentales sigan contribuyendo al combate a la corrupción y al fortalecimiento de la rendición de cuentas con los recursos (intelectuales, políticos, sociales, organizacionales) que poseen.

Finalmente, el análisis de los últimos tres decenios deja en claro que las condiciones del país son hoy día mucho más complejas de lo que reflejan el anecdotario colectivo, los encabezados de los noticieros y la prensa escrita, o incluso los datos “duros” de los índices internacionales. Sin duda, y para nuestra mala fortuna, la corrupción y la falta de rendición de cuentas siguen y seguirán formando parte de nuestra realidad cotidiana por algún tiempo. Sin embargo, como lo muestran los diversos capítulos de este volumen colectivo, la vida política del país se ha transformado sustancialmente en años recientes y, con ella, han cambiado también las leyes, los principios, los procesos, los programas y los esquemas por medio de los cuales se vigila, supervisa, evalúa y sanciona el desempeño de los servidores públicos. Se trata de nuevas condiciones institucionales todavía inacabadas, llenas de imperfecciones en su diseño y funcionamiento, pero que parecieran estar en línea con lo que implica un régimen verdaderamente democrático y apegado a derecho.

Ahora bien, al momento de redactar la versión final de estas páginas existe en el ambiente político-administrativo federal un cierto aire de incertidumbre con respecto a los temas aquí discutidos. La propuesta presidencial de septiembre de 2009, que plantea la desaparición de la SFP y la creación de una especie de “nueva” Contraloría General de la Federación adscrita a la oficina presidencial, provoca inquietudes en materia de combate a la corrupción y rendición de cuentas en México. La decisión presidencial no sólo rompe con el proceso histórico de refinamiento de las instituciones federales anticorrupción descrito en estas páginas, sino que pareciera basarse en supuestos eficientistas y preocupaciones de corto plazo, poco conocimiento sobre la importancia y los efectos de las transformaciones alcanzadas a la fecha y, sobre todo, una limitada consideración de otros valores administrativos (integridad, desempeño, eficacia, rendición de cuentas) tan importantes como la eficiencia presupuestal. Por lo demás, según se ha mencionado aquí, es probable que dicha propuesta de reforma administrativa no solucione las principales limitaciones que históricamente han aquejado a la



Secogef-Secodam-SFP en sus tareas de vigilancia y control (la falta de autonomía administrativa e independencia política). Más aún, la propuesta abre un vacío institucional y deja más interrogantes que respuestas: ¿cómo se administrará el SPC?, ¿qué institución impulsará las tareas de modernización administrativa dentro del gobierno federal?, ¿quién coordinará la implementación de las convenciones internacionales anticorrupción?, ¿de acuerdo con qué esquemas institucionales se promoverá el uso de programas de contraloría social y participación ciudadana?, ¿qué institución del gobierno federal apoyará técnicamente a las entidades federativas y a los gobiernos municipales en la implementación de las reformas constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información, y de contabilidad, fiscalización y gasto público?, ¿los nuevos marcos institucionales-administrativos realmente serán mejores que los actuales?, ¿cómo lo sabremos esta vez?

Las preguntas están abiertas. Quedará en manos de gobernantes y ciudadanos, de funcionarios y empresarios, de universidades y organizaciones sociales, aportar la pasión y el buen juicio, la crítica y la imaginación, la ética y la política necesarias para consolidar los avances y promesas de las últimas décadas, para evitar retrocesos institucionales y para lograr que la legalidad, la responsabilidad y la integridad se conviertan en los fundamentos del Estado, la administración y las políticas públicas en el México del siglo XXI.

## REFERENCIAS

- Ackerman, J., 2006. *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. México, Auditoría Superior de la Federación (Cultura de la Rendición de Cuentas, 9).
- Ackerman, J., 2007a. *Organismos autónomos y democracia*. México, Siglo XXI.
- Ackerman, J., 2007b. La nueva agenda para el combate a la corrupción en México, en J.L. Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad*. México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa-UNAM, pp. 241-247.
- Ackerman, J., e I. Sandoval, 2009. Fiscalización intraestatal y la protección de los programas sociales en México. Teoría, práctica y propuestas, en D. Gómez Álvarez (coord.), *Candados y contrapesos*. México, PNUD, pp. 105-138.
- Aguilar Villanueva, L.F., 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, D., 2000. Challenges for the New Public Management. Organizational culture and the Administrative Modernization Program in Mexico City (1995-1997), *American Review of Public Administration* 30: 400-413.

- Arellano Gault, D., 2008. La implementación de un servicio civil meritocrático: ¿un asunto técnico? El caso de México, en F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 143-169.
- Arellano, D., y W. Lepore, 2007. Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la administración pública federal en México a partir de la experiencia internacional, *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* (10): 71-100.
- Arellano Gault, D., M. Alamilla Ceballos y A. Campos García, 2006. ¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México, *Reforma y Democracia* (36): 31-68.
- Banco Mundial, 1997. *The State in a Changing World*. Nueva York, Oxford University Press.
- Banisar, D., 2006. *Freedom of Information Around the World 2006*, en <[www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org)>.
- Bezares, F., R. Campos, R. Díaz, R. Meléndez, H. Rubio, K. Sánchez y V. Suárez, 2007. *Evaluación del Programa de Monitoreo Ciudadano*. México, El Colegio de México-SFP.
- Bhargava, V., y E. Bolongaita, 2004. *Challenging Corruption in Asia*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Campos, J.E., y S. Pradhan, 2007. *The Many Faces of Corruption*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Carbonell, M. (coord.), 2007. *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*. México, IFAI-Info DF-UNAM.
- Cejudo, G.M., 2003. Public management policy change in Mexico, 1982-2000, *International Public Management Journal* 6: 309-325.
- Cejudo, G.M., 2006. Todas las piezas en su lugar: la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México, en *Quinto Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. México, ASF, pp. 43-73.
- Cejudo, G.M., 2008a. Explaining change in the Mexican public sector: The limits of New Public Management, *International Review of Administrative Sciences* 74: 111-127.
- Cejudo, G.M., 2008b. Critical junctures or slow-moving processes? The effects of political and economic transformations on the Mexican public sector, *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* (10): 5-26.
- Concha, H., S. López Ayllón y L. Tacher (coords.), 2004. *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Darbishire, H., 2006. *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool*. Transparency International, en <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>.

- del Castillo, A., 2003. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México, Auditoría Superior de la Federación.
- Díaz García de León, O., y M.I. Dussauge Laguna, 2006. Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales: la experiencia del blindaje electoral en el Gobierno federal, *FEPADE Difunde* (10).
- Drew, K., 2003. *Whistle Blowing and Corruption: An Initial and Comparative Review*. Kent, Public Services International Research Unit, en <[www.psiru.org](http://www.psiru.org)>.
- Dussauge Laguna, M.I., 2005. Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México, *Foro Internacional XLV*: 761-794.
- Dussauge Laguna, M.I., 2008. Paradoxes of public sector reform. The Mexican experience (2000-2007), *International Public Management Review* 9 (1): 56-75.
- Dussauge Laguna, M.I., 2009. ¿De las 'E's' a las 'C's'? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después, en M.C. Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas*. México, El Colegio de México.
- Fox, J., L. Haight, H. Hofbauer y T. Sánchez (coords.), 2007. *Derecho a saber. Balance y perspectivas*. México, Fundar-Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Galeana, P., 2007. Información, archivos y democracia, en J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer y T. Sánchez (coords.), *Derecho a saber. Balance y perspectivas*. México, Fundar-Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 367-370.
- Galtung, F., 2006. Measuring the Immeasurable: Boundaries and functions of (macro) corruption indices, en C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors y F. Galtung (eds.), *Measuring Corruption*. Aldershot, Ashgate, pp. 101-130.
- González Gómez, J., 2006. Midiendo el desempeño gubernamental: ¿es posible medir el éxito y fracaso de las políticas anticorrupción?, *Buen Gobierno* (1).
- Gregory, R., 2003. Accountability in modern government, en B.G. Peters y J. Pierre, *Handbook of Public Administration*. Londres, Sage, pp. 557-568.
- Guerrero Gutiérrez, E., 2002a. La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México, en Instituto Federal Electoral, *Cultura de transparencia y rendición de cuentas*. México, pp. 11-26.
- Guerrero Gutiérrez, E., 2002b. La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México. Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, octubre.
- Heineman, B.W., y F. Heimann, 2006. The long war against corruption, *Foreign Affairs* 85: 75-86.
- Hevia de Jara, F., 2006. *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*. México, CIESAS.
- Hill Mayoral, B.G., 2007. Corrupción y desarrollo en México: experiencias y retos futuros, *Buen Gobierno* (3): 24-31.
- Hill Mayoral, B.G., O. Jaimes y M.I. Dussauge Laguna, 2009. Sobre el complejo

- arte de medir la corrupción: apuntes teóricos y análisis del caso mexicano, *Revista de Administración Pública* (número especial): 107-131.
- Huerta, C., G. Salazar y M. Soria, 2005. Transparencia, órganos internos y externos de control: un esquema integral de la rendición de cuentas en México. México, El Colegio de México (inédito).
- Ingraham, P.W., 2005. ¿Me estás hablando a mí? Las limitaciones de la rendición de cuentas en el servicio público de carrera norteamericano, *Servicio Profesional de Carrera* (4).
- Johnston, M., 2006. ¿La corrupción en México se encuentra en transición?, en A. Azuela (coord.), *La corrupción en América*. México, UNAM, pp. 29-62.
- Kalnins, V., 2005. Assessing trends in corruption and impact of anti-corruption measures. Documento presentado en The Anti-Corruption Network for Transition Economies 6th General Meeting. Estambul, mayo.
- Klitgaard, R., 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, University of California Press.
- Krastev, I., 2004. *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anti-corruption*. Budapest, CEU Press.
- Llerenas, V., 2007. Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo, *Reforma y Democracia* (39): 131-148.
- Loaeza, S., 2008. *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*. México, El Colegio de México.
- López Ayllón, S. (coord.), 2006. *Democracia, transparencia y Constitución*. México, IFAI-UNAM.
- López Ayllón, S., 2009. Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública, en D. Gómez Álvarez (coord.), *Candados y contrapesos*. México, PNUD, pp.139-168.
- López Ayllón, S., y D. Arellano Gault, 2008. *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México, CIDE-IFAI-IIJ.
- López Presa, J.O., 1998. *Corrupción y cambio*. México, Secodam-Fondo de Cultura Económica.
- Maor, M., 2004. Feeling the heat? Anticorruption mechanisms in comparative Perspective, *Governance* 17: 1-28.
- Martínez Puón, R., 2005. *Servicio Profesional de Carrera, ¿para qué?* México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez Puón, R., 2009. La nueva fisonomía del Servicio Profesional de Carrera en México, *Reforma y Democracia* (43): 179-206.
- Meagher, P., 2004. Anti-corruption agencies: A review of experience, *The IRIS Discussion Papers on Institutions and Development No. 2*. Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector at the University of Maryland.
- Mena Mora, A., 2006. El marco institucional y la supervisión de la ASF: la auditoría realizada al presupuesto de la SSP 2002, en *Quinto Certamen Nacional sobre*

- Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. México, Auditoría Superior de la Federación, pp. 11-41.
- Méndez, J.L., 1997. The Latin American administrative tradition, en *International Encyclopaedia of Public Policy and Administration*. Boulder, Westview, 1997.
- Méndez, J.L. (ed.), 2000. *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México, El Colegio de México.
- Méndez, J.L., 2008. Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos, *Servicio Profesional de Carrera* (9): 9-24.
- Merino, M., 1996. De la lealtad individual a la responsabilidad pública, *Revista de Administración Pública* (91): 5-18.
- Merino, M. (ed.), 2005. *Transparencia. Libros, autores e ideas*. México, CIDE-IFAI.
- Merino, M., 2008a. Pequeños secretos burocráticos, *El Universal*, 1 de abril.
- Merino, M., 2008b. Descubrir las cuentas públicas, *El Universal*, 18 de marzo.
- Nef, J., 2003. Public administration and public sector reform in Latin America, en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*. Londres, Sage, pp. 523-535.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), 2005a. *Modernising Government. The Way Forward*. París.
- OCDE, 2005b. *Public Sector Integrity. A Framework for Assessment*. París.
- OCDE, 2005c. *Managing Conflicts of Interest in the Public Sector: A Toolkit*. París.
- OCDE, 2008. *Specialized Anti-Corruption Institutions*. París.
- O'Donnell, G., 1998. Horizontal Accountability in New Democracies, *Journal of Democracy* 9: 112-126.
- Pardo, M.C., 2005. El Servicio Profesional de Carrera: de la tradición al cambio, *Foro Internacional XLV*: 599-634.
- Pardo, M.C., 2009a. *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. México, El Colegio de México.
- Pardo, M.C., 2009b. *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno*, en <[www.rendiciondecuentas.cide.edu/](http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/)>.
- Pierson, P., 2004. *Politics in Time*. Princeton, Princeton University Press.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 2007. *Informe de buenas prácticas en la protección de programas sociales*. México.
- Pollitt, C., 2008. *Governing with the Past: Time, Policy, and Management*. Oxford, Oxford University Press.
- Pope, J., 2005. Dimensions of transparency in governance. Documento presentado en el 6th Global Forum on Reinventing Government. Seúl, mayo.
- Reyes Heróles, F., 2003. *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, 1).
- Roberts, A., 2006. *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, S., 2001. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid, Siglo XXI.

- Salamon, L. (ed.), 2002. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Salazar Ugarte, P. (coord.), 2008. *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*. México, IFAI-UNAM.
- Sampford, C., A. Shacklock, C. Connors y F. Galtung (eds.), 2006. *Measuring Corruption*. Aldershot, Ashgate.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008. Acuerdo por el que se establecen las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo.
- Secretaría de la Función Pública, 2005. *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. México, Fondo de Cultura Económica-SFP.
- Secretaría de la Función Pública, 2008a. *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2008b. *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2008c. *Responsabilidades administrativas y elecciones*. México.
- Spector, B.I. (ed.), 2005. *Fighting Corruption in Developing Countries*. Bloomfield, Kumarian Press.
- The Economist*, 2008. Big, expensive, and weirdly spineless, 16 a 22 de febrero.
- Transparencia Internacional, 2000. *El libro de consulta 2000*, en <[www.transparencia mexicana.org.mx](http://www.transparencia.mexicana.org.mx)>.
- Villanueva, E., 2007. Los *whistleblowers* y el Estado de derecho en México, en J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer y T. Sánchez (coords.), *Derecho a saber. Balance y perspectivas*. México, Fundar-Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 371-374.
- Villoria, M., 2005. Conflict-of-interest policies and practices in nine EU member states: A comparative review, SIGMA Paper (36), en <[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)>.
- Villoria, M., 2008. Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina, en F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 101-139.