

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

130

Volumen XLVIII, N° 1
(enero-abril 2013)

Rendición de cuentas y combate a la corrupción

INAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de
Ciencias Administrativas

ISSN 0482-5209 www.inap.org.mx

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,
Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D. F. México
Tel. 5081 2635, e-mail: contacto@inap.org.mx



REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

130

Volumen XLVIII, N° 1
(enero-abril 2013)

**Rendición de cuentas y
combate a la corrupción**

INNPA | INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 41 50 20 84
<http://www.inap.org.mx>
inap.rap@gmail.com

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero	Diego Valadés	Adriana Camacho Pimienta
Vicepresidente para Asuntos Internacionales	Vicepresidente	Vicepresidenta para los IAPs de los estados 2013-2014

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
Mauricio Merino Huerta
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época

Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Director

Héctor Zamitiz Gamboa

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

130

Volumen XLVIII, No. 1
(enero-abril 2013)

Rendición de cuentas y combate a la corrupción

ÍNDICE

Presentación <i>José R. Castelazo</i>	11
--	----

Análisis

Percepción de la corrupción en México. Instrumentos de medición y resultados. <i>José Juan Sánchez González</i>	15
---	----

Hacia una articulación de la rendición de cuentas en México. <i>Gricelda Sánchez Carranza</i>	39
--	----

Transparencia y poder público en México. <i>Rommel C. Rosas</i>	61
--	----

Estado de derecho y rendición de cuentas. <i>Maximiliano García Guzmán</i>	87
---	----

La creación de la Comisión Nacional Anticorrupción: ¿Reforma administrativa para el eficaz combate a la corrupción? <i>Corazón Raquel Lozano González</i>	109
---	-----

Reseñas

José Juan Sánchez González. <i>La corrupción Administrativa en México</i> . México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012. <i>Christian Arturo Cruz Meléndez</i>	127
--	-----

María del Pilar Alonso Reyes. <i>Políticas públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro</i> . México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. Primer Lugar del XXXVI Premio INAP. <i>Álvaro Canseco Olivera</i>	133
---	-----

Humberto Polo Martínez. <i>Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales</i> . México, Instituto Nacional de	137
--	-----

Administración Pública, 2012. Segundo Lugar del
XXXVI Premio INAP.
Anahí Gutiérrez Luna

Accountability and fight against corruption

Presentation	143
<i>José R. Castelazo</i>	

Analysis

Corruption perception in Mexico. Measuring instruments and results.	145
<i>José Juan Sánchez González</i>	
Towards an articulation of accountability in Mexico.	167
<i>Gricelda Sánchez Carranza</i>	
Transparency and public power in Mexico.	187
<i>Rommel C. Rosas</i>	
Rule of law and accountability in democracy.	209
<i>Maximiliano García Guzmán</i>	
The creation of the National Anti-Corruption Commission: Is it an administrative reform to fight corruption efficiently?	227
<i>Corazón Raquel Lozano González</i>	

Reviews

Sánchez G., José J. <i>La corrupción administrativa en México.</i> México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012.	243
<i>Christian Arturo Cruz Meléndez</i>	
Alonso Reyes, María. (2012). <i>Políticas públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro.</i> México, Instituto Nacional de Administración Pública. First place of the 36 th INAP Awards.	249
<i>Álvaro Canseco Olivera</i>	
Polo Martínez, Humberto. <i>Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales.</i> México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. Second place of the 36 th INAP Awards.	253
<i>Anahí Gutiérrez Luna</i>	

Resúmenes / Abstracts	257
------------------------------	-----

Instrucciones para los Colaboradores	263
---	-----

Instrucción for Collaborators	267
--------------------------------------	-----

Revista de Administración Pública



Presentación

El fomento a la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas en el Servicio Público, forma parte fundamental del quehacer del INAP. En esta tarea la discusión sobre el combate a la corrupción requiere identificar el fenómeno, conocer sus pautas culturales, la percepción del mismo, así como las estrategias legales, institucionales y políticas encaminadas a elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en sus gobiernos.

Lo anterior es un prerequisite para discutir la importancia de los órganos encargados de la transparencia y la rendición de cuentas y sobre todo en aquellos en los cuales se ha situado la agenda pública a fin de rediseñarlos, y con ello contar con un sistema más eficaz en todos los órdenes de gobierno.

El combate, pero sobre todo, la prevención de la corrupción es uno de los reclamos más sentidos de la sociedad, por lo que promover la integridad requiere de la concordancia de todos los sectores (público, privado, social y ciudadano), con miras a contar con una estrategia consensuada entre los mismos.

Por esta razón, este número de la Revista de Administración Pública, presenta estudios sobre los diferentes aspectos a considerar en los retos que supone la lucha contra la corrupción y la construcción de políticas públicas, encaminados a contribuir en ampliar la comprensión del fenómeno, particularmente en el proceso de esta tendencia institucional y normativa en el que se encuentran comprometidos varios actores públicos y sociales, de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas para hacer más eficaz el combate a la corrupción.

Con el título de *Estado de derecho y rendición de cuentas*, Maximiliano García Guzmán plantea en un ensayo, que la práctica de la rendición de cuentas y la vigencia del Estado de Derecho son, entre otros, elementos que constituyen las bases institucionales de una democracia y, en función de esta premisa, explora la interacción, que debe ser eficiente, entre uno y otro elemento, para lo cual sistematiza los aspectos que permiten es-

tablecer sus bases institucionales, sus alcances y la necesidad de incluir la participación ciudadana en las prácticas de la rendición de cuentas.

José Juan Sánchez González contribuye con un artículo a conocer los resultados de una investigación sobre la percepción de la corrupción en México, a través de dos instrumentos de medición en dos instituciones especializadas en el levantamiento de encuestas, como son Transparencia Mexicana y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Su estudio muestra datos fehacientes sobre trámites, servicios, comportamientos, acciones, costos y grados de incidencia tanto de prácticas corruptas como honestas, que permiten obtener información útil no sólo para considerar su magnitud, sino derivar acciones y medidas concretas por parte de los responsables en la toma de decisiones.

Gricelda Sánchez Carranza en su artículo *Hacia una articulación de la rendición de cuentas en México*, analiza uno de los retos principales en la lucha contra la corrupción en nuestro país, para lo cual desglosa algunos de los factores clave que inciden en lo que la autora considera es un proceso abierto y participativo de actores, instituciones y sistemas, públicos y privados, encaminados a fortalecer la gobernabilidad, mediante la satisfacción de demandas a la ciudadanía. Toma para su estudio como referente el caso de un país como Chile, que es el mejor calificado en la aplicación de mecanismos para enfrentar el fenómeno.

Rommel C. Rosas en su artículo *Transparencia y poder público en México* sitúa la corresponsabilidad existente hoy en día entre la sociedad y el gobierno en los asuntos públicos, que para ser eficaz requiere de información para conocer, no solamente el uso que se le da a los recursos gubernamentales, sino también la forma en cómo se toman las decisiones, cuáles son los factores que llevan a tomar tal decisión, así como el impacto de las mismas.

Cierra este número, el artículo de Corazón Raquel Lozano González intitulado *La creación de la Comisión Nacional Anticorrupción: ¿Reforma administrativa para el eficaz combate a la corrupción?*, en el que señala algunas observaciones respecto a la creación de un órgano anticorrupción, sus fortalezas y limitantes para constituirse en un ente público para el eficaz combate a la corrupción; sintetiza los fundamentos de lo que en México se ha entendido por reforma de la Administración Pública, así como las principales características de la reforma administrativa anticorrupción y reflexiona sobre los elementos mínimos requeridos de una política pública para un eficaz combate a la corrupción, mediante una estructura administrativa como la que se propone el gobierno actual.

Estoy cierto que estos trabajos contribuirán a la comprensión de un problema que se encuentra en el actual debate público: la corrupción

—con profundas raíces históricas— y su relación con la transparencia y la rendición de cuentas, los avances y limitaciones de las políticas públicas al respecto, y que aportamos al avance en la construcción de instituciones y funciones para una mejor Administración Pública en nuestro país.

José R. Castelazo
Presidente

Revista de Administración Pública



Percepción de la corrupción en México. Instrumentos de medición y resultados

José Juan Sánchez González*

Introducción

La corrupción es un tema de investigación que en el pasado estuvo muy de boga y que hoy vuelve a estarlo. Durante mucho tiempo, el tema de la corrupción fue considerado un tabú (Villoria y López, 2009: 3). Se suponía que los extensos programas de liberalización económica y de privatización que se impulsaron en la década de 1980 en países en desarrollo y en el mundo poscomunista, se orientarían a dismantlar las rentas del sistema de sustitución de importaciones y el estatismo. Sin embargo, eso no ocurrió de la manera esperada. Las economías fueron privatizadas en forma masiva, los mecanismos de mercado fueron ampliamente aceptados, los regímenes comerciales y financieros fueron desregulados y, no obstante, todos estos cambios en las políticas económicas no parecen haber disuelto las coaliciones distributivas (Schamis, 2009: 44). De hecho, sólo parecen haberlas reestructurado.

Desde Rusia hasta Argentina, y desde México hasta el Medio Oriente, las reformas económicas fueron llevándose a cabo a puerta cerrada y a través de mecanismos opacos, con una carencia de transparencia. En el caso de México dos episodios conspicuamente opacos fueron, por un lado, la privatización bancaria (Sandoval, 2009: 122) y por otro, el rescate bancario del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), que después se convirtió en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) (González-Aréchiga, 2009: 136). El estudio de la corrupción, que

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FES Acatlán, UNAM. Maestro y Doctor en Administración Pública por la UNAM, con Promedio de 10. Mención Honorífica en sus tres tesis. Profesor en la División de Estudios de posgrado en la FCPyS de la UNAM, y en el Doctorado del INAP. Profesor Investigador en la Universidad Autónoma del Estado de México, Campus Zumpango. Es autor de obras en la materia; galardonado con el Premio INAP en 1997.

fue popular bajo el paradigma de la modernización en la década de 1970, ha regresado y esta vez en grande.

En México la corrupción no nos es extraña, al contrario. Si Alejandro Nieto pudo decir de España que la corrupción era para ese país algo así como la sombra del cuerpo, en México se puede decir más o menos lo mismo: la corrupción ha sido la forma de ser del régimen político que años ha gobernado, su esencia, su fortaleza, la explicación de su longevidad, pero también la causa de su derrumbe (Carbonell y Vázquez, 2003: 7). El pueblo de México rechaza la corrupción, está harto de padecerla y exige a sus gobernantes actuar de manera firme y decidida para ponerle un alto a este lastre social y político (Roemer, 2003: 250). El fenómeno de la corrupción es ya un fenómeno que debe combatirse mediante medidas de política específica para generar mecanismos de mercado o correctivos, que generen un círculo virtuoso para que se respete la ley, se haga transparente el actuar del gobierno y se pueda generar condiciones propicias que den certidumbre a los agentes económicos, incentivando la inversión y con ello el crecimiento económico.

En el estudio de la administración pública mexicana el tema de la corrupción administrativa, sólo ha sido referido de manera marginal, secundaria y, en el mejor de los casos, como una variable más dentro de la acción de la administración pública (Sánchez, 2011: 28). A pesar de que en la actualidad, existe una variedad de fuentes de estudio en torno a la actividad organizada del Estado, algunos estudiosos la concebían como una variable interna propia del sistema político mexicano, o bien como una variable dependiente de otros factores políticos prevalecientes en el régimen de partido único o hegemónico. Incluso los resultados de los gobiernos de alternancia política tampoco son satisfactorios para la ciudadanía.

A partir de estas consideraciones generales, el propósito de este artículo es analizar la percepción de la corrupción en México, a través de dos instrumentos de medición: la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG 2001, 2003, 2005, 2007 y 2011) realizada por Transparencia Mexicana, y la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2011) llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La primera es una serie histórica sobre la percepción de la corrupción durante los gobiernos de Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Fournier, mientras que la segunda es la primera encuesta de su tipo realizada por un organismo público mexicano. Aunque ambas son diferentes en cobertura y medición de órdenes de gobierno, los resultados muestran de manera efectiva la forma de cómo los ciudadanos conciben a la corrupción administrativa en nuestro país.

El artículo se presenta en tres apartados. En el primero, se refieren los diferentes métodos para medir la corrupción, ya sea mediante la utilización

de documentos, o bien mediante encuestas de opinión. En el segundo, se describe las consideraciones metodológicas de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG), señalando en forma sucinta los resultados más relevantes en la percepción de corrupción ciudadana. Y en el tercero, se analizan las características metodológicas de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), destacando sus resultados con relación a la percepción de corrupción como a las medidas para mejorar los trámites y servicios públicos. Al final, se determinan algunas ideas que pueden considerarse como conclusiones.

I. Medición de la corrupción: Polémica entre la percepción de la corrupción y sus mediciones

Una de las mayores dificultades en la investigación sobre la corrupción ha sido la falta de una base empírica sólida. Los investigadores han utilizado por lo general dos tipos de instrumentos para “medir el nivel de corrupción”. Algunos han usado documentos escritos, como informes de prensa, registros judiciales e informes de agencias anticorrupción. Mientras que otros, han hecho uso de datos proporcionados por encuestas. Ambos tipos de instrumentos tienen tanto ventajas como desventajas (del Castillo, 2001: 383).

Utilizar documentos para medir el nivel de corrupción tiene tres ventajas (del Castillo, 2001: 383-384). Primero, los recaudadores de datos muchas veces no están conscientes del objetivo específico de la investigación para la que están trabajando, por lo que los datos recogidos de fuentes de archivos suelen ser no reactivos y potencialmente más exactos que los datos de las entrevistas. En segundo lugar, si un tipo de documento cubre eventos durante un periodo sustancial, es posible hacer un análisis longitudinal y comparativo, lo cual permite contar con datos más confiables. Por último, el análisis de documentos tiene una ventaja sobre el costo de la investigación. Al emplear registros escritos, los investigadores pueden evitarse el costo de la recolección de datos crudos por sí mismos, así como el costo del almacenamiento de voluminosos documentos.

Sin embargo, utilizar fuentes de archivo para medir la frecuencia de actos corruptos también puede ser problemático. Las desventajas de usar documentos escritos muchas veces vienen de los problemas para comprobar su validez y confiabilidad. La naturaleza clandestina de los actos de corrupción hace imposible un cálculo preciso de acciones corruptas mediante fuentes de archivo. Los datos registrados pueden ser sistemáticamente parciales, y las mediciones que se deriven de ellos pueden ser cuestionables como indicadores válidos.

Para evitar las desventajas de emplear registros escritos, el investigador interesado en estudios comparativos de *N* número de casos puede utilizar

encuestas. El uso de encuestas elimina el problema de las diferencias en el procedimiento de registro, ya que el investigador puede diseñar el cuestionario, distribuirlo y agregar los datos crudos que desea explorar sin depender de terceros para la observación y el registro (del Castillo, 2001: 385). Por tanto, los datos obtenidos por medio de encuestas pueden ser más susceptibles de comparación que las mediciones derivadas de registros nacionales o de periódicos. Ésta es una ventaja relevante cuando se está tratando con un concepto difícil de aprender como el de la corrupción.

A pesar de las ventajas, son raros los estudios que comparan varios países y utilizan encuestas. En primer lugar, las mediciones basadas en encuestas enfrentan sus propios problemas de validez. Cuando se le pregunta a los entrevistados, cuántas veces los han orillado al soborno los servidores públicos, estos quizá no quieran proporcionar esa información por temor a autoincriminarse. En segundo lugar, las encuestas suelen tener un porcentaje de respuestas bajo, lo cual puede llevar a conclusiones incorrectas. Los individuos que no responden pueden diferir sistemáticamente de los que sí lo hacen (del Castillo, 2001: 385). Incluso, las encuestas proporcionan información válida para un periodo de estudio determinado, ya que corresponden a una coyuntura específica.

En suma, ninguno de los instrumentos para medir la corrupción está libre de problema, y estas dificultades, por lo general, han hecho que los estudiosos del fenómeno elijan otras alternativas (del Castillo, 2001: 387-392). En la actualidad, el más usado tanto en la investigación como en el debate público es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI). Esta organización se ha convertido en fuente de reforma de la ética en el servicio público y lleva un registro actualizado de la mayoría de campañas de reforma (Caiden, 2001: 245). En 1999, TI también llevó a cabo la Encuesta de Pagadores de Sobornos. Esta encuesta proporcionó la base para dos índices. Uno es el Índice de Pagadores de Soborno (IPS), que señala la tendencia de diferentes países exportadores a obtener contratos de negocios mediante el soborno. El otro es el Índice de Sobornos en Sectores de Negocios (SSN), el cual señala qué tipo de negocio es más propenso a pagar sobornos sin importar dónde se localice. Los índices pueden medir dos cosas: tendencias a través del tiempo y posiciones relativas con respecto a otros países. No captura el monto absoluto de corrupción en ningún país.

En México, no existe una tradición sobre encuestas para medir la percepción de la corrupción. Un primer antecedente para medir la corrupción administrativa fue durante el primer semestre de 1996, donde se realizó un análisis del comportamiento de los datos registrados en el sistema nacional de quejas y denuncias, administrado en ese entonces por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM),

que comprendió de 1989 hasta marzo de 1996. El estudio mostró que, con pequeñas variaciones, cierto número de tendencias se mantenía a lo largo del periodo considerado. Se encontró que la mayor parte de las quejas se concentraban en unas cuantas instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Departamento del Distrito Federal (DDF), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) (López, 1998: 218-219). A partir de ese estudio, se realizaron diversas acciones para combatir la corrupción administrativa, aunque no se trató de una encuesta nacional, ni fue un instrumento de percepción de la corrupción, fue útil para emprender acciones que inhibieran conductas corruptas.

Las políticas anticorrupción deben basarse en un conocimiento más preciso sobre lo que acontece dentro y fuera de los actos corruptos. A partir del siglo *xxi*, es que se han comenzado a realizar encuestas sobre la percepción de la corrupción como instrumentos de medición. Primero, Transparencia Mexicana ha realizado la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG), la cual dio como resultado el Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) en los años 2001, 2003, 2005, 2007 y 2010. Segundo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó por primera vez la Encuesta Nacional de la Calidad e Impacto Gubernamental 2011 (ENCIG), presentada en el 2012 y de la cual pueden extraerse inferencias relevantes en torno a la percepción de la corrupción por parte de los ciudadanos en relación con servicios públicos prestados en los diferentes niveles de gobierno. A continuación, se realiza una descripción breve de cada una de las encuestas, sus consideraciones metodológicas y los resultados más significativos en torno a la corrupción administrativa.

II. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) y resultados de la percepción de corrupción

La Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) fue realizada por Transparencia Mexicana, sección de Transparencia Internacional. Por primera vez se midieron experiencias y percepciones acerca de la corrupción con un mismo instrumento. La ENCBG registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares a nivel nacional (Transparencia Mexicana, 2001: 1-4). En la primera aplicación de la encuesta, fue realizada bajo las siguientes consideraciones metodológicas:

- 13,790 entrevistados a nivel nacional entre junio y julio de 2001, con un margen de error menor al 1%. En 2010 la muestra fue de 15,326 hogares a nivel nacional.
- 72% de las entrevistas realizadas con el informante idóneo, el jefe del hogar; 20% con el cónyuge; 8% restante con un miembro adulto del hogar.

- Después de realizar pruebas de campo y grupos de enfoque se seleccionaron los 38 servicios públicos más relevantes. En 2010 fueron evaluados 35 trámites y servicios públicos.
- Los actos de corrupción fueron registrados cuando el entrevistado declaró haber pagado “mordida” a cambio de un servicio público.
- El diseño de la muestra, la logística de campo y los instrumentos de medición fueron los mismos para todas las entidades federativas y los 38 servicios.
- Para su realización fueron empleadas tres empresas –Grupo de Asesores Unidos (GAUSSC), Pearson y Pulso Mercadológico– con la supervisión de Estadística Aplicada como supervisora externa de las tres.

Derivado de la ENCBG fue creado el Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) a partir de los datos proporcionados por los jefes de hogar que utilizaron el servicio. El ICBG fue calculado a nivel nacional, por entidad federativa y para cada uno de los 38 servicios analizados. El Índice permite distinguir variaciones en los niveles de corrupción de acuerdo con las características demográficas, sociales y económicas de la población. Utiliza una escala que va de 0 a 100: a menor valor menor corrupción. El ICBG se obtiene de dividir el número de veces en los que un servicio se obtuvo con “mordida” entre el número total de veces en los que se utilizó el mismo servicio, multiplicado por 100 (Transparencia Mexicana, 2001: 5-10).

El ICBG alerta sobre el impacto de la corrupción en la calidad de la gestión pública y los trámites y servicios que presta o regula el Estado. La encuesta registra la frecuencia con que ocurren los actos de corrupción para la obtención de servicios públicos (Transparencia Mexicana, 2003: 1). Asimismo, permite evaluar los avances en el combate a la corrupción en el tiempo y facilita la identificación de responsabilidades y competencias a partir de los niveles de corrupción presentes en la oferta de servicios públicos en los tres niveles de gobierno y por empresas particulares.¹ Aspectos que no habían sido medidos antes y en los que se desconocía la calidad de la prestación de los servicios públicos.

Se trata de la primera serie histórica sobre el comportamiento de la corrupción en trámites y servicios públicos en el territorio nacional. El INCBG corresponde al periodo de Vicente Fox Quesada (Transparencia Mexicana, 2005: 3). En la edición 2005, se eliminaron 7 trámites de baja incidencia nacional y se agregaron 4 trámites a propuestas de los

¹ A pesar de que se menciona que: “Este es un índice que no es de percepción, por supuesto en la base de datos hay variables y reactivos que tienen que ver con actitudes, creencias y otros temas afines, pero el Índice se construye estrictamente con la experiencia” (Bohórquez, 2011: 18). Nos parece que debe ser considerado como de percepción y con la característica que está basado en la experiencia de los consultados.

gobiernos de las entidades federativas. Así fue como se integraron los 35 trámites de servicios a medir (Transparencia Mexicana, 2006: 4).

Mientras que en el año de 2007, durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, se midieron los mismos 35 servicios públicos que proveen el gobierno federal, los estados, los municipios y concesionarios de servicios públicos de la edición de 2005 (Transparencia Mexicana, 2007: 2). También en el año de 2010 se midieron los mencionados 35 servicios públicos de la edición de 2007 (Transparencia Mexicana, 2011: 2). Los resultados de esta serie histórica de percepción de corrupción arrojan los siguientes datos por entidad federativa:

Cuadro No. 1

Resultados nacionales por entidad federativa, 2001-2003-2005-2007-2010

POSICIÓN	ENTIDAD	ÍNDICE				
		2001	2003	2005	2007	2010
1	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
2	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9
3	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
4	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
5	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5
6	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
7	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
8	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
9	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5
10	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8	6.7
11	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0	6.9
12	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
13	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
14	Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8	7.1
15	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0	7.6
16	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1	7.6
17	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1	7.6
18	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4	8.3
19	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
20	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4

21	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8.4
22	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	9.1
23	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
24	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7	10.2
25	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
26	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1	10.4
27	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
28	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
29	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4
30	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0	16.0
31	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8	16.4
32	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
NACIONAL		10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

Fuente: Transparencia Mexicana. *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007*. México, 2011, p. 2, p. 13.

En el año 2010, en la relación de los trámites que mejoraron se encuentran cuatro: “recibir correspondencia” (0.8); “conexión o reconexión de luz” (7.0); “aprobar la verificación vehicular” (13.0); y “apoyo de programas de gobierno” (2.1). Mientras que en contraste, los trámites que empeoraron fueron: “atención en urgencias a una clínica u hospital” (8.7); “pago de predial” (0.7); “obtener constancias o exámenes de escuelas públicas” (7.0); y “obtener crédito o préstamo en efectivo para casa o negocio” (5.6) (Transparencia Mexicana, 2011: 2). El cuadro No. 2, muestra los resultados nacionales por trámite, entre los mejor evaluados y los peor evaluados.

Cuadro No. 2

Resultados nacionales por trámite, 2001-2003-2005-2007-2010

No.	TRÁMITE	ÍNDICE				
		2001	2003	2005	2007	2010
1	Pago de predial.	1.6	1.4	0.3	0.3	0.692
2	Solicitar una beca para algún tipo de estudios.	*	*	1.5	0.7	0.744
3	Recibir correspondencia.	3.8	3.2	2.2	1.5	0.836
4	Obtener la cartilla militar/exentar el servicio militar.	3.9	3.0	3.0	2.0	1.544
5	Recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA; PROCAMPO, leche, etc.	5.9	2.8	3.0	2.8	2.145

6	Conexión de teléfono.	3.0	3.9	2.6	2.1	2.237
7	Obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial.	3.8	3.3	2.7	2.9	3.489
8	Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etc.	8.5	6.3	6.1	6.1	5.020
9	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas.	5.0	3.2	3.6	3.5	5.608
10	Obtener o acelerar el pasaporte en la SRE.	6.4	5.1	5.4	3.0	6.360
11	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT.	9.4	8.1	8.1	7.0	6.367
12	Conexión o reconexión de agua y/o drenaje.	10.8	8.6	7.7	7.7	6.734
13	Conexión o reconexión de luz a domicilio.	10.7	8.3	9.4	9.9	7.066
14	Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas.	4.7	3.4	4.9	3.1	7.067
15	Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro Civil.	10.0	7.9	6.7	6.6	7.117
16	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos.	3.7	3.3	4.8	6.9	7.301
17	Ingresar a trabajar al Gobierno.	*	*	6.2	6.1	7.424
18	Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad.	*	*	7.1	3.8	8.040
19	Atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital.	4.3	2.5	5.7	3.2	8.679
20	Obtener la licencia de conducir.	14.5	11.9	10.9	10.6	9.159
21	Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento.	*	*	6.7	9.7	9.867
22	Regularizar cualquier trámite de su vehículo: cambio de dueño, etc.	12.0	9.3	11.6	10.9	10.407
23	Obtener una licencia o permiso de uso de suelo.	10.1	9.2	9.8	10.0	11.327
24	Aprobar la verificación vehicular.	14.5	11.5	13.3	17.1	12.984
25	Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial.	16.8	13.2	13.9	15.1	13.072
26	Llevar o presentar un caso en un Juzgado.	15.4	10.8	15.0	14.7	14.706

27	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio.	12.9	11.3	10.7	14.9	15.301
28	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura.	27.0	24.4	22.8	27.1	21.973
29	Trabajar o vender en la vía pública.	18.7	16.0	23.4	17.5	22.919
30	Evitar ser detenido en el Ministerio Público/realizar una denuncia, acusación o levantar un acta/lograr que se le dé seguimiento a un caso.	28.3	21.3	23.6	24.1	23.226
31	Recuperar su automóvil robado.	30.3	26.0	28.9	24.0	24.644
32	Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo.	28.5	25.8	31.3	28.8	28.306
33	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón.	57.2	53.3	60.2	50.1	59.689
34	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.	54.5	50.3	50.0	56.2	60.964
35	Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos.	56.0	45.9	53.1	58.2	68.036
NACIONAL		10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

Fuente: Transparencia Mexicana. *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007.* México, 2011, p. 14.

El INCBG permite mostrar con datos cuantitativos la percepción de la corrupción en los gobiernos de Vicente Fox Quesada –2001, 2003 y 2005– y de Felipe Calderón Hinojosa –2007 y 2010– en cinco grandes rubros como se muestra en el cuadro No. 3.

Cuadro No. 3

Resultados del INCBG 2001-2003-2005-2007-2010

Año	INCBG	Actos de corrupción	Costo promedio	Costo global (mdp)	% de ingreso	% de ingreso (ingreso 1 sm)
2001	10.5	214 millones	\$109.50	\$23,400	6.9%	13.9%
2003	8.5	101 millones	\$107.00	\$10,656	7%	29.5%
2005	10.1	115 millones	\$177.40	\$19,000	8%	24%
2007	10.0	197 millones	\$138.00	\$27,000	8%	18%
2010	10.3	200 millones	\$165.00	\$32,000	14%	33%

Fuente: Elaboración propia a partir de la ENCBG (2001, 2003, 2005, 2007, 2010).

A partir de la serie histórica del INCBG realizado por Transparencia Mexicana, los resultados de percepción de la corrupción son los siguientes:

- El INCBG muestra que en 2001 el promedio era de 10.5, mientras que en 2010 había bajado ligeramente a 10.3. Sólo en 2003 se colocó en 8.5, en las sucesivas mediciones comenzó a incrementarse. La percepción de la corrupción de la ciudadanía en los diferentes años en que se aplicó la encuesta, es que ésta no disminuye, sino que sigue aumentando.
- En relación al número de actos de corrupción, en 2001 ascendieron a 214 millones, descendieron a casi la mitad en 2003 con 101 millones, en 2005 llegaron a 115 millones, aumentaron a 197 millones en 2007, para colocarse en 2010 en 200 millones. Entre la medición de 2007 y 2010, fueron 3 millones de actos más que en 2007. Existe un ciclo que muestra ascenso y descenso de los actos de corrupción, para colocarse muy cercana a la primera medición. La corrupción no es una excepción, sino que es una forma de impuesto regresivo para acelerar los trámites de los servicios públicos.
- Por lo que corresponde al costo promedio de la corrupción, este es una variable que ha ido en aumento. En 2001 fue de \$109.50 en promedio; en 2003 disminuye ligeramente en \$107.00; alcanzar su máximo costo en 2005: \$177.40; en la medición de 2007, fue de \$138.00; y en 2010, de \$165.00. Este monto es, en promedio, parecido a lo que se recolecta de predial por hogar, que se calcula en \$140.00, que si se pagará al predial se tendría acceso a desazolve, alcantarillado y “n” servicios públicos más (Bohórquez, 2011: 22).
- Estos datos muestran que el costo de la corrupción es mayor y que las “mordidas” que se pagan han aumentado. El costo de la corrupción es muy alto para todos los ciudadanos, tanto para los de ingresos medios como para los sectores más pobres.
- El costo global de la corrupción ha ido aumentando a lo largo de la serie histórica. En 2001 ascendió a \$23,400 millones de pesos; en 2003 bajo a \$10,656 millones de pesos; en 2005 nuevamente subió a \$19,000 millones de pesos; en 2007 al alza alcanzando \$27,000 millones de pesos; y por último, en 2010 se colocó en \$32,000 millones de pesos. Esta última cantidad equivale a dos y media veces el presupuesto de Durango, dos veces el de Yucatán (Bohórquez, 2011: 23).
- El porcentaje de los ciudadanos que pagan una “mordida” por los trámites de los servicios públicos va en aumento desde la primera medición: 6.9% (2001), 7% (2003), 8% (2005 y 2007), y 14% (2010). Esto concuerda con la variable anterior, lo que hace evidente que el costo de la corrupción se incrementa y no ha logrado detenerse de manera efectiva.
- El costo de la corrupción para personas con ingresos menores a un salario mínimo, muestra un comportamiento incierto, aunque

al final sigue en aumento. En el 2001 correspondía al 13.9%; en 2003 aumentó al 29.5%; en el 2005 tuvo una ligera disminución a 24%; mientras que en 2007 disminuye a un 18%; pero en 2010 vuelve a subir a un 33%. Es decir, la corrupción tiene un mayor costo para los más pobres, ya que tienen que destinar una parte de sus mermados ingresos a pagar “mordidas” para acceder a algunos servicios públicos.

Transparencia Mexicana enumera las enseñanzas en la serie histórica del INCBG (Bohórquez, 2011: 24-28). Primero, no se encuentra correlación alguna entre el partido político que gobierna una entidad y la frecuencia de corrupción, no hay ninguna correlación entre quién gobierna por partido y cómo gobierna. Segundo, la corrupción no es un problema cultural o genético de los mexicanos. Si fuera un fenómeno cultural habría un comportamiento homogéneo en el territorio nacional y habría un comportamiento homogéneo en los trámites, pero no existe correlación alguna.

“(...) el Índice es que donde hay sistemas que no funcionan, crece la corrupción, como cualquier otra epidemia, y donde hay instituciones defectuosas crece la corrupción. (...) donde impera el mal gobierno crece la corrupción” (Bohórquez, 2011: 25).

El INCBG es un instrumento valioso para conocer la percepción de la corrupción de los ciudadanos en relación a los trámites de los servicios públicos, en particular en las entidades federativas, así como el costo de la corrupción, el número de actos de corrupción y el impacto en el ingreso personal. A partir de esta breve descripción, el INCBG muestra en un análisis de una década, que la percepción de la corrupción administrativa en México va en aumento y no se detiene.

III. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y resultados de la percepción de corrupción

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó por primera vez la Encuesta Nacional de la Calidad e Impacto Gubernamental en 2011 (ENCIG), la cual presenta la percepción ciudadana sobre el desempeño de los gobiernos en México. Esta encuesta es un producto de las experiencias y percepciones de la población de 18 años y más residente en comunidades de más de 100 mil habitantes, sobre los servicios y trámites públicos que ofrecen los tres órdenes de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia, que aporta elementos para la toma de decisiones de política pública (INEGI, 2012: 1, 9).

El diseño de la ENCIG –de acuerdo al INEGI– se basa en el modelo conceptual de las encuestas de satisfacción que centran la calidad de los trámites y servicios públicos en la satisfacción de las expectativas del ciudadano. En particular, refiere que retoma el modelo de la encuesta de satisfacción canadiense denominada *Citizens First* que realiza el *Institute for Citizen-Centred Service* para elaborar estrategias de mejora de los servicios que proporciona el gobierno de aquel país (INEGI, 2012: 9). Aunque a diferencia de la encuesta canadiense, la ENCIG amplía su cobertura temática al incluir aspectos como la percepción de corrupción, asimismo aplica otras herramientas para la formulación de preguntas con las que se garantiza la objetividad de la información. La ENCIG fue realizada bajo las consideraciones metodológicas siguientes:

- La encuesta evalúa 31 trámites y servicios públicos, 9 de orden municipal o delegacional, 12 estatal y 10 federal.
- El tamaño de la muestra nacional fue de 33,000 viviendas.
- Se realizaron una serie de preguntas relativas a la calidad, accesibilidad, tiempo de atención, trato y efectividad de los trámites y servicios públicos.
- La escala de calificación fue de 1 a 10, donde 1 significa menor satisfacción y 10 mayor satisfacción con los trámites y servicios con lo que se ha entrado en contacto.
- Para explorar las experiencias se utiliza una lista de trámites y servicios específicos con lo que se facilita recordarlos y se obtiene mayor certeza en la respuesta del informante.

Los resultados de la ENCIG 2011, son representativos de la población de 18 años y más que residen en poblaciones urbanas de 100 mil y más habitantes en el país (INEGI, 2011: 1-20). De acuerdo con este segmento, se obtienen los siguientes resultados:

La calificación promedio nacional con respecto a la calidad de los trámites y servicios públicos es de 8.1, ocupando los estados de Sonora (8.8) y Oaxaca (7.5) el primero y último lugar de satisfacción. Mientras que los trámites mejor evaluados son: “Inscripción al sistema de educación universitaria estatal” con 8.5, así como el “Pago ordinario de luz”, la “Inscripción a educación pública básica” y el “Pago ordinario de agua potable” con una valoración de 8.4. Por el contrario, los peores evaluados son los “Trámites ante un juzgado o tribunal estatal” con 6.1, la “Solicitud de servicios públicos (como pavimentación o alumbrado público)” con 6.0 y los “Trámites ante el ministerio público” con 5.9 de calificación. Tal como lo muestra el cuadro No. 4.

Cuadro No. 4

Trámites y servicios mayor y menor calificados

Nivel	Evaluación de trámites y servicios
Mayor calificación	"Inscripción al sistema de educación universitaria estatal" (8.5).
	"Pago ordinario de luz" (8.4).
	"Inscripción a educación pública básica" (8.4).
	"Pago ordinario de agua potable" (8.4).
	"Pago del predial" (8.3).
	"Declaración de impuestos ante el SAT" (8.2).
Menor calificación	"Permiso de uso de suelo" (6.4).
	"Trámites de aduana" (6.3).
	"Solicitud de una pipa de agua" (6.1).
	"Trámites ante un juzgado o tribunal estatal" (6.1).
	"Solicitud de servicios públicos (como pavimentación o alumbrado público)" (6.0).
	"Trámites ante el ministerio público" (5.9).

Fuente: Elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 4).

En relación con los principales problemas que perciben los ciudadanos a nivel nacional, el 69.2% considera a la "Inseguridad y delincuencia" como el principal problema que aqueja hoy en día a su entidad, seguido del "Desempleo" con el 54.6% y la "Corrupción" con el 52.5 por ciento. En cuarto lugar, "Pobreza" con el 39.9%, que denota que para la ciudadanía es más importante la "Corrupción" y después la "Pobreza". Ver cuadro No. 5.

Cuadro No. 5

Percepción sobre los problemas más importantes en las entidades (nacional)

Problema	Porcentaje
Inseguridad y delincuencia.	69.2
Desempleo.	54.6
Corrupción.	52.5
Pobreza.	39.9
Mal desempeño del gobierno.	27.4

Mala atención en centros de salud y hospitales.	15.7
Mala aplicación de la ley.	15.1
Baja calidad de la educación pública.	13.1
Descoordinación entre niveles de gobierno.	9.6
Desastres naturales.	2.0
Otros.	0.5

Fuente: Elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 10).

Con respecto a la calidad de los servicios públicos por orden de gobierno, el 67.2% opina que la calidad de los servicios públicos estatales es “Buena”, mientras que el 67.0% seleccionó esta opción para los servicios públicos municipales y delegaciones, y el 58.7% para los servicios públicos federales. La calificación que obtienen en la calidad de los servicios públicos a nivel federal es inferior, a la que se otorga a nivel municipal o delegacional y al estatal. Ver cuadro No. 6.

Cuadro No. 6

Percepción de calidad de servicios públicos por orden de gobierno

Calidad de servicios públicos	Percepción			
	Muy buenos	Buenos	Malos	Muy malos
Municipales o delegaciones.	3.5	67.0	25.0	4.3
Estatales.	1.9	67.2	25.5	3.3
Federales.	3.4	58.7	29.9	5.4

Fuente: Elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 12).

Por lo que se refiere al lugar donde se realizaron los trámites para servicios públicos, el 74.3% realizó su trámite o servicio a través de una oficina de gobierno o tesorería, en tanto que sólo el 25.1% lo hizo a través del uso de medios auxiliares y de la oferta del gobierno electrónico (banco, supermercado, módulo automático e internet). En particular, sólo el 0.9% de los usuarios lo realizaron a través de Internet. Estos datos muestran un área de oportunidad para continuar impulsando el gobierno electrónico, buscando que los ciudadanos cuenten con instrumentos efectivos y viables para una interconexión con el gobierno mediante las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's) aplicadas a la administración pública.

Los ciudadanos que acudieron a una oficina de gobierno, el 49.2% enfrentó algún tipo de problema para realizar un trámite o servicio; en el 77.1%

de los casos el problema más frecuente fue las “Barreras al trámite”, como los requisitos excesivos, largas filas, pasar de una ventanilla a otra, o ir a lugares muy lejanos. Mientras que el 47.7% fue por “Asimetrías de información” y 9.8% por “Problemas con las TIC’s y otras causas”.² Se confirma que es necesario ampliar el acceso al internet y mejorar los gobiernos electrónicos en cada nivel de gobierno.

En relación con el grado de satisfacción de los ciudadanos al realizar los trámites seleccionados, el 75.9% manifestó estar “Satisfecho” con el tiempo destinado a la realización de un trámite o servicio público; 8.2%, “Muy satisfecho”; 12.6%, “Insatisfecho”; y 3.2%, “Muy insatisfecho”.

Los servicios públicos básicos que merecen ser calificados como “Muy Buenos o Buenos” son la “Energía eléctrica” (85.2%) y el “Agua potable” (76.3%); en contraste son percibidos como “Muy malos o Malos” los servicios de “Patrullaje” y “Pavimentación” (61.6%).

Una aportación valiosa, en la ENCIG es la evaluación de la variable relacionada con la percepción de acciones para disminuir la corrupción. Al respecto, las acciones que pueden favorecer la mejora de los trámites y servicios públicos son: “Sancionar a los servidores públicos corruptos” (97.0%); “Facilitar la presentación de quejas y denuncias” (95.4%); y la “Reducción de requisitos y menos formatos” (92.5%). Resulta curioso que el mejorar el sueldo no sea tomado como una medida para combatir la corrupción. Ver cuadro No. 7.

Cuadro No. 7

Acciones que favorecerían la mejora de trámites y servicios a nivel nacional

Acciones	Si favorecería	No favorecería
Sancionar a los servidores públicos corruptos.	97.0	3.0
Facilitar la presentación de quejas y denuncias.	95.4	4.6
Reducción de requisitos y menos formatos.	92.5	7.5
Horarios de atención más amplios.	88.8	11.2
Medición de la satisfacción del usuario.	85.9	14.1
Más oficinas de atención al público.	81.6	18.4
Mejorar las oficinas de servicio al público.	80.9	19.1

² Las barreras al trámite incluyen requisitos excesivos, largas filas, pasar de una ventanilla a otra, o ir a lugares muy lejanos. Las asimetrías de información incluyen que no se exhibían los requisitos y obtuvo información incorrecta. Los problemas con las TIC’s y otras causas incluyen problemas con la atención telefónica, problemas con la página de internet y otras causas.

Números telefónicos de orientación al público.	79.6	20.4
Trámites en cajeros y kioscos automatizados.	78.0	22.0
Ventanilla única.	74.6	25.4
Trámites, servicios y pagos por internet.	65.5	34.5
Realización de trámites y pagos vía telefónica.	56.9	43.1
Mejorar sueldo a personal de atención al público.	54.6	45.4

Fuente: Elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 7).

Por lo que se refiere a la frecuencia en que se presenta la corrupción, los datos aportados por la ENCIG muestran que a nivel nacional el 91.8% considera que la corrupción es una práctica “Muy Frecuente y Frecuente” en la Policía; seguido de los Partidos Políticos con 88.6%; los Diputados y Senadores con 85.1%; y los Ministerios Públicos con un 81.8%. Llama la atención que en este rubro los Empresarios alcancen una calificación de 64.7%.

Mientras que, por otro lado, se estima que en las Iglesias, el Ejército y la Marina estas cifras oscilan en 29.1%, 28.5% y 19.4%, respectivamente. De acuerdo a estos datos, se consideran a estas organizaciones como menos corruptas. Ver cuadro No. 8.

Cuadro No. 8

Percepción de corrupción en diversos sectores (nacional)

Sectores	Muy frecuente	Frecuente	Total
Policía.	66.2	25.6	91.8
Partidos Políticos.	53.8	34.8	88.6
Diputados y Senadores.	49.5	35.6	85.1
Ministerios Públicos.	43.0	38.8	81.8
Empresarios.	21.6	43.1	64.7
Oficinas de Aduanas.	28.8	32.7	61.5
Hospitales públicos.	11.3	29.0	40.3
Universidades públicas.	10.1	28.1	38.2
Escuelas públicas.	8.2	27.6	35.8
Iglesias.	7.0	22.1	29.1
Ejército.	7.4	21.1	28.5
Marina.	4.3	15.1	19.4

Fuente: Elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 5).

A partir de la ENCIG se estima que a nivel nacional el 34.3% considera que el grado de ocurrencia de prácticas de corrupción en los gobiernos municipales o delegacionales es “Muy Frecuente”; en el gobierno estatal es de 35.2%; y en el gobierno federal del 37.6%. Aunque los datos son muy parejos, la percepción de la corrupción es muy recurrente en el nivel federal, seguido del gobierno estatal y después del gobierno municipal o delegacional. Ver cuadro No. 9.

Cuadro No. 9

Grado de ocurrencia de la corrupción por orden de gobierno

Grado de ocurrencia	Percepción			
	Muy frecuente	Frecuente	Poco frecuente	Nunca
Gobierno municipal o delegacional.	34.3	48.1	13.9	1.1
Gobierno estatal.	35.2	47.8	13.2	1.2
Gobierno federal.	37.6	43.9	13.5	1.5

Fuente: Elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 13).

Si se toma la variable “Frecuente”, la percepción de la corrupción es la siguiente: en los gobiernos locales o delegacionales, 48.1%; en los gobiernos estatales asciende a un 47.8%; y en el gobierno federal alcanza al 43.9%. Ver cuadro No. 9.

Por otro lado, la ENCIG permite mostrar aquéllos trámites o servicios públicos que no requieren de “mordida” para que sea proporcionado a los ciudadanos, se trata, de servicios públicos con una incidencia menor de soborno. Ver cuadro No. 10.

Cuadro No. 10

**Porcentaje de personas que realizaron un trámite o servicio
Sin necesidad de haber pagado un Soborno menor
incidencia (parte 1)**

Trámite o servicio	Sin soborno	Con soborno
Trámite de acceso a servicios de salud estatal.	100.0	0.0
Inscripción a programas sociales federales.	99.9	0.1
Pago ordinario del servicio de luz.	99.9	0.1
Pago ordinario del servicio de agua potable.	99.9	0.1
Afiliación o citas ante IMSS o ISSSTE.	99.9	0.1

Pago de predial.	99.9	0.1
Inscripción educación universitaria estatal.	99.8	0.2
Declaración de impuestos ante el SAT.	99.6	0.4
Solicitud de pasaporte.	99.3	0.7
Trámites del Registro Federal de Contribuyentes.	99.3	0.7
Solicitud de servicios públicos (pavimentación, etc.).	99.2	0.8
Pago de tenencia vehicular.	99.1	0.9
Conexión de agua o drenaje.	98.9	1.1
Inscripción a educación pública.	98.7	1.3
Trámite de créditos para la adquisición de vivienda.	98.6	1.4
Trámite de documentos en el Registro Civil.	98.5	1.5

Fuente: Elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 14).

También existe un listado de trámites o servicio público que requieren de un soborno con mayor incidencia, en los que va desde un 2.7% hasta el 37.3%. Estos servicios públicos son un punto de referencia para que los diversos niveles de gobierno, establezcan medidas para mejorar y combatir la corrupción. Se trata de los servicios públicos más susceptibles de corrupción. Ver cuadro No. 11.

Cuadro No. 11

Porcentaje de personas que realizaron un trámite o servicio Sin necesidad de haber pagado un Soborno mayor incidencia (parte 2)

Trámite o servicio	Sin soborno	Con soborno
Trámite de licencia de manejo estatal.	97.3	2.7
Trámite en un juzgado o tribunal.	97.2	2.8
Trámite de registro de vehículos.	96.9	3.1
Conexión de energía eléctrica.	96.8	3.2
Solicitud de constancias de libertad de gravamen.	96.3	3.7
Trámites de aduana.	95.5	4.5
Permisos para vender en vía pública.	91.7	8.3
Trámites ante el ministerio público.	89.2	10.8
Solicitud de una pipa de agua.	87.9	12.1
Permiso de uso de suelo.	80.8	19.2

Infracciones al estacionarse.	72.1	27.9
Infracción por incidente de tránsito.	64.6	35.4
Faltas administrativas.	62.9	37.3

Fuente: Elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 8).

A partir de la encuesta se estima que a nivel nacional el 34.0% considera que la corrupción aumentará en los municipios y delegaciones para el 2012, mientras que en las entidades federativas esta cifra se ubica en 34.6%. La percepción de la corrupción tomando en cuenta estos datos duros, muestra que los mexicanos consideran que la corrupción es un fenómeno permanente y que seguirá igual en los gobiernos locales o delegaciones en un 41.0% y en un 41.8 en el nivel federal. Ver cuadro No. 12.

Cuadro No. 12

Percepción sobre el comportamiento de la corrupción para el siguiente año

Nivel de gobierno	Percepción			
	Aumentará	Seguirá igual	Disminuirá	No existirá
Municipio o delegación	34.0	41.0	20.6	0.3
Entidad federativa	34.6	41.8	20.3	0.1

Fuente: Elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 14).

La aportación de las encuestas sobre percepción ciudadana de la corrupción en México –ENCBG y ENCIG– son determinantes para comenzar a analizar y conocer las modalidades y servicios públicos que son susceptibles de sobornos, ya que esta será un punto relevante para combatir la corrupción administrativa en los tres niveles de gobierno en México. Sólo estudiando de manera ordenada y sistemática la formas de corrupción administrativa, se podrá proponer alternativas para su combate efectivo. La administración pública mexicana en el corto y mediano plazo, deberá elaborar nuevas propuestas útiles para que el fenómeno de la corrupción sea controlable, castigado conforme al marco legal y tienda a disminuir.

Conclusiones

La percepción de la corrupción administrativa mediante encuestas es un instrumento confiable para la toma de decisiones en los distintos niveles de gobierno, con el fin de generar nuevas políticas públicas para combatir la corrupción en México. Los resultados de la ENCBG y ENCIG, de manera

general nos muestran con datos duros el fenómeno de la corrupción mexicana:

- Como demanda ciudadana, la corrupción ocupa el tercer lugar (52.5%) en importancia para los mexicanos, incluso por encima del combate a la pobreza (39.9%). Estos datos nos muestra la relevancia que deberá tener el combate a la corrupción como una política de Estado en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018).
- El número de actos corruptos en los trámites de los servicios públicos en 2010 asciende a 200 millones, lo que muestra que éstos se incrementaron, a pesar del diseño institucional de controles internos y externos, así como de órganos de control, fiscalización y auditorías.
- El costo global de la corrupción en 2010 fue de \$32,000 millones de pesos, que representa lo que pagan los ciudadanos a servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno, tiene un impacto en las finanzas familiares de los jefes de familia y provoca un desvío de recursos que debería emplearse en otras prioridades de la familia.
- El costo de la corrupción aumenta en jefes de familia con ingresos menores a un salario mínimo, ya que tuvieron que destinar en 2010 el 33% de sus precarios ingresos. La corrupción en los sectores más pobres se convierte en un mal endémico.
- Los sectores menos calificados y que son vistos como más proclives a la corrupción son: la Policía (91.8%); seguido de los Partidos Políticos (88.6%); los Diputados y Senadores con (85.1%); y los Ministerios Públicos con un (81.8%). Mientras que los sectores menos corruptibles son: la Iglesias (29.1%); el Ejército (28.5%); y la Marina (19.4%).
- La incidencia de la corrupción es “Muy Frecuente”; en los gobiernos municipales o delegacionales (34.3%), en el gobierno estatal (35.2%) y en el gobierno federal (37.6%).
- Existen 16 trámites que reportan un nulo o mínimo soborno, en contraste con 13 trámites que tienen una alta frecuencia de soborno, que deberán ser considerados prioritarios para establecer mecanismos de control efectivo.
- En relación al futuro de la corrupción, los ciudadanos opinan que la corrupción aumentará en los municipios y delegaciones (34.0%), mientras que en las entidades federativas alcanzará (34.6%), para el año 2012. La corrupción es un fenómeno permanente y que seguirá igual si no se le combate, en los gobiernos locales o delegaciones en un 41.0% y en un 41.8% en el nivel federal.

La ENCBG y ENCIG son instrumentos de la percepción de la corrupción administrativa en México, los cuales seguirán proporcionando información útil que permita considerar la magnitud del fenómeno de la corrupción

en nuestro país. Los resultados que arrojan ambas encuestas, deben ser consideradas como un punto de partida para el conocimiento del fenómeno de la corrupción administrativa, tratando de generar nuevas políticas públicas para su combate.

Bibliografía

- Bohórquez, Eduardo (2011). *Presentación del "Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno"*. Serie Praxis, No. 142. México, INAP.
- Caiden, Gerald (2001). "Tendencias actuales de la ética del servicio público". En *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Volumen X, número 2.
- Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (coordinadores) (2003). "Presentación". *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
- Del Castillo, Arturo (2001). "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". En *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, Volumen X, número 2.
- González-Aréchiga, Bernardo (2009). "Transparencia en el rescate bancario: ¿problemas de agenda, corrupción, imperfecciones de mercado captura regulatoria?" En Irma Eréndira Sandoval (coord.) *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. (www.inegi.org.mx consulta 12/10/2012).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). "Presenta INEGI Encuesta sobre calidad de trámites y servicios de gobierno". Aguascalientes, Ags., *Boletín de prensa*, Núm. 358/12.
- López Presa, José Octavio (coordinador) (1998). *Corrupción y cambio. México, F.C.E., SECODAM*.
- Roemer, Andrés (2003). "Análisis económico de la corrupción". En Miguel Carbonell, y Rodolfo Vázquez (coordinadores) (2003). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
- Sánchez González, José Juan (2011). "La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio". En *RAP Revista de Administración Pública*, México, INAP, No. 125, Volumen XLVI, No. 2.
- Sandoval, Irma Eréndira (2009). "Rentismo y opacidad en procesos de privatización y rescates". Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Schamis, Héctor E. (2009). "Evitando la colusión, previendo la colisión: ¿Qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?" En Irma Eréndira Sandoval (coord.) *Corrupción y transparencia*.

- Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Transparencia Mexicana (2001). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
- Transparencia Mexicana (2003). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
- Transparencia Mexicana (2005). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Resultados 2001, 2003 y 2005*. México.
- Transparencia Mexicana (2006). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2005-2006*. México.
- Transparencia Mexicana (2007). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007*. México.
- Transparencia Mexicana (2011). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2011*. México.
- Villoria Mendieta, Manuel y Juana López Pagán (2009). “Convenios y acuerdos internacionales relativos a la promoción de la ética pública”. En *Buen Gobierno*, México, Fundamespa, No. 6.

Revista de Administración Pública



Hacia una articulación de la rendición de cuentas en México

Gricelda Sánchez Carranza*

Introducción

Erradicar la corrupción implica un despliegue enorme y concomitante de actores, es un proceso abierto y participativo de la red de actores públicos y privados, con el propósito de dotar de gobernabilidad y satisfacer las demandas de servicio de la ciudadanía de forma honesta y transparente.

Este artículo, se concentra en reconocer que una de las herramientas indispensables en este tema es sin duda la rendición de cuentas y para colmar esta exigencia de una sociedad más informada, el Estado mexicano debe lograr su misión de forma integral, plural y paralelamente coordinada. Para mitigar la corrupción, tal esfuerzo se debe erigir en un quehacer vinculado para que se generen frutos en un menor plazo, y sea más favorecedor el lugar que México ocupa en el *ranking* mundial para contrarrestar este terrible flagelo.

El análisis que se presenta sobre algunos factores que inciden en la articulación de la rendición de cuentas en México, no debe ser considerado ni concluyente, ni definitivo, ya que parte del problema radica en el comportamiento humano, la ética pública cobra importancia. “La ética exige que los sistemas se adapten a las necesidades de las personas y que éstas no se sacrifiquen en aras de ningún sistema. La esencia de la ética es producir el bien humano, personal, familiar y colectivo, es decir, el bien común”.¹

* Licenciada en Contaduría Pública por la UNAM, Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, docente en el mismo Instituto. Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).

¹ Para la Dra. Álvarez Bernal, bien común, es el conjunto de bienes materiales, espirituales y culturales que ofrecen a cada persona la oportunidad de realizarse plenamente y de ayudar a los demás para que logren lo mismo. Consúltase: Álvarez Bernal, María Elena, *La ética en la función pública*. México, D.F. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 1ª Ed. 2008, p. 63.

Se ha tomado como un referente el caso chileno, ya que este país es uno de los mejores calificados en América Latina en la aplicación de mecanismos para enfrentar la corrupción, como por ejemplo, la forma como se organiza y surge la actuación de sus diversos fiscalizadores, quienes aplican técnicas que propician la disminución de este mal endémico.

Corrupción

“La corrupción es la conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de las reglas por consideraciones de carácter privado. Se refiere a la ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del Estado y que se desvían de los criterios normativos establecidos”.²

La corrupción es un delito grave que debilita a las sociedades y algunos de sus efectos son:

- a) Obstaculiza el desarrollo social y económico, incrementa la pobreza al desviar las inversiones tanto nacional como extranjera en donde son más necesarias.
- b) Menoscaba los sistemas de educación y de salud, lo que contribuye a demeritar las condiciones básicas de los derechos humanos de la sociedad.³
- c) Socava la democracia al distorsionar los procesos electorales y mermar a las instituciones gubernamentales, lo que puede conducir a la ingobernabilidad.
- d) Exacerba la desigualdad y la justicia al perturbar el Estado de Derecho y sancionar a las víctimas del delito mediante fallos corruptos.⁴

Durante la elaboración de este artículo, sucedió la detención de la ex líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), “quien se había convertido en uno de los símbolos más emblemáticos de la corrupción y la impunidad de México”.⁵ La putrefacción de uno de los sindicatos más poderosos a nivel latinoamericano, desafortunadamente no fenece con esta detención; “mucho más que el dinero encontrado

² Secretaría de la Función Pública. *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, México, p. 69.

³ No se puede dejar de mencionar la escandalosa actitud corrupta ininterrumpida de la ex líder del SNTE.

⁴ El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), designaron el 9 de diciembre, como “Día Internacional contra la Corrupción”. Ver: www.yourcounts.org/ (consultado: 16 de febrero de 2013).

⁵ Redes de Poder. “Peña Nieto pasará a la historia”, en *Reporte Índigo*, Primera Sección, 27 de febrero de 2013, p. 3.

en cuentas en Suiza y Liechtenstein a la profesora, o las propiedades y los tarjetazos de millones de dólares en tiendas de Estados Unidos, el daño profundo que causó su liderazgo estuvo en la niñez mexicana. ¿Cuál es el costo monetario, para el país y para los aludidos, que un niño salga de la primaria sin saber multiplicar? El costo de no saber es infinito. Generaciones completas de niños y de jóvenes tienen el futuro cercenado porque sus escuelas eran un botín político para la cúpula del SNTE y de la CNTE. Con la caída de la ex líder, no se va a reparar el daño, ni van a mejorar las cosas en forma automática. Pero con esa voluntad política sí es posible comenzar a construir”.⁶ Al referir estas líneas queda demostrado fehacientemente en el inciso b) expuesto anteriormente, sobre la afectación de la corrupción en el sistema educativo.

Por otra parte en el mes de octubre de 2012, José Manuel Gutiérrez Juvera, miembro de la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE), Capítulo México, afirmó que “es necesario que el gobierno entrante blinde a la Administración Pública Federal de fraudes mediante la consolidación y el fortalecimiento de un sistema de control interno eficaz y eficiente, y concluye que la corrupción en nuestro país va en aumento tanto en las organizaciones públicas como en las privadas”.⁷

Así mismo, se ha demostrado que los países que no se enfrentan a ser fiscalizados por entes ajenos a ellos, los que se aíslan para no ser comparados de un modo sistemático mediante índices y/o encuestas, son los más proclives a altos niveles de corrupción.⁸

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC),⁹ para México en 2012 fue de 34, lo que lo colocó en la posición 105 en el *ranking* mundial.

⁶ Hiriart, Pablo. “El daño de Elba”, en *La Razón*, Sección Primera, 28 de febrero de 2013, p. 5.

⁷ Ortega, Eduardo. “Carece gobierno de un eficaz sistema de control antifraudes”, en: *El Financiero*, Sección Política, 12 de octubre de 2012, p. 2.

⁸ Reyes Heróles, Federico. *Corrupción de los ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia No. 1, México, IFAI, 7ª ed., julio 2009, p. 35.

⁹ El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de acuerdo a Transparency International, clasifica a los países según el grado de corrupción que se percibe como existente entre los funcionarios públicos y políticos. Es un índice compuesto, es decir, una encuesta de encuestas. Los datos relacionados con la corrupción se obtienen de sondeos a expertos y a empresas llevados a cabo por varias instituciones independientes y acreditadas. Para la composición del IPC se plantean preguntas relacionadas con el abuso del poder público para el beneficio particular. Por ejemplo, el soborno de funcionarios públicos, pagos irregulares en las contrataciones públicas, malversación de fondos públicos o aspectos que demuestran la solidez de políticas anticorrupción, incluyendo la corrupción administrativa y política. El IPC debe ser interpretado como un rango de países que va de 0 (altamente corrupto) a 100 (altamente limpio). En el año 2012, se consideraron 176 países, para abundar más en el tema consúltase: www.transparency.org (consultado: 16 de febrero de 2013).

Cuadro 1
Comportamiento del IPC en México de 2001 a 2012

México	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Posición	51	57	64	64	65	70	72	72	89	98	100	105
Calific.	37	36	36	36	35	33	35	36	33	31	30	34

Fuente: Elaboración propia con datos de: www.transparency.org (consultado: 16 de febrero de 2013).

Rendición de Cuentas

Los pilares de la rendición de cuentas, son la información, la justificación y la sanción, no es común que las tres se den en la misma proporción, sin embargo, conviene mencionar que la sanción es el factor medular, para detonar la rendición de cuentas.

Por otra parte, la cuenta pública que se rinde al Poder Legislativo tiene un marco normativo peculiar, ya que los sujetos obligados son todos aquellos ejecutores del gasto y para lograr una adecuada transparencia en su actuación es necesario contar con la información pertinente y sistematizada a fin de evaluarla.

Otro factor a considerar es el control, entendido como un elemento inherente a la rendición de cuentas, “no puede haber rendición de cuentas adecuada si no tenemos un control permanente de lo que se está informando”.¹⁰ El control puede ser interno, es decir, se da en las instituciones con el objetivo de evaluar su administración, siendo un mecanismo efectivo para dar seguimiento a los procesos y a los recursos públicos ejercidos, lo que confluye en hacer frente a la rendición de cuentas misma y al control externo.

El control externo lo lleva a cabo el Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual examina la rendición de cuentas de los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A raíz de dicho ejercicio, la ASF ha determinado siete áreas de opacidad:

- 1) Las políticas públicas y programas que pueden ser utópicos (con objetivos imprecisos, carecen de sistemas de información adecuados y/o bien carecen de control interno).
- 2) Las políticas con objetivos imprecisos (con objetivos ambiguos que no pueden ser evaluados con precisión).

¹⁰ Orci Magaña., Arturo. “Rendición de Cuentas”, en Reyes Retana Márquez Padilla, Óscar (Coord.), *Derecho y Administración Pública. Situación actual, perspectivas y propuestas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, p. 50.

- 3) Las políticas públicas que no tienen metas ni indicadores (imposible valorar sus resultados).
- 4) Programas que adolecen de indicadores estratégicos.
- 5) Las políticas anacrónicas (se plantearon para dar solución a problemáticas estructurales, pero al ocurrir ciertos fenómenos sociales dejaron de tener vigencia).
- 6) Las políticas y sistemas de información (puede haber políticas bien estructuradas, pero carecen de sistemas de información), y
- 7) Pueden existir políticas y sistemas de control que carecen de precisión para apuntalar la misión que tienen encomendada.¹¹

¿Qué hacer para abatir la corrupción? Caso chileno, un ejemplo para abatir la corrupción en Latinoamérica.

En México, coexisten tanto el control interno como el externo, lo cual no es sólo característico de nuestro país, en Chile ambos controles conviven y se complementan, teniendo efectividad de tal forma que su IPC es “limpio” ya que en 2012 ocupó la posición número 20, en la escala mundial.¹² En México el control interno lo realiza la Secretaría de la Función Pública (SFP), incluyendo a los Órganos Internos de Control (OIC), las contralorías estatales y municipales, y el control externo es realizado por la ASF, así como por cada Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso de cada Entidad Federativa; coexisten ambos controles.

En Chile, el control interno lo realiza el Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno (CAIGG),¹³ la cual se auxilia para realizar la fiscalización por las Unidades de Auditoría Ministeriales (UAM), equiparables a las funciones de los comisarios públicos de la SFP, pero con mayores atribuciones de supervisión y rectoría del trabajo técnico a realizar mediante las Unidades de Auditoría Interna del Ejecutivo (UAI), figura equivalente a los OIC en el caso mexicano. El control externo lo lleva a cabo la Contraloría General de la República (CGR), cabe precisar que el equivalente a nuestro Auditor Superior de la Federación, en Chile se denomina Contralor General y es nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado. La actuación de la CGR es independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado y sus principales atribuciones son: “Fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones”.¹⁴ Por ser el chileno un caso de éxito para abatir la corrupción, conviene resaltar que existe en Chile un Sistema Nacional de Fiscalización con criterios homologados para llevar a cabo

¹¹ *Ibid.*, p. 51.

¹² Consúltase: www.transparency.org (consultado: 17 de febrero de 2013).

¹³ Véase. *Decreto de creación del Consejo de Auditoría Interna General*, 1997.

¹⁴ Consúltase los artículos 1º y 3º de la *Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile*.

Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF)	Acción con la cual la ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, o bien, por la presunción de errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos fiscales, a efecto de que lleven a cabo las acciones de su competencia.
Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS)	Mediante éstas, la ASF, promueve ante el OIC en la institución fiscalizada, la aplicación de las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando se presuma el incumplimiento de disposiciones normativas por parte de los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o por no atender un requerimiento de información formulado por la ASF en ejercicio de sus facultades de fiscalización.
Pliegos de Observaciones (PO)	Mediante estas acciones, la ASF da a conocer a la institución fiscalizada las observaciones de carácter económico, determinadas por la presunción de daños o perjuicios ocasionados al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, en cantidad líquida y señalando a los presuntos responsables o infractores y otorgándoles un plazo de 45 días hábiles para justiciar o en su caso para resarcir el daño a la Hacienda Pública y se le notifica que de no atender dicha observación, se promoverá ante el OIC, en ese ente el fincamiento de las responsabilidades que resulten del daño o perjuicio ocasionado.
Denuncias de Hechos (DH)	Acción mediante la cual la ASF hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación una irregularidad detectada en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, que pudiera ser constitutiva de un delito imputable a un servidor público o a un particular por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o actividad.
Multas (M)	Sanción pecuniaria que la ASF impone a los servidores públicos y/o a los particulares, cuando no sean atendidos sus requerimientos de información.

Fuente: Elaboración propia, con base en datos obtenidos en la Reunión de Titulares de los Órganos Internos de Control, para el seguimiento de las observaciones-acciones de la ASF, derivadas del Informe de Resultados de la Cuenta Pública 2011, realizada en la SFP, el 6 de marzo de 2013 y <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1399/13.pdf> (consultado: 27 de febrero de 2012).

A continuación de forma detallada se presentan los resultados:

CUADRO 4 RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES - ACCIONES EMITIDAS POR LA ASF DE LA CUENTA PÚBLICA 2011												
ENTE FISCALIZADO	AUD	OBS	TIPO DE ACCIÓN								TOTAL	
			R	RD	SA	PEFCF	PRAS	PO	DH	M	Q	%
CÁMARA DE DIPUTADOS	1	5	6			1					7	100%
CÁMARA DE SENADORES	1										0	
TOTAL PODER LEGISLATIVO	2	5	6	0	0	1	0	0	0	0	7	100%
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	1	13	15		4						19	32%
CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL	2	26	25		4		12				41	68%
TOTAL PODER JUDICIAL	3	39	40	0	8	0	12	0	0	0	60	100%
SECTOR GOBERNACIÓN	10	75	61	24	24	1	17	1			128	3%
SECTOR RELACIONES EXTERIORES	4	12	4	12							16	0%
SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	76	196	198	44	4	13	48	11	7	2	327	8%
SECTOR DEFENSA NACIONAL	7	29	29		3		13				45	1%
SECRETARÍA DE MARINA	3	5	5	1							6	0%
SECTOR PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	3	7	7		2		4				13	0%
SECTOR SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	4	7	13				16				29	1%
SECTOR SEGURIDAD PÚBLICA	16	63	52	21	17		14	1			105	3%
SECTOR AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	19	274	101	49	61	13	151	100	69	2	546	13%
SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	59	210	103	57	64		30	9			263	6%
SECTOR ECONOMÍA	9	67	40	33	11	1	6		2		93	2%
SECTOR TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	3	20	8	13		0	3				24	1%
SECTOR REFORMA AGRARIA	5	77	25	24	6	10	25	35	28		153	4%
SECTOR MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	25	161	35	165	12	1	8	2			223	5%
SECTOR ENERGÍA	101	388	342	64	70	4	69	18	2		569	14%
SECTOR TURISMO	11	72	27	13	35		7				82	2%
SECTOR CIENCIA Y TECNOLOGÍA	5	28	27	15			14	7			63	2%
SECTOR EDUCACIÓN PÚBLICA	34	320	159	205	19	16	68	13	5		485	12%
INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	10	78	86		2	3	29	8			128	3%
SECTOR SALUD	19	231	187	213	27		24				451	11%
SECTOR DESARROLLO SOCIAL	7	59	31	50	6		13	3			103	3%
ENTIDADES NO COORDINADAS SECTORIALMENTE	26	127	91	49	1	2	51	23	8	4	229	6%
TOTAL PODER EJECUTIVO	456	2,506	1,631	1,052	364	64	610	231	121	8	4,081	100%
BANCO DE MÉXICO	7	3	2	2							4	25%
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	1	3		3							3	19%
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	1	4	4								4	25%
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA	1	5	4				1				5	31%
TOTAL ÓRGANOS AUTÓNOMOS	10	15	10	5	0	0	1	0	0	0	16	100%
GASTO FEDERALIZADO (TOTAL ENTIDADES FEDERATIVAS)	640	5,400	3,625		37	45	1,010	971	13		5,701	100%
GRAN TOTAL	1,111	7,965	5,312	1,057	409	110	1,633	1,202	134	8	9,865	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, pp. 192-198.

CUADRO 5 RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES - ACCIONES EMITIDAS POR LA ASF DE LA CUENTA PÚBLICA 2011												
GASTO FEDERALIZADO	AUD	OBS	TIPO DE ACCIÓN								TOTAL	
			R	RD	SA	PEFCF	PRAS	PO	DH	M	Q	%
Aguascalientes	14	148	122			1	21	10			154	3%
Baja California Sur	16	168	117			1	21	33			172	3%
Campeche	17	78	55			2	8	19			84	1%
Chiapas	28	210	148		4		26	41			219	4%
Chihuahua	19	109	50			1	42	21			114	2%
Coahuila	20	162	132			1	11	24			168	3%
Colima	18	45	26			3	9	14			52	1%
Distrito Federal	18	120	76		3		29	15			123	2%
AFSEDF-FAEB	1	3	1					2			3	0%
Durango	17	196	176				14	9			199	3%
Guanajuato	21	94	45		1		26	32			104	2%
Guerrero	22	243	160			6	27	58			251	4%
Hidalgo	23	236	172		2	1	40	33			248	4%
Jalisco	22	229	154		5	2	44	34			239	4%
México	22	187	99		13		60	41			213	4%
Michoacán	18	230	109			8	67	52	2		238	4%
Morelos	18	133	83		1		32	26			142	2%
Nayarit	19	240	176			1	33	36			246	4%
Nuevo León	19	155	81		2		44	39			166	3%
Oaxaca	25	274	172		3	1	73	38			287	5%
Puebla	18	54	31				14	19			64	1%
Querétaro	19	183	155			2	26	6			189	3%
Quintana Roo	17	152	96				33	29			158	3%
San Luis Potosí	18	115	70			2	16	32			120	2%
Sinaloa	19	245	129			2	65	57	1		254	4%
Sonora	21	240	158			1	38	54			251	4%
Tabasco	18	63	53				7	9			69	1%
Tamaulipas	17	83	70				7	13			90	2%
Tlaxcala	20	236	195			1	26	24	1		247	4%
Veracruz	23	90	55		3	1	5	35			99	2%
Yucatán	32	292	174			8	80	58	9		329	6%
Zacatecas	18	181	117				34	35			186	3%
SHCP-FR	1	4	4				1				5	0%
SEP-FAEB-FAETA	2	13	18				1				19	0%
SS-FASSA	1	10	6				4				10	0%
TOTALES	621	5,221	3,485	0	37	45	984	948	13		5,512	100%

Fuente: Elaboración propia, con base en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, pp. 197-198. Q = Cantidad

Por otra parte, se precisa que el Gasto Federalizado comprende los recursos que se transfieren del Gobierno Federal a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de conformidad a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

El seguimiento de las acciones determinadas de la ASF, de 2006 a 2010 es el siguiente:

Cuadro 6
RECOMENDACIONES Y RECOMENDACIONES AL DESEMPEÑO
(Datos al 31 de diciembre de 2012)

Cuenta Pública	Emitidas 1 /	Atendidas	Seguimiento Concluido					En Proceso	
			Sustituidas por Nueva Acción	Bajas por Resolución de Autoridad Competente	No Atendidas 2/	Total	%	Total	%
Recomendaciones									
2006	6,078	6,049	29	0	0	6,078	100.0	0	0.0
2007	6,176	6,140	0	1	35	6,176	100.0	0	0.0
2008	5,105	5,091	0	1	13	5,105	100.0	0	0.0
2009	4,568	4,502	0	0	66	4,568	100.0	0	0.0
2010	5,734	5,616	0	0	110	5,726	100.0	8	n.s
SUBTOTAL	27,661	27,398	29	2	224	27,653	100.0	8	n.s
Recomendaciones al desempeño									
2006	606	606	0	0	0	606	100.0	0	0.0
2007	1,444	1,383	0	3	58	1,444	100.0	0	0.0
2008	1,191	1,191	0	0	0	1,191	100.0	0	0.0
2009	1,341	1,341	0	0	0	1,341	100.0	0	0.0
2010	1,201	1,195	0	0	6	1,201	100.0	0	0.0
SUBTOTAL	5,783	5,716	0	3	64	5,783	100.0	0	0
Total	33,444	33,114	29	5	288	33,436	\$100.0	8	n.s

1/ Incluye movimientos de operación.

2/ Pronunciamiento que emite la ASF en cumplimiento de los artículos 79, fracción II, párrafo cuarto, de la CPEUM, y 33 de la LFRCF, por insuficiencia o improcedencia de los elementos necesarios para solventar las acciones determinadas por la ASF, por parte de la entidad fiscalizada.

n.s. No significativo.

Fuente: Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, p. 199

El 5 de febrero de 2013, el Auditor Superior de la Federación, C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez, ante las Comisiones de Puntos Constitucionales, Anticorrupción y Participación Ciudadana, en el Senado de la República, afirmó: “la corrupción deber ser abordada como un síntoma o consecuencia de elementos diversos y complejos... la gestión pública debe basarse en principios de transparencia, rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos fundamentales”. Derivado de los resultados de la Cuenta Pública de 2011 y con base en dos auditorías practicadas al Poder Legislativo (una a la Cámara de Diputados y otra más a la de Senadores), la ASF, detectó que subsiste la limitada rendición de cuentas de los recursos ejercidos en la partida 3991, la cual está relacionada con las asignaciones a los grupos parlamentarios, que suelen registrar opacidad.¹⁵

¹⁵ Gómez, Ricardo. *Reprueba Congreso en rendición de cuentas*, 20 de febrero de 2013, consúltase: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/904753.html> (consultado: 20 de febrero de 2013).

El titular de la ASF, estableció que los siguientes elementos inciden en el contexto actual de la corrupción: “Entidades con atribuciones para abatirla, pero cuyo ejercicio es limitado y desarticulado; disposiciones penales y administrativas no vinculadas entre sí dentro de una estrategia normativa poco clara; un número limitado de casos detectados, y un número aún menor de casos presentados ante autoridades persecutorias; ejercicio de la acción penal y sistemas judiciales que generan desconfianza ciudadana, así como una amplia porción de la sociedad que no otorga importancia a la lucha contra la corrupción. Es necesario insistir en que el enfoque dado hasta ahora a la problemática debe ser reestructurado, con objeto de conformar un amplio sistema nacional anticorrupción que identifique y dé seguimiento a las responsabilidades específicas de cada una de las autoridades vinculadas con su lucha, y en donde en consecuencia se implementen, entre otros elementos clave, procesos efectivos de control y supervisión, reformas gubernamentales, capacitación continua y designación de responsables con base en aptitudes y competencias profesionales”.¹⁶

Es necesario transitar hacia una Articulación de la Rendición de Cuentas donde se den cita ciertos actores

La transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en espacios institucionales que permiten a los ciudadanos valorar mejor a las instituciones administrativas, así como exigir mayor responsabilidad a los titulares de la Administración Pública que son los políticos con investidura y los administradores que designan para llevar a cabo la gestión de los asuntos comunes (José R. Castelazo)¹⁷.

En efecto, para enfrentar a la corrupción, están convocados todos las y los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los tres ámbitos de gobierno: Local, Estatal y Federal a rendir cuentas, sin embargo es pertinente mencionar que a este concierto de actores también es conveniente que se incluya a partidos políticos, sindicatos, entidades con servicios concesionados, organismos autónomos y universidades.

Esta articulación debe tener como base para su construcción un andamiaje de normas jurídicas que establezcan la apertura de la información de forma explícita y sin privilegios de secrecía, ya que la corrupción es un grave problema que incluye las esferas de la sociedad y el Estado, por lo

¹⁶ Consúltase, Portal Martínez, Juan Manuel. “Corrupción: Urge una visión integral”, en *Reforma*, Suplemento Enfoque, 3 de marzo de 2013, p. 2.

¹⁷ Aguilera Hintelholher, Rina M. *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, pp. 11-12.

que no sólo se requiere de conocimientos para enfrentarla, sino de pericia directiva y acuerdos.

Considerando, además, que el fenómeno de la corrupción incluye acciones individuales, pero también colectivas, las que están en permanente movimiento, lo que vulnera aún más a las instituciones, de tal suerte que la elaboración de alternativas de solución, debe ser estratégica, cuantificable y eficiente; aparejada de compromisos que coadyuven a la viabilidad de una agenda común que fortalezca las relaciones de cooperación, coordinación y corresponsabilidad entre todos y cada uno de los actores mencionados, para que el combate a la corrupción nunca sea selectivo, sino se aplique el imperio de la ley.

Es necesario transitar hacia una articulación de la Rendición de Cuentas, teniendo como elemento transversal a la innovación, en por lo menos los siguientes temas:

- A. Generar confianza y aplicar códigos de ética en el quehacer gubernamental.
- B. Revisar la ruta crítica de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- C. Construcción de un Sistema Nacional de Fiscalización en los tres Poderes de la Unión y en los tres ámbitos de gobierno.
- D. Revisar el modelo de la Comisión Nacional Anticorrupción.
- E. Revisar la operatividad de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y fortalecer la profesionalización de los servidores públicos.

Es necesario que adoptemos a la innovación como cultura en los umbrales de la cumbre de Davos 2013, cuyo eje temático fue “Dinamismo con flexibilidad” (Resilient dynamism)¹⁸, en muchas ponencias se destacó que la innovación puede contribuir a combatir la corrupción. Asimismo, en el curso de Reformas Fiscales 2013 realizado en la SFP para Titulares de los OIC, uno de los expositores comentó lo que en Davos se ha experimentado con la aplicación de la innovación y compartió un sencillo, ingenioso y práctico ejemplo realizado en Holanda (cuyo IPC en 2012 fue de 84, y ocupa así la posición número 9 a nivel mundial),¹⁹ cada medio año le piden a los niños a nivel escolar básico que elaboren un dibujo, cuya temática es exponer alguna mejora con la que los infantes holandeses contribuyan a su comunidad. Una de las condiciones para cumplir con esta tarea, es que la misma se acompañe de las declaraciones de impuestos de sus padres, este modelo es innovador. Es un esfuerzo de vanguardia, que sin duda ha

¹⁸ Véase: <http://espanol.cri.cn/741/2013/01/24/1s268830.htm> (consultado: 24 de enero de 2013).

¹⁹ Véase: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (consultado: 2 de marzo de 2013).

contribuido a disminuir la corrupción y tener como hábito la rendición de cuentas²⁰. De ahí la idea de permear a través de la innovación y generar horizontes que nos permitan incluirla en nuestra cultura elemental y nuestro actuar cotidiano.

A. Generar confianza y aplicar códigos de ética en el quehacer gubernamental.

Las acciones que garantizan la viabilidad y la solidez de las comunidades como tales, “vivas” es decir, integradas, activas, comprometidas, es consolidar un vínculo que dé cohesión a la sociedad por un interés común²¹. Necesariamente una condición sería lograr la confianza. Sin confianza en las instituciones y las personas, gobernar es caro y difícil. De ahí la relevancia del Pacto por México, del que surgieron “cinco acuerdos: 1. Una Sociedad de Derechos y Libertades; 2. El Crecimiento Económico, el Empleo y la Competitividad; 3. La Seguridad y la Justicia; 4. La Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción y 5. La Gobernabilidad Democrática”.²²

A continuación, se desglosan los compromisos del Acuerdo 4: “La Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción”:

4.1 Instrumentar la Reforma para la Rendición de Cuentas Contables.

- Se instrumentará la reforma preferente aprobada para perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contable en los tres órdenes de gobierno que permitan establecer reglas comunes y mecanismos homologados para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a toda la información sobre el gasto público.

4.2. Reforma para ampliar facultades del IFAI.

- Se impulsará una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional.

²⁰ Mendoza García, Pablo. *Curso Reformas Fiscales 2013*, impartido por el Despacho Crowe Horwath Gossler, realizado en la SFP el día 31 de enero de 2013.

²¹ El ex presidente del Gobierno Español, José Luis Rodríguez Zapatero, calificó el Acuerdo Pacto por México como una iniciativa de gran calado a la que se sumaron partidos políticos de todas las ideologías del país. Véase: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/906340.html> del 26-02-2013.

²² Véase: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf> (consultado: 26 de febrero de 2013).

- Los órganos estatales serán autónomos, colegiados y especializados en transparencia.

4.3. Sistema Nacional contra la Corrupción.

- Se creará un sistema nacional contra la corrupción que, mediante una reforma constitucional, establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. Se pondrá especial énfasis en entidades como PEMEX y CFE.
- Se creará un Consejo Nacional para la Ética Pública con la participación de diversas autoridades del Estado mexicano y miembros de la sociedad civil para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción.

B. Revisar la ruta crítica de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

Es necesario ponderar los tiempos establecidos para la operatividad de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y su denominada Armonización,²³ sobre todo en el ámbito municipal, ya que no todos los municipios cuentan con la infraestructura mínima en cuanto a recursos, insumos, tecnologías de la información y comunicación (TICs) y se carece de personal suficientemente capacitado, por lo que se propone hacer un diagnóstico sobre el estatus de las condiciones mínimas que debe tener un municipio, generar modelos para su aplicación e ir escalando éstos hasta lograr la cobertura nacional en el país para este tema, ya que por decreto no hay una viabilidad objetiva para el cumplimiento de este ordenamiento. Para tales efectos la aplicación de la armonización es viable para las entidades federativas y el Distrito Federal, así como para la administración pública, incluidos los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en aras de generar una homologación en nuestro sistema contable que reduzca las barreras de opacidad y colme las necesidades de la rendición de cuentas y sea auditable.

²³ Armonización: La revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas. Véase: Art. 4, Fracción I del decreto por el que se expide la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* en el D.O.F. de 31 de diciembre de 2008.

C. Construcción de un Sistema Nacional de Fiscalización en los tres Poderes de la Unión y en los tres ámbitos de gobierno

La base piramidal en la que descansará un marco jurídico para dotar de atribuciones y obligaciones al Sistema Nacional de Fiscalización, deberá ser el consenso, de ahí la importancia del Pacto por México en su Acuerdo 4, ya que como sabemos, la política es la base de todo cambio social y, de esta manera, se puede lograr erigir la rendición de cuentas para que logre efectividad y contribuya a la cultura de la legalidad.

Construcción de un Sistema Nacional de Fiscalización, “el Sistema es un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, con el fin de trabajar, en lo posible, bajo una misma visión profesional, con similares estándares, valores éticos y capacidades técnicas, y así garantizar a la ciudadanía que la revisión al uso de los recursos públicos se hará de una manera más ordenada, sistemática e integral”,²⁴ en donde predomine un lenguaje común técnico referido al contexto evaluado, por todos aquellos que se desempeñan en las áreas de auditoría, donde se desarrollen guías de auditoría técnica con elementos homologados para todos los servidores públicos asignados en esta tarea, utilizando TICs para extraer y analizar muestras, explotar bases de datos y generar conocimiento mediante el *expertise*, de tomadores de decisiones de órganos fiscalizadores, acompañada de ejemplos prácticos de casos de éxito.

D. Revisar el Modelo de la Comisión Nacional Anticorrupción.

Es necesario establecer escenarios con las diferentes modalidades que puede tener la Comisión Nacional Anticorrupción, para valorar la manera en que dicho ente tenga mayor precisión, cobertura y sea operativa su actuación con resultados a corto plazo. En ese sentido, a continuación —de forma resumida— se presentan algunas de las ideas-fuerza expuestas por algunos actores que han abordado este tema.

José Manuel Gutiérrez Juvera, planteó que “más que desaparecer la Secretaría de la Función Pública, tal vez el modelo se puede mejorar, pero quitar la función de la Función Pública todavía es peor.”²⁵

Al respecto Juan Manuel Portal Martínez expresó lo siguiente: “Si al final del camino se establece una entidad Anticorrupción, hay que estar conscientes

²⁴ *Discurso del 5 de febrero de 2013, del Auditor Superior de la Federación, C.P.C.* Juan Manuel Portal Martínez, ante las Comisiones de Puntos Constitucionales, Anticorrupción y Participación Ciudadana en el Senado de la República.

²⁵ Ortega, Eduardo. “Carece gobierno de un eficaz sistema de control antifraudes”, en: *El Financiero*, Sección Política, 12 de octubre de 2012, p. 2

de que no resolverá por sí misma el problema que enfrentamos. Hay otros elementos que deben ser tomados en cuenta. Por ejemplo, resulta necesario analizar y debatir con mayor profundidad el modo en que los Órganos Internos de Control o auditorías preventivas deben operar”.²⁶ Además, “una medida de control puede ir desde un formato, un candado o una cámara de vigilancia, hasta un sofisticado sistema informático. Los órganos internos de control son quienes monitorean y evalúan las medidas de control adoptadas”.²⁷ Las iniciativas de los tres partidos son valiosas, sin embargo se debe definir el término corrupción; se debe de modificar el modelo actual de responsabilidades administrativas; asegurar la independencia del órgano anticorrupción, la entidad pública que asuma la aplicación de sanciones debe estar blindada de influencias externas, entre otros aspectos, mediante perfiles de competencias pertinentes para el ejercicio de la función.²⁸

Eduardo Bohórquez y Luis Carlos Ugalde, Directores de Transparencia Mexicana e Integralia, respectivamente, consideraron que la panacea para combatir la corrupción no es crear una agencia o una Fiscalía, sino un sistema integral para la rendición de cuentas. Ugalde afirma que para enfrentar la corrupción lo total es evitar la impunidad y esto básicamente inicia cuando se hace un compromiso con aplicar la ley. En tanto que Bohórquez establece que la prescripción de los delitos se tiene que ampliar a más de cinco años y explicó que de acuerdo a los estudios que su organización ha efectuado en torno a la corrupción, el punto medular radica en la impunidad. En tanto para Eréndira Sandoval (coordinadora del Observatorio Anticorrupción de la Universidad Nacional Autónoma de México), afirmó que es evidente que hay un acuerdo para empujar y construir este órgano de combate a la corrupción, por parte de las tres principales fuerzas políticas del país, sin embargo ninguna de ellas establece con claridad el objetivo de dicho organismo”.²⁹

El presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, José R. Castelazo, en torno al Sistema Nacional Anticorrupción, estableció que la función crea al órgano, que es necesario que se ejecuten dos estrategias, la preventiva y la punitiva, pero de forma integral y en paralelo, y afirmó que la Comisión Nacional Anticorrupción debe ser unipersonal por cinco razones: a) evitar la politización y con ello la eventual parálisis de la toma de decisiones; b) facilitar el proceso decisorio y la instrumentación de las políticas; c) establecer un responsable de la buena marcha de la comisión, quien debe tener los atributos de probidad en el servicio público, con las

²⁶ *Discurso del 5 de febrero de 2013, ... op. cit.*

²⁷ Portal Martínez, ... *op. cit.*

²⁸ Consúltase: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/historico/periodo-ordinario.html> (consultado: 28 de febrero de 2013).

²⁹ “Expertos exhortan a crear sistema integral de rendición de cuentas”, en *El Universal*, Sección Primera, 20 de febrero de 2013, p. 6.

fuerzas legal y moral necesarias; d) el titular del Ejecutivo Federal debe nombrar al titular con la ratificación del Senado, y e) establecer la figura de subcomisionados por especialidad de materia. Señaló que es indispensable apostarle a la profesionalización de los servidores públicos, y dio énfasis al rediseño institucional y advierte que es necesario realizar una nueva distribución de las facultades que, prematuramente, se trasladaron de la SFP a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Propone la suscripción de una Convención Nacional Anticorrupción, con la finalidad de comprometer al gobierno así como a la sociedad organizada para que se establezcan la filosofía, principios, objetivos y metas, bajo los cuales se planea, instrumenta y evalúa la política anticorrupción nacional.³⁰

E. Revisar la operatividad de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública y fortalecer la profesionalización de los servidores públicos.

Es necesario revisar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), con la finalidad de tender a la descentralización administrativa y de centros de trabajo, contratos de trabajo diversos y flexibles, se priorice la eficiencia y el cumplimiento de los objetivos, mediante el análisis de cada uno de los subsistemas de la esta ley. En caso del subsistema de Planeación de los Recursos Humanos, valorar cargas de trabajo, responsabilidades, procesos diferenciados, niveles de mando, incidencia o trato directo al público. Subsistema de Ingreso: Valorar la utilización del supuesto de excepción que implica el artículo 34 de la LSPCAPF,³¹ ya que produce inequidad. Subsistema de Desarrollo Profesional: Establecer planes individuales de carrera, valorando el cumplimiento de dichos planes y eventuales promociones. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades: priorizar la formación y certificación académica por la formación de y para el servicio y la obtención de resultados, los modelos de gestión por competencias se deben alinear al plan estratégico de las instituciones. Subsistema de Evaluación del Desempeño: Propiciar la retroalimentación del servidor público que permita su mejora. Subsistema de Separación: Debe existir un seguimiento real de los procesos de separación. Subsistema de Control y Evaluación: Es un Subsistema que, al igual que el de Evaluación del Desempeño, debe considerar a la retroalimentación como un elemento de mejora.

Para lograr una mejora continua que, en términos de lo manifestado por el Mtro. Mario Alberto Fócil Ortega, genere permanentemente “un impacto favorable en el desempeño de los servidores públicos, en la mejora de

³⁰ <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/senado.pdf> (consultado: 11 de febrero de 2013).

³¹ Ver Art. 34 de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*.

las políticas gubernamentales, y en la modernización de la administración pública”³², es menester que los servidores públicos se profesionalicen mediante cursos especializados en instituciones de prestigio abocadas a temas específicos del quehacer gubernamental.

Resulta fundamental reconocer que, sin la voluntad política y el reconocimiento explícito de la necesidad de construir una nueva cultura laboral en la Administración Pública Nacional, sobre todo en lo concerniente al personal designado al servicio público, difícilmente avanzaremos en la consolidación de un verdadero Servicio Profesional de Carrera en México, que cimentado en un acceso y promoción por méritos y en igualdad de oportunidades, con imparcialidad y a través de evaluaciones objetivas y transparentes, aderezado con una profesionalización de calidad, coadyuve a abatir la corrupción.

CONCLUSIONES

1. Es indispensable que la Comisión Anticorrupción, se geste mediante acuerdos, consensos que permitan transitar hacia tierra firme y coincidente hacia una cultura de rendición de cuentas, en los tres Poderes de la Unión, en los tres ámbitos de gobierno, por lo que se requiere tender tejido fino, considerando el Pacto por México, con los hombres y mujeres más negociadores, con valor moral y conocedores del tema, de tal forma que se logre disertar ampliamente el mejor modelo de dicho ente.
2. El resultado de dicho consenso debe generar en los diversos actores que manejan recursos públicos, a tener altura de miras y generar así mayor transparencia en su quehacer gubernamental, incluidos los partidos políticos, sindicatos, órganos autónomos, entidades con servicios concesionados y universidades.
3. Es necesario definir legalmente el concepto de corrupción y establecer alcances para los entes fiscalizadores, incluyendo la Comisión Nacional Anticorrupción.
4. La Administración Pública moderna es más abierta, interactiva y estratégica, dichos atributos, deben también aplicarse para combatir a la corrupción.
5. La innovación puede contribuir a combatir la corrupción.
6. Un mecanismo para combatir la corrupción es el ejercicio de la rendición de cuentas articulada, es decir todos los actores deben de contribuir a su mitigación.

³² Fócil Ortega, Mario Alberto. “Servicio Profesional de Carrera en México de ‘Esperando a Godot’ al ‘Gatopardo’”, en *Revista Buen Gobierno*, No. 6, enero-junio, México, 2009, p. 153.

7. Es necesario establecer el rol que jugarán las Unidades de Auditoría Preventiva, y distribuir con claridad las funciones que tenían y en algunos casos aún cuentan los OIC, con la finalidad de monitorear las actividades de control y determinar el o los entes sancionadores independientes y autónomos a fin de garantizar la aplicación justa y efectiva de la sanción.
8. Es necesario revisar el régimen de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en los tres Poderes de la Unión y en los tres ámbitos de gobierno y en su caso modificarla.
9. Es necesario adecuar la LSPC y apostar a la profesionalización de los servidores públicos como elemento insoslayable para reducir el flagelo de la corrupción.
10. Se deben fortalecer los códigos de ética, mediante los altos liderazgos de la Administración Pública a través de normas de conducta que fortalezcan la percepción interna y externa de Profesionalismo de los servidores públicos en la gestión pública.

La integración de todos estos factores contribuirá, sin duda, a la implantación de una cultura de rendición de cuentas, empezando por los niveles de control interno estratégicos, para que así logre permearse ésta hasta los servidores públicos de nivel operativo y se tiendan puentes de acciones contundentes para erradicar la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Hintelholher, Rina M. *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- Álvarez Bernal, María Elena, *La ética en la función pública*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2008.
- Fócil Ortega, Mario Alberto. “Servicio Profesional de Carrera en México de ‘Esperando a Godot’ al ‘Gatopardo’”, en: *Buen Gobierno*, No. 6, enero-junio 2009, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.
- Gómez, Ricardo. “Reprueba Congreso en rendición de cuentas”, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/904753.html> (consultado: 20 de febrero de 2013).
- Hiriart, Pablo. “El daño de Elba”, en: *La Razón*, Sección Primera, 28 de Febrero de 2013.
- Informe de resultados de la fiscalización superior de la cuenta pública 2011*, emitido por la Auditoría Superior de la Federación, en febrero de 2013.
- Mendoza García, Pablo. *Curso Reformas Fiscales 2013*, impartido por el Despacho Crowe Horwath Gossler, realizado en la SFP el día 31 de enero de 2013.

Orci Magaña, Arturo. "Rendición de Cuentas", en: Reyes Retana Márquez Padilla, Óscar (Coord.) *Derecho y Administración Pública situación actual, perspectivas y propuestas*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

Ortega, Eduardo. "Carece gobierno de un eficaz sistema de control antifraudes", en: *El Financiero*, Sección Política, 12 de octubre de 2012.

Portal Martínez, Juan Manuel. "Corrupción: Urge una visión integral", en *Periódico Reforma*, Suplemento Enfoque, 3 de marzo de 2013.

----- *Discurso del Auditor Superior de la Federación*, ante las Comisiones de Puntos Constitucionales, Anticorrupción y Participación Ciudadana, en el Senado de la República, 5 de febrero de 2013.

Redacción, "Expertos exhortan a crear sistema integral de rendición de cuentas", en: *El Universal*, Sección Primera, 20 de febrero de 2013.

Redes de Poder, "Peña Nieto pasará a la historia", en: *Reporte Índigo*, Sección Primera, 27 de febrero de 2013.

Reunión de Titulares de los Órganos Internos de Control, para el seguimiento de las observaciones-acciones de la ASF, derivadas del Informe de Resultados de la Cuenta Pública 2011, realizada en la SFP, el 6 de marzo de 2013.

Reyes Heróles, Federico. *Corrupción de los ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia, No. 1, México, IFAI, 7ª ed., 2009.

Secretaría de la Función Pública, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, México, 2008.

DISPOSICIONES JURÍDICAS:

Decreto de Creación del Consejo de Auditoría Interna General, 1997. Chile.

Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República de Chile.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, en México, D.O.F., de 31 de diciembre de 2008.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en México, D.O.F., de 10 de abril de 2003.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en México, D.O.F., de 6 de septiembre de 2007.

FUENTES ELECTRÓNICAS:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1399/13.pdf> (consultado: 27 de febrero de 2012).

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/historico/periodo-ordinario.html> (consultado: 28 de febrero de 2013).

<http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (consultado: 2 de marzo de 2013).

<http://espanol.cri.cn/741/2013/01/24/1s268830.htm> (consultado: 24 de enero de 2013).

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/906340.:html> (consultado: 26 de febrero de 2013).

<http://www.inap.mx/portal/images/pdf/senado.pdf> (consultado: 11 de febrero de 2013).

<http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Portugal-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf> (consultado: 26 de febrero de 2013).

www.transparency.org (consultado: 17 de febrero de 2013).

www.yourcounts.org/ (consultado: 16 de febrero de 2013).

Revista de Administración Pública



Transparencia y poder público en México

Rommel C. Rosas*

Vivimos en un contexto en el cual la sociedad cada día se ha vuelto más demandante; en donde el “halo” que rodeaba a una autoridad omnipotente —basta recordar la teoría de la Razón de Estado—, que vio su esplendor durante la etapa de la “guerra fría”, poco a poco se ha diluido para dar cabida a una corresponsabilidad de la sociedad con el gobierno en los asuntos públicos.

Pero, para que esta corresponsabilidad fuese efectiva, era necesario que la sociedad conociera, no solamente el uso que se le daba a los recursos gubernamentales, sino también la forma en cómo se toman las decisiones, cuáles fueron los factores que llevaron a tomar tal decisión, así como el impacto de las mismas.

Por ello, cuando hablamos del Derecho de Acceso a la Información (DAI), lo primero que viene a la mente es la palabra Transparencia; probablemente porque algunos teóricos ven a este DAI como un instrumento fundamental de la política pública de la Transparencia; otros pensarán que ésta es resultado del primero, pues sin éste la concepción de este Derecho no existiría, no podría darse en la práctica o, simplemente, sería una utopía.

En tiempos recientes la Transparencia ha sido considerada como fundamento de la Democracia moderna, pues sin él sería improbable conocer la forma en cómo actúa el gobierno, así como no existiría una rendición de cuentas efectiva del mismo de cara a la sociedad. De esta forma, la reglamentación de la Transparencia ha sido un gran paso en la construcción de una política democrática en nuestro país.

* Politólogo y Administrador Público. Director del Centro de Desarrollo de la Cultura Administrativa Pública, INAP. Presidente del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos (IPONAP).

1. El Derecho de Acceso a la Información como base de la Transparencia

¿Cuál es el origen del Acceso a la Información? Al respecto, muy pocos remontaríamos nuestro pensamiento hacia los dos países más poblados del orbe, China e India en la antigüedad. En el primero de ellos, si bien cada emperador disponía hasta de la vida de sus súbditos, pues la única constitución vigente era la que establecía momento a momento su voluntad, a partir de la dinastía Ching se creó el Buró de Censura Imperial, encargado de enmendar las faltas de probidad y eficiencia que tuvieran los empleados del Imperio, siendo tanta la penetración de la filosofía confuciana hacia abajo de la sociedad china, –y que era en la que se inspiraba la actuación del Emperador–, que “[...] el conocimiento de las Analectas se hizo también imprescindible para superar los exámenes imperiales que todo funcionario de la Corte Imperial tenía que superar.”¹

En el caso de la India, en un libro conocido como el Arthasastra de Kautilya (siglo IV, a.C.) señala la necesidad de inspeccionar diariamente la conducta de los servidores públicos a fin de prevenir posibles desfalcos a las arcas del rey. Para el autor “los hombres poseen naturalmente un carácter voluble y... exhiben un cambio constante en su temperamento. De aquí que en la oficina y los instrumentos de los que hacen uso, el lugar y el horario de trabajo en el que estén involucrados, así como la forma precisa del trabajo, el desembolso y los resultados deberán ser siempre supervisados.”²

Ya en el siglo XVIII, más de veinte centurias después de los hechos referidos anteriormente, Anders Chydenius, economista, sacerdote y diputado sueco, pugnó contra las corrientes que veían en los asuntos del Estado algo secreto, conocido como el *arcana imperii*,³ e impulsó la Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas, fue justamente la primera en su género y de vanguardia en su época⁴ (fue publicada en 1766, diez años antes de la Independencia de los Estados

¹ Lambie, Stephen, “Freedom of information, a finish clergyman’s gift to democracy”. En *Freedom of information Review*, No. 97, February 2002. pp. 2-8.

² Kautilya. *Arthasastra: La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*. 1ª. Edición en español. UAEM-Miguel Ángel Porrúa. México, 2008 (321 a.C.), p. 204.

³ El *arcana imperii* o los “secretos del imperio”, no sólo hacen referencia a los secretos del Estado, sino que iban más allá, su alcance eran “aquellos” misterios insondables de la política y que, sólo quienes pertenecían a la élite del poder, los conocían. Rodríguez Zepeda, Jesús. “Estado y Transparencia: un paseo por la Filosofía Política”. *Cuadernos de Transparencia*, No. 04. IFAI, México, 2008. pp. 13-16.

⁴ Ackerman, John y Sandoval, Irma E. “Leyes de Acceso a la Información en el mundo”. *Cuadernos de Transparencia*, No. 07, 2005. IFAI, México, 2008. pp. 5-6, 13.

Unidos y trece antes de la Revolución Francesa), cuando la democracia moderna comenzaba a conceptualizarse y existía más como un ideal que como una práctica. Pero si bien la ley Chydenius tenía su fuerza al momento que fue promulgada, en el siglo XVIII, su contenido no fue del todo determinante para configurar los elementos de toda ley moderna que aspire a garantizar el acceso a la información pública para el ciudadano, aunque no está de más mencionar que dicho ordenamiento gozó de amplia vigencia y aplicación debido a que la sociedad sueca de aquella época supo emplearla con acierto, además de la buena disposición que tuvieron los funcionarios de gobierno responsables de entregar la información al público en general (fue el mismo Rey Sueco, Gustavo III uno de los impulsores y garantes de la misma)⁵. Vale la pena resaltar que dicha Ley, sirvió también como garante de la Libertad de Prensa, situación semejante a la que vivió nuestro país cuando nació el DAI.

Posteriormente, y como primera fuente doctrinaria, tenemos a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamada por la Asamblea General francesa, decía en su artículo 15: “Toda comunidad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su conducta.”⁶ Con ello se instituía, para los países occidentales, la prerrogativa del ciudadano de vigilar el actuar de los servidores públicos, así como la obligación de éstos para informar de su quehacer.

La segunda fuente doctrinaria básica en esta materia se localiza en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se establece que:

“Todo individuo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.⁷

Así, el Derecho de Acceso a la Información es considerado como “la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789.* <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

⁷ El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de la nascente Organización de las Naciones Unidas, adoptó como suya y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos “... como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”. <http://secint50.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen un gasto público y/o ejercen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.”⁸ Esto es, una persona tiene el derecho a conocer lo que hace el gobierno y por qué lo está realizando, con una cualidad, el solicitante de información puede estar en cualquier parte del mundo y no necesita acreditar una personalidad jurídica al momento de solicitar la misma, salvo en el caso de que se trate de datos personales o cuando exista una controversia en torno a la información dada o denegada.

Entre los objetivos del DAI, además de coadyuvar a transparentar la Gestión Pública, encontramos: el fortalecimiento de la legitimidad del gobierno, a través del logro de una mayor confianza ciudadana; lograr que la ciudadanía y la población en su conjunto pueda ejercer tanto sus derechos como obligaciones; identificar las fortalezas y debilidades, tanto del Estado como del gobierno. El logro de estos objetivos se da a través de la aplicación de principios tales como la igualdad de oportunidades, la no discriminación, oportunidad de la información y pertinencia de la misma.⁹

Podemos decir, entonces, que el DAI, entendido como la apertura de los asuntos públicos para el escrutinio por parte de la ciudadanía, genera un gobierno “transparente” que no teme a la auditoría ciudadana de su quehacer, al involucramiento de la población en el mismo y así, poder incidir para mejorarlo. El DAI vino a empoderar a la ciudadanía, al transformar relación ciudadanía-gobierno y contribuir a una rendición de cuentas (*accountability*) efectiva.¹⁰

El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano universal. Los sujetos universales de tal derecho son las personas. Cuando los periodistas y otros ciudadanos pretenden ejercerlo, lo hacen en su condición de personas. Este derecho no está etiquetado para ningún segmento social, ni se encuentra restringido al ámbito territorial del país,

⁸ Villanueva, Ernesto. *Derecho de acceso a la información en el mundo*. Miguel Ángel Porrúa-IIJ UNAM, México, 2006, p. 11.

⁹ *Ibidem*, p. 12.

¹⁰ La noción de *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición obligatoria de cuentas.

Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas, a los que rinden cuentas al igual que a los que exigen cuentas. Schedler, Andreas. “¿Qué es la Rendición de cuentas?” *Cuadernos de Transparencia*, No. 3, IFAI, 2004, pp. 11-12.

ya que no se trata de un derecho político, habitualmente restringido a los nacionales del país de referencia. El derecho de acceso a la información es un derecho humano y por lo tanto su alcance es universal.

2. Antecedentes de la Transparencia en México

Las últimas tres décadas del siglo xx estuvieron caracterizadas por el incremento de la participación ciudadana en todos los ámbitos de la entonces muy acotada vida pública, en donde el gobierno totalizaba la mayoría de las acciones en pro de la sociedad, producto en gran parte del llamado Estado de Bienestar. Diversos movimientos sociales generaron un cambio sustancial en la forma en cómo se tomaban las decisiones y la implementación de las mismas, todo ello daría forma al naciente siglo xxi, en donde la comunidad estaría en el foco de atención.

Así vimos pasar en México, a raíz del movimiento de 1968, una mayor apertura a la participación de los jóvenes en la política; posteriormente como una de las consecuencias de la llamada “guerra sucia” tendríamos la primera gran reforma electoral que daría lugar a la Ley de Organizaciones, Partidos y Procesos Electorales (LOPPE), en la cual se reconocía de manera oficial, a partidos que eran considerados, hasta antes de su creación como clandestinos. Un ejemplo de ello es el Partido Comunista. Esta reforma electoral se vería fortalecida, con posterioridad, por la tan cuestionada elección de 1988, al crearse como respuesta a la misma, el Instituto Federal Electoral, primero como una estructura dentro de la Secretaría de Gobernación y, posteriormente, en 1996, como un órgano ciudadanizado.

Las constantes violaciones a los derechos humanos “normales” en los regímenes en donde los gobiernos poco escuchan a la gente, y en donde el espacio público está concentrado mayormente en la autoridad, dieron lugar a la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990, de forma similar a la que tuviera el IFE, como custodia de las garantías individuales consagradas en la Constitución.

La concepción original y la Reforma de 1976

Felipe Tena Ramírez, nos menciona que uno de los principios constitucionales obliga a la Constitución a enumerar los derechos del individuo y que pueden ser como un ente aislado o en relación a otros individuos.¹¹ Si consideramos la aseveración del autor en el sentido de que en el primer grupo están las libertades de conciencia, de trabajo, y en el segundo encontramos las libertades de cultos, de prensa, de asociación,

¹¹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 14ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 1976, p. 20-21.

entre otras; podríamos decir que el Derecho de Acceso a la Información en su proceso de formación se ha visto envuelto desde ambas perspectivas.

La razón de que el DAI se haya visto envuelto en ambos apartados, surge de la interpretación política que se le ha dado desde su surgimiento. En este sentido, no podemos separar al Derecho de la Política y viceversa. ¿Por qué me atrevo a hacer tal aseveración? Porque ambos son parte del juego del poder y el uno se vale del otro para lograr tanto una regulación efectiva que acote a la Política, como ésta se encarga de materializar el Derecho a través de su aplicación efectiva. Dicho en palabras de Diego Valadés:

“El orden jurídico tiene una íntima vinculación con el orden político. Por una parte, la norma define la forma de política; por otra, el ejercicio político actualiza la hipótesis jurídica. El punto más claro de esa coincidencia se da en las decisiones políticas que se convierten en precepto constitucional y que, en esa medida se erigen como fundamento del universo normativo y del quehacer del Estado.”¹²

La Constitución de 1917, el día de su promulgación, no contemplaba el DAI como tal. El artículo 6° decía a la letra: *“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.”*¹³ Este artículo se mantuvo sin modificación hasta 1976.

Así, los primeros documentos oficiales que trataron el tema del acceso a la información pública datan apenas del año 1976, cuando José López Portillo, a la sazón Presidente de la República, emitió su Plan Básico de Gobierno (1976-1982),¹⁴ mismo que entre otras cosas aseveraba:

“[...]El derecho a la información significa superar la concepción exclusivamente mercantilista de los medios de comunicación. Significa renovar la idea tradicional que entiende el derecho de información como equivalente a la libertad de expresión: es decir, libertad para el que produce y emite, pero que, se reduciría, si ignora el derecho que tienen los hombres como receptores de la información.”

¹² Valadés, Diego. *Constitución y Política*. 2ª. Edición. UNAM. México, 1994, p. 15.

¹³ *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. SEGOB. México, 2008, p. 585.

¹⁴ Burguoa, Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. México 2005, pág. 672.

La existencia de un verdadero derecho a la información, enriquece el conocimiento que los ciudadanos requieren para una mejor participación democrática, para un ordenamiento de la conducta individual y colectiva del país conforme a sus aspiraciones”¹⁵

En la cita anterior, podemos notar, como el Derecho de Acceso a la Información es concebido como una respuesta a los medios de comunicación ante los continuos ataques en los que se vio envuelto López Portillo a su llegada al Poder, sólo basta recordar su frase “*no pago para que me peguen*”; esta respuesta se daba con el fin de que fuese el Gobierno el encargado de dotar a los medios de la información necesaria respecto a su quehacer.

Fue en 1977, cuando se envió, desde la Presidencia, un paquete de reformas constitucionales que aspiraban a sentar la simiente del derecho a la información, con el propósito de fomentar una cultura democrática, donde no había un sistema de tal naturaleza. Se envió desde la Presidencia al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley sobre Reforma Política fechada en un 4 de octubre de 1977, que aspiraba a modificar 17 artículos de la Constitución Federal, como un gesto de apertura por parte de la Presidencia de la República. Dicha iniciativa, contenía una línea que se agregaba al artículo 6º con el fin de garantizar el incipiente DAI: “*El derecho a la información será garantizado por el Estado*”.

En el dictamen que se presentó al pleno de la Cámara de Diputados por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, se establecía que dicha reforma se llevaba al cabo con el fin de que la información no fuera distorsionada por el encargado de transmitirla a la sociedad, léase medios de comunicación. Al respecto decía:

“Si no se disfruta de un grado aceptable de cultura general a la vez que de educación política, y de posibilidad de consulta y comprobación por las fuentes emisoras, la información cae en el ámbito de la deformación. Como las condiciones apuntadas están muy lejos de pertenecer al común, surge la necesidad de instituir el derecho a la información como una garantía social”¹⁶.

Como se puede observar, se consideraba que la sociedad mexicana era falta de cultura política, por lo tanto, los medios de comunicación podían

¹⁵ Cabrera Parra, José, citado por Burgoa, Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, pp. 672 y 673.

¹⁶ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo II, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, p. 388. En este tomo además se presenta el debate tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, en torno a la Reforma al artículo 6º.

desinformarla de las acciones gubernamentales. Por tal razón, el Gobierno sería el “garante” de este derecho, para que la información fuese dada con veracidad, objetividad e imparcialidad. Como era lógico, la iniciativa fue aprobada y promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977.¹⁷

Así concebido, el DAI se vio envuelto entre dos actores: Gobierno-medios de comunicación. Como puede leerse en los escritos de la época los “derechos menores” que implicaba el Acceso a la información (derecho a no ser molestado a causa de las opiniones; a investigar hechos [noticias], a investigar ideas; a recibir opiniones, noticias, ideas, así como su difusión)¹⁸, estaban relacionados con los medios de comunicación, pues la información (cualquiera que ésta fuera) era conocida por la sociedad a través de éstos, quienes debían observar una responsabilidad social al momento de difundir la misma.¹⁹

Aunado a este criterio la falta de reglamentación de este artículo provocó diversos usos del mismo. Ignacio Burgoa en su obra *Las Garantías Individuales*, hace el comentario de una solicitud de información, basada en los artículos 6 y 8 de la Constitución, hecha a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que le proporcionara datos sobre la deuda externa. Negándose la información se recurrió al amparo, primero ante un juez y posteriormente a la Sala Administrativa de la Suprema Corte²⁰, misma que en sus conclusiones afirma:

- “a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada ‘Reforma Política’, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos;
- b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y
- c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.”²¹

¹⁷ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*. 1ª. Edición. Editorial Porrúa, 1995, p. 253.

¹⁸ Castellanos, José J. *El Derecho a la Información*. Editorial Promesa. México, 1978, pp. 64-65.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 78-80.

²⁰ Burgoa, *op. cit.*, pp. 687-689.

²¹ *Ibidem*, p. 690.

De la sentencia anterior resalto dos puntos: 1) la necesidad que establece la Suprema Corte de establecer una regulación secundaria para el DAI, y 2) el considerar que la reforma constitucional no se hizo para que cualquier ciudadano pudiera solicitar libremente información al gobierno y obtenerla; lo cual, desde mi punto de vista, dejaba en indefensión al ciudadano para ejercer este derecho.

Pero no sólo la Corte hablaba del imperativo de contar con una legislación secundaria que reglamentara el artículo 6º constitucional. Además del Maestro Burgoa, diversos constitucionalistas como Salvador Valencia Carmona, establece que uno de los grandes pendientes de finales del siglo xx era la reglamentación de este Derecho con el fin de que se garantice plenamente una información veraz e imparcial.²²

La regulación del artículo 6º

Fue en el régimen de Ernesto Zedillo cuando se dieron los primeros pasos para regular el DAI y con ello generar una política pública de Transparencia, en primera instancia se creó el Sistema Compranet, con el cual se buscaba informar electrónicamente sobre las compras hechas por el gobierno. Vale la pena recordar que este sistema, a inicios del sexenio de Vicente Fox ocasionó la caída de uno de sus asesores al ser descubierto el llamado “toalla gate”.²³

En el mismo sexenio de Zedillo, el académico Sergio Aguayo, entonces presidente de Alianza Cívica, A.C., solicitó a la Presidencia de la República, haciendo uso del DAI, los salarios que se devengaban en la Presidencia así como información sobre la partida secreta; dicha información le fue negada, por lo cual se inconformó y llevó el caso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y posteriormente ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; declarándose ésta última como incompetente en el caso. Los múltiples amparos presentados por la organización, hicieron que la información se les diera parcialmente, manejando cifras poco creíbles y argumentando, en ocasiones, que “los ciudadanos no tenían derecho a conocer esa información”.²⁴

²² Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 253.

²³ Este caso fue famoso al principio de la administración de Vicente Fox, debido a que adquirieron toallas y artículos de lujo para el uso del Presidente y su familia en la residencia oficial, por un valor de \$440,000 (cuatrocientos cuarenta mil pesos), lo que originó un gran descontento en la opinión pública. Los diarios de nuestro país, del mes de junio de 2001, dan cuenta de este caso.

²⁴ Alianza Cívica. “La Controversia por el Derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo” en *El Derecho de acceso a la información en México: Un diagnóstico de la sociedad*. IFAI. México, 2004, pp. 9-20.

Con la llegada de la alternancia política en el 2000, se pensó que era la oportunidad precisa para reglamentar, por fin, el artículo 6° constitucional. Comenzaron así las gestiones de diferentes grupos de la sociedad civil, principalmente del Grupo Oaxaca, las cuales se vieron coronadas con la publicación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dicha Ley mandata a las dependencias y entidades de los tres poderes, así como a los órganos constitucionales autónomos a otorgar a la ciudadanía la información que les fuera requerida por ésta, con excepción de aquella que fuera considerada como reservada o confidencial.

De esta forma, como lo explica José R. Castelazo, el DAI y la Transparencia se convirtieron en una política pública, pues en la ley se le dotó de un procedimiento que guiará el acceso a la información, se contó con la participación de la ciudadanía en la instrumentación de la misma, y se creó un organismo cuya principal función sería la de garantizar el cumplimiento de la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información, este organismo lleva por nombre Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI.²⁵

Una vez reglamentada la Transparencia y el DAI en la Federación, las entidades federativas comenzaron a hacer lo propio, creándose de esta forma una legislación estatal y con ella, los organismos que garantizarán el uso de este derecho.

La Reforma de 2007

Finalmente, en un esfuerzo de fortalecer la tendencia a la Transparencia en el país, el artículo 6° constitucional fue reformado en 2007.²⁶ La adición que se hizo al artículo 6° fue la siguiente:

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen*

²⁵ Castelazo, José R. “La gestión pública de la Transparencia” en *Revista de Administración Pública*, No. 107, INAP, México, 2003.

²⁶ El IFAI ha recogido en un documento todo el proceso de reforma a este artículo, en el cual es interesante leer la exposición de motivos en la Cámara de Diputados. *Reforma al artículo 6° Constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*. IFAI, México, 2007.

las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.*
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.”*

Las principales características de esta reforma son:

- Se establece el principio de máxima publicidad a, través del cual se considera que toda la información en posesión de dependencias y entidades de los tres poderes de la unión y de los tres órdenes de gobierno es pública, salvo aquella reservada como tal por otras leyes y, sólo podrá serlo por un periodo determinado.
- La protección a la vida privada y el acceso a los datos personales, sólo a través del interesado.
- La autonomía de los órganos rectores de la Transparencia, lo que garantiza la imparcialidad de los mismos.
- La aplicación del ordenamiento para las entidades federativas, así como para los municipios con más de 70 mil habitantes, a través de medios electrónicos, con el fin de garantizar el acceso a la información desde cualquier punto del país y del orbe.

Como se puede observar, la Reforma de 2007 brindó la oportunidad de homogeneizar el Derecho de Acceso a la Información en el país, debido a que cada estado lo interpretaba –y continúa– de diversas maneras. De esta forma teníamos leyes de avanzada en materia de Transparencia en algunas entidades federativas, como es el caso del Distrito Federal, así como leyes que intentaban retroceder en el mismo.

En estos días se “cocina” en el Poder Legislativo una nueva iniciativa constitucional en la materia. La discusión se encuentra en las comisiones en la Cámara de Diputados.

Esta nueva iniciativa plantea generar un órgano autónomo garante del Derecho de Acceso a la Información, cuyo ámbito de acción sean los tres Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos, claro está, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la cual se convertirá en la máxima instancia de resolución de los recursos de revisión en materia de Transparencia, siempre y cuando el fallo sea en contra del particular. Un punto esencial en esta reforma lo constituye la capacidad de atracción de aquellos recursos de revisión en proceso en los institutos estatales, que, a juicio del pleno de los comisionados, constituyan un asunto de interés general para la Nación.

Otro de los aspectos fundamentales de la reforma se encuentra en la creación de dos nuevas leyes: La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y una Ley Federal. Sin duda, esto puede significar un gran avance, siempre y cuando se procure durante la instrumentación de la misma mantener el espíritu del Acceso a la Información: *conocer la información de lo que hace el gobierno, nos ayuda a tener mejores ciudadanos y autoridades conscientes de su responsabilidad social.*

En palabras de Sergio López Ayllón: *“la constitucionalización del Derecho de Acceso a la Información tiene implicaciones importantes, ya que ordena a los gobernantes a cumplirlo y acatarlo, y otorga también a los ciudadanos los medios para hacerlo valer.”*²⁷

3. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

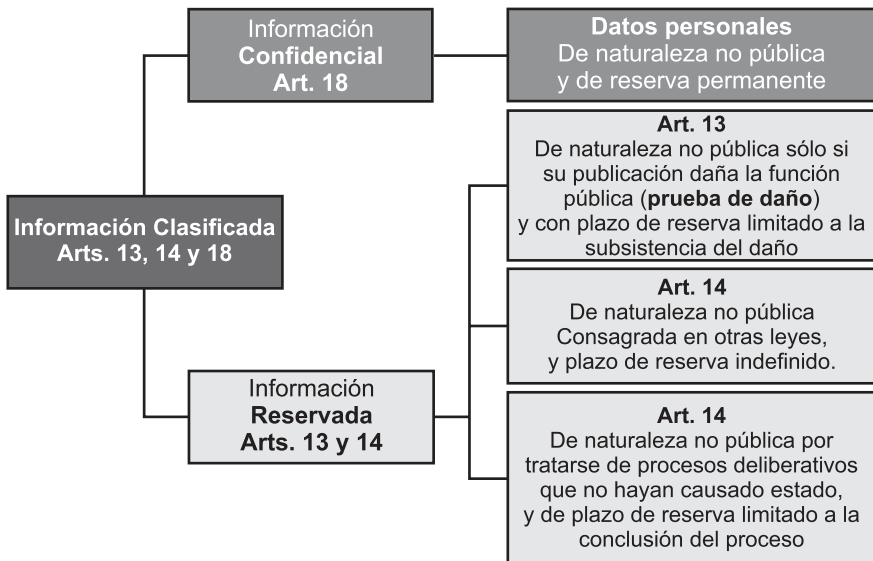
La promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en junio de 2002, como ya se mencionó, vino a modificar la situación en la cual al ciudadano le era difícil acceder a la información pública. Parte del principio de que toda la

²⁷ López Ayllón, Sergio. “El acceso a la información como un derecho fundamental en la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”. *Cuadernos de Transparencia*, No. 17, IFAI, México, 2009.

información gubernamental es pública, y que todos los servidores públicos deben rendir cuentas a los ciudadanos. Aquélla que se clasifique como de acceso restringido debe justificar plenamente dicha condición, y las personas que solicitan documentos a través de esta disposición legal no necesitan dar ninguna razón o explicación acerca del uso que le darán.

La LFTAIPG es una poderosa herramienta de transparencia, e incluso se ha convertido en un referente internacional. Dispone de un listado de obligaciones de transparencia que cada una de las dependencias y entidades gubernamentales deben observar y acatar. Ha llenado un vacío institucional, al contemplar la creación de una institución autónoma encargada de vigilar su cumplimiento, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, IFAI, cuya misión es garantizar el acceso a la información gubernamental, fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal, y proteger los datos personales y privados de los ciudadanos. En el cuadro siguiente se puede observar aquella información que puede considerarse como reservada o confidencial, en aras del respeto constitucional a la privacidad, contemplado en las garantías individuales:

Información Clasificada



Fuente: Elaboración propia con base en la LFTAIPG.

La LFTAIPG define a toda la información del gobierno como pública, y obliga a todas las entidades y dependencias gubernamentales a favorecer

el “principio de la publicidad” sobre la reserva. Todas las entidades deben publicar de manera rutinaria, periódica y comprensible toda la información sobre sus funciones, presupuestos, operaciones, personal, salarios, reportes e informes internos, y contratos y concesiones que lleven a cabo. Otorga a los ciudadanos el derecho de solicitar información que aún no se ha hecho pública, y a proceder en tribunales en contra de cualquier entidad que niegue información.

En términos generales, los objetivos de la LFTAIPG son transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana. Contiene innovaciones interesantes, como la que establece que no puede considerarse reservada la información que tenga que ver con la investigación de “violaciones graves” de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. Por otro lado, en la era de la comunicación global y las redes de informática, el gobierno debe convertirse en un impulsor del flujo y diseminación de información. La legislación mexicana obliga a los organismos gubernamentales a tener su sitio en internet, en el cual está disponible toda la información que es requerida.

Esta ley se ha convertido en un mecanismo para combatir la corrupción política y administrativa. El principio de publicidad sobre el que se basa, permite la asignación de responsabilidades públicas, identificando a los ejecutores de decisiones y funciones gubernamentales. Puede convertirse también en un instrumento para conocer y evaluar a las políticas públicas, mejorando el nivel del debate sobre su diseño, contenido e impacto. Al hacer que todos los servidores públicos estén obligados a rendir cuentas, puede ayudar a construir una nueva relación entre gobernantes y gobernados, y contribuir a la consolidación democrática del país.

Legislaciones de varios países contemplan la creación de entidades autónomas, encargadas de vigilar la observancia de la ley en la materia.²⁸ Así, el IFAI (concebido como órgano dependiente del Poder Ejecutivo Federal) empezó a operar en el año 2003, como encargado de hacer cumplir la LFTAIPG en el Poder Ejecutivo Federal, y con las funciones de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, resolver las negativas a las solicitudes, y proteger los datos personales en manos de dependencias y entidades gubernamentales. Pretende impulsar una transformación cultural, al someter a la gestión gubernamental y a los servidores públicos al escrutinio crítico y constante de la sociedad.

El IFAI cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, lo cual le da gran fortaleza e independencia, en relación con otros órganos

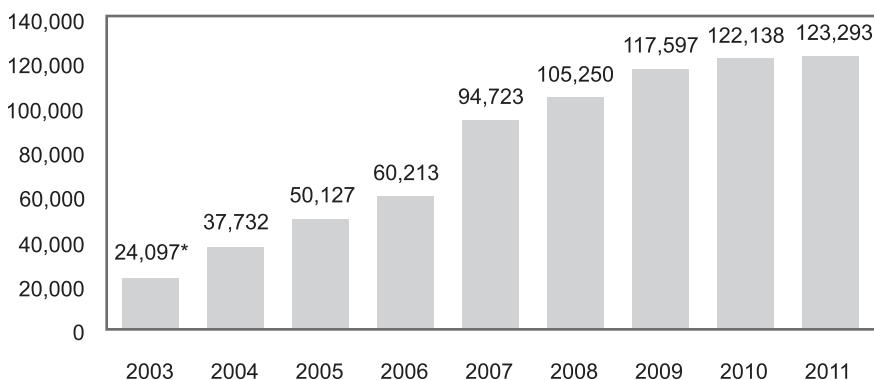
²⁸ Ackerman... *op. cit.*

de la Administración Pública. Está facultado para conocer sin restricciones toda la información que posea una entidad o dependencia gubernamental, sin importar si se trata de información confidencial o reservada, lo que implica una gran responsabilidad. Esta atribución le permite asegurar el cumplimiento puntual de la ley, ya que evita que discrecionalmente se decida cuál información permanecerá restringida.

En las entidades gubernamentales, el IFAI apoya el establecimiento de los criterios para la reserva, la capacitación y el apoyo técnico para publicar información y responder a solicitudes, creando directrices sobre el manejo de datos personales, y notifica a las contralorías internas los casos de supuesta infracción de la LFTAIPG. Para quienes solicitan información, el IFAI les orienta sobre procesos de búsqueda y formulación y seguimiento de solicitudes, además de recibir recursos de revisión. El IFAI está también a cargo de la preparación de una guía de acceso a la información federal, producir un informe anual al Congreso sobre la capacidad de respuesta del gobierno a los requerimientos de información por parte de la sociedad, y en general de educar tanto a la ciudadanía como a los servidores públicos sobre esta nueva disposición. Su labor es contribuir a sustentar e incrementar la confianza pública en las instituciones, y activar los mecanismos formales de rendición de cuentas. Sin embargo, la legislación no contempla que las propias sesiones y deliberaciones del IFAI sean públicas, lo que es un punto para revisar y perfeccionar en el desarrollo de las instancias de transparencia.

Se parte del supuesto del que un Estado más transparente es más eficiente. Esto se refleja en el largo plazo en el fortalecimiento del erario público, y de la economía en su conjunto. Según varios estudios, la corrupción representa un costo de varios puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, recursos que podrían destinarse a promover actividades productivas y sociales. Con la LFTAIPG y el apoyo del IFAI, se pretende que tanto empresas como ciudadanos estén mejor enterados de sus derechos y obligaciones en la vida pública. La transparencia y el acceso a la información son dos de las más importantes tareas de una “segunda fase” de expansión y consolidación democrática en México.

A casi once años de la aprobación de la LFTAIPG y diez de que entró en vigor la posibilidad de que los ciudadanos tengamos acceso a la información pública, a continuación mostramos algunas gráficas del impacto que ha tenido esta política:

SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

* Cifras del 12 junio al 31 de diciembre de 2003

Fuente: 9° Informe de Labores, IFAI.²⁹

Como se observa, existe un incremento sustancial en las solicitudes de acceso a la información hechas, las cuales han pasado de 24097 en 2003³⁰ a 123,293 en 2011, es decir, casi un 500% más, lo cual da cuenta del impacto y utilización de la Ley, además de una creciente credibilidad en la misma. También se puede notar un incremento notable en los años electorales. Las lecturas pudieran ser diversas, pero lo que se nota en ese sentido, es el mayor interés existente por conocer la forma en cómo se están utilizando los recursos y si esto tiene fines electorales.

También la forma en cómo se solicita la información da muestra de la importancia y trascendencia de los medios electrónicos, aún y cuando nuestro país tiene importantes retos en este tópico. El gráfico a continuación da cuenta de cómo se solicitó la información en el año 2011:

Forma en cómo se realizan las Solicitudes de Información

Cuadro 2.1 Solicitudes de información recibidas por la Administración Pública Federal en 2011			
Mes	Solicitudes electrónicas	Solicitudes manuales	Total solicitudes
Enero	9,275	880	10,155
Febrero	10,844	278	11,122

²⁹ IFAI. 9° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2011. México, 2012, p. 20.

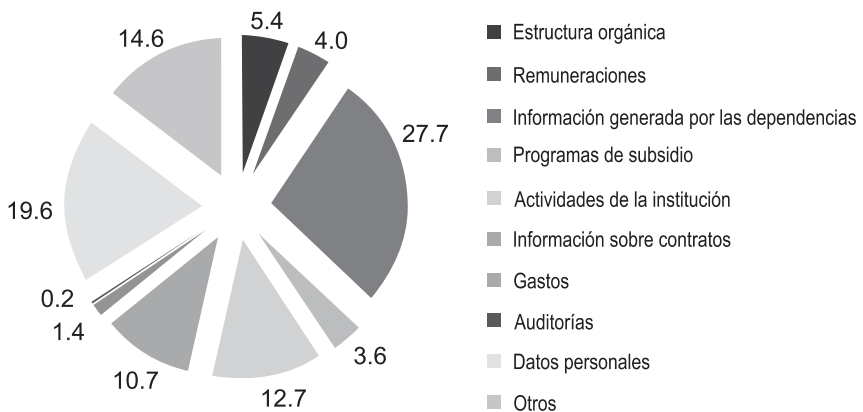
³⁰ Hay que recordar que el ciudadano comenzó a solicitar información de conformidad con la Ley a partir del 12 de junio de 2003.

Marzo	12,427	340	12,767
Abril	8,599	711	9,310
Mayo	9,665	446	10,111
Junio	10,997	551	11,548
Julio	8,929	281	9,210
Agosto	10,370	325	10,695
Septiembre	10,975	317	11,292
Octubre	10,661	327	10,988
Noviembre	9,761	332	10,093
Diciembre	5,778	224	6,002
Total	118,281	5,012	123,293

Fuente: 9° Informe de Labores, IFAI.³¹

Además de ello, las principales solicitudes de información se dan en torno a los datos personales e información generada por las propias dependencias; aunque es de resaltar el porcentaje que ocupan las consultas a la información sobre contratos y actividades institucionales; como lo muestra el gráfico a continuación:

Temática de las solicitudes de información 2011



Fuente: 9° Informe de Labores, IFAI.³²

Otro de los puntos importantes a resaltar es, ¿quién solicita información a las dependencias? Aquí, aunque la creencia sigue siendo que son los medios de comunicación, la tabla mostrada a continuación nos muestra

³¹ IFAI, 9° op. cit., p. 21.

³² *Ibidem*, 23 p.

que son personas del ámbito empresarial y académico, aunque siempre será interesante analizar el rubro de “otros”, entre quienes preguntan con mayor frecuencia.

Cuadro 2.5												
Número de solicitudes de información, por año, según la ocupación reportada por el solicitante												
Cifras al 31 de diciembre de 2011												
Ocupación	2003-2007		2008		2009		2010		2011		Total	
	Núm.	%*	Núm.	%*	Núm.	%*	Núm.	%*	Núm.	%*	Núm.	%*
Ámbito empresarial	30,033	17.7	11,428	18.0	17,632	19.2	15,409	17.1	16,010	17.9	90,512	17.9
Ámbito académico	55,094	32.5	18,352	28.9	27,361	29.7	28,247	31.4	29,624	33.0	158,678	31.4
Ámbito gubernamental	19,746	11.6	7,806	12.3	10,114	11.0	9,929	11.0	10,530	11.7	58,125	11.5
Medios de comunicación	15,670	9.2	5,012	7.9	7,393	8.0	6,620	7.4	6,604	7.4	41,299	8.2
Otros	48,954	28.9	20,832	32.8	29,551	32.1	29,825	33.1	26,905	30.0	156,067	30.9
No especificado	97,395		41,820		25,546		32,108		33,620		230,489	
Total	266,892	100.0	150,250	100.0	117,597	100.0	122,138	100.0	123,293	100.0	735,170	100.0

Fuente: 9° Informe de Labores, IFAI.³³

Como política pública cuyo éxito se puede observar en los resultados, la Transparencia se replicó en las entidades federativas.

4. La Transparencia en las entidades federativas

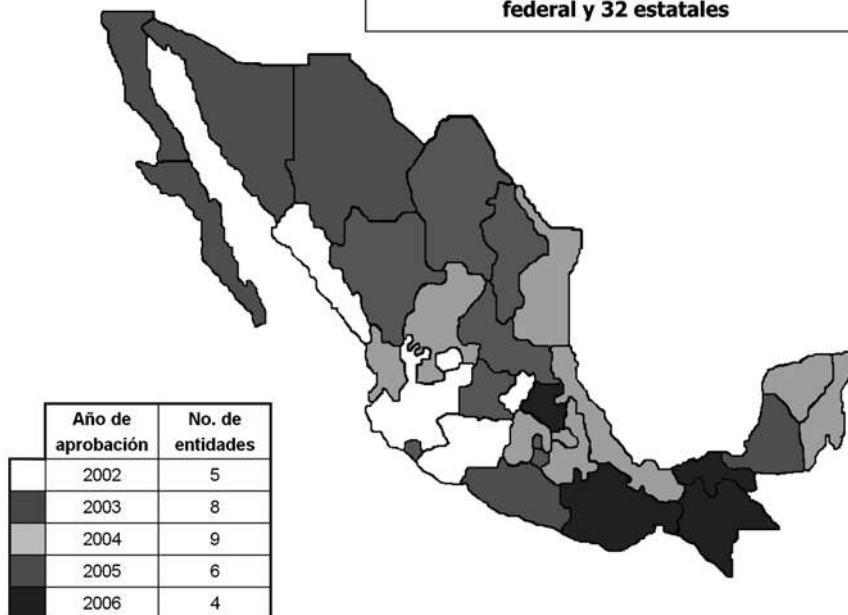
En la actualidad las 32 entidades federativas, de nuestro país, cuentan con Leyes de Acceso a la Información, cada una guarda ciertas particularidades que le hacen tener avances o retrocesos respecto a la Ley Federal; lo cierto es que la Transparencia en forma paulatina se volvió parte del lenguaje cotidiano tanto de la ciudadanía como del servicio público.

A continuación se presenta un mapa que especifica el año en que cada entidad publicó su Ley correspondiente en materia de Transparencia:

³³ *Ibidem*, p. 27.

Estados con Leyes de Transparencia

33 leyes de transparencia en México: una federal y 32 estatales



Fuente: IFAI, www.ifai.gob.mx

Como se puede observar en 2002, a la par de la publicación de la Ley Federal, lo hicieron también Querétaro, Jalisco, Michoacán, Aguascalientes y Sinaloa. En 2003 lo hicieron: Nuevo León, Coahuila, Durango, Colima, Distrito Federal, Morelos, San Luis Potosí y Guanajuato. Para 2004 haría lo propio Yucatán, Quintana Roo, Veracruz, Tamaulipas, Puebla, Tlaxcala, Estado de México, Zacatecas y Nayarit. En 2005 lo harían: Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Guerrero y Campeche. Finalmente en 2006 publicarían su Ley: Tabasco, Chiapas, Oaxaca e Hidalgo.

Una vez que las 32 entidades federativas tuvieron una Ley en la materia, todas las cuales tendrían por lo menos una institución garante del Derecho de Acceso a la Información, estas instituciones se darían a la tarea, en conjunción con su contraparte federal, de crear mecanismos que posibilitaran un acceso a la información mucho más ágil y que, además pudiera ser utilizado por cualquier ciudadano de la República; fue así como se creó INFOMEX, “Herramienta para la gestión electrónica básica de solicitudes de información, mediante la incorporación de los procesos de cualquier ley de transparencia”.³⁴

³⁴ www.infomex.org.mx

Aunque a la fecha no todas las entidades se encuentran integradas, la gran mayoría se encuentra en proceso de integración al sistema, a través de los convenios respectivos, como se observa en el siguiente mapa:

Sistema INFOMEX



Fuente: www.infomex.org.mx

Además de estos esfuerzos por unificar los sistemas de acceso a la información, también se ha intentado establecer indicadores de medición de la Transparencia y del cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos obligados. Los más recientes han sido los dos estudios de la *Métrica de la Transparencia en México*,³⁵ el cual evaluó el Acceso a la Información no sólo a nivel del Gobierno Federal, sino que la investigación abarcó también a los 32 gobiernos de las entidades federativas y las capitales de cada entidad, exceptuando al Distrito Federal.

Esta investigación no sólo hizo énfasis en la información que se encuentra disponible al público a través de internet, sino que abarcó otros dos rubros: la calidad de atención a los usuarios y la calidad de la información que se

³⁵ Díaz Iturbe, Diego Ernesto (coord.). *Métrica de la Transparencia en México*. IFAI. 2007, www.ifai.gob.mx (El trabajo se publicó el 5 de diciembre de 2007). Para consultar el estudio de 2010 se puede acceder en el siguiente vínculo: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/metrica.html>

da en las respuestas en su primera edición.³⁶ Para la segunda edición de la métrica se incorporaron nuevas variables, como la calidad de la legislación, los principios rectores de la Transparencia, responsabilidades y sanciones, el diseño del órgano garante, la información reservada, los archivos, entre otros.

Los resultados generales que arrojó este estudio del CIDE, nos muestran una gran solidez en los principios, pero una debilidad en la organización de los archivos y en los recursos de revisión; lo cual nos da cuenta de las resistencias, aún existentes, en torno a este derecho, principalmente porque afecta el principal poder que puede tener un servidor público: la información.

5. Poder Público y Transparencia

El ejercicio del Poder Público en el Estado moderno se encuentra necesariamente ligado a la Transparencia y a la Rendición de Cuentas, como políticas centrales en su desarrollo. Sin embargo, la cultura política de nuestro país, no necesariamente concuerda con el hecho de que esta política sea necesaria para el mejoramiento de las tareas gubernamentales.

El ver a la Transparencia como un obstáculo en el desarrollo de las funciones de cada servidor público, debido a que la instrumentación de la Ley Federal y de cada una de las entidades federativas, no previeron la contratación de personal especializado en la materia, trajo consigo una improvisación y aumento de cargas de trabajo por parte de aquellas áreas a las cuales les solicitan información.

Esto se aunó a la falta de una organización de los archivos de la Administración Pública, situación que complicaba un poco más el otorgamiento de la información.

Además de todo lo anterior, aún persiste la concepción que dio origen al Derecho de Acceso a la Información, como lo mencionamos líneas arriba, referente a que la información que otorga el gobierno, se da como una concesión graciosa hacia los medios de comunicación, quienes, según ellos, son los que preguntan mayormente con la finalidad de detectar errores en el quehacer gubernamental cotidiano.

Así, fueron múltiples los esfuerzos en diversos estados por restar fortaleza a los organismos garantes del acceso a la información: en Campeche, las resoluciones del organismo garante pueden ser sometidas a revisión del Tribunal Administrativo del Estado, quien con esta resolución es la máxima autoridad en la materia. En Querétaro, se intentó fusionar a la Comisión de Derechos Humanos del estado, con la Comisión de Transparencia, situación

³⁶ *Ibidem*.

que generó diversas movilizaciones, principalmente de organizaciones de la sociedad civil, las cuales derivaron en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolviera como anticonstitucional la fusión de estos dos órganos.

Un poco más reciente, resultan los juicios interpuestos ante la Sala Superior de la Suprema Corte, con la finalidad de restarle autoridad a las resoluciones emitidas por el IFAI, situación que derivó en un resolutive de la Corte, en la cual confiere como irrevocables las resoluciones del órgano superior de Transparencia.

Sin embargo, muchos servidores públicos han encontrado diversos recovecos en la instrumentación de la Ley para no dar información, como es la relativa a que no se puede crear información expresamente para dar respuesta a una solicitud de información, o *clasificarla* “curiosamente”, un día antes de que la información fuera solicitada. Ello da cuenta de las resistencias que existen en torno a la Transparencia.

A continuación se muestra un gráfico que da cuenta, de cómo las dependencias federales han dejado de acatar las resoluciones emitidas por el IFAI. Si bien, la disminución puede considerarse mínima en términos porcentuales, del año de entrada en vigor de la Ley a la fecha, el hecho de que vaya a la baja, da muestras de la resistencia a la instrumentación de la misma.

Cuadro 3.1 Estadísticas de cumplimiento de recursos por año							
Año	Número de resoluciones con instrucción	En trámite	68 incumplimientos denunciados		Cumplimientos pendientes en virtud de la interposición de un amparo	Total de resoluciones cumplidas	Porcentaje
			Cumplidos después de la denuncia	Incumplidos a pesar de la denuncia			
2003	166	0	0	0	0	166	100%
2004	446	0	4	5	0	441	98.4%
2005	1,125	0	7	2	0	1,123	99.8%
2006	1,310	0	5	5	3	1,302	99.3%
2007	1,782	0	2	10	4	1,768	99.2%
2008	2,003	0	2	14	3	1,986	99.2%
2009	2,070	0	5	3	12	2,055	99.3%
2010	2,018	18	0	4**	20	1,976	97.9
Total	10,920	18	25	43	42	10,817	99.1%

* Las resoluciones “con instrucción” son aquellas que implican un cumplimiento por parte de los sujetos obligados.

** En 2010 se denunciaron 4 incumplimientos de la Procuraduría General de la República relacionados con Averiguaciones Previas.

Además de lo anterior, no todas las dependencias cumplen con la totalidad de las obligaciones de Transparencia, establecidas en el artículo 7 de la Ley, aunque existe un promedio superior al 90%, el ideal, a 11 años de distancia, sería que el 100% cumplieran con las obligaciones.

Cuadro 3.2 Número de dependencias y entidades de acuerdo con el rango de cumplimiento		
Porcentaje de cumplimiento	Número de dependencias y entidades a diciembre de 2009*	Número de dependencias y entidades a diciembre de 2010*
100	2	0
90 a 99.9	88	126
80 a 89.9	70	58
70 a 79.9	37	25
60 a 69.9	25	16
50 a 59.9	7	11
40 a 49.9	5	3
30 a 39.9	2	1
20 a 29.9	1	1
10 a 19.9	0	0
0 a 9.9	2	1
ND	3	0
Total	242*	242

* En 2009 se evaluaron 239 dependencias y entidades, a pesar de que el universo era de 242; la diferencia consiste en que 3 de ellas se crearon durante ese año y por tanto, no fueron objeto de la evaluación durante ese periodo. Dichas entidades son: Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero, Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas y el Instituto Mexicano de la Juventud.

Aunque existe, por lo menos en el discurso, una disposición por parte de las autoridades de todo el país para fortalecer el DAI y la Transparencia, es necesario llevar a cabo una gran campaña de concientización sobre la trascendencia que tienen para el desarrollo nacional. Hacer pensar, a todos los servidores públicos, que rendir cuentas, el informar a la ciudadanía, de forma clara, veraz y oportuna no va en detrimento del poder que ejercen en un puesto público. Por el contrario, abona a su fortalecimiento al legitimarlos y reconstruir una necesaria confianza entre gobierno y sociedad.

Conclusiones

El discurso de la Transparencia es un discurso popular en esta segunda década del siglo XXI, los partidos políticos lo toman como bandera en

sus campañas políticas, al promoverse como férreos defensores de esta tarea. Sin embargo, en los hechos la resistencia a la instrumentación de esta política se hace cada vez más fuerte, debido al creciente número de solicitudes de información y a la toma de conciencia de la ciudadanía, principalmente en las grandes urbes y en la clase media.

De esta forma, la política pública de la Transparencia en nuestro país, a mi parecer necesita de lo siguiente con la finalidad de fortalecerse:

- a) Un Instituto Federal de Acceso a la Información cuyo ámbito de actuación se dé hacia todos los poderes del orden Federal, así como a los organismos constitucionales autónomos.
- b) La emisión de Lineamientos Generales de Acceso a la Información, incluyentes de todos los ámbitos de gobierno, basados en el principio de máxima publicidad establecido en la Constitución.
- c) Un compromiso compartido entre Gobierno, Sociedad Organizada y Empresarios, con la finalidad de generar una cultura de la Transparencia basada en el uso responsable de la información.

El poder en el mundo contemporáneo debe usarse de forma responsable, compartirse con la sociedad. La Transparencia puede resultar una herramienta importante para dotar de legitimidad del mismo, lo cual podrá resultar en la generación de confianza, tan necesaria para el fortalecimiento del tejido social en estos días, en donde la falta de solidaridad es lo que impera.

Bibliografía

- Ackerman, John y Sandoval, Irma E. *Leyes de Acceso a la Información en el mundo. Cuadernos de Transparencia*, No. 07, 2005. IFAI, México, 2008.
- Alianza Cívica. "La Controversia por el Derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo" en *El Derecho de acceso a la información en México: Un diagnóstico de la sociedad*. IFAI. México, 2004.
- Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. SEGOB. México, 2008.
- Burgoa, Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa. México, 2005.
- Castelazo, José R. "La gestión pública de la Transparencia" en *Revista de Administración Pública*, No. 107, INAP, México, 2003.
- Castellanos, José J. *El Derecho a la Información*. Editorial Promesa. México, 1978.
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789*. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones.* Tomo II. H. Cámara de Diputados, LV Legislatura. 1994.
- Díaz Iturbe, Diego Ernesto (coord.). *Métrica de la Transparencia en México.* IFAI. 2007, www.ifai.gob.mx
- Kautilya. *Arthashastra: La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra.* 1ª. Edición en español. UAEM-Miguel Ángel Porrúa. México, 2008 (321 a.C.).
- Lamble, Stephen, "Freedom of information, a finish clergyman's gift to democracy" en *Freedom of information Review*, No. 97, February 2002.
- López Ayllón, Sergio. "El acceso a la información como un derecho fundamental en la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana". *Cuadernos de Transparencia*, No. 17, IFAI, México, 2009.
- Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos.* <http://secint50.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos.* IFAI, México, 2007.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. "Estado y Transparencia: un paseo por la Filosofía Política". *Cuadernos de Transparencia*, No. 04. IFAI, México, 2008.
- Schedler, Andreas. "¿Qué es la Rendición de cuentas?" *Cuadernos de Transparencia*, No. 3, IFAI, 2004.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* 14ª. Edición. Editorial Porrúa. México, 1976.
- Valadés, Diego. *Constitución y Política.* 2ª. Edición. UNAM. México, 1994.
- Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo.* 1ª. Edición. Editorial Porrúa, 1995.
- Villanueva, Ernesto. *Derecho de acceso a la información en el mundo.* Miguel Ángel Porrúa-IIJ UNAM, México, 2006.
- 8º Informe de labores al Congreso de la Unión. IFAI, Agosto, 2011.

Revista de Administración Pública



Estado de derecho y rendición de cuentas en la democracia

Maximiliano García Guzmán*

Introducción

La práctica de la rendición de cuentas y la vigencia del Estado de derecho son, entre otros, elementos que constituyen las bases institucionales de una democracia. Cumplir con los mandatos legales y ser responsable de las decisiones, acciones y omisiones en el ejercicio de las atribuciones públicas, aportan legitimidad a los sistemas políticos y sociales en cuanto al ejercicio del poder se refiere.

En este sentido, rendición de cuentas y Estado de derecho guardan una estrecha relación entre sí, pues además de compartir el propósito de vigilar y controlar el poder para posicionarlo en un contexto democrático, tienden puentes de comunicación en el que los productos de uno se convierten en los insumos del otro. Por ejemplo, la existencia de una cultura de la legalidad, como propone el Estado de derecho, alimenta una actuación responsable y eficiente por parte de los políticos y administradores públicos dada la posibilidad de sancionarlos, tal como lo demanda la rendición de cuentas. Y viceversa, una función pública en permanente escrutinio genera menores desviaciones de aquello que la ley marca como obligatorio y de interés general.

Por tanto, la interacción eficiente entre uno y otro elemento es una condición clave para la funcionalidad de una democracia. Explorar esta cuestión es el objeto del presente texto, el cual para fines de exposición se organiza de la siguiente manera: en primer lugar se propone un marco analítico referido al concepto de sociedad abierta, el cual favorece fundamentar el vínculo entre Estado de Derecho y rendición de cuentas en las bases institucionales de la democracia contemporánea. En segundo

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

lugar se puntualiza el contenido prescriptivo del Estado de derecho y se expone su importancia para la generación y aplicación de instrumentos normativos que favorezcan el control del poder político. En tercer lugar, se analiza el alcance y significado de la rendición de cuentas en un contexto democrático y de Estado de derecho. Finalmente se expone la necesidad de incluir de manera más intensa la participación ciudadana en las prácticas de la rendición de cuentas, y que se entiende también como su tendencia institucional y normativa.

Estado, democracia y sociedad abierta

El nacimiento del Estado moderno a finales del siglo XVIII e inicios del XIX, trajo consigo dos cambios políticos importantes: primero, el tránsito de la categoría de súbdito a la de ciudadano, que significó una reivindicación de los derechos universales del hombre¹; y segundo, el reconocimiento de que la sociedad es capaz de dotarse a sí misma de leyes, es decir, de ser la autora, responsable y destinataria del derecho que la regula. A raíz de estas dos posiciones, la relación entre Estado y sociedad comenzó a modificarse de manera sustancial: el poder político empezó a ser delimitado por medio de constituciones y declaraciones de principios; la esfera pública incrementó sus interacciones a través de la incorporación de actores políticos con fuerza renovada como los parlamentos; la economía adquirió nuevos bríos derivados de una mayor actividad comercial permitida por las reglas; y los grupos sociales incrementaron su rango de actuación y responsabilidad frente a la definición de los problemas que los aquejan, como en los movimientos obreros y campesinos.

Al respecto, para entender cómo ha evolucionado y cómo debería ser esta relación Estado-sociedad que se señala, se retoma un aporte central del pensamiento de Karl Popper, particularmente de su obra *La sociedad abierta y sus enemigos*. En este texto, el autor plantea una pregunta fundamental que hoy todavía carece de respuestas unívocas: ¿quién debe gobernar? Esta interrogante es de particular importancia en los procesos de diseño institucional de los que es objeto un Estado, por lo que Popper añade un cuestionamiento más: “¿de qué forma podemos organizar las instituciones políticas a fin de que los gobernantes malos o incapaces no puedan ocasionar demasiado daño?”.²

Esta forma de significar el tema de la conformación institucional del aparato público, pone el acento en el hecho de que las instituciones son creaciones humanas, producto del raciocinio de los individuos y, por tanto,

¹ Véase Jürgen Habermas, *Más allá del Estado nacional*, México, FCE, 1998, pp. 185-186.

² Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1ª edición en la colección Surcos, 2006, p. 137.

sujetas a fallas probables. Ante esta situación, Popper sugiere un primer intento de respuesta a las preguntas formuladas que sería la siguiente: se requiere diseñar las instituciones teniendo como marco los principios liberales de poder político, es decir, incorporar elementos que impulsen a los ciudadanos a participar en los debates públicos, a ejercer sus facultades críticas y a ser parte de la toma de decisiones públicas y de su instrumentación.³

En este panorama, el control de los gobernantes por parte de los gobernados se posiciona como una propiedad liberal por excelencia de las sociedades modernas, dado que implica tanto el control del gobierno como el equilibrio institucional de sus facultades, pues el Estado ya no sólo es un instrumento de dominación *per se*, sino también “un sistema de instituciones que se organizan con base en los fundamentos de orden, estabilidad, capacidades y competencias”.⁴

Esta perspectiva supone el surgimiento de un nuevo patrón de gobierno sustentado en una forma distinta de gobernanza, una donde la administración de la democracia deja de ser totalitaria, opaca, centralizada, vertical y burocrática. Totalitaria cuando atiende de la misma manera problemas distintos, planifica en torno a “objetivos compartidos” en detrimento de los impulsos individuales, y gesta aparentes “acuerdos” que más bien corresponden a prácticas de imposición y sometimiento. Opaca cuando no se conoce de forma clara aquello que realiza, no pueden exigirse respuestas y explicaciones sobre los resultados obtenidos con el uso de los recursos públicos y, por lo tanto, no hay castigos o sanciones para aquellos que no actúan conforme a derecho. Centralizada cuando lo comunitario y lo local no son factores políticos de relevancia en la toma de decisiones, y las energías de ciertos grupos son repelidas e incluso aminoradas por temor a la pérdida de control. Vertical cuando las opciones son impuestas, la decisión pública está previamente definida y el ciudadano es más una categoría discursiva que empírica, es decir, cuando la figura del súbdito sigue presente de forma velada en el manejo de los asuntos públicos por parte de la autoridad. Burocrática cuando se centra más en cumplir un cúmulo de procedimientos administrativos —muchas veces engorrosos y carentes de articulación— en lugar de trabajar por objetivos y resultados.⁵

³ *Ibidem*, pp. 138-140 y John Rawls, *Liberalismo político*, México, FCE, 1995.

⁴ Ricardo Uvalle, “Espacio público, misión del Estado y gestión pública”, en *Revista Convergencia*, Núm. 1, enero-abril, Año 7, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2000, p. 263.

⁵ Guy Peters, “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, en *Revista Foro Internacional*, Vol. XLV, octubre-diciembre, México, El Colegio de México, 2005, p. 585.

Contrario a esas condiciones desfavorables, el nuevo patrón de gobernanza⁶ implica el reconocimiento de actores gubernamentales y no gubernamentales; el ejercicio de controles cada vez más horizontales y no jerárquicos; el cumplimiento de metas colectivas vía la interacción entre los diversos sectores y grupos; una nueva forma de gobernar, administrar y gestionar lo colectivo; exigir responsabilidades a los políticos y a los funcionarios; proporcionar información confiable —es decir, distante de asimetrías y maximización de ventajas a cargo de políticos y burocracia—, y cumplimiento prudente y responsable de los deberes públicos.

Para cumplir con esos objetivos, la democracia se organiza como un sistema de pesos y contrapesos sustentado en la constitucionalidad y legalidad de la organización y ejercicio del poder. Se materializa en un articulado de instituciones que procesan el ejercicio del poder con base en agendas, reglas, tiempos, jurisdicciones y responsabilidades, de ahí que su funcionamiento eficaz se encuentre referido a la vigilancia, la autocontención y la calidad del poder frente a presiones que buscan dirigirlo hacia modelos centralizados y de relaciones verticales.⁷ La democracia, en este sentido, necesita tanto del Estado de derecho como de la rendición de cuentas para diluir la discrecionalidad en el ejercicio del poder y favorecer relaciones descentralizadas, horizontales y de delegación, es decir, para conformar gobiernos de instituciones propias de las sociedades liberales.

Así, la integración social, democrática, se da en la medida en que los individuos acuerdan las esferas de acción del Estado y éste se ciñe en su operación a ellas. Este acuerdo está plasmado en un documento básico de los Estados modernos: la Constitución. En el contexto de la sociedad abierta, las constituciones políticas adquieren una relevancia especial, pues es en ellas donde se hacen vigentes las garantías básicas de los individuos —que son a la vez el sostén de la concepción liberal del poder político— y al mismo tiempo busca hacerlas positivas facultando al poder estatal para sancionar aquellos que las trasgreden. Pero esto no indica que sea una facultad irrestricta, por el contrario, para asegurar en la medida de lo posible el respeto a los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, las constituciones establecen en su texto el sistema de pesos y contrapesos que es ya clásico en las secciones orgánicas de dichas normas fundamentales.

⁶ Renate Mayntz, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza", en *Revista Reforma y Democracia*, Núm. 21, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001, pp. 7-22.

⁷ José Ayala, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, FCE, 1999, pp. 25-54 y José Ayala, *Fundamentos institucionales del mercado*, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 31-62.

Este tránsito entre incorporar una garantía a la Constitución y su cumplimiento efectivo, requiere de una serie de procesos complejos e incluso ríspidos, pues en el intento de hacerlos positivos se incide directa o indirectamente en la redefinición de lo público y lo privado y se impacta en los derechos y obligaciones de unos sobre otros en términos de propiedad, libertad, igualdad y seguridad jurídica.⁸ Las constituciones dejan de ser entonces un compendio de valores para configurarse como la fundamentación de un orden democrático que imprime vigencia a las garantías que protege, a través del conjunto de órganos que para ello crea. Cuando estas condiciones normativas son trasgredidas, se pone en riesgo las garantías de libertad e igualdad para favorecer la masificación, la homogeneidad y la verticalidad en la actuación de las instituciones públicas, dando lugar a un tipo de gobierno en el que el disenso y la heterogeneidad no se reconocen, es más, son mal vistos e incluso castigados.

De acuerdo con Popper la democracia suministra el marco para la reforma de las instituciones políticas, es decir, hace posible la reforma sin violencia y permite el uso de la razón para crear, modificar o suprimir instituciones. La libertad intelectual, en este sentido, se ubica como de la más preciadas, pues evita que se invoque sin justificación los intereses del Estado en detrimento del ámbito de acción individual. Una de las características del autoritarismo es que debe verse libre de toda crítica, es decir, de todo control, por lo que es difícil saber si sus medidas cumplen o no con los objetivos públicos que el aparato estatal ha definido de forma unilateral.⁹

En oposición a esa idea, la sociedad abierta se presenta como aquella donde los individuos tienen la capacidad de adoptar decisiones personales y de hacerse responsables de las mismas; expresado de otro modo, tanto los ciudadanos como la autoridad se conducen de manera racional y aceptan sus responsabilidades –uno de los fundamentos de la rendición de cuentas–, por lo que las relaciones sociales dejan de sostenerse en prácticas clientelares o de dominación y se convierten en relaciones abstractas sustentadas en el libre intercambio y la cooperación.¹⁰

Es por ello que la posibilidad de crítica es un rasgo esencial de las sociedades modernas democráticas, pues una vez que se comienza a confiar en la razón –y ya no sólo en lo subjetivo o lo divino–, la sociedad evoluciona y acude al llamado de la responsabilidad individual y colectiva en el mejoramiento de las condiciones de vida. Si el aparato estatal decidiese apostar por la supresión de la razón y la verdad, se estaría ante un retorno “al armonioso estado de naturaleza”, por lo que la apuesta más

⁸ J. Habermas, *op. cit.*, p. 170.

⁹ K. Popper, *op. cit.*, pp. 143-147.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 189-192.

bien debe ser proseguir hacia “lo desconocido, lo incierto y lo inestable”, teniendo como principal defensa la razón.¹¹

La democracia permite e incluso favorece la crítica por medio de la razón, dado que una persona que cuestiona sus procedimientos y sus instituciones no es necesariamente antidemocrática. Esta actitud de cuestionar y pedir explicaciones a la autoridad pública se entiende como parte del ejercicio de la ciudadanía. Popper lo expresa claramente cuando retoma el discurso de Pericles de Atenas y utiliza como eje argumentativo la siguiente idea: “Si bien sólo unos pocos pueden dar origen a una política, todos nosotros somos capaces de juzgarla. No consideramos la discusión como un obstáculo colocado en el camino de la acción política, sino como un preliminar indispensable para actuar prudentemente”.¹² Esta oportunidad, derecho y capacidad de juzgar la política, así como la actuación prudente que expresa Popper, son parte fundamental de la rendición de cuentas, pues lo que subyace es la posibilidad de vigilar y sancionar al poder público.

En efecto, la lógica de la sociedad abierta, moderna y democrática, se opone a los principios de las sociedades cerradas y de pretensiones homogéneas; ofrece respuestas a las prácticas que favorecen la configuración de Estados totalitarios, opacos, centralizados y verticales, y responde exaltando un principio democrático por excelencia, que es la necesidad de controlar el poder. En consecuencia, la regulación y vigilancia del ejercicio de las facultades públicas es uno de los instrumentos más eficaces para preservar el ejercicio liberal del poder político, que significa raciocinio y responsabilidad por los actos individuales y sociales.

En particular, el control democrático del poder permite contrarrestar los intentos de definir con criterio único e inamovible la manera en la que los actores se articulan en torno a las cuestiones que son de su interés, pues ese control democrático parte del reconocimiento de las diversas cosmovisiones y capacidades en el manejo de los asuntos públicos, rechazando la idea de que las autoridades “deben verse libres de las trabas del procedimiento democrático”.¹³ Al respecto, dos de los instrumentos más efectivos y representativos de estas prácticas de control del poder son precisamente el Estado de derecho y la rendición de cuentas, dado que cada uno en su ámbito –y también en su interconexión– favorecen la horizontalidad y la corresponsabilidad en el ejercicio de las atribuciones públicas y en el respeto a las garantías individuales.

¹¹ *Ibid.*, p. 201.

¹² *Ibid.*, p. 202.

¹³ Friedrich Hayek, *Camino de Servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, Quinta reimpresión, 2007, p. 100.

Fundamentación y diseño del Estado de derecho

Un elemento que distingue a los gobiernos en cuanto a su madurez institucional y su consolidación democrática tiene que ver con la existencia de leyes claras y su cumplimiento –que cuando es enteramente voluntario adquiere más valor–. En ese marco, el fortalecimiento de las instituciones jurídicas ayuda a hacer de los procesos democráticos una realidad cada vez más tangible, ya que por medio del derecho se favorece la práctica de ciertas conductas por encima de otras que no se consideran deseables, sancionando éstas últimas cuando se presentan.¹⁴ Sin embargo, la construcción de puentes entre la letra de la norma y su vigencia positiva se dificulta cuando se trata de cuestiones que afectan las bases orgánicas de los Estados, o bien, cuando se busca contrarrestar problemas estructurales como la opacidad, ineficiencia, corrupción e impunidad en el entramado institucional, particularmente cuando estos elementos son la regla y no la excepción, es decir, cuando fungen como factores vinculantes entre los poderes formales y los fácticos¹⁵ en detrimento de la calidad institucional de un gobierno.

Desde esta perspectiva, el derecho se caracteriza por ser un conjunto de disposiciones encaminadas a definir el tipo de conducta humana que una sociedad estima como deseable para favorecer la convivencia pacífica entre sus miembros, dado que uno de sus principales elementos es la resolución de conflictos mediante las vías institucionales explícitamente creadas para tal efecto.¹⁶ El derecho, por tanto, no se limita a describir la vida comunitaria a través de un cúmulo de reglamentaciones, también la orienta como una especie de factor de cambio para corregir los aspectos negativos y alentar los positivos.

Lo importante en este punto es que el derecho –ya sea como factor de control o de cambio– debe ofrecer a los individuos certidumbre en aquello que se permite y aquello que se prohíbe, así como en las consecuencias que de ello se derivan. Esta certeza jurídica con la que los individuos desarrollan sus más variados procesos es una muestra del grado de civilidad con el que se conduce una sociedad, pues no se trata únicamente de que con las instituciones se desaliente la trasgresión de las leyes o se restituyan determinadas garantías mínimas, implica también un examen sobre la capacidad de discernimiento del ciudadano y la autoridad respecto

¹⁴ Véase Jesús Rodríguez, *Estado de derecho y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 12, México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 9.

¹⁵ Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una constitución?*, México, Gernika, 2004.

¹⁶ J. Rodríguez, *op. cit.*, p. 32.

a cumplir o no con una ley, y qué tanto le beneficia colocarse en uno de esos dos supuestos.¹⁷

En este marco, el Estado de derecho surge como una de las principales propiedades liberales de las sociedades abiertas, pues es a través de él como los individuos se relacionan libremente. Al respecto, Hayek señala que el concepto Estado de derecho engloba dos principios generales: primero, que el Estado está sometido en sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano, y segundo, que esas normas permiten prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, lo que facilita disponer de los propios asuntos individuales sobre la base de ese conocimiento.¹⁸

Ambas cuestiones se articulan en torno al objetivo principal del Estado de derecho que es el control del poder, es decir, reducir en la medida de lo posible la discreción concedida a los órganos de autoridad —particularmente de aquellos facultados con el poder coercitivo— para que los individuos sean libres de procurarse sus deseos y fines personales, pues el Estado se limita a “dictar normas determinantes de las condiciones bajo las cuales pueden utilizarse los recursos disponibles, dejando a los individuos la decisión sobre los fines para los que serán usados”.¹⁹ Por tanto, las normas se conciben no como fines en sí mismas, sino como medios que permiten a los ciudadanos satisfacer sus más diversas aspiraciones sobre la base de la certidumbre en sus intercambios con lo público y lo privado.

En este sentido, es indispensable que el marco jurídico se rija bajo el principio de libertad e igualdad formales, particularmente en el espacio público, pues es en él donde se comprobará qué tanto el estatus jurídico del ciudadano frente al Estado asegura la posibilidad de influir sobre las decisiones y los procesos gubernamentales. El Estado democrático de derecho, por tanto, posee fuerza en la medida en que los grupos puedan tener acceso al espacio público para articular en él sus necesidades políticas, económicas y sociales en un sistema regido por el principio de pesos y contrapesos.

En esta lógica, la idea de justicia se rescata no como un referente abstracto, sino en aspectos procedimentales que suponen la limitación equitativa de libertades, la imparcialidad de la ley y de los tribunales, la igualdad formal ante la ley y la repartición de las ventajas sociales en proporciones lo más simétricas posible. Habermas lo entiende de la siguiente forma:

¹⁷ Susan Ackerman, “Rendición de cuentas y el Estado de Derecho en la consolidación de las democracias”, en *Perfiles Latinoamericanos*, número 026, julio-diciembre, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2005, p. 10.

¹⁸ F. Hayek, *op. cit.*, p. 105.

¹⁹ *Ibid.*, p. 106.

“En cuanto se evapora la sustancia normativa, en cuanto, por ejemplo, quienes recurren a los tribunales ya no tuviesen la sensación de que cuentan con la posibilidad de recibir justicia de ellos, el derecho se habría convertido en un instrumento de control del comportamiento y la decisión democrática mayoritaria se habría convertido en un espectáculo de engaños y autoengaños, carente de consecuencias”.²⁰

Es por ello que no basta el grado de obediencia hacia una norma para hablar de un Estado de derecho pleno, sino que hace falta incorporar elementos como la legitimidad y la eficiencia de dicha ley, así como –algo que se ha agregado de manera más reciente en el debate académico²¹– la posibilidad de que las normas favorezcan procesos de desarrollo social, comunitario e individual, y es que si bien el Estado de derecho no es equivalente a la justicia social, ésta debe utilizarlo como medio, del mismo modo en que “democracia no es equivalente a una distribución equitativa de la riqueza; pero sólo mediante los poderes democráticos es posible distribuir la riqueza social sin graves injusticias ni derramamiento de sangre”.²²

El Estado de derecho no se consume pues en la edificación de un sistema jurídico, únicamente es su expresión formal, por lo que es necesario materializarlo a través del funcionamiento efectivo de las instituciones, así como de la cultura y las prácticas políticas de los actores. Como señala Rodríguez Zepeda, en el Estado de derecho “prevalece el gobierno de las leyes sobre el arbitrio de los hombres... es un patrimonio común que debe de ser creado, protegido y consolidado... previene y castiga las arbitrariedades de la acción política, a la vez que ofrece certidumbre y orden políticos”.²³ Se trata de una certidumbre que no se entiende como inmutabilidad, por el contrario, el Estado de derecho en sí mismo define los espacios y los procedimientos para la crítica y el disenso, tiene que considerar estas posibilidades y prever vías legales para su canalización, debe estar abierto al pluralismo, a la tolerancia y al cambio social.

Sin este punto de partida que puede denominarse como “principio de tolerancia activa”²⁴, la estructura jurídica se entiende más bien en el plano

²⁰ J. Habermas, *op. cit.*, p. 150.

²¹ John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/ Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados, LX Legislatura/Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, 2008, p. 53.

²² J. Rodríguez, *op. cit.*, p. 23.

²³ *Ibid.*, p. 7.

²⁴ *Ibid.*, p. 29.

de la dominación ilegítima, y es que el vigor e importancia de la ley no se deriva en estricto sentido de su existencia *per se* o de su codificación, sino de la capacidad que tenga de generar consenso entre los individuos a los que se aplica. Su ideal es el sometimiento voluntario que tiene como base la confianza ciudadana en que las decisiones provenientes de los poderes públicos están ajustadas a principios de imparcialidad y orientadas a la defensa de los derechos individuales, lo cual requiere de una cultura e instrucción democrática donde se valore la necesidad social de la norma no por el castigo, sino por su beneficio y su sentido de pertenencia.

Desde este enfoque democrático y liberal del Estado de derecho, su naturaleza pública se amplía y se convierte en un medio que favorece el control del poder mediante un sistema de pesos y contrapesos, cuyos canales institucionales dirigen sus baterías contra la corrupción y la impunidad en la actuación de los poderes fácticos, tanto públicos como privados.²⁵

Y es que “a menos que exista cierto castigo para abusos demostrados de autoridad, no hay Estado de derecho ni rendición de cuentas”.²⁶ En este sentido, el monitoreo de cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas se convierten en mecanismo útil para la legitimidad y efectividad de las reglas formales, dado que no pasa desapercibido el hecho de que una autoridad viole una norma, ejerza mal un recurso, o no dé los resultados a los que está obligada. Estamos por tanto, delante de un carácter disuasorio del Estado de derecho y la rendición de cuentas ante las tentaciones de un uso indebido de las atribuciones públicas.

Significado y alcance democráticos de la rendición de cuentas

Habermas describe dos modelos respecto a la forma en la que la sociedad civil incide en la operación del gobierno: el modelo del asedio y el modelo de esclusas, los cuales no son opuestos sino complementarios. El primero define a la deliberación, al debate y al escrutinio públicos como instrumentos que ejercen influencia sobre las decisiones de la autoridad, siempre y cuando no traten de sobreponerse a ella sino sólo de encausar su proceder. El segundo adiciona esta idea a través del avance gradual y progresivo de los individuos en el sistema político, para pasar de su periferia a su centro y tomar parte de sus decisiones —el poder comunicativo se transforma en poder administrativo—. ²⁷ En ambos modelos, la rendición de cuentas se presenta como una propuesta relevante, pues favorece tanto el examen público de lo que hace la autoridad, así como la correspondiente

²⁵ Susan Ackerman, *op. cit.*, p. 14.

²⁶ *Ibid.*, p. 19.

²⁷ J. Habermas, *op. cit.*, p. 152.

imputación de responsabilidades; expresado de otro modo, abre canales democráticos a través de los cuales el ciudadano incide, en diversos niveles, en la toma de decisiones públicas.

Si se parte del hecho de que la sociedad abierta exalta categorías como vigilancia, racionalidad, visibilidad y responsabilidad para denotar una relación más directa entre el ciudadano, los políticos y los administradores del Estado, queda más claro que el significado de la “rendición de cuentas” es preeminentemente democrático, pues alude a un principio político liberal: saber cómo trabaja el gobierno y en ese grado controlar el ejercicio de sus atribuciones –sobre todo coercitivas– en relación a las garantías individuales. En efecto, la rendición de cuentas es una necesidad institucional generada a partir de las configuraciones y relaciones sociales en torno al espacio público y gubernamental, que hacen cada vez más notoria la exigencia por parte de los ciudadanos de incidir en la responsabilidad que tiene la autoridad en la administración de la democracia.

Este significado liberal de la rendición de cuentas tiene como fundamento un elemento esencial que autores clásicos como Hobbes, Locke, Rousseau y Kant ubican claramente en sus análisis sobre el Estado, la soberanía, la ley y el régimen de gobierno: el control del poder. Efectivamente, la rendición de cuentas tiene por objeto favorecer y preservar las prácticas democráticas mediante el control efectivo del poder público, el cual puede desviarse hacia formas de actuación cerradas, distantes de la ciudadanía e incluso secretas, cuestión que es opuesta a la naturaleza pública de la actividad gubernamental.²⁸

En este sentido, para el funcionamiento de la rendición de cuentas como medio de control del poder en una democracia, es necesario establecer reglas y procedimientos que pueden reducirse –en términos enunciativos y no limitativos– a tres²⁹: 1) el conocimiento de la obra de gobierno; 2) la argumentación y justificación de las decisiones y actos de autoridad, y 3) la posibilidad de sanción.

Saber sobre la obra de gobierno se refiere a la posibilidad de la ciudadanía de hacer consultas, de hacer preguntas –muchas veces incómodas– sobre lo que el gobierno hace con los recursos públicos sin tener que justificar el porqué de su interés.³⁰ En términos operativos, esto implica para las

²⁸ Ricardo Uvalle, “Espacio público, misión del Estado y gestión pública”, en *Revista Convergencia*, núm. 1, enero-abril, año 7, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2000, pp. 258-260.

²⁹ Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, número 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008, p. 13.

³⁰ Susan Ackerman, *op. cit.*, p. 27.

instituciones esfuerzos importantes en materia de desarrollo de sistemas de información, en particular por lo que se refiere a la recopilación de tipos específicos de datos, clasificación de información general y reservada, así como la existencia de estructuras administrativas creadas para dar respuesta de manera eficiente y oportuna, asegurando de esa forma la disponibilidad de los archivos.

En este tenor, la capacidad de las instituciones de dar respuesta a las preguntas de los ciudadanos es eficiente para la rendición de cuentas en la medida que logra poner a disposición de la sociedad, de manera ágil y oportuna, la información que se estima necesaria y conveniente. De otro modo, se corre el riesgo de hacer uso de la información de manera deficiente, favoreciendo la opacidad en el trabajo de los funcionarios. Las respuestas del gobierno, por tanto, deben proveer datos con la calidad necesaria como para refrendar la actuación de los funcionarios o para interponer quejas por las anomalías encontradas, combatiendo de manera abierta la impunidad.³¹ Sin embargo, de poco sirve saber cómo funciona el gobierno si ello no genera evaluaciones sistemáticas y debates públicos, o si no es posible utilizar los datos como medio de prueba o de indicio respecto a posibles responsabilidades de los funcionarios públicos sobre su desempeño o el manejo que hacen de los recursos públicos que tienen a su cargo.

Esta cuestión, lejos de sacrificar la eficiencia y la capacidad profesional de los servidores públicos, incrementa su legitimidad al estar sujeta al escrutinio público y a la revisión jurisdiccional, y a la postre permite corregir errores en las políticas y los programas de gobierno, debido a la permanente evaluación y retroalimentación que se hace de los mismos, de ahí la importancia de la participación ciudadana en la estrategia de la rendición de cuentas. Ello nos lleva al segundo elemento procedimental: la argumentación y justificación de decisiones y actos de autoridad.

En una democracia, la rendición de cuentas permite un mejor funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos que, por esencia, la definen, pues hace efectivo, visible y tangible el derecho que tiene la ciudadanía de incidir y controlar la actuación del gobierno. Ello significa un avance respecto a la concepción clásica de la democracia representativa donde lo que se ofrece teóricamente es la posibilidad de renovación pacífica y periódica del cuerpo gobernante.³²

Expresado de otra manera, con la noción de rendición de cuentas se avanza hacia formas de democracia de corte más participativo e incluso

³¹ Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003.

³² Robert Behn, *Rethinking democratic accountability*, Washington, Brookings Institution Press, 2001.

deliberativo³³, al someter a evaluación y escrutinio público la forma en la que los funcionarios hacen las políticas, las implementan, evalúan y rediseñan. En este caso, la rendición de cuentas se instrumenta a través de procesos multidimensionales tales como las auditorías de desempeño, la fiscalización, la revisión de las cuentas públicas, la programación y presupuestación por resultados, etc.

La complejidad de la rendición de cuentas, por tanto, no se debe sólo a la forma de instrumentación y cumplimiento de una obligación legal, sino al impacto político, económico, social y cultural que de ello se desprende, ya que el gobierno se encuentra forzado a responder preguntas en torno a la utilización de recursos públicos, al ejercicio de sus potestades y al cumplimiento de sus responsabilidades. De acuerdo con Andreas Schedler, la rendición de cuentas (*accountability*) incorpora una especie de dualidad operativa: no se trata sólo de la posibilidad de hacer preguntas sobre las decisiones y acciones de gobierno, sino de la obligación de responder de forma razonada (*answerability*), es decir, a través de la argumentación, de una concepción dialógica que justifique el ejercicio del poder público en cuanto al marco jurídico vigente y en relación a la razón misma, a la inteligencia ciudadana que otorga o no credibilidad a la gestión pública mediante un razonamiento igualmente público.³⁴

La rendición de cuentas apela en la nueva gobernanza al diálogo crítico multidireccional, en el que las más diversas representaciones ciudadanas hacen preguntas, exigen razones y esperan respuestas de las instituciones y autoridades públicas por medio de argumentos, los cuales adquieren una propiedad particular en la rendición de cuentas: si no convencen, siempre está latente el riesgo de la imposición de una sanción (*enforcement*), ya sea política, administrativa, pecuniaria o penal.³⁵

Este es precisamente el tercer elemento procedimental de la rendición de cuentas: la posibilidad de sanción. En la concepción liberal del Estado moderno y de la sociedad abierta, la acción de gobierno comprende tanto el ámbito ejecutivo, legislativo y judicial —pues en ello radica en gran medida el principio liberal de pesos y contrapesos— por lo que pasa de ser unidimensional, en el sentido de ser autocrática e incluso autoritaria, a ser multidimensional, aludiendo al debate y a la argumentación pública que se debe dar en torno a los diversos asuntos públicos.³⁶

³³ Susan Ackerman, *op. cit.*, p. 38.

³⁴ A. Schedler, *op. cit.*, p. 14.

³⁵ *Ibid.*, p. 16.

³⁶ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997.

En este marco, las autoridades, al verse sujetas al escrutinio público están obligadas cada vez más —si se quiere por cuestiones de capital político— a presentar sus decisiones de forma justificada, es decir, exponiendo las razones que sustentan su decisión y conducta, su utilidad, naturaleza pública así como la forma en la que la sociedad participa de ellas, lo cual para ser efectivo debe estar enmarcado por una serie de reglamentaciones que establezcan sanciones en caso de incumplimiento, y por más evidente que parezca, ésta es precisamente la virtud de la rendición de cuentas: que todo lo que sea objetivo y compromiso debe poder expresarse de forma factible, debe poder evaluarse y medirse mediante parámetros previamente establecidos, para que a partir de este punto puedan deslindarse responsabilidades a los involucrados, sobre todo a los que ejercen los recursos públicos y los que son beneficiarios de los mismos.³⁷

Por tanto, la posibilidad de sanción implica en términos procedimentales: la existencia de sistemas eficientes y oportunos de información gubernamental aptos para dar las respuestas que la ciudadanía exige; relación entre poderes construida bajo la regla de pesos y contrapesos; vías judiciales eficientes e independientes ante las cuales presentar quejas por posibles incumplimientos o desvíos de la actividad gubernamental; sanciones claras para los responsables que pueden comprender desde la remoción del cargo (sanción política) hasta los castigos pecuniarios (sanciones administrativas y civiles) y corporales (penales). Desde luego, todo ese proceso democrático debe estar sustentado en un entramado jurídico vigente y positivo que describa de forma clara y sencilla los pasos a seguir, las autoridades competentes para aplicar la norma, los tiempos a cumplir, así como los tipos de procesos y sanciones, es decir en los principios básicos del Estado de derecho.

Ante la posibilidad de castigo, el explicar de forma razonada lo que el gobierno realiza deja de ser una concesión del mismo para convertirse en una obligación, y más aún en una obligación de la cual se desprenden responsabilidades y se imponen sanciones que no están sujetas a negociación, sino que son aplicables porque están contenidas en instrumentos jurídicos que le imprimen ese vigor. Bajo esta premisa, se establece de manera mucho más clara la relación entre obligaciones y derechos, pues el cumplimiento de unos satisface las demandas de otros en un círculo recíproco cuya dinámica favorece —como pocos instrumentos— la flexibilización en el ejercicio de poder, su democratización y la legitimidad con la que se define.³⁸

La interconexión procedimental de estos tres elementos revela el alcance de la rendición de cuentas en la democracia: la posibilidad real y efectiva de que el poder sea controlado por la ciudadanía y de que se controle

³⁷ Susan Ackerman, *op. cit.*, p. 12.

³⁸ A. Schedler, *op. cit.*, p. 11.

a sí mismo mediante normas y procesos preestablecidos. Como señala Susan Ackerman, el establecimiento de un gobierno que rinda cuentas es un delicado acto de equilibrio, ya que primero hay que saber sobre aquello que interesa evaluar, hay que conocer a quién le toca desarrollar dicha actividad y cuál es la consecuencia (positiva o negativa) que la normatividad le ha definido, principalmente cuando uno de los espacios en los que se espera se apliquen los procesos de rendición de cuentas, es en el ejercicio del presupuesto público. Por lo anterior, es importante crear, estimular y proteger medios que permitan a la ciudadanía presentar sus opiniones y quejas libremente, es decir, sin ningún tipo de represalias. Esta tarea es deber del Estado mismo; es responsable de formar organizaciones y diseñar procesos que favorezcan y permitan esas prácticas democráticas, cuidando en todo momento que no se trate de simulaciones que al final del día sigan estando controladas por las fuerzas políticas y económicas al interior del gobierno.³⁹

La rendición de cuentas como medio de control del poder favorece las prácticas democráticas al contrarrestar la “autovigilancia” gubernamental, dado que ésta es sospechosa en el sentido de que “una entidad de gobierno que descubre y denuncia una *fechoría* puede sufrir consecuencias negativas. Por lo tanto, tienen pocos incentivos para vigilar de cerca el comportamiento de sus empleados”.⁴⁰ Es fundamental, por tanto, definir en el marco institucional qué es lo que se audita, quién lo hace, en qué medida, en qué tiempo y con qué consecuencias, cuestiones que repercuten en elementos centrales para el funcionamiento sano de los Estados modernos democráticos y de derecho: la confianza, credibilidad y respeto por sus instituciones.

Ahora bien, es importante tener presente que la complejidad de las sociedades actuales acentúa la naturaleza *ex post* —por llamarla de alguna manera— de la rendición de cuentas, pues ante la heterogeneidad, el multiculturalismo, la diversificación de intereses y la cada vez más amplia presencia del ciudadano en el espacio público, se dificulta regular *ex ante* las situaciones que de ello se derivan. Es decir, el derecho —desde una perspectiva democrática— se ve limitado a especificar con todo detalle qué es materia de rendición de cuentas y cómo se procesa. Por ello, Habermas recomienda que la norma si bien debe poner atención en materia de viabilidad de procedimientos, debe centrar el debate en su propia fundamentación, y dejar a la administración y a los tribunales desarrollar con base en su experiencia institucional las tareas de concretización y desarrollo del derecho, cuestión que implica una mayor necesidad de dotar a dichas instancias de legitimidad democrática, pues se convierten en una especie de “colegisladoras”.⁴¹

³⁹ Susan Ackerman, *op. cit.*, pp. 11 y 26.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 27.

⁴¹ J. Habermas, *op. cit.*, p. 153.

a) *Valor político y jurídico de la rendición de cuentas*

La rendición obligatoria de cuentas (*accountability*) favorece el diseño e instrumentación de medios de control como las auditorías del desempeño, las preguntas incómodas, las respuestas obligadas por parte de la autoridad (*answerability*), el ejercicio dialógico entre vigilante y vigilado, la argumentación sobre el modo de proceder, la justificación de la obra de gobierno y la posibilidad de sancionar a aquellos que trasgreden la norma (*enforcement*). Es por ello que la rendición de cuentas es una práctica que dista mucho de medirse en términos absolutos⁴², más bien se acopla con la categoría de grados al imprimir valor y plusvalor a las sociedades y los gobiernos que buscan impulsar prácticas democráticas.

Tomando en cuenta esta prevención, el valor político y jurídico de la rendición de cuentas se refiere en términos generales a que permite gestar una cultura democrática en la que la ciudadanía percibe como algo cotidiano el que el gobierno es controlado por los ciudadanos y que, además, es capaz de gobernarse a sí mismo, ya sea imponiendo sanciones a los funcionarios que cometen faltas, o bien comprometiendo su credibilidad ante fracasos en sus políticas. Ambos casos –sanción y credibilidad– implican grados diferentes de rendición de cuentas, uno más institucionalizado y otro en vías de consolidación, pero lo que cuenta es que tanto el gobierno como la sociedad se envían señales recíprocas de que existe una permanente atención de lo que se hace en el espacio público y con los recursos públicos. En este sentido, la idea central no es de ninguna manera acabar con el ejercicio del poder sino guiarlo, controlarlo e incluso fomentarlo mediante principios democráticos que le otorguen certeza, dimensión y alcance, reduciendo al mínimo sus arbitrariedades, atropellos y excesos a los que puede ser proclive.⁴³

El valor jurídico de la rendición de cuentas se refiere, en particular, a que representa una pieza fundamental en la institucionalización del juego democrático, pues permite en términos formales prevenir y remediar los abusos, de tal forma que el ejercicio del poder se vuelva predecible y se mantenga siempre dentro los procedimientos preestablecidos. Para ello, la rendición de cuentas ayuda a conformar un marco jurídico cuya vigencia sea efectivamente positiva y se cumpla por su valor democrático intrínseco más que por su obligatoriedad, es decir, por ser un tipo de valor y de conducta socialmente reconocida como deseable y válida para la convivencia pacífica y no por el miedo a los castigos. El control que supone la rendición de cuentas no es total, onnipotente, onnipresente ni infalible (ya que se caería en el mismo abuso que se pretende corregir), únicamente se superpone a los que toman las decisiones públicas y los

⁴² A. Schedler, *op. cit.*, p. 26.

⁴³ *Ibid.*, pp. 21-24.

guía jurídica e institucionalmente sin restarles autonomía o libertad para que se conduzcan de forma pública y responsable.⁴⁴

Por su parte, el valor político de la rendición de cuentas se refiere precisamente a la revaloración de la política en una democracia, específicamente en dos frentes: 1) favoreciendo en la ciudadanía una postura más asertiva al trabajo institucional dado que, al menos en términos formales, tienen la posibilidad de incidir en las labores políticas y administrativas del gobierno, y 2) contrarrestando el deseo autoritario de “simplificar un mundo complejo mediante recetas simples y hombres fuertes”.⁴⁵ Dicho de otra forma, la rendición de cuentas contribuye a gestar un nuevo modo de legitimación mediante una forma diferente de interacción democrática pública, social e incluso individual, siendo el punto de interconexión las categorías –simultáneamente normativas y empíricas– de ciudadanía e institución. Ambas, en su interacción, modifican las estructuras de decisión política mediante el control del poder, de tal forma que los derechos subjetivos son protegidos y preservados por un marco jurídico liberal, es decir, por un Estado democrático de derecho. Al respecto, Hayek señala que:

“el precio de la democracia es que las posibilidades de un control explícito se hallan restringidas a los campos en que existe verdadero acuerdo y que en algunos campos las cosas tienen que abandonarse a su suerte (...) Puede ser muy cierto que nuestra generación habla y piensa demasiado de democracia y demasiado poco de los valores a los que ésta sirve”.⁴⁶

Es por ello que la práctica sistemática de ejercicios democráticos de rendición de cuentas favorece la construcción de espacios públicos, dado que se gestan asociaciones libres, medios de comunicación domesticados y una cultura política acostumbrada a la libertad y a la racionalidad.⁴⁷ Desde esta óptica, la rendición de cuentas es, en una democracia, un principio liberal en la conformación de la cultura política, pues lo totalizador, lo homogéneo, lo centralizado y sobre todo lo opaco, son categorías que se sustituyen por prácticas de apertura, de ejercicio horizontal del poder, de responsabilidad de la autoridad ante la ciudadanía y de control del poder.

Rendición de cuentas, ciudadanía e instituciones

Uno de los temas actuales en la agenda de la rendición de cuentas –desde la perspectiva de lo público y de las sociedades abiertas– es

⁴⁴ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁵ J. Habermas, *op. cit.*, p. 173.

⁴⁶ F. Hayek, *op. cit.*, pp. 102-103.

⁴⁷ J. Habermas, *op. cit.*, p. 162.

la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la operación del gobierno, es decir, en el ciclo de políticas —diseño, implementación y evaluación—. Esto requiere de esfuerzos institucionales amplios tanto al interior como al exterior de las instancias mismas, pues se necesita encontrar un equilibrio entre legitimidad (participación) y eficiencia (operación técnica) en el quehacer gubernamental.⁴⁸ Sin embargo, vale la pena hacer el esfuerzo, pues la participación ciudadana encausada adecuadamente representa uno de los mecanismos más productivos en materia de rendición de cuentas, dado que la sociedad y sus grupos se involucran de manera directa en la operación del gobierno, de tal forma que saben lo que se hace, cómo se trabaja, cuánto se gasta, en qué tiempos y si con ello se cumplen los objetivos.

Desde esta perspectiva los ciudadanos se asumen a sí mismos como un instrumento de control de la actuación del gobierno e incluso de otros grupos civiles, pues su constante vigilancia, escrutinio, participación en políticas y sanción electoral, entreteje medios de evaluación de la actividad público-gubernamental. Para el análisis de la información, en términos de rendición de cuentas, es importante la existencia de grupos organizados y de medios de comunicación libres, ya que con su actuación se evalúa permanentemente la actividad pública.⁴⁹

La participación ciudadana, traducida en instrumentos institucionales como la contraloría social, debe ser fomentada de tal forma que no implique intervenciones poco productivas sino colaboración y corresponsabilidad, cuidando de no diseñar canales que favorezcan únicamente a grupos organizados que ostentan y poseen recursos (económicos o políticos), sino también a aquella masa ciudadana poco estructurada, de bajos recursos, que tiene información asimétrica e imperfecta, con poca preparación, pero que de igual forma tiene y manifiesta demandas legítimas en relación a sus condiciones de vida. En esa medida es como una sociedad puede considerarse cada vez más democrática y para eso ayuda la rendición de cuentas.

Puede objetarse en este punto que la participación ciudadana que se propone implica la existencia de una amplia cultura democrática al interior de las sociedades, y se califica como amplia en el sentido de que repercute —por expresarlo de alguna manera— en niveles “microscópicos” en el entramado social, es decir, en la forma en la que se toman decisiones y se reparten las labores en núcleos básicos de convivencia como las familias, las escuelas, los grupos de esparcimiento, etc. Asimismo, para gestar este

⁴⁸ Antonio Camou, “Estudio introductorio”, en *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Administración para el Desarrollo, 2000, pp. 9-58.

⁴⁹ Susan Ackerman, *op. cit.*, p. 30.

tipo de participación se requiere de cierta especialización y capacitación técnica por parte de la ciudadanía para que incida de forma más organizada e informada en relación a una política, ley o programa de gobierno.⁵⁰ Sin embargo, es importante reconocer que si bien parte de esta participación es resultado de la propia dinámica social, es decir, del despertar de sus grupos a un ambiente cada vez más plural y heterogéneo, parte del impulso también debe provenir de las instituciones gubernamentales en forma de compromiso a largo plazo con los procesos democráticos del ejercicio del poder, sobre todo en sociedades cuya ciudadanía necesita tiempo para aprender cómo ejercer el poder político de manera responsable.⁵¹ No se trata de la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones, sino del fundamento democrático que favorece la intervención de aquellos que así lo desean.

Desde este ángulo, el expedir constantemente normas de tipo democrático –como las que se refieren a la profesionalización, la descentralización, la transparencia e incluso la propia rendición de cuentas– no aseguran en sí mismas el ejercicio cotidiano de prácticas democráticas, ya que éstas no se agotan en la expedición de reglamentos administrativos. La rendición de cuentas debe ser capaz, tanto en la letra como en los hechos, de impulsar la participación ciudadana en los asuntos públicos, ya sean de carácter coyuntural o estructural.

Finalmente, existe otra tendencia en materia de rendición de cuentas en relación con el espacio público, y es que se ejerce, cada vez más, de forma multidireccional. De acuerdo con Andreas Schedler, destacan dos direcciones: la rendición horizontal de cuentas, que alude al control ejercido entre las mismas agencias gubernamentales, y la rendición vertical de cuentas, que significa una relación de control de la sociedad hacia el gobierno. De estas dos formas generales han empezado a introducirse categorías como rendición de cuentas diagonal u oblicua para denotar categorías intermedias.⁵² Ejemplo de ello es la rendición de cuentas a nivel internacional, que desde la óptica del gobierno es una cuestión importante, pues independientemente de los compromisos legales que ya tengan signados con la legislación interna, se han constituido organizaciones multinacionales dedicadas exclusivamente a dicha tarea, como Transparencia Internacional.⁵³ Esta es otra faceta de la rendición de cuentas que es relativamente reciente y sin duda requerirá de una importante atención dentro del debate académico y, por supuesto, institucional.

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 33.

⁵¹ A. Schedler, *op. cit.*, p. 18.

⁵² *Ibíd.*, p. 34.

⁵³ Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, París, OCDE, 2003.

CONCLUSIONES

La relación entre Estado de Derecho y rendición de cuentas sintetiza de forma pragmática el vínculo entre los conceptos, ciertamente abstractos, de institución y democracia. Y es que esta última supone procesos dinámicos y sostenidos a largo plazo de construcción y consolidación del Estado de Derecho, así como de ejercicios visibles y cotidianos de rendición de cuentas, lo que los convierte en elementos importantes en la construcción institucional de las democracias modernas en el sentido de que constituyen categorías de gran fuerza en el análisis del Estado, el gobierno, la administración y los asuntos públicos.

En ello el papel de la norma es vital, dado que define las conductas que una sociedad estima como deseables para su convivencia pacífica en determinado tiempo y espacio. En este sentido, la ley se aleja de todo rasgo de inamovilidad o rigidez, y se acerca más bien a parámetros de permanencia, estabilidad y certidumbre. Una democracia, sobre todo siendo joven, requiere de espacios institucionales y de determinadas condiciones que le permitan “experimentar” formas de organización, participación y control que respondan a sus necesidades políticas, sociales, económicas, administrativas y culturales.

Estos ejercicios de “experimentación” institucional —que no se entienden en ningún sentido como un esquema simple de ensayo y error— deben ser guiados por parámetros básicos que generalmente se conocen como garantías individuales, las cuales interactúan entre sí y se actualizan cotidianamente en la relación que las personas sostienen con el gobierno. Es por ello que el Estado de Derecho y la rendición de cuentas representan procesos dinámicos y multidimensionales que articulan, desarticulan, arman, rearmen y desarmen los más diversos procesos sociales, de tal suerte que generan una serie de condiciones de convivencia e interacción social que hacen tangibles las instituciones democráticas a la ciudadanía de carne y hueso, dado que se reflejan en cuestiones tan básicas para la vida pacífica en sociedad como lo es el acceso a la justicia, el respeto a la propiedad pública y privada, la certidumbre en el ejercicio de la acción gubernamental, la aplicación de las leyes, el respeto a las garantías individuales, el fomento a la participación ciudadana y, en general, el acceso al proceso de gobierno enmarcado por leyes que se respetan, se cumplen y se actualizan.

Debido a ello, las nuevas democracias tienen hoy día la importante tarea de formar a los ciudadanos del mañana, unos ciudadanos que conciban y perciban las prácticas democráticas como un proceso cotidiano; ciudadanos interesados por los asuntos públicos con capacidad de analizar e intervenir racionalmente en las políticas y programas de gobierno; ciudadanos interesados en formar parte de la administración

por una vocación de servicio público en democracia más que como medio de subsistencia o de acceso a botines políticos; ciudadanos que puedan tomar decisiones de forma informada, consciente y razonada; ciudadanos que formen instituciones con capacidades incrementadas, competentes y políticamente aceptables, que no se sostengan de entramados jurídicos herencia de pasados autoritarios y opacos, sino en leyes innovadoras, de vanguardia y con la visión suficiente para normar las prácticas complejas actuales y las cada vez más complejas realidades futuras.

La democracia, a través de sus instrumentos como el Estado de Derecho y la rendición de cuentas, es en sí misma un medio para salvaguardar la paz social y la libertad individual. Como creación humana no es en ningún sentido infalible o perfecta, más bien es una construcción social racional a través de la cual los individuos interactúan formalmente libres e iguales, teniendo como contexto un poder controlado que se gobierna a sí mismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados, LX Legislatura/Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, 2008.
- Ackerman, Susan, "Rendición de cuentas y el Estado de derecho en la consolidación de las democracias", en *Perfiles Latinoamericanos*, número 026, julio-diciembre, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2005.
- Ayala, José, *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Ayala, José, *Fundamentos institucionales del mercado*, México, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.
- Behn, Robert, *Rethinking democratic accountability*, Washington, Brookings Institution Press, 2001.
- Camou, Antonio, "Estudio introductorio", en *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Administración para el Desarrollo, 2000.
- Del Castillo, Arturo, *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- Habermas, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Hayek, Friedrich, *Camino de Servidumbre*, Madrid, Alianza Editorial, Quinta reimpresión, 2007.
- Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, México, Gernika, 2004.

- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997.
- Mayntz, Renate, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza", en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 21, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2001.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, París, OCDE, 2003.
- Peters, Guy, "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", en *Revista Foro Internacional*, Vol. XLV, octubre-diciembre, México, El Colegio de México, 2005.
- Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 1ª edición en la colección Surcos, 2006.
- Rawls, John, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Rodríguez, Jesús, *Estado de derecho y democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 12, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia, número 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.
- Uvalle, Ricardo, "Espacio público, misión del Estado y gestión pública", en *Revista Convergencia*, núm. 1, enero-abril, Año 7, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2000.

Revista de Administración Pública



La creación de la Comisión Nacional Anticorrupción: ¿Reforma administrativa para el eficaz combate a la corrupción?

Corazón Raquel Lozano González*

Introducción

El presente artículo tiene por objeto reflexionar en torno a la reforma administrativa anticorrupción, a partir del proyecto de Reforma Constitucional para crear una Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), el cual fue presentado en el Senado de la República el 15 de noviembre de 2012 por las fracciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

México se encuentra en un momento de cambio político importante que determinará los parámetros generales para un ejercicio responsable del poder público en la administración pública. En este sentido, es importante destacar que la referida propuesta ha sido refutada por el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, quienes también han presentado sus propuestas en el tema, por lo que las implicaciones jurídico-administrativas que tiene la institucionalización de un órgano anticorrupción en México, continúan siendo objeto de análisis en el Senado de la República.¹

* Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos. Asesora de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, y Profesora del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

¹ Tres y medio meses después de ser presentada formalmente como iniciativa, el asunto se mantiene sin cambios: dicha iniciativa para crear la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), está siendo sometida a consultas en el Senado de la República y es previsible que no se apruebe en el primer periodo ordinario de sesiones de la actual legislatura. Las principales resistencias de la desaparición de la SFP y la creación de la CNA han provenido de senadores del PAN que critican el nuevo modelo.

La propuesta del nuevo gobierno tiene fundamento también en el *Pacto por México*, documento que señala en el apartado 4.3 la creación de un Sistema Nacional contra la Corrupción, mediante una reforma constitucional que permita establecer una Comisión Nacional, así como comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes respecto a los actos de corrupción en la administración pública.²

En este artículo se señalan algunas observaciones respecto a la creación de un órgano anticorrupción, sus fortalezas y limitantes para constituirse en un ente público para el eficaz combate a la corrupción; se sintetizan los fundamentos de lo que en México se ha entendido por reforma de la administración pública, así como las principales características de la reforma administrativa anticorrupción.

Se enuncian los principales argumentos que dan lugar a la creación de un órgano anticorrupción, considerando las opiniones y estudios que ya han comenzado a realizarse y que, seguramente, continuarán desarrollándose para establecer la viabilidad de la reforma en la materia y, por último, se reflexiona sobre los elementos mínimos requeridos de una política pública para un eficaz combate a la corrupción, mediante una estructura administrativa como la que se propone el gobierno encabezado por Enrique Peña Nieto.

1. Reformar la administración pública.

Reformar la administración pública constituye una práctica compleja, puesto que implica realizar cambios en las estructuras institucionales y en los procedimientos organizacionales para obtener mejores resultados en el gobierno, esto considerando la relevancia del factor humano, pues sin él sería imposible implementar los cambios procedimentales que se proponen.

En México, la administración pública ha atravesado por varios procesos de reforma en su estructura institucional y procedimental. Es de destacar que durante el siglo xx en el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) “se crearon once programas vinculados con la reforma administrativa y se establecieron en cada Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos, Comisiones Internas de Administración (CIDA), auxiliadas por las Unidades de Organización y Métodos (UOM), y con la asesoría de unidades de programación.”³

² Pacto por México, consultado el 30 de enero en: www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf

³ José Juan Sánchez González (2009), “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, en *Revista Gestión y Política Pública*, volumen XVIII, número 1, semestre I, pp. 21-22.

Durante el periodo de gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982), la reforma administrativa consistió en establecer “el Sistema Nacional de Planeación, que estaba regulado por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la promulgación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como la Ley de Deuda Pública (...) y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que constituye uno de los últimos eslabones históricos en el desarrollo administrativo en las materias de programación y planeación en nuestro país.”⁴

En el periodo de 1983 a 1988, con el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se da inicio al proceso de descentralización de la administración pública y se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la cual cambia de nombre en 1992 por Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, misma que en 2003 toma por nombre Secretaría de la Función Pública, dependencia encargada del control y fiscalización interno de los recursos públicos.

El enfoque de acción con el que nació esta dependencia ha transitado de lo coercitivo a lo preventivo en términos de combate a la corrupción. Asimismo, las principales reformas que dieron lugar a una transformación institucional en el año 2000 se concentraron en los temas de transparencia y acceso a la información; control y fiscalización de recursos públicos; responsabilidades de los servidores públicos y profesionalización en la administración pública,⁵ por lo que, en términos de desarrollo institucional, en México se han dado pasos importantes para incorporar la transparencia de las instituciones públicas como un contrapeso al ejercicio discrecional del poder y los recursos públicos.

En el año 2000 se creó la Ley de Fiscalización Superior y con ella, la Auditoría Superior de la Federación como órgano con autonomía técnica y de gestión, con atribuciones de fiscalización a los tres poderes de la Unión, que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda.⁶

Actualmente la democracia mexicana atraviesa por un momento de alternancia política caracterizado por el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República. Derivado de ello, el presente sexenio enfrenta el desafío de consolidarse como un gobierno con estructuras institucionales eficientes, eficaces, transparentes, bien administradas, orientadas al ciudadano y alejadas de actos de corrupción, sólo de esta forma podrá mejorarse la negativa percepción ciudadana sobre el gobierno y la burocracia.

⁴ *Ibidem*, p. 22.

⁵ Edna Jaime, Eréndira Avendaño y Mariana García. *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos*. SFP, p. 24.

⁶ *Ibidem*, p. 25.

De igual forma, podemos encontrar en la expedición de normas como son la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en 2002, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en 2003 y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas en 2012, las bases jurídicas de un importante tema que requiere atención, que permanece en la agenda pública y sobre el cual es necesario dar continuidad a las acciones que permitan fortalecer institucionalmente al gobierno mexicano para lograr configurar una política pública eficaz en materia anticorrupción.

Un reto para el nuevo gobierno se encuentra en la capacidad de moldear las estructuras institucionales existentes, orientándolas hacia una política eficaz de transparencia, profesionalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

En términos de los ejes temáticos que guían el Pacto por México, se señalan tres reformas:

- a) Perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables y mecanismos homologados para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a toda la información sobre el gasto público. (Compromiso 82).
- b) Impulsar una reforma constitucional para hacer del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) un órgano constitucional autónomo con facultades ante todos los poderes públicos federales. (Compromiso 83).
- c) Crear un sistema nacional contra la corrupción mediante una reforma constitucional, en la que se establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción. (Compromiso 85)⁷.

De estas tres reformas, la última es la que es objeto de estudio en el documento que se presenta; no obstante, llama la atención, que dentro de los compromisos establecidos para el combate a la corrupción, no se señalen acciones para evitar actos de corrupción en la designación de puestos públicos.

Por otra parte, el nuevo gobierno dio los primeros pasos en materia de la reforma administrativa al reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1. 1 La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 2 de enero de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas

⁷ Pacto por México, consultado el 30 de enero en: www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf

disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, con lo cual desaparece la Secretaría de la Función Pública (SFP); no obstante, es importante señalar que, hasta que sea aprobada la creación de un órgano anticorrupción, la Secretaría deberá dar continuidad a las acciones y políticas que ha venido implementando.

La Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es trascendental, en tanto que definirá el modelo de gestión de los asuntos públicos desde el aparato gubernamental, el cual concentrará poder, recursos y amplias facultades en el caso de tres secretarías: Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Desarrollo Social; de igual forma se reestructura a la de Reforma Agraria para constituirse en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.⁸

A su vez, como parte de la reforma, poco se ha previsto en relación con la rectoría del Servicio Profesional de Carrera, en cambio se aprobó en la Comisión de Gobernación del Senado de la República, durante el mes de noviembre de 2012, la eliminación de los cargos de Directores Generales y Directores Generales Adjuntos como parte del sistema del servicio, para ser considerados dentro de la estructura de confianza de la administración pública. Con ello, de los 3 mil 937 puestos de nivel directivo en la administración pública federal que han sido concursados por servicio profesional, sólo 472 servidores públicos fueron certificados y probablemente podrán permanecer en sus cargos.⁹

La creación de un órgano anticorrupción no es un hecho aislado, sino todo lo contrario, existe un andamiaje institucional que necesariamente deberá reformarse para la construcción de una política en materia anticorrupción en México.

De la mano con ello, la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, implica reconsiderar la dirección de la política federal en los temas de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, rendición de cuentas y servicio profesional de carrera.

La crítica existente a la estrategia anticorrupción que se propone por el gobierno de Enrique Peña Nieto, es que requiere de una *visión integral*; es decir *transversal* que haga posible la identificación clara de responsables, su evaluación periódica y su continuidad en el tiempo, puesto que las

⁸ Claudia Salazar. “Impulsan reestructura de Secretarías”. Periódico *Reforma*, México, 22 de noviembre de 2012, p. 2.

⁹ Angélica Mercado y Omar Brito. “Aprueba Senado Despido de 4 mil Funcionarios”. Periódico *Milenio*, México, 21 de noviembre 2012, y Andrea Becerril y Víctor Ballinas. “Aprueban PRI y PRD 4 mil despidos de la Alta Burocracia”, Periódico *Reforma*, México, 22 de noviembre de 2012, p. 5.

iniciativas que fragmentan el combate a este mal, sólo atienden sus efectos y no sus causas de fondo.¹⁰

En este sentido, es indispensable que el gobierno asuma que la reducción de la corrupción requiere años de políticas sostenidas e instituciones creíbles. Esto no quiere decir que la creación de un nuevo órgano anticorrupción importe poco. “Un buen diseño institucional puede incrementar las probabilidades de alcanzar las metas que se proponen. Pero una construcción defectuosa generará nuevos tropiezos, cada vez más costosos, y abonará en la fragmentación institucional y en el desencanto ciudadano”.¹¹

De igual forma las facultades que concentra, enfocadas en inhibir y sancionar prácticas corruptas; promover una cultura de la legalidad; establecer mecanismos de rendición de cuentas; fiscalizar la gestión pública; mejora regulatoria de los procesos; servicio profesional y uso óptimo de los inmuebles federales; una vez que sea aprobada la creación del órgano anticorrupción, las funciones que concentraba esta dependencia serán objeto de una reestructuración administrativa, en la cual se verán involucradas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Federal de Acceso a la Información y el Ministerio Público, de forma tal que el entramado institucional existente no duplique funciones y responda a una política anticorrupción realista.

Asimismo, a los programas que tenía a su cargo, se les podrá dar o no continuidad durante la administración pública del periodo 2012-2018. Lo que hasta ahora se logra vislumbrar en este sentido es el enfoque de rendición de cuentas señalado en el apartado 4.1 del Pacto por México:

“se instrumentará la reforma preferente aprobada para perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres órdenes de gobierno que permitan establecer reglas comunes y mecanismos homologados para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a toda la información sobre el gasto público.”¹²

Al respecto, conviene observar que aunque existen varias conceptualizaciones sobre rendición de cuentas, una interpretación que ha encontrado consenso señala que, se trata de una acción que va más allá de comunicar información del Estado hacia la sociedad, por lo que, en

¹⁰ Juan Manuel Portal, “Corrupción: Urge una visión integral”, México. Suplemento Enfoque del periódico *Reforma*, Núm. 981, 3 de marzo de 2013, p. 2.

¹¹ Cfr. Guillermo Cejudo y Sergio López Ayllón, “¿Un organismo anticorrupción? Opciones y riesgos”, México, *Este País. Tendencias y Opiniones*, Núm. 263, marzo de 2013, pp. 30-33.

¹² Pacto por México, consultado el 30 de enero en: www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf

un gobierno democrático, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas no son vistos como fines en sí mismos, sino como elementos propios de un Estado de Derecho que se comunica de forma eficiente y eficaz con los ciudadanos.¹³

A su vez, la rendición de cuentas implica un “proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes, desempeño, logros [a los ciudadanos] y se sujetan a las sanciones [administrativas y penales] correspondientes”.¹⁴

En el caso de México, existen avances normativos e institucionales en términos de transparencia, sin embargo, aún no logran articularse esfuerzos sociales para lograr un ejercicio de rendición de cuentas eficaz, en el cual se incluya la participación ciudadana como un elemento activo en la fiscalización de los recursos públicos en la administración pública.

En este orden de ideas, habrá que reconocer el trabajo que la Auditoría Superior de la Federación ha desarrollado en términos de la fiscalización de la cuenta pública, es decir, en la revisión del manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, tales como: ingresos, egresos, subsidios, transferencias y donativos. De igual forma, revisa la información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática de las entidades fiscalizadas.¹⁵

El objeto de realizar la fiscalización de la Cuenta Pública es evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobando si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables. Por otra parte, la práctica de auditorías permite verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.¹⁶

Por lo que, en un escenario futuro, el combate a la corrupción debe considerar el fortalecimiento de las instituciones existentes, las cuales constituyen los cimientos para el desarrollo de una política pública en materia de anticorrupción. En este sentido, con la posible reforma al artículo 79 constitucional, el órgano anticorrupción se vinculará con la Auditoría Superior de la Federación, a partir de una Ley General en materia anticorrupción, propuesta que aún no se conoce públicamente, ni ha sido presentada para su análisis, discusión y dictamen legislativo.

¹³ John M. Ackerman (2008), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México, Siglo XXI, pp. 17-19.

¹⁴ *Ibidem*, p. 16.

¹⁵ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Artículo 1. Última Reforma DOF, 18-06-2010.

¹⁶ *Ibidem*.

2. Sobre la corrupción en México y su percepción en la ciudadanía.

La corrupción es un tema que forma parte del entorno social cotidiano, es erróneo pensar que se trata de una práctica exclusiva de aquellos servidores públicos que ocupan su cargo de forma deshonesta para obtener algún beneficio individual por “hacer su trabajo” de forma más ágil. También un ciudadano comete un acto de corrupción cuando ofrece cierta cantidad de dinero a cambio de no ser infraccionado, o bien cuando se es “el recomendado” de entre los otros candidatos que también desean obtener un empleo.

En realidad la línea que divide la honradez de la corrupción es tan sutil que en ocasiones no llega a comprenderse la magnitud de un pequeño acto en beneficio propio, sin embargo, los ciudadanos, los servidores públicos, los empresarios y cualquier otra organización social, pública o privada deben considerar las consecuencias de no respetar las normas establecidas en detrimento de la convivencia y el desarrollo de toda la sociedad y de las instituciones gubernamentales.

Los índices nacionales e internacionales reflejan los avances y retrocesos que los países experimentan en varios ámbitos temáticos en materia de anticorrupción, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2012 de Transparencia Internacional, de 176 países que fueron analizados mediante encuestas y evaluaciones realizadas por instituciones reconocidas en todo el mundo, México ocupa el lugar 105 con una puntuación de 34, en donde 100 puntos significa “sin corrupción” y 0 puntos “altamente corrupto”.¹⁷

En el continente Americano el 66 por ciento de los países obtuvieron una puntuación por debajo de 50, siendo Canadá el país menos corrupto con 84 puntos, mientras que Haití y Venezuela con 19 puntos, se ubican como países “altamente corruptos”.¹⁸

Es de destacar que México ocupa el lugar 105 junto con países como Argelia, Armenia, Bolivia, Gambia, Kosovo, Mali y Filipinas, quienes también obtuvieron una puntuación de 34.¹⁹

En la historia de nuestro país la corrupción ha sido un tema recurrente, y cada vez es más costoso, tanto para quien realiza este tipo de actos a todos los niveles posibles, como para quienes sin ser protagonistas de un acto de corrupción pueden padecerla.

¹⁷ Transparency International. Corruption Perceptions Index 2012, en: www.transparency.org

¹⁸ *Ídem.*

¹⁹ *Ídem.*

Esto puede comprobarse si observados los datos estadísticos que arrojan los estudios de las diferentes organizaciones internacionales especializadas en el tema, el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional en 2011 señala que, de los 183 países y territorios calificados con una puntuación entre 0, sumamente corrupto, y 10, muy transparente, según los niveles de percepción de corrupción del sector público, a partir de la aplicación de 17 tipos de encuestas que analizan factores como aplicación de leyes contra la corrupción, acceso a la información y conflictos de interés, del total de países, dos tercios obtuvieron una puntuación inferior a 5.²⁰

Para el caso de México, calificado con 3 puntos, ha sido ubicado entre los países con la puntuación más baja y ubicándose en el lugar 100 de 183.

La corrupción se entiende como una práctica que permea a todos los ámbitos de la sociedad y se vincula lógicamente a un sistema normativo. Para que un acto de corrupción sea posible es necesario también que exista una persona con autoridad y/o con capacidad de tomar decisiones, por tanto, la corrupción se hace presente cuando la autoridad o el decisor realiza una acción que va en contra del sistema de reglas al que debe sujetarse.²¹

El objetivo de la corrupción es la obtención de un beneficio adicional a los que pueden ser obtenidos en el ejercicio honrado de un cargo o empleo público.

Existen varios tipos de corrupción, el soborno y la extorsión suelen ser los más comunes, en el primer caso, la persona con autoridad o capacidad de decisión obtiene un beneficio de carácter económico al transgredir las normas que le indican sus deberes; en el segundo caso, cuando obtiene un beneficio económico por realizar su trabajo.²²

La corrupción es una práctica que no se desarrolla de forma aislada, incluso es común que una persona corrupta aprenda a hacer coexistir las reglas o normas jurídicas que establecen sus obligaciones con su interés de obtener beneficios adicionales derivados de la corrupción. Ello es posible, creando redes de complicidad y beneficio, las cuales permitirán la obtención permanente y discreta de recursos económicos por concepto de sobornos y/o extorsiones, entre otros tipos de delitos.

²⁰ Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2011, en: www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/TABLA_SINT%C3%89TICA_DE_RESULTADOS_IPC_2011.pdf

²¹ Rodolfo Vázquez (2010). "Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos", en: Méndez Silva Ricardo. *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 215-217.

²² *Ibidem*, p. 217.

En el ámbito de la política y el gobierno, las administraciones públicas constituyen espacios idóneos para el desarrollo de actos de corrupción, los servidores públicos (políticos y administradores) y los ciudadanos son los actores clave en la prevalencia de este tipo de sucesos, baste con saber que en 2010, los resultados del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) realizado en 15,326 hogares por Transparencia Mexicana, señala que se identificaron 200 millones de actos de corrupción en México, los cuales fueron cometidos en el uso de servicios públicos provistos por autoridades del orden federal, estatal y municipal, así como en concesiones y servicios administrados por particulares.²³

A su vez, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) de 2010, indicó que el costo promedio por hogar de una “mordida” fue de \$165 pesos y de 32,000 millones de pesos a nivel nacional, por lo que las estimaciones indicaron que en hogares donde se percibe un salario mínimo, la corrupción tuvo un costo del 33 por ciento de su ingreso.

Algunos de los trámites y servicios considerados en este Índice fueron: pago de predial, becas a estudiantes, obtener una cartilla militar, obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial, obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil, obtener un pasaporte, conexión o reconexión de luz a un domicilio, obtener actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio, ingresar a trabajar al gobierno, obtener licencia de conducir, solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento, aprobar la verificación vehicular, trabajar o vender en la vía pública, solicitar el servicio de recolección de basura, entre otros.²⁴

Aunque la corrupción no sólo se encuentra presente durante la prestación de un servicio, es en este tipo de rubros donde los ciudadanos perciben los avances y retrocesos que existen en términos de combate a la corrupción.

La corrupción necesita al menos de dos sujetos para realizarse: el que corrompe y el que es corrompido. Por tanto, los datos del INCBG 2010, no son más que la expresión de lo acostumbrados que están los ciudadanos y las autoridades a perpetuar un sistema de corrupción en la administración de bienes y servicios. Esto a pesar de las repercusiones en los ingresos económicos de las familias más pobres del país.

Con la propuesta de creación de un órgano anticorrupción a nivel nacional y de órganos estatales se dará lugar a la reforma orgánica de las estructuras de la administración pública, y será necesario crear normas que regulen las nuevas condiciones institucionales. A continuación se explican y analizan los principales elementos que dan forma a un órgano especializado en materia anticorrupción.

²³ Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2010.

²⁴ *Ídem*.

3. Sobre la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción.

En noviembre de 2012 los senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presentaron la propuesta de reforma administrativa, la cual considera, como punto de partida, la extinción de la Secretaría de la Función Pública para en su lugar crear una Comisión Nacional Anticorrupción con facultades de prevención, investigación y sanción de aquellos actos de corrupción en materia administrativa.

A su vez, los partidos políticos, Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), habían presentado sus propuestas enfocadas en el combate a la corrupción mediante la creación de una Fiscalía Nacional contra la Corrupción y el Lavado de Dinero, y una Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción, respectivamente.

En diciembre de 2012, *México Evalúa* presentó un primer diagnóstico sobre estas tres propuestas, considerando sus características, las herramientas que integran para el control de la corrupción, los atributos que se requiere para el funcionamiento de estos órganos, así como la efectividad del órgano anticorrupción.²⁵

En dicho documento se esquematizan las propuestas de los tres partidos políticos más importantes del país, para después referirse a los aciertos y vulnerabilidades de cada una. Destaca dentro de la propuesta del PRI la creación de un Consejo Nacional de Ética Pública, así como de una Ley Anticorrupción y la inclusión de la corrupción como un delito, ya que los códigos penales estatales, del Distrito Federal y del Gobierno Federal, no contemplan a la corrupción de forma explícita como un delito.

Concretamente en términos del contenido de la propuesta presentada en el Senado de la República para crear un órgano anticorrupción, se consideran como principales elementos en la integración de una Comisión Nacional Anticorrupción:²⁶

- a) Dotarla de autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque manteniendo dependencia directa del Poder Ejecutivo.

²⁵ Eréndira Avendaño y Mariana García, “¿Cómo controlar la corrupción en México? Balance de las iniciativas partidistas para la creación de un nuevo órgano anticorrupción”. Centro de Análisis de Políticas Públicas, noviembre de 2012, en: www.mexicoevalua.org/descargables/Como_controlar_la_corrupcion.pdf

²⁶ *Propuesta de creación de la Comisión Nacional Anticorrupción*, en: <http://www.redpolitica.mx/epn-transicion/documento-integro-propuesta-de-comision-nacional-anticorrupcion>.

- b) Organización interna: integración por 4 comisionados y un comisionado presidente, los periodos en el cargo serán de siete y cuatro años respectivamente, serán designados o propuestos por el Poder Ejecutivo y objetados o aprobados por el Senado.
- c) Facultades: jurisdicción en actos de corrupción en materia administrativa de la federación, de los estados y los municipios; capacidad para implementar programas de prevención de la corrupción; realización de investigaciones sobre casos de corrupción sin estar impedida por el secreto bancario, fiduciario o fiscal; capacidad para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos o particulares por actos de corrupción; ejecución de investigaciones por oficio y derivadas de denuncias ciudadanas por corrupción en trámites menores; facultad para dar vista al Ministerio Público sobre actos presumibles como delitos y colaboración como instancia coadyuvante.
- d) No tendrá injerencia en los procedimientos de juicio político, en estos casos se dará lugar a la intervención del Congreso de la Unión.
- e) Sanciones: aquellas que imponga podrán ser recurridas en amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito especializados.

Un órgano anticorrupción como el que se propone, plantea retos importantes, el primero de ellos, y tal vez el más importante, se encuentra en definir una política integral de combate a la corrupción, lo cual implica considerar aspectos como la reforma administrativa que ya está en marcha, pero también, la creación de un *sistema de integridad nacional* que permita mejorar la gestión pública en términos del desempeño de los gobiernos.

Transparencia Internacional desarrolló el concepto de sistema de integridad nacional, el cual define como un medio idóneo para el manejo de conflictos, la dispersión eficaz del poder público y los conflictos de interés. Sus herramientas son la rendición de cuentas, la transparencia, la prevención y el castigo, considerando que el problema principal se encuentra en el sistema adoptado y no en los individuos.

En el caso mexicano, construir un sistema de integridad nacional requiere pensar en reformas para el fortalecimiento de las facultades de los tres poderes de la Unión y en la aplicación de acciones tendientes a elevar los costos de la corrupción y promover una relación de corresponsabilidad entre el gobierno, los ciudadanos y el sector privado.

La propuesta del gobierno de Enrique Peña Nieto carece de elementos articulados en forma coherente para la creación de un sistema de integridad nacional, si bien considera acciones para la transparencia, la rendición de

cuentas en términos contables y la creación de un órgano anticorrupción, su debilidad se encuentra en que no ha definido una política integral que pueda ser vista como un sistema que convierta a la corrupción en una práctica económicamente poco atractiva con respecto a la aplicación de normas en un Estado de Derecho.

A su vez, el órgano anticorrupción deberá resolver la disyuntiva de cuáles serán las prioridades del gobierno en términos del indispensable fortalecimiento institucional y colaboración entre los Poderes de la Unión en el combate a las prácticas corruptas que realizan los gobiernos, las empresas y los ciudadanos.

En lo que corresponde a las facultades que fueron expresadas en la propuesta presentada ante el Senado de la República para su análisis y dictamen, se observa que el órgano anticorrupción no es tan diferente con respecto a las facultades que ostentaba la Secretaría de la Función Pública, sobre todo en términos de investigación y aplicación de sanciones penales, los cuales permanecen a cargo del Ministerio Público.

En lo que respecta a la idea de crear una Ley Federal Anticorrupción que defina el procedimiento para la aplicación de sanciones públicas administrativas y emisión de recomendaciones de inhabilitación de servidores públicos a los Congresos Estatales, se trata de una oportunidad de crear aparatos normativos con mayor perspectiva, incluyendo, por ejemplo, mecanismos de colaboración intergubernamental para el combate a la corrupción.

Asimismo, en México existen 33 Códigos Penales, y cada uno los delitos cometidos por servidores públicos son tipificados de forma distinta, aplicando sanciones que van desde multas, destituciones e inhabilitaciones hasta prisión y decomiso de bienes.²⁷ Por lo que sería recomendable estudiar la posibilidad de unificar los códigos penales y con ello la tipificación de los delitos cometidos por servidores públicos y por particulares en cualquiera de las entidades federativas del país, el Distrito Federal y la Federación.

Otra debilidad que puede encontrarse en la propuesta anticorrupción se encuentra en la ausencia de una definición en los códigos penales del concepto de corrupción, por lo que, como parte de una posible reforma en la materia, sería indispensable tomarlo en consideración y aplicar una revisión exhaustiva de los delitos tipificados en los códigos federal, estatal y del Distrito Federal, para evitar las interpretaciones discrecionales sobre

²⁷ Si bien en el Pacto por México ya se considera en los compromisos 78 y 79 la creación de un Código Penal Único y de un Código de Procedimientos Penales Único, aún hace falta conocer el contenido de dichas propuestas.

los delitos que pueden considerarse como relacionados con el tema de corrupción.²⁸

Si en México estamos decididos a reformar la estructura administrativa para el combate a la corrupción, es indispensable considerar la posibilidad de avanzar en la definición de un sistema de integridad nacional, a partir del cual se incentive la legalidad, el respeto por las instituciones y la eficaz coordinación interinstitucional para sancionar a servidores públicos y particulares que comentan actos de corrupción.

En suma, es un hecho que seguirán desarrollándose estudios y análisis con respecto a la creación de un nuevo órgano garante en materia anticorrupción, sin embargo, el andamiaje institucional creado desde el proceso de alternancia política en el año 2000, ha sentado las bases para continuar redefiniendo el modelo de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción que México necesita para mejorar su gestión pública y restaurar la confianza del ciudadano en las instituciones y en los servidores públicos. Por tanto, sería un error minimizar los avances normativos e institucionales con los que se cuenta hasta ahora, para sustituirlos por una estrategia de combate a la corrupción que aún no da muestras de elementos de coordinación institucional e intergubernamental con órganos como la Auditoría Superior de la Federación o el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos que están facultados en materias relacionadas con el combate a la corrupción, por tanto, pensar en la posibilidad de construir un sistema de integridad nacional debe considerarse como parte de los ejes estratégicos de la planeación nacional de desarrollo para el periodo 2012-2018.

Conclusiones

En México atravesamos por un proceso de reforma administrativa que corre el riesgo de ser aislado, carente de incentivos para establecer una cultura

²⁸ En los códigos penales aparecen como delitos relacionados con el tema de corrupción: abuso de autoridad; concusión; coalición de servidores públicos; cohecho; peculado; tortura; ejercicio indebido y abandono del servicio público; infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos; negociaciones ilícitas; intimidación; tráfico de influencias; enriquecimiento ilícito; incumplimiento de un deber legal; falsedad de funcionarios públicos; uso indebido de atribuciones y facultades; abandono de funciones; ejercicio indebido de funciones; enriquecimiento ilegítimo; delito de falsedad de los servidores públicos; ejercicio ilegal y abandono de funciones públicas; negación del servicio público; usurpación de funciones públicas; incumplimiento; anticipación, prolongación y abandono de funciones públicas; abuso de autoridad, intimidación y tortura; delitos patrimoniales de los servidores públicos; abuso de autoridad, incumplimiento de deber legal y tortura; desempeño irregular de la función pública; desvío y aprovechamiento indebido de atribuciones y facultades; delitos contra el buen despacho de la administración; negligencia en el desempeño de función o cargo; exacción ilegal, y otros.

de la legalidad y de colaboración interinstitucional e intergubernamental, para mejorar los procesos de gobierno y minimizar los riesgos de la corrupción en detrimento del desarrollo de la sociedad.

La creación de una Comisión Nacional Anticorrupción debe analizarse con sus reservas, evitando que con la creación de un aparato institucional de tal magnitud se presenten retrocesos, duplicidad de funciones y discrecionalidad del ejercicio del poder público para sancionar actos de corrupción.

En términos del marco jurídico vigente para la transparencia, la rendición de cuentas, las responsabilidades administrativas y la corrupción, hay que considerar que el Estado mexicano ha dado pasos importantes en términos normativos y aunque las limitaciones de la transparencia y la rendición de cuentas persisten, las bases ya existen, por lo que la preocupación actual debe consistir en generar condiciones institucionales y sociales para limitar las posibilidades de permanencia de la corrupción en las organizaciones públicas y en la cultura de gobernantes, servidores públicos y ciudadanos.

En México aún no se ha desarrollado un sistema de integridad nacional que permita articular a las instituciones de gobierno en la atención y prevención de los delitos de corrupción, cometidos por servidores públicos y por particulares, ni en relación con la promoción de una ética pública sólida comprometida con el servicio público de calidad hacia el ciudadano, por lo que a inicios de la administración 2012-2018, se debe valorar la posibilidad de concretar acciones en este sentido.

En suma, la definición de un órgano administrativo anticorrupción debe considerar en su diseño e institucionalización y desde una perspectiva innovadora para su desarrollo como parte de un sistema nacional de integridad, los siguientes aspectos:

- Eficacia institucional basada en un sistema de integridad nacional orientado a combatir la corrupción y fomentar la ética pública.
- Aparato normativo institucional que reduzca las debilidades institucionales del gobierno para el combate a la corrupción y la restauración de la confianza en el gobierno y en los servidores públicos.
- Políticas y programas anticorrupción basados en un sistema de integridad nacional.
- Identificar los componentes del círculo vicioso de la corrupción y minimizarlos a través de una cultura anticorrupción definida en el sistema de integridad nacional.
- Fortalecimiento institucional de los organismos existentes y, de ser el caso, creación de nuevas instancias coadyuvantes, evitar duplicidad de funciones y toma de decisiones con un alto nivel de

discrecionalidad, asegurar la imparcialidad de los órganos garantes en materia anticorrupción, transparencia y rendición de cuentas.

- Aplicación de reingeniería de procesos para el fortalecimiento operacional del Servicio Profesional de Carrera, a fin de minimizar los riesgos de corrupción cometidos en el ingreso al servicio público.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M. (2008), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México, Siglo XXI.
- Avendaño Eréndira y Mariana García (2012), “¿Cómo controlar la corrupción en México? Balance de las iniciativas partidistas para la creación de un nuevo órgano anticorrupción.” Centro de Análisis de Políticas Públicas, en: www.mexicoevalua.org/descargables/Como_controlar_la_corrupcion.pdf
- Becerril, Andrea y Víctor Ballinas (2012), “Aprueban PRI y PRD 4 mil despidos de la Alta Burocracia”. *Periódico Reforma*, México, 22 de noviembre.
- Cárdenas, Jaime (2010), “Herramientas para enfrentar la corrupción. En: Méndez Silva Ricardo. *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, pp. 11-78.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) *Evaluando el Desempeño del Gobierno Federal 2007-2012*.
- Cejudo, Guillermo y Sergio López Ayllón, “¿Un organismo anticorrupción? Opciones y riesgos”, México, *Este País. Tendencias y Opiniones*, Núm. 263, marzo de 2013, pp. 30-33.
- Gutiérrez Jiménez, Paulina (2008), *El derecho de acceso a la información pública una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, Colección de Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, INFO-DF.
- Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República, en: <http://www.redpolitica.mx/epn-transicion/documento-integro-propuesta-de-comision-nacional-anticorrupcion>.
- Jaime, Edna, Eréndira Avendaño y Mariana García. *Rendición de cuentas y combate a la corrupción: Retos y desafíos*. México, SFP.
- Mercado, Angélica y Omar Brito. “Aprueba Senado despido de 4 mil funcionarios”. *Periódico Milenio*, México, 21 de noviembre de 2012.
- Pacto por México*, consultado el 30 de enero en: www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf

- Portal, Juan Manuel. "Corrupción: Urge una visión integral", México, Suplemento Enfoque del *Periódico Reforma*, Núm. 981, 3 de marzo de 2013, p. 2.
- Ríos Cázares, Alejandra y Diego A. Angelino Velázquez (2010), "La rendición de cuentas gubernamental. Una propuesta para el análisis empírico de las entidades federativas." No. 4, CIDE-PNUD, p. 7.
- Salazar, Claudia (2012), "Impulsan reestructura de Secretarías". *Periódico Reforma*, México, 22 de noviembre.
- Sánchez González, José Juan (2009), "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana" En *Revista Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Volumen XVIII, número 1, semestre I.
- Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, No. 3, México, IFAI.
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2012* en: www.transparency.org
- Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción 2011*, en: www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/TABLA_SINT%C3%89TICA_DE_RESULTADOS_IPC_2011.pdf
- Vázquez, Rodolfo (2010), "Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos", en: Méndez Silva, Ricardo. *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 215-217.

NORMATIVIDAD

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Última Reforma *Diario Oficial de la Federación* de 9 de agosto de 2012.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. *Diario Oficial de la Federación* de 14 de junio de 2012.
- *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Última Reforma *Diario Oficial de la Federación* de 18 de junio de 2010.
- *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. *Diario Oficial de la Federación* de 2 de enero de 2013.

Revista de Administración Pública



José Juan Sánchez González. *La corrupción administrativa en México*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012.

Christian Arturo Cruz Meléndez

Cuando se habla de corrupción una de las imágenes más comunes que llegan a la mente es la del policía de tránsito que recibe un mordida, solicitada u ofrecida, a un ciudadano que violó o no el reglamento de tránsito; o la de un burócrata servidor público que recibe un soborno para agilizar un trámite lento o pasar de lado el cumplimiento de un requisito legal; o la de una juez que recibe una cooperación voluntaria para fallar en favor de una de las partes, sin que importe cometer una injusticia. Las situaciones descritas son ejemplos comunes y visibles de corrupción, pero el problema es más complejo que una mordida o soborno. Eso es lo que nos explica el Dr. José Juan Sánchez González en esta obra. En ella podemos encontrar elementos que para muchos pueden ser desconocidos.

En la parte histórica se nos muestra que la corrupción es un problema que tiene muchas caras, fundamentalmente son tres, que son la política, la administrativa —objeto de este libro— y la judicial. Se hace un recuento del problema de la corrupción desde la época del Virreinato, pero no sólo de forma enunciativa o descriptiva, sino con un análisis profundo del desarrollo del fenómeno de la corrupción.

Al leer este libro surgen reflexiones sobre la persistencia de la corrupción por más de cinco siglos, de una gran cantidad de intentos por combatir el problema —lo cual es una mérito que debe ser reconocido al autor, ya que realizó una recuento histórico que merece ser leído— y de cómo a pesar de estos intentos que van desde la creación de leyes, reglamentos, figuras jurídicas, visitadores, órganos de control e instituciones, la corrupción sigue presente y a veces en un doble juego de problema y de medio para el funcionamiento del Estado, mediante acuerdos, que implicaban actos de corrupción, como una privatización por ejemplo.

Asimismo, estos intentos de combate a la corrupción han traído problemas colaterales como la creación del aparato burocrático y el consiguiente aumento del gasto corriente, mayor tramitología que puede llevar a más corrupción. En suma, una obra que debe ser leída para la comprensión de este problema que nos aqueja como país.

En la Presentación el Doctor Ricardo Uvalle Berrones, argumenta sobre la importancia del estudio de la corrupción y de los aportes realizados para la comprensión de este problema.

En la Introducción el Dr. Sánchez González, nos dice que la corrupción no es privativa del sector público, sino que se repite también en el sector privado, aunque hace énfasis de que el núcleo del libro será la corrupción administrativa y establece tres puntos de partida: definir la corrupción, clasificar los tipos de corrupción, definir la corrupción administrativa, analizar las medidas de control que se han tomado y las causas de su fracaso, y por qué no se ha estudiado por completo la corrupción administrativa.

En la Primera Parte y Capítulo I, que podemos considerar como analítica y explicativa, se explica desde diferentes visiones el concepto de corrupción, sus implicaciones, así como sus consecuencias. La corrupción además no es una sola, existen distintos tipos, las cuales se clasifican y describen de manera esquemática.

Para definir la corrupción se utilizan los enfoques jurídico, económico, político, sociológico y moral, e igualmente de manera esquemática y ordenada se describe y expone la definición de distintos autores, haciendo un notable esfuerzo por explicar la amplitud del concepto, con ejemplos que facilitan su comprensión.

Así como la corrupción no tiene las mismas características siempre, tampoco tiene el mismo origen, por lo que se realiza la respectiva clasificación. Otro elemento importante señalado, son los actores que hacen posible la corrupción.

Posteriormente se hace la clasificación en tres grandes categorías: corrupción política, corrupción administrativa y corrupción judicial, diferentes una de otra, pero siempre unidas. La corrupción política, llamada también "criminalidad gubernativa", se define de forma sencilla como "anteponer intereses privados a intereses públicos". Posteriormente explica qué actores hacen posible este tipo de corrupción, da ejemplos y señala las consecuencias. El núcleo de la obra, la corrupción administrativa, que acompaña a la política, delimita a este fenómeno como propio de la Administración Pública. Se señalan también ejemplos y consecuencias de este tipo de corrupción, y para resumir la unión de la corrupción política

con la administrativa, escribe la frase “donde surgen políticos corruptos, surge la corrupción administrativa”.

Por último, la corrupción judicial que se da en el ámbito del mismo nombre, es igualmente grave, ya que el sistema judicial es un elemento de combate a la corrupción, por lo que debe ser un ejemplo de rectitud y apego a la ley. En este tipo de corrupción también se mencionan a los actores y circunstancias que la hacen posible y una explicación de las interpretaciones que puede tener este fenómeno.

El autor considera necesario diferenciar la corrupción individual de la sistémica. Obviamente la individual dependerá de cada persona y la sistémica es la institucionalización de prácticas indebidas, en este caso, en la Administración Pública.

Se enlistan y ejemplifican los efectos perversos de corrupción, que pueden ser económicos, políticos, sociales, culturales o morales, y se mencionan los elementos que llevan a la reflexión, como el hecho de ver a la corrupción como un “mal necesario”, por ejemplo, para el desarrollo económico.

Por último, se señala que las consecuencias negativas de este fenómeno han sido poco estudiadas, y los enfoques existentes para explicarlo no han sido suficientes, por lo que se presentan propuestas para llenar estos vacíos en la literatura y hace una propuesta esquemática, dividiendo en periodos históricos, desde el colonial hasta nuestros días, explicando para cada época los tipos de corrupción y los mecanismos de control, llegando a la conclusión de que han sido ineficientes y la corrupción administrativa en México, está lejos de controlarse o erradicarse.

La Segunda Parte de este libro que ya mencionamos como histórica, nos lleva hasta la época del virreinato y la colonia, marcando este periodo como el inicio del problema, contrario a lo que se puede pensar, que es un mal del siglo xx. Hace una mención del sistema de control de la corrupción en el periodo precolombino, en que el mal manejo de recursos podía ser castigado incluso con la muerte.

El Capítulo II explica los orígenes y antecedentes de la corrupción administrativa desde la época de la Nueva España, donde elementos como la división en clases sociales en favor de españoles peninsulares o la necesidad de enviar riquezas a la metrópoli España, propiciaban el surgimiento de la corrupción.

También en este periodo se da el surgimiento del complicado y extenso sistema burocrático-administrativo, mediante la creación de instituciones y marcos jurídicos que complicaban el control administrativo, fomentando

así los actos de corrupción. Se hace un recuento analítico de todos estos intentos de control, como leyes, reglamentos, juicios, visitadores, fianzas (antecedentes de las declaraciones patrimoniales actuales), órganos de control (antecedentes de las contralorías actuales) y Consejos que nunca cumplieron con el objetivo de evitar la corrupción.

En el Capítulo III se explica la corrupción administrativa del México independiente y, debido a la inestabilidad política, los problemas por las finanzas públicas muchas veces quebradas y los conflictos internos y externos, la corrupción siguió existiendo y aumentando. Los golpes de Estado y la lucha por el poder, y dos fenómenos como el aspirantismo y la empleomanía también favorecieron este fenómeno. Aun así se crearon instituciones de control administrativo, muchas de ellos basadas en los de la época colonial. En este capítulo también se hace énfasis en la inclusión del control interno en documentos fundacionales como las Constituciones y otros ordenamientos, de los que el autor hace una revisión y explicación. Este capítulo nos demuestra que la corrupción no puede ser combatida con un Estado débil y en condiciones de ingobernabilidad.

El Capítulo IV abarca el periodo de la Reforma, el Imperio y el Porfiriato. En la segunda mitad del siglo *xix* continuaron la inestabilidad política, los conflictos armados y las guerras contra potencias extranjeras. Aun así y de manera poco efectiva, hubo intentos de control de la corrupción administrativa. La nueva Constitución de 1857 incluía la clasificación de delitos de los funcionarios públicos. Hay que resaltar que en la época del imperio mexicano, en medio de luchas armadas se trató de regular la acción de las autoridades. En la república restaurada se crea un código penal que incluía un capítulo referido a delitos de los servidores públicos.

En el Porfiriato con la pacificación hubo continuidad de los cuadros administrativos y hubo mayor control de la corrupción, aunque el periodo de Manuel González fue de mucha corrupción y crisis económica. Al regreso al poder Porfirio Díaz, la corrupción administrativa de funcionarios medios se controló, pero aumentó la corrupción política en las élites de poder cercanas al Presidente, que buscaban mayor fortuna o mejor posición política. Aun así el porfiriato marca la consolidación de la Administración Pública.

La Tercera Parte de la obra corresponde al periodo revolucionario y el México institucional del siglo *xx*. El Capítulo V empieza con el movimiento armado de 1910 que culminó con el cambio del grupo político en el poder. La Constitución de 1917 emanada de esta lucha tiene un capítulo referido al control interno. Al terminar la revolución surgen dos fenómenos asociados a la corrupción, caudillismo militar y presidencialismo, en un periodo que busca la estabilidad y control, dejando de lado el combate a la corrupción, que es característica inherente del sistema. Ya con el partido hegemónico del siglo *xx* y la creación de instituciones, se hace énfasis

en la necesidad de la Contraloría, que se crea como Departamento y no como Secretaría, lo cual puede interpretarse como el poco interés que despertaba el tema de la corrupción o que fue minimizado. En este periodo de partido hegemónico se siguieron creando instituciones y marcos legales para controlar la corrupción, pero el problema no sólo seguía, sino que aumentaba junto con la burocracia que intentaba combatirla, como por ejemplo la creación de órganos de control interno.

El Capítulo VI parte de principios de los años 80 cuando se crean leyes como la de Responsabilidades de los Servidores Públicos o la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o la creación de la Contraloría ya como Secretaría, dada la necesidad de combatir la corrupción, aunque con pobres resultados y en medio de un cambio de modelo de Estado, que a su vez llegó acompañado de campañas de moralización de la vida pública. Es interesante la explicación de que el cambio de modelo económico trajo también un cambio en las formas de corrupción, motivado por las privatizaciones de empresas públicas. Ya en la última década del siglo xx y los últimos gobiernos del partido hegemónico, la corrupción no fue prioritaria y se englobó en los programas de simplificación administrativa.

En la Cuarta Parte se realiza un análisis de la corrupción administrativa en los gobiernos llamados de la alternancia. En el Capítulo VII, el autor vuelve a hacer un recuento de las acciones de estos gobiernos, que incluye también nuevas instituciones, leyes, campañas de prevención, índices de medición y sanciones. La Administración Pública mexicana hace suyos los valores de la honradez, transparencia y eficiencia. Además aparecen organizaciones del sector social como Transparencia Mexicana y se crea la Contraloría Social.

A pesar de esto la corrupción administrativa seguía imperando, al final del primer sexenio de la alternancia. En el siguiente, el tema del combate a la corrupción administrativa no fue prioridad, ya que el combate al crimen organizado fue primordial. En este periodo es relevante la Encuesta Nacional de la Calidad e Impacto Gubernamental 2011 que realizó el INEGI, con resultados poco alentadores, y no hay mayores acciones y resultados en contra de la corrupción administrativa.

Esta es una obra histórica, pero no sólo enunciativa, sino que a través del recuento de la trayectoria de la corrupción administrativa podemos darnos cuenta, que ésta ha sido una característica intrínseca que viene de origen y que ha permanecido, aunque no han sido pocos los intentos por combatirla, e incluso de manera desafortunada la corrupción administrativa ha sido vista con naturalidad y hasta como una necesidad.

También se aporta ese marco teórico-analítico para comprender a la corrupción de manera general, todos los tipos de corrupción, quienes son

los actores y en que espacios se da. Los corruptos no sólo son los malos funcionarios, también los empresarios que la usan para mover el sistema político y económico a su favor, o el ciudadano común que busca evitar una sanción o agilizar un proceso administrativo, que por más tortuoso que sea no tiene justificación evadirlo con un acto de corrupción.

Es de mucha utilidad para los administradores públicos en general, y es un punto de partida para nuevas investigaciones que ayuden a comprender y generar propuestas para atacar este problema, y para que comprendan el medio en el que se desenvuelven, la responsabilidad que tienen y las consecuencias negativas de la corrupción. Finalmente para cualquier ciudadano interesado en comprender este fenómeno del cual es una víctima, pero en el que muchas veces es cómplice y promotor. Algo que nos pone a reflexionar a todos.

Revista de Administración Pública



María del Pilar Alonso Reyes. *Políticas públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. Primer Lugar del XXXVI Premio INAP.

Álvaro Canseco Olivera

Este libro es el resultado de la investigación para obtener el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública y gira en torno la temática del fenómeno de las Pensiones en el marco de las Políticas Públicas.

Se aborda de manera crítica la implementación de las políticas públicas en materia de seguridad social, bajo un esquema del modelo económico del neoliberalismo, en el cual debido a sus principios rectores en busca de la maximización de la utilidad, deja desprotegidos a gran parte de la sociedad que no tiene posibilidades de acceder a este tipo de servicios, que en principio debe otorgar el aparato gubernamental.

La autora busca formular ejes de la reconstrucción de la seguridad social, asimismo hace un análisis comparativo entre dos enfoques de seguridad social de las pensiones por un lado las micropensiones y, por otro, la pensión universal. Se busca mostrar que estos modelos son expresiones de las formas de enfrentar los riesgos sociales: el individual y el colectivo. Postula que, para el caso de las pensiones, es más eficiente pensar en modelos universales no contributivos sobre los focalizados y contributivos.

La hipótesis principal presenta la idea de que el modelo neoliberal al ser el marco teórico de las políticas públicas de seguridad social, para el caso de las pensiones, generará en el futuro una intervención desventajosa y forzada del Estado para solucionar sus problemas, que costará muchos más recursos, en caso de no tomar medidas previsoras desde un principio.

Para contrastar esta hipótesis se hace una revisión muy concreta y crítica del enfoque neoliberal en las políticas públicas, principalmente en las consecuencias derivadas del seguimiento a las propuestas estipuladas

en el *Consenso de Washington*. Asimismo, rescata valores como la Solidaridad, la Equidad y la Justicia que se deben tomar en cuenta en un sistema de pensiones. Por otro lado pone sobre la mesa la dicotomía entre Universalización o Focalización de los servicios públicos, y pone en debate la efectividad de estos dos modelos.

Por otra parte se describe la teoría de desastres naturales como un enfoque para la explicación de los riesgos en la seguridad social, de esta manera se trata de demostrar cómo podría influir en la formulación de políticas públicas de pensiones en México. Para ello nos muestra cómo se encuentra estructurado el sistema de seguridad social y las principales modificaciones que ha sufrido en los últimos años.

Este análisis teórico se ve reforzado con una metodología de análisis de datos estadísticos que contempla variables demográficas, económicas y sociales, que nos ayudan a comprender cómo es que las políticas públicas de pensiones en México no tienen el alcance suficiente para satisfacer las necesidades de toda la población en situación de vejez.

Este análisis nos ayuda a entender el problema de no contar con un sistema de pensiones sólido ante una población que requiere del servicio de pensiones. Por otra parte, nos presenta la situación de las personas que no tienen la capacidad de ahorro y que no están contempladas por el sistema público de pensiones, y que por ello tampoco tienen la posibilidad de acceder a pensiones privadas.

Este estudio estadístico tuvo la finalidad de determinar el número de personas en México sin capacidad de ahorro para atender contingencias. La idea es que en un nuevo modelo se tome una opción distinta a la planteada por el neoliberalismo, y que los sectores involucrados participen de manera más decidida, sobre todo en el caso de las pensiones, enfatizó.

Uno de los puntos centrales de esta investigación es la presentación de una propuesta de modelo de sistema de pensiones que la autora denomina micropensión y pensión universal. Se presenta la viabilidad de la implementación de estas propuestas, con la finalidad de mitigar el problema de la marginación en la población en situación de vejez y puedan alcanzar condiciones mínimas de sobrevivencia.

Esta investigación cumple la función de socializar el conocimiento, de manera que incluso las personas no familiarizadas con términos muy técnicos y específicos en materia de pensiones, pueda comprender el texto. Asimismo nos presenta esquemas que apoyan en la comprensión del funcionamiento del sistema de pensiones.

Tal vez la sección más complicada para las personas que no están familiarizadas con el tema sean los modelos de cálculo actuarial de las

pensiones y de los seguros de vida, así como los costos de la pensión universal, sin embargo para ellos son presentados en el apéndice de manera específica estos modelos.

Después de analizar ambos modelos, y las ventajas y desventajas de la micropensión contra las pensiones universales, que si bien no pueden ser comparados directamente, porque corresponden a modelos actuariales y financieros diferentes, en realidad son dos formas de concebir y atender el mismo problema social.

La autora concluye que las pensiones universales presentan mayores ventajas, ya que, en primer lugar, se enfrenta al problema de la falta de ingreso durante la vejez, y establece un piso mínimo de recursos por igual a toda la población, constituyendo un primer pilar de ingresos en la tercera edad, con lo que se generan poblaciones más seguras, más sanas en el futuro, disminuye los niveles de pobreza extrema en la vejez y se revalora a la población de viejos en la sociedad.

El tema de las pensiones, sin lugar a dudas, es de interés general, lo que hace atractiva esta investigación, ya que forma parte de los servicios que debe brindar el Estado. De igual manera para los estudiosos de los asuntos de gobierno, este libro presenta un panorama de la situación actual del sistema de pensiones en México. La información vertida es el resultado de una extensa revisión bibliográfica, y es una investigación de calidad, distinguida con el Primer Lugar del XXXVI Premio del Instituto Nacional de Administración Pública.

Revista de Administración Pública

Humberto Polo Martínez. *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales.* México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
Segundo Lugar del XXXVI Premio INAP.

Anahí Gutiérrez Luna

Diversos estudios actuales se han centrado en el análisis del entramado institucional del gobierno local o municipal como parte de la construcción de la teoría de la administración pública. En sintonía con ello, el texto *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales*, ofrece una serie de propuestas para mejorar la administración pública comunitaria en la **arquitectura institucional del gobierno municipal** y facilitar la cercanía del ayuntamiento con la sociedad, avanzando en la descentralización y democratización del Estado mexicano.

La investigación parte del supuesto de que las autoridades auxiliares municipales configuran una forma de administración pública comunitaria en la arquitectura institucional del gobierno municipal, cuya importancia radica en facilitar la cercanía del ayuntamiento con la sociedad para propiciar el interés general. Dichas autoridades realizan funciones importantes de dirección, por lo que si se reconoce su estatus gubernativo en la Constitución, podrían constituirse como actores principales del desarrollo comunitario-municipal y garantizar el aterrizaje de políticas públicas con un enfoque de abajo hacia arriba.

En ese sentido, el objetivo de la investigación refleja una contribución teórica y empírica a la literatura actual. En primer lugar, establece un marco general que propicia el debate académico sobre la acción pública de las autoridades auxiliares municipales en el contexto del gobierno local, exponiendo propuestas viables para el mejoramiento y desarrollo del gobierno local mexicano, argumentando a favor de la constitucionalidad del cuarto nivel en la organización política del Estado.

¿Gobierno local = Gobierno municipal?

Por otro lado, la contribución empírica del estudio se materializa al analizar los componentes institucionales que rigen la acción pública de las autoridades auxiliares municipales en el contexto del gobierno local de cinco estados de la República, a fin de conocer el proceso administrativo en la comunidad local.

La primera parte de la investigación comprende el marco teórico-conceptual del tema, teniendo como base el carácter universal de la administración explicada desde la naturaleza comunitaria de los seres humanos. Posteriormente, una descripción del concepto administración comunitaria permite vincularla con la organización de las comunidades territoriales y funcionales, para concluir con una conceptualización de la administración pública comunitaria como unidad de estudio de la investigación. En la última parte del primer capítulo se presentan, además, las preguntas que guiarán el estudio, entre ellas se encuentran cuestiones en torno al por qué estudiar la administración pública comunitaria.

El segundo capítulo analiza los enfoques conceptuales a partir de los cuales se estudia el gobierno local: Uno de carácter polivalente y el otro relacionado al ámbito local con el municipio y con su gobierno de proximidad. Lo anterior da pie al estudio contextual del diseño institucional del estatus gubernativo-administrativo del ayuntamiento, que influye en la administración pública comunitaria. El capítulo concluye con un análisis de la organización política y administrativa del municipio, que constituyen los espacios territoriales donde se organiza y funciona la unidad de análisis de la investigación: La autoridad auxiliar municipal.

El tercer capítulo presenta una explicación de los componentes de la organización, elección y funcionamiento de las autoridades auxiliares municipales. Al respecto, se expresa que el diseño institucional de la acción de la autoridad auxiliar municipal presenta limitaciones que van desde la falta de estructuras orgánica y ocupacional, hasta la carencia de ingresos, lo cual afecta el cumplimiento de su objeto social, así como la eficacia para superar las necesidades comunitarias y garantizar la gestión territorial del ayuntamiento.

En el último capítulo de la investigación se estudia el andamiaje legal de cinco estados de la República, lo cual permite comprender por qué se constituyen como los casos más avanzados en materia de descongestión municipal a favor de una mayor proximidad con la comunidad. Los resultados del estudio permiten tomar en cuenta los avances observados, sobre todo en el estado de Campeche, como referentes para fortalecer la vida municipal y comunitaria del país.

El estudio implica una revisión de los ordenamientos jurídicos vigentes hasta 2012, lo que permite la comprensión del funcionamiento y diseño de los factores formales que inciden en la acción de la autoridad auxiliar municipal. Ello da pie a la realización de investigaciones que arrojen evidencia empírica sobre el carácter de las instituciones informales que determinan el funcionamiento de la administración pública comunitaria en aspectos económicos y de gestión pública territorial.

La parte medular de la investigación se compone de las conclusiones del estudio de los cinco casos, principalmente porque se propone un rediseño institucional al interior de la comunidad y del municipio, que debe implicar el reconocimiento constitucional de la comunidad local como cuarto nivel en la organización política del Estado, lo que la dotaría de personalidad jurídica y patrimonio propios, así como de un sistema de pesos y contrapesos en la interdependencia de las entidades territoriales de la comunidad política nacional.

Al acreditarse la comunidad local como una organización política, jurídica y social, también se cambiaría el actual estatus jurídico de su autoridad, pasando de ser una autoridad auxiliar municipal a un orden de gobierno inferior al ayuntamiento que pudiera denominarse gobierno comunitario. Las propuestas realizadas por el autor son viables en tanto que comprenden un cambio institucional gradual, que implica que el engranaje de la vida de la autoridad auxiliar sólo tenga que adaptarse, contribuyendo así a la estabilidad institucional necesaria en cualquier proceso de institucionalización en un régimen democrático.



REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

130

Volumen XLVIII, N° 1
(enero-abril 2013)

**Accountability and
fight against corruption**



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

Revista de Administración Pública



Presentation

The promotion of responsibility, transparency and accountability in Public Service is an important part of INAP's work. When discussing corruption we need to identify this phenomenon, its cultural patterns, its understanding, as well as legal and institutional strategies and policies carried out so as to raise citizens' level of trust of their government.

The latter is necessary to discuss the importance of transparency and accountability bodies; especially those in charge of the public agenda. Thus, they need to be redesigned to have a more efficient system in all levels of government.

Fighting and, above all, preventing corruption is one of society's greatest demands. The promotion of integrity needs all sectors (public, private, social and citizen) to reach an agreement and have a common strategy.

This is why this issue of the Journal of Public Administration presents research papers on the different aspects related to the fight against corruption and creating public policies. These papers will try to widen the comprehension of this phenomenon –especially the institutional and normative inclination of various public and social actors–, promote transparency and accountability to fight corruption in an effective manner. Maximiliano García Guzmán's *"Rule of Law and accountability"* states that accountability and the validity of the Rule of Law are important elements that shape the institutional bases of democracy. Based on this premise, he explores the interaction between both elements –which must to be efficient– and organizes the aspects that need to be present to establish its institutional bases, its scope and the need to include citizen participation in accountability practices.

José Juan Sánchez González presents the results of an investigation on the perception of corruption in Mexico. Two measuring instruments of two institutions Mexican Transparency (Spanish: Transparencia Mexicana) and National Institute of Statistics and Geography (Spanish: Instituto Nacional de Estadística y Geografía) dedicated to the collection of survey data

were used. This investigation shows reliable data on honest and corrupt procedures, services, behaviors, actions, costs and incident rates; which allows us not only to obtain useful information to consider their magnitude, but also helps people in charge of decision-making processes create specific actions and policies.

Gricelda Sánchez Carranza's *"Towards an articulation of accountability in Mexico"* analyzes one of the main challenges in the fight against corruption in our country. She analyzes carefully some of the key factors that affect, what the author considers to be, an open and participatory process of actors, institutions and public and private systems aimed at strengthening governance through the satisfaction of citizen demands. Her paper mentions Chile's experience, which currently has the best mechanisms to face this phenomenon.

Rommel C. Rosas writes a paper entitled "Transparency and public power in Mexico" establishes that society and government are both responsible for public issues; which need efficient information to know about decision-making processes, reasons to make such decisions and the impact they have.

The last article "The creation of the National Anti-Corruption Commission: Is it an administrative reform to fight corruption efficiently?" by Corazón Raquel Lozano González points out some observations regarding the creation of an anti-corruption body: its strengths and weaknesses as a public body to fight corruption efficiently. She also summarizes the basics of Public Administration reforms in Mexico, as well as the main characteristics of the anti-corruption administrative reform and reflects on the minimum elements required by public policies to fight corruption efficiently through an administrative structure proposed by the current government.

I am sure these papers will greatly contribute to the understanding of a problem which is discussed publicly nowadays: corruption—which has deep historical roots— and its relationship with transparency and accountability, strengths and weaknesses of public policies and the construction of institutions and functions to have better Public Administration in our country.

José R. Castelazo
President

Revista de Administración Pública



Corruption perception in Mexico. Measuring instruments and results

José Juan Sánchez González*

Introduction

Corruption is a research topic that has been popular in the past and is now popular once again. For the longest time, corruption was considered taboo (Villoria & López, 2009: 3). The vast economic liberalization and privatization programs which were promoted in the 1980s in developing countries and the post-communist world were supposed to dismantle the quotas from the import substitution industrialization and statism. Nonetheless, this did not happen as it was expected. Economies were privatized massively, market mechanisms were widely accepted, commercial and financial regimes were deregulated; nonetheless, all of the changes made to economic policies did not seem to have dissolved distributional coalitions (Schamis, 2009: 44). In fact, they seem to have been merely restructured.

From Russia to Argentina and from Mexico to the Middle East; economic reforms were made behind closed doors and thanks to opaque mechanisms, which lacked transparency. Mexico had at least two conspicuously opaque episodes; one the one ide we have the bank privatization process (Sandoval, 2009: 122).

On the other hand, we have the banking rescue of the Banking Fund for the Protection of Savings (Spanish: Fondo Bancario de Protección al Ahorro FOBAPROA) that later became the Institute for the Protection of Bank Savings (Spanish: Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

* Bachelor in Political Science and Public Administration from FES Acatlán, UNAM. Master and PhD in Public Administration from UNAM, obtaining the highest grade point average. Honorable mention for his three theses. Professor of the Division of Graduate Studies of the FCPyS (UNAM) and doctorate program of INAP. Research Professor of the Autonomous University of the State of Mexico, campus Zumpango. He is the author of works on this topic and won the INAP Award in 1997.

IPAB) (González-Aréchiga, 2009: 136). The study of corruption which was very popular under the modernization paradigm in the 1970s has made its triumphant return.

In Mexico, corruption is not something out of the ordinary. Alejandro Nieto said that corruption and Spain were joined to the hip, Mexico's case is similar: corruption has been part of the political regime in charge. Corruption has been its essence, its strength, the reason for its longevity and the reason for its collapse (Carbonell & Vázquez, 2003: 7). The people of Mexico reject corruption; they are tired of enduring it and demand that its rulers act firmly and decisively to stop this social and political hindrance (Roemer, 2003: 250).

Corruption is a phenomenon which has to be fought with specific policy measures to generate market or corrective mechanisms that create a virtuous circle to respect the law, make government actions more transparent and generate the appropriate conditions to give certainty to economic agents, promoting investment and economic growth.

In the study of Mexican public administration, administrative corruption is a topic which has been mentioned marginally and in the best of cases, as another variable in public administration's actions (Sánchez, 2011: 28). Despite the fact that there are several sources of study regarding State's organized activity, some scholars thought of it as an internal variable of the Mexican political system or as a dependent variable of other dominant political factors in the hegemonic or one-party regime. The results of the political alternation governments have also not been acceptable for citizens.

Based on these general considerations, the purpose of this essay is to analyze corruption perception in Mexico with the help of two measuring instruments: National Survey on Corruption and Good Governance (2001, 2003, 2005, 2007 and 2011) (Spanish: Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno ENCBG) carried out by Mexican Transparency (Spanish: Transparencia Mexicana) and the National Survey Government Quality and Impact (2011) (Spanish: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG) carried out by the National Institute of Statistics and Geography (Spanish: Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI). The first one is a historical series on the perception of corruption during the Vicente Fox Quesada's and Felipe Calderón Hinojosa's governments. The second one is the first survey carried out by a Mexican public body. Both of them have different coverage and measure different levels of government; results effectively show the way citizens see administrative corruption in our country.

This essay is divided into three sections. The first one includes different methods of measuring corruption: use of documents or opinion surveys.

The second one describes methodological considerations of the National Survey on Corruption and Good Governance (ENCBG), succinctly mentioning the most relevant results of citizen's perception of corruption. The third one analyzes methodological characteristics of the National Survey Government Quality and Impact (ENCIG), highlighting its results related to corruption perception and measures to improve paperwork procedures and public services. In the end, some ideas and conclusions are put forward.

I. Measuring corruption: controversy between corruption perception and its measurement

One of the greatest difficulties of this research on corruption has been the lack of sound empirical bases. Researchers have traditionally used two types of instruments to "measure corruption levels". Some have used written documents such as press releases, legal records and anticorruption agencies' reports. Others have used data from different surveys. Both instruments have strengths and weaknesses (del Castillo, 2001: 383).

Using documents to measure corruption levels has three advantages (del Castillo, 2001: 383-384). First of all, data collectors are usually not aware of the specific goal of the investigation they are working on; this is why data collected from archives are non-reactive and are potentially more exact than data from surveys. Secondly, if documents cover a specific event during a substantial period of time, it is possible to make a longitudinal and comparative analysis which can yield more reliable data. Lastly, analyzing documents is cheaper than investigating. The use of written records saves researchers the cost of raw data collection by themselves, as well as the cost of storage of bulky documents.

Nonetheless, the use of archives to measure the frequency of corrupt acts can be problematic. The disadvantages of using written documents have to do with the difficulties of proving their validity and reliability. The clandestine nature of corrupt acts makes it impossible to calculate them precisely through archive sources. Recorded data can be systematically partial and measurements derived from them can be questionable as valid indicators.

To avoid the disadvantages of using written documents, researchers interested in comparative studies of N number of cases can use surveys. The use of surveys eliminates the problem of the differences found in registration procedures, researchers can create the questionnaires, distribute them and add the raw data they wish to explore without having to depend on third parties to observe and record (del Castillo, 2001: 385). Thus, data collected through surveys can be compared more easily to measurements derived from national registries or newspapers. This is an

important advantage when dealing with a difficult concept to learn such as corruption.

Despite the advantages, there are few studies which compare several countries and use surveys. Firstly, measurements based on surveys face their own validity problems. When interviewees are asked how many times they have been forced to bribe public employees, they may not want to provide this information for fear of self-incrimination. Secondly, surveys usually have a high percentage of unanswered questions, which can lead to incorrect conclusions. People who do not provide answers can be systematically different from those who do (del Castillo, 2001: 385). Surveys provide valid information for a specific period of time, because they correspond to a specific situation.

In short, none of the instruments that measures corruption are problem-free and these difficulties have forced researchers to choose other alternatives (del Castillo, 2001: 387-392). Currently, the most frequently used alternative is the Corruption Perceptions Index (CPI) carried out by Transparency International (TI). This organization has become a source of ethical reform in public service and carries an updated record of most reform campaigns (Caiden, 2001: 245). In 1999, TI also carried out the Bribe Payers Survey (BPS), which is a measure of how willing a nation appears to comply with demands for corrupt business practices. The other index is the Bribery Index in Business Sectors (Spanish: Índice de Sobornos en Sectores de Negocios SSN), which mentions which kind of business is more prone to give bribes no matter where they are located. Indexes can measure two things: trends over time and relative positions to other countries. They do not measure the absolute amount of corruption of any country.

In Mexico, there is no tradition regarding survey to measure corruption perception. The first record we find to measure administrative corruption was during the first semester of 1996; an analysis of the behavior of the data collected by the national complaints and denunciations system, administered by the Administrative Development and Auditing Ministry (Spanish: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) from 1989 to March 1996 was conducted. This study showed that certain trends were maintained during the given period, with little variations. Most complaints dealt with specific institutions: Mexican Social Security Institute (Spanish: Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS), Department of the Federal District (Spanish: Departamento del Distrito Federal DDF), the Ministry of Tax and Public Credit (Spanish: Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP) and Federal District Attorney General (Spanish: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal PGJDF) (López, 1998: 218-219). Ever since this study was carried out, several actions were implemented to fight administrative corruption; and even though it was not a national survey, or an instrument to measure

perception of corruption, it was useful to implement actions that inhibited corrupt conducts.

Anti-corruption policies must be based on a precise knowledge of what happens within corrupt acts. Since the 21st century, surveys on corruption perception have been carried out with the help of measuring instruments. Firstly, Mexican Transparency carried out the National Survey on Corruption and Good Governance (ENCBG) which resulted in the Index of Corruption and Good Governance (Spanish: Índice de Corrupción y Buen Gobierno ICBG) in 2001, 2003, 2005, 2007 and 2010. Secondly, the National Institute of Statistics and Geography (INEGI) carried out the National Survey Government Quality and Impact (ENCIG) for the first time in 2011; published in 2012, it gives us relevant inferences regarding the way citizens' perceive corruption and its relationship with public services provided by different government levels. The following section includes a brief description of each one of the surveys, methodological considerations and most meaningful results regarding administrative corruption.

II. The National Survey on Corruption and Good Governance (ENCBG) and the corruption perception results

The National Survey on Corruption and Good Governance (ENCBG) was carried out by Mexican Transparency, the national chapter of Transparency International. For the first time, experiences and perceptions on corruption were measured using the same instrument. ENCBG registers corruption in public services provided by the three levels of government and other individuals (Transparencia Mexicana, 2001: 1-4). The first time the survey was conducted, it had the following methodological considerations:

- 13,790 people were interviewed in June and July 2001; the margin of error was less than 1%. In 2010, 15,326 homes were interviewed throughout the country.
- 72% of the interviewees were heads of household, 20% spouses and 8% an adult who lived in the same house.
- After conducting field tests and focus groups, the 38 most relevant public services were selected. In 2010, 35 paperwork procedures and public services were evaluated.
- Corrupt acts were registered when the interviewee declared he/she paid a bribe in exchange for some public service.
- The sampling design, logistics and measuring instruments were the same for every state and 38 services.
- Three companies were hired –Grupo de Asesores Unidos (GAUSSC), Pearson and Pulso Mercadológico– and were externally supervised by Applied Statistics

ENCBG resulted in the Index of Corruption and Good Governance (ICBG) thanks to data provided by heads of household which used this service.

ICBG was calculated nationally, for every state and each and every one of the 38 analyzed services. This index allows us to distinguish several variations in corruption level according to demographic, social and economic characteristics of the population. It uses a scale of 0-100, smaller numbers mean less corruption. ICBG is the result of dividing the number of times a service was obtained with the help of a bribe between the number of times the same service was used, multiplied by 100 (Transparencia Mexicana, 2001: 5-10).

ICBG alerts us to the danger of corruption in public management quality, paperwork procedures and services provided by or regulated by the State. This survey registers the frequency of occurrence of corrupt acts to obtain public services (Transparencia Mexicana, 2003: 1). It also allows us to evaluate the results of the fight against corruption and makes it easier to identify responsibilities and competencies from corruption levels which can be found in the provision of public services in the three levels of government or private companies.¹ These factors had not been measured before and the quality in the provision of public services was not known. It is the first historical series on the behavior of corruption in paperwork procedures and public services in the country. INCBG belongs to Vicente Fox Quesada's government (Transparencia Mexicana, 2005: 3). In 2005, 7 national low-incidence paperwork procedures were eliminated and 4 paperwork procedures were added thanks to the suggestion of state governments. This is how 35 governmental paperwork procedures were included (Transparencia Mexicana, 2006: 4).

In 2007, during Felipe Calderón Hinojosa's government, the same 35 public services provided by federal, state, municipal governments and licensed providers of public services were measured as in 2005 (Transparencia Mexicana, 2007: 2). In 2010, the 35 public services of 2007 were measured (Transparencia Mexicana, 2011: 2). The results of this historical series on corruption perception were:

Chart 1
National results by State, 2001-2003-2005-2007-2010

POSITION	STATE	INDEX				
		2001	2003	2005	2007	2010
1	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
2	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9

¹ Although it has been mentioned that: "This is an index which is not based on perception. It has, of course, in its database variables and items that have to do with attitudes, beliefs and other related topics; however, this index is strictly built on experience" (Bohórquez, 2011: 18). We think it should be considered as a perception's index which is based on the interviewees' experiences.

3	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
4	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
5	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5
6	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
7	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
8	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
9	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5
10	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8	6.7
11	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0	6.9
12	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
13	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
14	Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8	7.1
15	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0	7.6
16	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1	7.6
17	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1	7.6
18	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4	8.3
19	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
20	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4
21	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8.4
22	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	9.1
23	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
24	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7	10.2
25	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
26	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1	10.4
27	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
28	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
29	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4
30	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0	16.0
31	State of Mexico	17.0	12.7	13.3	18.8	16.4
32	Federal District	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
NATIONAL		10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

Source: Transparencia Mexicana. (2011). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007*. México. p. 2, p. 13.

In 2010, the four paperwork procedures which were improved were: “receive mail” (0.8); “connection or reconnection of electricity” (7.0); “pass vehicular inspection” (13.0); and “receiving support from government programs” (2.1). In contrast, there were some paperwork procedures which did not improve: “emergency room attention in hospitals or clinics” (8.7); “property tax payment” (0.7); “receive certificates or exams from

public schools” (7.0); and “get a credit or cash loan for home or business” (5.6) (Transparencia Mexicana, 2011: 2). Chart 2 shows national results for each paperwork procedure, the best and worst rated.

Chart 2
Resultados nacionales por trámite, 2001-2003-2005-2007-2010

No. 2007	Paperwork procedure	INDEX				
		2001	2003	2005	2007	2010
1	Property tax payment.	1.6	1.4	0.3	0.3	0.692
2	Apply for a scholarship.	*	*	1.5	0.7	0.744
3	Receive mail.	3.8	3.2	2.2	1.5	0.836
4	Process military ID / exempt military service.	3.9	3.0	3.0	2.0	1.544
5	Receive support or apply for government programs such as PROGRESA; PROCAMPO, milk, etc.	5.9	2.8	3.0	2.8	2.145
6	Telephone connection.	3.0	3.9	2.6	2.1	2.237
7	Get a registration number to attend an official school.	3.8	3.3	2.7	2.9	3.489
8	Introduction or regularization of services: water, sewer, streetlights, pavement, maintenance of parks and gardens, etc.	8.5	6.3	6.1	6.1	5.020
9	Get a credit or cash loan for home, car or business from private institutions.	5.0	3.2	3.6	3.5	5.608
10	Speed up the process or get a passport from the Ministry of Foreign Affairs.	6.4	5.1	5.4	3.0	6.360
11	Get a credit or cash loan for home, car or business from public institutions such as INFONAVIT.	9.4	8.1	8.1	7.0	6.367
12	Connection or reconnection of water and/or sewer services.	10.8	8.6	7.7	7.7	6.734
13	Connection or reconnection of electricity at home.	10.7	8.3	9.4	9.9	7.066
14	Get certificates or exams from public schools.	4.7	3.4	4.9	3.1	7.067
15	Speed up the process or get birth, death, marriage or divorce certificates from the Civil Registry.	10.0	7.9	6.7	6.6	7.117
16	Visit hospitalized patients outside the permitted times.	3.7	3.3	4.8	6.9	7.301
17	Start working for the government.	*	*	6.2	6.1	7.424
18	Ask for land use or other certificate from the Public Registry of Property.	*	*	7.1	3.8	8.040

19	Take urgent care or hospitalize a patient before time in a clinic or hospital.	4.3	2.5	5.7	3.2	8.679
20	Get a driver's license.	14.5	11.9	10.9	10.6	9.159
21	Request a permit to set up or open an establishment or business.	*	*	6.7	9.7	9.867
22	Regularize vehicular procedures: change of ownership, etc.	12.0	9.3	11.6	10.9	10.407
23	Get a license or land use permit.	10.1	9.2	9.8	10.0	11.327
24	Pass vehicular inspection.	14.5	11.5	13.3	17.1	12.984
25	Get a demolition, construction or alignment license or permit and official number.	16.8	13.2	13.9	15.1	13.072
26	Bring a case to court.	15.4	10.8	15.0	14.7	14.706
27	Get water from the municipal or delegational tanker truck.	12.9	11.3	10.7	14.9	15.301
28	Ask the municipal or delegational garbage truck to take away the trash.	27.0	24.4	22.8	27.1	21.973
29	Work or sell on the street.	18.7	16.0	23.4	17.5	22.919
30	Avoid being arrested by the Attorney General's Office / make a complaint, accusation or file a report / manage to get follow-up on a case.	28.3	21.3	23.6	24.1	23.226
31	Recover a stolen automobile.	30.3	26.0	28.9	24.0	24.644
32	Go through customs control, checkpoints or border ports.	28.5	25.8	31.3	28.8	28.306
33	Avoid traffic policemen from taking automobiles to the car pound / taking the car out of the car pound.	57.2	53.3	60.2	50.1	59.689
34	Avoid being ticketed or arrested by a traffic officer due to a traffic offense.	54.5	50.3	50.0	56.2	60.964
35	Park automobiles on the street in prohibited spaces controlled by people who seize them.	56.0	45.9	53.1	58.2	68.036
NATIONAL		10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

Source: Transparencia Mexicana. (2011). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007*. México, p. 14.

ICBG allows us to show quantitative data on the perception of corruption in Vicente Fox Quesada's (2001, 2003 and 2005) and Felipe Calderón Hinojosa's (2007 and 2010) governments in five major categories as shown in Chart 3.

Chart 3
Results of INCBG 2001-2003-2005-2007-2010

Year	INCBG	Corrupt acts	Average cost	Global cost (million pesos)	Income %	Income % (income: minimum wage)
2001	10.5	214 million	\$109.50	\$23,400	6.9%	13.9%
2003	8.5	101 million	\$107.00	\$10,656	7%	29.5%
2005	10.1	115 million	\$177.40	\$19,000	8%	24%
2007	10.0	197 million	\$138.00	\$27,000	8%	18%
2010	10.3	200 million	\$165.00	\$32,000	14%	33%

Source: developed by the author based on ENCBG (2001, 2003, 2005, 2007, 2010).

Since the historical series of INCBG by Mexican Transparency, the results of corruption perception are:

- INCBG show that in 2001, average was 10.5; in 2010 it slightly decreased to 10.3. In 2003 it was 8.5; however, in subsequent years it increased. Citizens' perception of corruption in all of the years the survey was conducted did not decrease, it kept on increasing.
- In 2001, corrupt acts rose up to 214 million; dropped to 101 million in 2003; 105 million in 2005; reached 197 million in 2007 and 200 million in 2010. From 2007 to 2010 there were 3 million more corrupt acts. There is a cycle that shows corrupt acts increase and decrease until they reach the first measurement. Corruption is a regressive tax which speeds up paperwork procedures of public services.
- The average cost of corruption constantly changes, although it has been on the rise. Average cost in 2001 \$109.50; it decreased to \$107.00 in 2003; reached \$177.40 in 2005; \$138.00 in 2007 and \$165.00 in 2010. This number is very much alike to the amount paid in property taxes per household (\$140.00); however, if everyone paid property taxes they would have access to street desilting, sewage and a lot more public services (Bohórquez, 2011: 22).
- This data shows that the cost of corruption is very high and bribery has increased. The cost of corruption is high for all citizens, for the middle classes and the poorest sectors.
- The global cost of corruption has increased throughout the historical series. \$23,400 million pesos in 2001; dropped to \$10,656 million pesos in 2003; spiked up to \$19,000 million pesos in 2005; \$27,000 million pesos in 2007 and reached \$32,000 million pesos in 2010. This last number equals two and a half times Durango's budget and two times Yucatan's one (Bohórquez, 2011: 23).
- The percentage of citizens who pay bribes to speed up paperwork procedures of public services has been increasing since the first measurement: 6.9% (2001), 7% (2003), 8% (2005 y 2007), and

14% (2010). These numbers are consistent with the aforementioned variable, it is obvious that the cost of corruption is increasing and has not been effectively stopped.

- The cost of corruption for people with an income under minimum wage shows an erratic behavior, although in the end it is still on the rise. 13.9% in 2001; climbed to 29.5% in 2003; slightly decreased to 24% in 2005; 18% in 2007 and climbed up to 33% in 2010. Thus, corruption has a greater cost for poor people because they have to give an important part of their meager income to pay bribes to access some public services.

Mexican Transparency mentions the lessons from the INCBG historical series (Bohórquez, 2011: 24-28). Firstly, there is no correlation between the ruling political party and the frequency of corruption; there is no correlation between the ruling party and the way they do it. Secondly, corruption is not a cultural or genetic problem of Mexicans. If it were a cultural phenomenon, everyone would behave homogeneously when facing paperwork procedures; but no, there is not direct correlation.

“(...) the index is that where there are systems that do not work, corruption works like any other epidemic; faulty institutions make corruption grow (...) where bad governments rule, corruption grows” (Bohórquez, 2011: 25).

INCBG is a valuable instrument to know citizens' perception of corruption in regards to paperwork procedures in public services; especially in states, the cost of corruption, number of corrupt acts and its consequences on personal income. Based on this brief income, INCBG analyzes an entire decade; people perceive that administrative corruption is increasing and not decreasing.

III. National Survey Government Quality and Impact (ENCIG) and its results on corruption perception

The National Institute of Statistics and Geography (INEGI) carried out in 2011, for the first time, the National Survey Government Quality and Impact (ENCIG). The latter presents citizens' perception on government performance in Mexico. This survey is the product of experiences and perceptions on services and public paperwork procedures offered by the three levels of government—including public security and justice services—of the population over 18 living in communities of over 100 thousand inhabitants. It provides elements for decision making processes of public policies (INEGI, 2012: 1, 9).

According to INEGI, ENCIG's design is based on the conceptual model of satisfaction surveys which are focused on the quality of paperwork procedures and public service and the way they satisfy citizens' expectations. It follows the model of Canada's satisfaction survey *Citizens*

First carried out by the *Institute for Citizen-Centred Service* which creates strategies to improve service provided by that country's government (INEGI, 2012: 9). Unlike the Canadian survey, ENCIG widens its thematic coverage by including topics such as corruption perception and other tools to formulate questions to guarantee the information is objective. ENCIG has the following methodological considerations:

- The survey evaluates 31 paperwork procedures and public services, 9 municipal or delegational, 12 state and 10 federal ones.
- The size of the national sample: 33,000 households.
- The questions were related to quality, accessibility, attention time, behavior and effectiveness of paperwork procedures and public services.
- On a scale from one to ten, 1 means lesser satisfaction and 10 greater satisfaction with paperwork procedures and services they have been in contact with.
- To explore experiences a list of specific paperwork procedures and services is used; this makes it easier to remember them and have more accurate answers.

The results of ENCIG 2011 are representative for the country's population over 18 years residing in urban populations of over 100 thousand inhabitants (INEGI, 2011: 1-20). The results are:

The national average score regarding the quality of paperwork procedures and public services is 8.1; Sonora's score (8.8) is the highest and Oaxaca's score (7.5) is the lowest. The paperwork procedures which had the highest scores were: "Enrollment to state college education" (8.5), "Regular electricity payment", "Enrollment to basic public education" and "Regular drinking water payment" all of which received an 8.4 score. On the other hand, the worst scores were: "State court procedures" (6.1), "Public services request (like paving or streetlights)" (6.0) and "Attorney General's Office procedures" (5.9). These scores can be found in the following chart:

Chart 4
Paperwork procedures and services with the highest and lowest scores

Level	Evaluation of paperwork procedures and services
Highest scores	"Enrollment to state college education" (8.5).
	"Regular electricity payment" (8.4).
	"Enrollment to basic public education" (8.4).
	"Regular drinkable water payment" (8.4).
	"Property tax payment" (8.3).
	"Tax returns filed with the Servicio de Administración Tributaria (Spanish: Servicio de Administración Tributaria SAT)" (8.2).

Lowest scores	"Land use permit" (6.4).
	"Customs paperwork procedures" (6.3).
	"Request for water tanker truck" (6.1).
	"State court procedures" (6.1).
	"Public services request (like paving or streetlights)" (6.0).
	"Attorney General's Office procedures" (5.9).

Source: Developed by the author (INEGI, 2012: 4).

The national problems citizens are aware of are: "Insecurity and crime" which is considered the most important one (69.2%), "Unemployment" (54.6%) and Corruption (52.5%). The fourth place is "Poverty" (39.9%), which means citizens think corruption is more important than poverty. See Chart 5.

Chart 5
Perception of States' most important problems

Problem	Percentage
Insecurity and crime.	69.2
Unemployment.	54.6
Corruption.	52.5
Poverty.	39.9
Poor government performance.	27.4
Poor attention at health centers and hospitals.	15.7
Poor enforcement of the law.	15.1
Poor quality of public education.	13.1
Lack of coordination between levels of government.	9.6
Natural disasters.	2.0
Others.	0.5

Source: Developed by the author (INEGI, 2012: 10).

In regards to the quality of public services, 67.2% thinks the quality of state public services is "Good"; 67.0% said this about municipal and delegational public services and 58.7% for federal public services. Federal public services got a lower score than municipal, delegational and state ones. The following chart presents these scores:

Chart 6
Perception of quality of public services by levels of government

Quality of public services	Perception			
	Very good	Good	Bad	Very bad
Municipal or delegations.	3.5	67.0	25.0	4.3
State.	1.9	67.2	25.5	3.3
Federal.	3.4	58.7	29.9	5.4

Source: Developed by the author (INEGI, 2012: 12).

The place where most people carried out their paperwork procedures for public services was a government office or treasurer's office (74.3%) and only 21.5% of them used other means such as e-government options (bank, supermarket, automatic machines and the internet). Only 0.9% of the population used the Internet. This data shows that there is an area of opportunity to continue promoting e-government, citizens must have effective and feasible means to communicate with the government through ICTs applied to public administration.

Citizens who went to a government office experienced some kind of problem in regards to their paperwork procedure or service (49.2%) and 77.1% faced other problems or "barriers" such as excessive requirements, long lines, visiting different windows or offices in far places. 47.7% faced "information asymmetries" and 9.8% had "problems with ICTs and other causes".² It is necessary to widen access to internet and improve e-governments in each government level.

The degree of citizens' satisfaction when carrying out their paperwork procedures was: 75.9% was "Satisfied" with the time they invested in carrying out said paperwork procedure or public service; 8.2% was "Very satisfied"; 12.6% was "Not satisfied" and 3.2% was "Very dissatisfied".

Basic public services which are "Very good / Good" are: "Electricity" (85.2%) and "Drinking water" (76.3%); the ones which are "Very Bad / Bad" are "Patrolling" and "Paving" (61.6%).

ENCIG' valuable contribution is the evaluation of the variable related to the perception of actions to reduce corruption. Actions which can promote improvement in paperwork procedures and public services are: "Penalize

² These "barriers" include excessive requirements, long lines, visiting different windows or offices in far places. Information asymmetries include lack of requisites and incorrect information. ICT problems and other causes refer to problems with telephone assistance, problems with webpages and other causes.

corrupt public employees” (97.0%); “Make it easier to file complaints and reports” (95.4%) and “Reduce requirements and promote the use of less paper forms” (92.5%). It is curious to note that better salaries are not an alternative to fight corruption. See Chart 7.

Chart 7
Actions to promote improvement in national paperwork procedures and services

Actions	Would help	Would not help
Penalize corrupt public employees.	97.0	3.0
Make it easier to file complaints and reports.	95.4	4.6
Reduce requirements and promote the use of less paper forms.	92.5	7.5
Extended hours for offices.	88.8	11.2
Measuring user satisfaction.	85.9	14.1
More public service offices.	81.6	18.4
Improvement of public service offices.	80.9	19.1
Public Service Telephone Attention.	79.6	20.4
Automatic machines and kiosks for procedures.	78.0	22.0
Single window.	74.6	25.4
Online-based procedures, services and payments.	65.5	34.5
Telephone-based procedures and payments.	56.9	43.1
Salary improvement for customer service staff.	54.6	45.4

Source: Developed by the author (INEGI, 2012: 7).

In regards to the frequency of corruption, data provided by ENCIG shows that most people (91.8%) throughout the country think corruption is a “Very Frequent and Frequent” practice in Police Forces; Political Parties (88.6%); Deputies and Senators (85.1%) and the Attorney General’s Office (81.8%). It is curious that business owner’s score is of 64.7%.

On the other hand, churches, the Army and Marine Corps have the following scores: 29.1%, 28.5% and 19.4%. According to these data, these organizations are seen as less corrupt. See Chart 8.

Chart 8
National Corruption Perceptions in different sectors

Sectors	Very Frequent	Frequent	Total
Police Forces.	66.2	25.6	91.8
Political Parties.	53.8	34.8	88.6
Deputies and Senators.	49.5	35.6	85.1
Attorney General's Office.	43.0	38.8	81.8
Business Owners.	21.6	43.1	64.7
Customs Offices.	28.8	32.7	61.5
Public Hospitals.	11.3	29.0	40.3
Public Universities.	10.1	28.1	38.2
Public Schools.	8.2	27.6	35.8
Churches.	7.0	22.1	29.1
Army.	7.4	21.1	28.5
Marine Corps.	4.3	15.1	19.4

Source: Developed by the author (INEGI, 2012: 5).

ENCIG shows that at national level, 34.3% considers that corrupt practices in municipal or delegational governments is "Very Frequent"; 35.2% for state governments and 37.6% for the federal government. Even though these numbers are very similar, the federal government is seen as more corrupt, followed by the municipal or delegational governments. See Chart 9.

Chart 9
The occurrence of corruption at different levels of government

Degree of occurrence	Perception			
	Very frequent	Frequent	Less frequent	Never
Municipal or delegational government.	34.3	48.1	13.9	1.1
State government.	35.2	47.8	13.2	1.2
Federal government.	37.6	43.9	13.5	1.5

Source: Elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 13).

According to the "Frequent" variable, perception of corruption is: local or delegational governments (48.1%), state governments (47.8%) and federal government (43.9%). See Chart 9.

On the other hand, ENCIG also shows those paperwork procedures or public services which citizens can access without giving bribes; that is, public services with a lower incidence of bribery. See Chart 10.

Chart 10
Percentage of people who carried out paperwork procedures or services without paying bribes –lower incidence– (part 1)

Paperwork procedure or service	No bribes	Bribes
Paperwork procedures to access state health services.	100.0	0.0
Enrollment in federal social programs.	99.9	0.1
Regular electricity payment.	99.9	0.1
Regular drinking water payment.	99.9	0.1
IMSS or ISSSTE affiliation and asking for appointments.	99.9	0.1
Property tax payment.	99.9	0.1
Enrollment to state college education.	99.8	0.2
Tax returns filed with the Servicio de Administración Tributaria (SAT).	99.6	0.4
Apply for a passport.	99.3	0.7
Procedures of the Federal Taxpayers Registry (Spanish: Registro Federal de Contribuyentes RFC).	99.3	0.7
Public services request (paving or streetlights).	99.2	0.8
Vehicles Ownership Tax Payment.	99.1	0.9
Connection of water and/or sewer services.	98.9	1.1
Enrollment to basic public education.	98.7	1.3
Home loan procedures.	98.6	1.4
Civil Registry document procedures.	98.5	1.5

Source: Developed by the author (INEGI, 2012: 14).

There is also a list of paperwork procedures or public services that have a higher bribery incidence, from 2.7% to 37.3%. These public services must help different government levels establish measures to improve and fight corruption. These public services are the ones most susceptible to corruption. See Chart 11.

Chart 11
Percentage of people who carried out paperwork procedures or services without paying bribes –higher incidence– (part 2)

Paperwork procedure or service	No bribes	Bribes
State driver's licence procedures.	97.3	2.7
Court procedures.	97.2	2.8
Vehicle registration process.	96.9	3.1
Connection of electricity.	96.8	3.2
Application for free of charges and encumbrances certificates.	96.3	3.7
Customs procedures.	95.5	4.5
Sell on the street permits.	91.7	8.3
Attorney General's Office procedures.	89.2	10.8
Request for water tanker truck.	87.9	12.1
Land use permit.	80.8	19.2
Parking tickets.	72.1	27.9
Traffic tickets.	64.6	35.4
Administrative offenses.	62.9	37.3

Source: Developed by the author (INEGI, 2012: 8).

This survey shows at a national level, 34% considers corruption will increase in municipalities and delegations in 2012; states' numbers are 34.6%. Mexicans think corruption is a permanent phenomenon; 41.0% consider it will stay the same in local and delegational governments and 41.8% in the federal government. See Chart 12.

Chart 12
How people perceive corruption will behave next year

Level of government	Perception			
	It will increase	It will stay the same	It will decrease	It will not exist anymore
Municipality or delegation	34.0	41.0	20.6	0.3
State	34.6	41.8	20.3	0.1

Source: Developed by the author (INEGI, 2012: 14).

Contributions made by surveys –ENCGB and ENCIG– on the way citizens perceive corruption in Mexico are very important because they allow us to analyze and know which public service are vulnerable to bribery. This is an important factor to fight administrative corruption in Mexico's three levels of government. Organized and systematic study of the existing types of administrative corruption will allow us to suggest alternatives to fight corruption in an effective way. In the short and medium term, Mexican public administration will have to create new useful proposals to control and punish corruption in order to make it disappear.

Conclusions

Measuring administrative corruption perceptions using surveys is a reliable way to help the decision-making process of every government level in order to create new public policies to fight corruption in Mexico. ENCGB's and ENCIG's results gives us important data on Mexican corruption:

- Corruption is the third most important problem for the Mexican population (52.5%), it is considered even more important than fighting poverty (39.9%). This information shows us how important the fight against corruption should be for the government of Enrique Peña Nieto (2012-2018) and its State policies.
- The number of corrupt acts committed while carrying out paperwork procedures of public services in 2010 rose to 200 million; they increased despite internal and external designs of institutional control, control, monitoring and auditing bodies.
- The global cost of corruption in 2010 reached \$32,000 million pesos; this is the money citizens give public employees of all government levels. This has a direct impact on heads of households' finances and makes them spend their money on things that are not a priority for their families.
- The cost of corruption is higher for heads of household earning less than minimum wage because they spent 33% of their meager income on this. Corruption in the poorest sectors becomes an endemic evil.
- The population thinks the most corrupt sectors are: Police Forces (91.8%); Political Parties (88.6%); Deputies and Senators (85.1%) and the Attorney General's Office (81.8%). The less corruptible sectors are: churches (29.1%), the Army (28.5%) and Marine Corps (19.4%).
- Corruption is "Very Frequent" in municipal, delegational (34.4%), state (35.2%) and federal (37.6%) governments.
- There are 16 procedures which citizens can access without giving bribes. However, there are 13 procedures which have a high frequency of bribery which have to be considered as top-priority to establish effective control mechanisms.

- In regards to the future of corruption, citizens think corruption will increase in municipalities and delegations (34.0%) and states (34.6%) in 2012. Corruption is a permanent phenomenon that will stay the same; numbers for local or delegational (41.0%) and federal (41.8%) governments will remain, if something is not done.

ENCBG and ENCIG are instruments to measure administrative corruption perception in Mexico; they will continue to provide useful information that will allow us to consider corruption's magnitude in our country. Both surveys' results should be considered as a starting point to get to know the phenomenon of administrative corruption and try to create new public policies to fight it.

Bibliography

- Bohórquez, E. (2011). *Presentación del "Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno"*. Serie Praxis, No. 142. México: INAP.
- Caiden, G. (2001). "Tendencias actuales de la ética del servicio público". In *Gestión y Política Pública*. Volume X, number 2. México: CIDE.
- Carbonell, M. & Vázquez, R. (coordinators) (2003). "Presentación". *Poder, derecho y corrupción*. México: IFE, ITAM and Siglo XXI.
- Del Castillo, A. (2001). "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". In *Gestión y Política Pública*. Volume X, number 2. México: CIDE.
- González-Aréchiga, B. (2009). "Transparencia en el rescate bancario: ¿problemas de agenda, corrupción, imperfecciones de mercado captura regulatoria?". In Sandoval, I. E. (coord.) *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México: Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. (www.inegi.org.mx retrieved on October 12th 2012).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). "Presenta INEGI Encuesta sobre calidad de trámites y servicios de gobierno". Aguascalientes, Ags., *Boletín de prensa, Number 358/12*.
- López, J. O. (coordinator) (1998). *Corrupción y cambio*. México: F.C.E., SECODAM.
- Roemer, A. (2003). "Análisis económico de la corrupción". In Carbonell, M. & Vázquez, R. (coordinators) (2003). *Poder, derecho y corrupción*. México: IFE, ITAM and Siglo XXI.
- Sánchez, J.J. (2011). "La corrupción administrativa en México: una aproximación para su estudio". In *Journal of Public Administration*. Volume XLVI, number 2. México: INAP.
- Sandoval, I. E. (2009). "Rentismo y opacidad en procesos de privatización y rescates". In Sandoval, I. E. (coord.) *Corrupción y transparencia*.

- Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México: Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Schamis, H. E. (2009). "Evitando la colusión, previendo la colisión: ¿Qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?" In Sandoval, I. E. (coord.) *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México: Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Transparencia Mexicana (2001). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
- Transparencia Mexicana (2003). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
- Transparencia Mexicana (2005). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Resultados 2001, 2003 y 2005*. México.
- Transparencia Mexicana (2006). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2005-2006*. México.
- Transparencia Mexicana (2007). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007*. México.
- Transparencia Mexicana (2011). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2011*. México.
- Villoria, M. & López, J. (2009). "Convenios y acuerdos internacionales relativos a la promoción de la ética pública". In *Buen Gobierno*. No. 6. México: Fundamespa.

Revista de Administración Pública



Towards an articulation of accountability in Mexico

Gricelda Sánchez Carranza*

Introduction

Vanquishing corruption entails an enormous and concomitant display of actors, it is an open and participative process of a network of public and private actors whose goals is to provide governance and satisfy service demands of the population in an honest and transparent fashion.

This article focuses on recognizing one of the most essential tools regarding this topic: accountability; which promotes a more informed society. The Mexican State must achieve its mission in a wholesome, plural and coordinated way. To mitigate corruption, this effort must be erected through tasks which bear fruits in a shorter period of time and increases Mexico's place in the fight against corruption world ranking.

This analysis presents some factors that affect the articulation of accountability in Mexico; however, it cannot be considered conclusive or definitive because part of the problem is human behavior and public ethics then become important. "Ethic asks systems to adapt themselves to the need of people and asks the latter not to sacrifice themselves on behalf of any system. The essence of ethics is human, personal, familiar and collective benefit; that is, common good".¹

This essay examines Chile's case because this country is one of the most qualified ones in Latin America and has implemented mechanisms to fight

* The author has a degree in Public Accounting from UNAM, a Public Administration master's degree from the National Institute of Public Administration and a teacher of the same institute. She is also the head of the Internal Control Body of the National Women's Institute (Spanish: Instituto Nacional de las Mujeres INMUJERES).

¹ Doctor Álvarez Bernal thinks the common good is the group of material, spiritual and cultural goods that help each person to achieve self-realization and help others do the same. See: Álvarez, M. E. (2008). *La ética en la función pública*. México: D.F. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. First edition. p. 63.

corruption, such as the organization and intervention of supervisors, who implement actions to stop this persistent evil.

Corruption

“Corruption is when regulated public function alters its course to satisfy private interests or to obtain money or rank benefits; or the violation of rules to satisfy private considerations. It refers to the execution of actions that contradict the State’s legal regulations and that stray from established normative criteria”.²

Corruption is a serious crime which weakens society; some of its consequences are:

- a) Hinders social and economic development, increases poverty by diverting national and foreign investment from places they are needed.
- b) Damages educational and health systems which diminishes society’s human rights’ basic conditions.³
- c) Undermines democracy by distorting electoral processes and damages governmental institutions which can lead to lawlessness.
- d) Increases inequality and injustice, damages the state governed by the rule of law and punishes crime victims through corrupt sentences.⁴

While writing this article, the former leader of the Mexican National Educational Workers Union (Spanish: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación SNTE) was arrested, she had “become one of the most important symbols of corruption and impunity in Mexico”.⁵ The decay of one of the most powerful Latin-American Unions does not stop with this arrest: “besides all of the money found in bank accounts in Switzerland and Liechtenstein, properties and hundreds of dollars spent in stores in the US; the greatest damage this leader inflicted was on Mexican children. What is the real monetary cost of kids that graduate primary school without knowing how to multiply?” The cost of ignorance is infinite. Entire generations of kids and youngsters have an uncertain future because their schools were political spoils for the SNTE’s and CTE’s elite. The fall of the former leader

² Ministry of Public Function. *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, Mexico. p. 69.

³ The scandalous and corrupt attitude of the former leader of SNTE has to be mentioned.

⁴ The United Nations Development Programme (UNDP) and The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) designated December 9th as International Anti-Corruption Day. See: www.yourcounts.org/ (retrieved on February 16th 2013).

⁵ Redes de Poder (2013, February 27th). “Peña Nieto pasará a la historia”, in *Reporte Índigo*, First Section. p. 3.

will not repair the damage or make the situation automatically better. But political will, will allow us to start creating”.⁶ This text justifies b), the way corruption affects the educational system.

On the other hand, in October 2012, José Manuel Gutiérrez Juvera member of the Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) Mexico Chapter stated: “the new government must protect Federal Public Administration from frauds through the consolidation and strengthening of an effective and efficient internal control system; he finally concludes that corruption in our country is increasing in public and private organizations”.⁷

It has been proven that countries that are not willing to be supervised by external bodies, those who isolate themselves to not be compared systematically using statistics or surveys are more prone to high levels of corruption.⁸

The Corruption Perceptions Index (CPI)⁹ for Mexico in 2012 was 34, it is now ranked number 105 in the world.

Chart 1
Mexico's CPI from 2001 to 2012

Mexico	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Position	51	57	64	64	65	70	72	72	89	98	100	105
Rank	37	36	36	36	35	33	35	36	33	31	30	34

Source: Developed by the author using data from: www.transparency.org (retrieved on February 16th 2013).

⁶ Hiriart, P. (2013, February 28th) “El daño de Elba”, en *La Razón*, First Section. p. 5.

⁷ Ortega, E. (2012, October 12th). “Carece gobierno de un eficaz sistema de control antifraudes”, en: *El Financiero*, Political Section. p. 2.

⁸ Reyes, F. (2009). *Corrupción de los ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia No. 1, Mexico: IFAI, 7th edition. p. 35.

⁹ The Corruption Perceptions Index (CPI) according to Transparency International classifies countries depending on the perceived degree of corruption that exists between public and political employees. It is a compound index; that is, survey of surveys. Data that has to do with corruption is obtained thanks to surveys conducted to experts and companies by various independent and accredited institutions. To form the CPI, questions related to abuse of public power in order to obtain individual benefits are formulated. For example, bribes given to public employees, irregular payments in public contracts, embezzlement of public funds or factors that prove anti-corruption policies are strong, including administrative and political corruption. The Corruption Perceptions Index scores countries on a scale from 0 (highly corrupt) to 100 (very clean). In 2012, 176 countries were scored, the complete results can be found in the following webpage: www.transparency.org (retrieved on February 16th 2013).

Accountability

The pillars of accountability are information, justification and sanction, although it is not common to have all three in the same proportion; however, sanction is the most important factor to enforce accountability.

On the other hand, public account presented to the Legislative Power has a specific normative framework; the ones being subject to inspection are those who execute public spending. To achieve transparency it is necessary to have the necessary information in an organized way in order to evaluate it.

Another important factor is control, understood as an inherent element of accountability, “we cannot have accountability if we do not have permanent control of what we inform”.¹⁰ Control can be internal; that is, within institutions in order to evaluate their administration, an effective mechanism to monitor exercised processes and public resources, the place where accountability and external control meet.

External control is exercised by the Legislative Power through the Superior Auditor of the Federation (Spanish: Auditoría Superior de la Federación ASF) which monitors the three Power of the Union’s accountability. After various examinations, ASF has determined seven areas of lack of transparency:

- 1) Public policies and programs that can be unrealistic (imprecise goals, lack of adequate information systems and/or lack of internal control).
- 2) Policies with imprecise goals (ambiguous goals that cannot be evaluated accurately)
- 3) Public policies that do not have objective or indicators (makes it impossible to evaluate the results).
- 4) Programs that do not have strategic indicators.
- 5) Anachronistic policies (which were created to solve structural problems, but when they face certain social phenomena they stop being valid).
- 6) Policies and information systems (there can be well-structured policies that lack information systems), and
- 7) Policies and control systems that lack the precision to support their mission.¹¹

¹⁰ Orci, A. (2012). “Rendición de Cuentas”, in Reyes, O. (Coord.), *Derecho y Administración Pública. Situación actual, perspectivas y propuestas*. Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 50.

¹¹ *Ibid.*, p. 51.

What can we do to bring down corruption? The Chilean Case, an example to bring down corruption in Latin-America.

In Mexico, internal and external controls coexist, which does not happen only in our country; in Chile both controls coexist and complement each other. This proves effective; their CPI is “clean”, in 2012 it ranked number 20.¹² In Mexico, internal control is carried out by the Ministry of Public Function (Spanish: Secretaría de la Función Pública SFP), the Internal Organs of Control (Spanish: Órganos Internos de Control OIC) and state and municipal Accountability Offices. External control is carried out by ASF, by the Congress Superior Auditor of each state; both controls coexist.

In Chile, internal control is carried out by the Council for General Government Internal Auditing (Spanish: Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno CAIGG),¹³ which receives help from the Ministry Audit Units (Spanish: Unidades de Auditoría Ministeriales UAM), which carry out the same functions as the public commissioners of SFP; however the Chilean ones have greater supervision attributions and of the technical work that is done by the Internal Audit Unit of the Executive (Spanish: Unidades de Auditoría Interna del Ejecutivo UAI) which is like OIC in Mexico. The external control is carried out by the General Accounting Office (Spanish: Contraloría General de la República CGR) which is the same as the Superior Auditor of the Federation; the head of the Chilean Office is the Comptroller General who is appointed by the President of the Republic and ratified by the Senate. CGR's actions are independent from all other Ministries, authorities and State offices; its main attributions are: “Monitoring the entry and investment of Treasury, municipal and public charity funds; verify the monitoring and judgment of account giving that has to be done by people or bodies that are in charge of institutional funds or goods”.¹⁴ Chile is a success case in the fight against corruption, it is important to mention that Chile has a National Accountability System which has approved criterion so that members of internal and external control; CGR, CAIGG, UAM and UAI can carry out their tasks.

Performance of ASF

In 2011, the results of the Public Account, issued by ASF resulted in 7,965 observations (Obs) thanks to 1,111 audits (Aud) and 9,865 actions:

¹² See: www.transparency.org (retrieved on February 17th 2013).

¹³ See: Decree of the creation of the Council for General Government Internal Auditing, 1997.

¹⁴ See articles 1 and 3 of the *Law of Organization and Powers of the Comptroller General of the Republic of Chile*.

CHART 2
2011 PUBLIC ACCOUNT

Type of Action	Number of Actions	
	Total	%
Recommendation (R)	5,312	54
Performance Recommendation (RD)	1,057	11
Clarification Request (SA)	409	4
Promotion of the Exercise of the Faculty of Tax Verification (PEFCF)	110	1
Promotion of Penal Administrative Responsibility (PRAS)	1,633	17
Observations Tender (PO)	1,202	12
Facts Report (DH) 1/	134	1
Fines	8	0
Total Actions	9,865	100.0

1/ Includes a complaint filed with the Federal Competition Commission for alleged unfair practices of suppliers of computing goods and services.

Source: Report of the Result of Supreme Audit of the Public Accounts 2011, p. 191

Chart 3
Concepts of Actions issued by ASF

ACTION	CONCEPT
Recommendation (Spanish: Recomendaciones R)	Pre-emptive suggestions issued by ASF or monitoring body or competent authority, aimed at correcting administrative deficiencies or irregularities and improve control systems.
Performance Recommendation (Spanish: Recomendaciones al Desempeño RD)	Intends to strengthen performance, public employees' actions and fulfillment of goals, objectives and the creation or strengthening of management and services.
Clarification Request (Spanish: Solicitudes de Aclaración SA)	ASF's instrument used to detect an alleged damage to the property that belong to the Public Treasury and ask clarification to the public body.

Promotion of the Exercise of the Faculty of Tax Verification (Spanish: Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal PEFCF)	Action through which ASF informs federal tax authorities about possible tax evasions detected when exercising its monitoring faculties; as well as arithmetic errors, omissions that appear in tax declarations, requests or notice to take appropriate action.
Promotion of Penal Administrative Responsibility (Spanish: Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria PRAS)	Thanks to these, ASF promotes before OIC the implementation of sanctions in accordance with the Federal Law of Public Employees' Administrative Responsibilities when regulatory provisions have not been fulfilled by public employees in the course of their employment, office or commission or when they have ignored a request made by ASF thanks to its monitoring powers.
Observations Tender (Spanish: Pliegos de Observaciones (PO))	Thanks to these actions, ASF can let the monitoring institution know about its economic, alleged damages or harm observations caused to the Federal Treasury or the treasury of federal public bodies; establishing net quantity and pointing out the alleged perpetrators or offenders. Giving them 45 business days to justify or repair the damage done to the Treasury; sends a notification stating that if said observation is ignored, the OIC will hold them responsible for any inflicted harm or damage.
Facts Report (Spanish: Denuncias de Hechos DH)	Thank to this action, the ASF informs the Office of the Attorney General about any irregularity found when exercising its monitoring functions that could be considered a crime due to the actions or omissions committed by public employees or individuals in the course of their employment, office, commission or activity.
Fines (Spanish: Multas M)	Monetary sanction imposed by the ASF to public employees and/or individuals when they ignore information requests.

Source: developed by the author based on data from the Meeting of Holders of the internal organs of control, to monitor ASF's observations-actions derived from the 2011 Report of the Public Accounts carried out by SFP on March 6th 2013. It can be found on the following webpage: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1399/13.pdf> (Retrieved on February 27th 2012).

Chart 4 presents the results in a detailed fashion:

CHART 4 SUMMARY OF OBSERVATIONS-ACTIONS ISSUED BY ASF REGARDING PUBLIC ACCOUNT 2011												
MONITORED BODY	AUD	OBS	TYPE OF ACTION								TOTAL	
			R	RD	SA	PEFCF	PRAS	PO	DH	M	Q	%
CHAMBER OF DEPUTIES	1	5	6			1					7	100%
SENATE	1										0	
LEGISLATIVE POWER TOTAL	2	5	6	0	0	1	0	0	0	0	7	100%
SUPREME COURT OF JUSTICE OF THE NATION	1	13	15		4						19	32%
COUNCIL OF THE FEDERAL JUDICIARY	2	26	25		4		12				41	68%
JUDICIAL POWER TOTAL	3	39	40	0	8	0	12	0	0	0	60	100%
INTERIOR SECTOR	10	75	61	24	24	1	17	1			128	3%
FOREIGN AFFAIRS SECTOR	4	12	4	12							16	0%
TAX AND PUBLIC CREDIT SECTOR	76	196	198	44	4	13	48	11	7	2	327	8%
NATIONAL DEFENSE SECTOR	7	29	29		3		13				45	1%
MINISTRY OF THE NAVY	3	5	5	1							6	0%
REPUBLIC'S ATTORNEY GENERAL SECTOR	3	7	7		2		4				13	0%
MINISTRY OF PUBLIC FUNCTION SECTOR	4	7	13				16				29	1%
PUBLIC SECURITY SECTOR	16	63	52	21	17		14	1			105	3%
AGRICULTURE, LIVESTOCK, RURAL DEVELOPMENT, FISHERIES AND FOOD SECTOR	19	274	101	49	61	13	151	100	69	2	546	13%
COMMUNICATIONS AND TRANSPORTATION SECTOR	59	210	103	57	64		30	9			263	6%
ECONOMIC SECTOR	9	67	40	33	11	1	6		2		93	2%
LABOR AND SOCIAL WELFARE SECTOR	3	20	8	13		0	3				24	1%
AGRARIAN REFORM SECTOR	5	77	25	24	6	10	25	35	28		153	4%
ENVIRONMENT AND NATURAL RESOURCES SECTOR	25	161	35	165	12	1	8	2			223	5%
ENERGY SECTOR	101	388	342	64	70	4	69	18	2		569	14%
TOURISM SECTOR	11	72	27	13	35		7				82	2%
SCIENCE AND TECHNOLOGY SECTOR	5	28	27	15			14	7			63	2%
PUBLIC EDUCATION SECTOR	34	320	159	205	19	16	68	13	5		485	12%
PUBLIC INSTITUTIONS OF SUPERIOR EDUCATION	10	78	86		2	3	29	8			128	3%
HEALTH SECTOR	19	231	187	213	27		24				451	11%
SOCIAL DEVELOPMENT SECTOR	7	59	31	50	6		13	3			103	3%
NON-SECTORIALLY COORDINATED BODIES	26	127	91	49	1	2	51	23	8	4	229	6%
EXECUTIVE POWER TOTAL	456	2,506	1,631	1,052	364	64	610	231	121	8	4,081	100%
BANK OF MEXICO	7	3	2	2							4	25%
NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION	1	3		3							3	19%
FEDERAL ELECTORAL INSTITUTE	1	4	4								4	25%
FEDERAL COURT OF FISCAL AND ADMINISTRATIVE JUSTICE	1	5	4				1				5	31%
AUTONOMOUS BODIES TOTAL	10	15	10	5	0	0	1	0	0	0	16	100%
FEDERAL EXPENDITURE (STATE TOTAL)	640	5,400	3,625		37	45	1,010	971	13		5,701	100%
GRAND TOTAL	1,111	7,965	5,312	1,057	409	110	1,633	1,202	134	8	9,865	100%

Source: Developed by the author based on the Report of the Result of Supreme Audit of the Public Accounts 2011. pp. 197-198

Q= quantity

CHART 5 SUMMARY OF OBSERVATIONS - ACTIONS ISSUED BY ASF OF 2011 PUBLIC ACCOUNT												
FEDERALIZED EXPENDITURE	AUD	OBS	TYPE OF ACTION								TOTAL	
			R	RD	SA	PEFCF	PRAS	PO	DH	M	Q	%
Aguascalientes	14	148	122			1	21	10			154	3%
Baja California Sur	16	168	117			1	21	33			172	3%
Campeche	17	78	55			2	8	19			84	1%
Chiapas	28	210	148		4		26	41			219	4%
Chihuahua	19	109	50			1	42	21			114	2%
Coahuila	20	162	132			1	11	24			168	3%
Colima	18	45	26			3	9	14			52	1%
Federal District	18	120	76		3		29	15			123	2%
AFSEDF-FAEB	1	3	1					2			3	0%
Durango	17	196	176				14	9			199	3%
Guanajuato	21	94	45		1		26	32			104	2%
Guerrero	22	243	160			6	27	58			251	4%
Hidalgo	23	236	172		2	1	40	33			248	4%
Jalisco	22	229	154		5	2	44	34			239	4%
State of Mexico	22	187	99		13		60	41			213	4%
Michoacán	18	230	109			8	67	52	2		238	4%
Morelos	18	133	83		1		32	26			142	2%
Nayarit	19	240	176			1	33	36			246	4%
Nuevo León	19	155	81		2		44	39			166	3%
Oaxaca	25	274	172		3	1	73	38			287	5%
Puebla	18	54	31				14	19			64	1%
Querétaro	19	183	155			2	26	6			189	3%
Quintana Roo	17	152	96				33	29			158	3%
San Luis Potosí	18	115	70			2	16	32			120	2%
Sinaloa	19	245	129			2	65	57	1		254	4%
Sonora	21	240	158			1	38	54			251	4%
Tabasco	18	63	53				7	9			69	1%
Tamaulipas	17	83	70				7	13			90	2%
Tlaxcala	20	236	195			1	26	24	1		247	4%
Veracruz	23	90	55		3	1	5	35			99	2%
Yucatán	32	292	174			8	80	58	9		329	6%
Zacatecas	18	181	117				34	35			186	3%
SHCP-FR	1	4	4				1				5	0%
SEP-FAEB-FAETA	2	13	18				1				19	0%
SS-FASSA	1	10	6				4				10	0%
TOTAL	621	5,221	3,485	0	37	45	984	948	13		5,512	100%

Source: Developed by the author based on the Report of the Result of Supreme Audit of the Public Accounts 2011. pp. 197-198

Q= quantity

On the other hand, Federalized Expenditure is resources transferred by the Federal Government to states, municipalities and boroughs of the Federal District according to the Fiscal Coordination Law (Spanish: Ley de Coordinación Fiscal LCF) and the Expenditure Budget of the Federation (Spanish: Presupuesto de Egresos de la Federación PEF).

Monitoring of ASF's actions from 2006 to 2010:

Public Account	Issued 1/	Death with	Completed Monitoring					In Process	
			Substituted by New Action	Dropped And solved by Appropriate Authority	Not Dealt with 2/	Total	%	Total	%
Recommendations									
2006	6,078	6,049	29	0	0	6,078	100.0	0	0.0
2007	6,176	6,140	0	1	35	6,176	100.0	0	0.0
2008	5,105	5,091	0	1	13	5,105	100.0	0	0.0
2009	4,568	4,502	0	0	66	4,568	100.0	0	0.0
2010	5,734	5,616	0	0	110	5,726	100.0	8	n.s
SUBTOTAL	27,661	27,398	29	2	224	27,653	100.0	8	n.s
Performance recommendations									
2006	606	606	0	0	0	606	100.0	0	0.0
2007	1,444	1,383	0	3	58	1,444	100.0	0	0.0
2008	1,191	1,191	0	0	0	1,191	100.0	0	0.0
2009	1,341	1,341	0	0	0	1,341	100.0	0	0.0
2010	1,201	1,195	0	0	6	1,201	100.0	0	0.0
SUBTOTAL	5,783	5,716	0	3	64	5,783	100.0	0	0
Total	33,444	33,114	29	5	288	33,436	\$100.0	8	n.s

1/ Includes operation movements

2/ Declaration issued by ASF in accordance with article 79, section 2, paragraph 4 of CPEUM and article 33 of LFRCF, because of the insufficiency or inadmissibility of the necessary elements to solve these actions determined by ASF.

n.s. not significant

Source: Report of the Result of Supreme Audit of the Public Accounts 2011. p. 199

On February 5th 2013, the Superior Auditor of the Federation, CPA Juan Manuel Portal Martínez stated before the Constitutional topics, Corruption and Citizen Participation Commissions of the Senate: "corruption must be addressed as a symptom or consequence of diverse and complex elements... public management must be based on transparency, accountability and respect for fundamental human rights principles". Based on the results of the 2011 Public Account and two audits carried out by the Legislative Power (one of them to the Chamber of Deputies and another one to the Senate); the ASF concluded there is still limited accountability in exercised resources of item 3991 related to allocations given to parliamentary groups which usually show lack of transparency.¹⁵

The head of ASF, stated that the following elements affect the current state of corrupt affairs: "Bodies that have the power to fight it, but have limited and unarticulated exercise; penal and administrative regulations that are not linked together within an unclear regulatory strategy; limited number of cases detected; even smaller number of cases presented before penal authorities; exercise of penal and judiciary actions that generate

¹⁵ Gómez, R. (2013, February 20th). *Reprueba Congreso en rendición de cuentas*. See: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/904753.html> (retrieved on February 20th 2013).

public distrust and a large portion of society which does not think fighting corruption is important. It is important to note that the current approach has to be restructured, so as to create an ample national anti-corruption system which can identify and monitor the specific responsibilities of each and every one of the authorities in charge of fighting it; a system which consequently implements, among others, effective control and monitoring processes, government reforms, continuous training and appointment of authorities based on their professional skills and competence".¹⁶

Towards an articulation of accountability

Transparency and accountability have become institutional spaces that allow citizens to value administrative institutions, demand more responsibility to the holders of Public Administration; that is politicians and administrators in charge of managing common issues (Castelazo, 2012 en Aguilera, 2012)¹⁷.

To fight corruption, the three powers of the Union are invited to be accountable: Executive, Legislative and Judicial and the three levels of government: local, state and federal. However, other actors are not to be forgotten: political parties, unions, service concession arrangement, autonomous bodies and universities.

This articulation must be based on the construction of a framework of legal rules that establish explicitly the openness of information without secrecy privileges. Corruption is a serious problem that envelops the elite of society and State, which is why we need knowledge, directive expertise and agreements to fight it.

Corruption includes individual and collective actions, which are in constant motion and which affect institutions even more. This is why alternative solutions must be strategic, quantifiable and efficient; coupled with agreements that promote a common agenda that strengthens cooperation, coordination and coresponsibility relationships among each and every one of the aforementioned actors. Ergo, fighting corruption will never be selective if law is enforced.

It is necessary to articulate accountability, which will have innovation as transversal element, at least in the following topics:

- A. Generate trust and apply codes of ethics in government tasks.
- B. Review the critical route of the General Law on Governmental Accountability.

¹⁶ Portal, J. M. (2013, March 3rd). "Corrupción: Urge una visión integral", in *Reforma*, Enfoque Supplement. p. 2.

¹⁷ Aguilera, R. M. (2012). *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*. Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 11-12.

- C. Build a National Monitoring System in the three Powers of the Union and three government levels.
- D. Review the National Anti-Corruption Commission Model.
- E. Review the operation of the Career Service Law in Federal Public Administration and strengthen the professionalization of public employees.

It is necessary for us to adopt innovation as culture on the threshold of the 2013 Davos summit; its thematic axis was “Resilient dynamism”¹⁸ and many speeches stated that innovation can contribute to fight corruption. In the 2013 Tax Reform course which was carried out by the SFP for OIC holders, one of the speakers mentioned Davos’ experience with innovation and shared a simple and ingenious practical example which was carried out in the Netherlands (its CPI was of 84 and occupies position number 9 at global level),¹⁹. Every six months, Dutch kids from basic education are asked to draw a picture that displays something they can do to improve their community. This picture is included in their parents’ tax returns; this model is innovative. It is an avant-garde effort that has undoubtedly contributed to the reduction of corruption and promoted the habit of accountability²⁰. The idea is to promote innovation and create opportunities to include it in our basic culture and our daily tasks.

A. Generate trust and apply codes of ethics in government tasks.

Actions that ensure the viability and strength of communities, “live” ones; that is, integrated, active, committed. Consolidate unions that give cohesion to society to achieve common interests²¹. A necessary would be to create trust. If there is no trust in institutions and people, governing will be expensive and difficult. That is why the Pact for Mexico is relevant; the following five agreements were included in it: “1. Society of Rights and Liberties; 2. Economic Growth, Employment and Competitiveness; 3. Security and Justice; 4. Transparency, Accountability and Fight against corruption and 5. Democratic Governability”.²²

Agreement 4: “Transparency, Accountability and Fight against corruption” is explained below:

¹⁸ See: <http://espanol.cri.cn/741/2013/01/24/1s268830.htm> (retrieved on January 24th 2013).

¹⁹ See: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (retrieved on March 2nd 2013).

²⁰ Mendoza, P. (2013, January 31st). *Curso Reformas Fiscales 2013*, carried out by Crowe Horwath Gossler, in the Ministry of Public Function.

²¹ The former president of Spain, José Luis Rodríguez Zapatero, stated that the “Pact for Mexico” is a major initiative which is made up by political parties of all ideologies in the country. See: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/906340.html> (Retrieved on February 26th 2013)

²² See: <http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Porto-Mexico-TODOS-los-acuerdos.pdf> (Retrieved on February 26th 2013).

4.1 Implement Financial Accountability Reform.

- The approved reform will be implemented to improve financial accountability in the three levels of government to establish common rules and approved mechanisms to guarantee citizens will be able to access information regarding public spending.

4.2. Reform to increase IFAI's powers.

- A constitutional reform will be promoted so that IFAI can become an autonomous constitutional body, with power over every level of government power to monitor the decisions of local bodies and be in charge of nationally relevant cases.
- State bodies will be autonomous, collegiate and specialized in transparency.

4.3. National Anti-Corruption System

- A national anti-corruption system will be created thanks to a constitutional reform, which will establish a National Commissions and state commissions in charge of preventing, investigating, giving administrative sanction and making report to appropriate authorities on corrupt acts. PEMEX and CFE will be closely monitored.
- A National Public Ethics Council will be created alongside authorities from the Mexican State and members of civil society to monitor actions to fight corruption.

B. Review the critical route of the General Law on Governmental Accountability.

It is necessary to think about the established time for the operation of the General Law on Governmental Accountability and its Harmonization,²³ especially at municipal level. Not every municipality has the minimum infrastructure –resources, consumable goods, ICTs– and lacks adequately trained staff; this is why a diagnosis needs to be made regarding the minimum requirements a municipality has to have to generate models and improve them until there is national coverage; we nowadays do not have objective viability to enforce this legislation. For this purpose, harmonization can be implemented in every state and the Federal District, public administration and three powers: Executive, Legislative and Judicial, so as to generate

²³ Harmonization: review, restructuring and harmonization of national current accounting models by adjusting and strengthening legal regulations, procedures that register operations, information that systems of government accounting have to generate and the characteristics and content of the main accountability reports. See: Article 4, Section I of the decree that helped issue the General Law on Governmental Accountability in the Official Journal of the Federation, December 31st 2008.

an accounting system that reduces the lack of transparency barriers and satisfies the needs of accountability and is auditable.

C. Build a National Monitoring System in the three Powers of the Union and three government levels.

The pyramid-like base the legal framework will rest on to give power and obligations to the National Monitoring System will be consensus. This is why 4th agreement in the Pact for Mexico is important, as we know politics are the basis for social change, which can help make accountability effective and contribute to a legality culture.

The building of a National Monitoring System “which is a set of structured and interrelated principles and activities that seek to establish an environment of effective coordination among all of the country’s monitoring bodies, in order to work under the same professional standard: equal ethical values, standards and technical capacities to let citizens know monitoring if the use of public resources will be done in a more organized, systematic and holistic way”.²⁴ A common technical language in regards to the evaluated context will be used –as well as practical examples of success cases– by those who work in auditing areas, those who develop technical auditing guidelines with the same elements for all public employees who work in that task, those who use ICTs to extract and analyze samples, explore databases and generate knowledge through expertise and those who make decisions in monitoring bodies.

D. Review the National Anti-Corruption Commission Model.

It is necessary to establish the different scenarios the National Anti-Corruption Commission will have in order to analyze the way said body can have more precision, coverage and operate better to yield results in a short-term period. In this sense, the following section presents –succinctly– some of the ideas some actors have had regarding this topic.

José Manuel Gutiérrez Juvera, states “instead of making the Ministry of Public Function disappear, the model can perhaps be improved; to remove function from Public Function is even worse”.²⁵

On the other hand, Juan Manuel Portal Martínez said: “In the end, if an anti-corruption body is established, we have to know it will not solve the problem we are facing. There are other elements that have to be taken care of. For example, it is necessary to deeply analyze and have a debate

²⁴ Speech given on February 5th 2013 by the Superior Auditor of the Federation, C.P.A. Juan Manuel Portal Martínez, before the Constitutional topics, Corruption and Citizen Participation Commissions of the Senate.

²⁵ Ortega, E. (op cit)

on the way the Internal Bodies of Control or preemptive audits should operate".²⁶ Besides, "control mechanisms can mean papers, padlocks or security cameras or sophisticated computer system. Bodies in charge of internal control are those who monitor and evaluate control mechanisms which have been adopted".²⁷ The suggestions made by all three parties are valuable; however, the term corruption must be defined. The current model of administrative responsibilities must be modified, ensure the independence of the anti-corruption body, the public body in charge of the sanctions has to be free from external influences thanks to appropriate responsibility profiles to exercise this function.²⁸

Eduardo Bohórquez and Luis Carlos Ugalde, heads of Mexican Transparency and Integralia think that the solution to fight corruption does not have to do with the creation of an agency or office, but a whole accountability system. Ugalde states that facing corruption means avoiding impunity, which starts by enforcing laws. On the other hand, Bohórquez thinks that the prescription of crimes has to be longer than five years; he explains that according to the studies carried out by his organization, the most important factor that promotes corruption is impunity. Eréndira Sandoval (coordinator of the Anti-Corruption Observatory of the National Autonomous University of Mexico) says it is obvious that the three main political forces of the country have an agreement to build this anti-corruption body; nonetheless, none of them have clearly established the goals of said body".²⁹

The president of the National Institute of Public Administration, José R. Castelazo, thinks that function creates the body, it is necessary for two strategies to be executed: the preemptive and the punitive one in a parallel and coherent manner. He also stated that the National Anti-Corruption Commission must be headed by one person for several reasons: a) to avoid politicization and the inevitable paralysis in the decision-making process; b) to make the decision-making process and implementation of policies easier; c) establishment of someone to head this commission, someone who has public service integrity and the necessary legal and moral forces; d) the head of the Federal Executive must appoint the head of this commission and the Senate must ratify it, and e) establish sub-commissioners according to their knowledge of certain topics. He also states that it is essential to bet it all on the professionalization of public

²⁶ Speech given on February 5th 2013 by the Superior Auditor of the Federation, C.P.A. Juan Manuel Portal Martínez.

²⁷ Speech given on February 5th 2013 by the Superior Auditor of the Federation, C.P.A. Juan Manuel Portal Martínez.

²⁸ See: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/historico/periodo-ordinario.html> (retrieved on February 28th 2013).

²⁹ "Expertos exhortan a crear sistema integral de rendición de cuentas". (2013, February 20th). *El Universal*, First Section. p. 6.

employees and emphasized the importance of institutional redesign and warns about the need to have a new distribution of powers that were prematurely given to the Ministry of Finance and Public Credit (Spanish: Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP) by the SFP. He also suggests the signing of a National Anti-Corruption Convention in order to make the government and organized society commit to the establishment of the philosophy, principles and goals to plan, implement and evaluate national anticorruption policies.³⁰

E. Review the operation of the Career Service Law in Federal Public Administration and strengthen the professionalization of public employees.

It is necessary to review the operation of the Career Service Law in Federal Public Administration (Spanish: Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal LSPCAPF) in order to promote administrative and workplace decentralization, flexible and diverse work contracts, promotion of efficiency and the fulfillment of goals thanks to the analysis of each and every one of the subsystems of this law. The Human Resource Planning subsystem assesses workloads, responsibilities, and differentiated processes, levels of command, incidence or direct contact with the public. Income Subsystem: asses the use of the exception assumption included in article 34 of LSPCAPF,³¹ which creates inequity. Professional Development Subsystem: establishes individual career plans by assessing the fulfillment of said plans and subsequent promotions. Training and Certification of Capabilities Subsystem: prioritize the creation and academic certification in order to form, service and yield results; management competency models must be aligned with the strategic plan of institutions. Performance Evaluation Subsystem: promote public employees' feedback which allows them to improve. Separation Subsystem: there must be a real monitoring of separation processes. Control and Evaluation Subsystem: like the Performance Evaluation subsystem it also deals with feedback as an improvement element.

According to Mario Alberto Fócil Ortega, to achieve continuous improvement which permanently generates "favorable impact on the performance of public employees, the improvement of government policies and modernization of public administration"³² the professionalization of public employees through specialized courses in prestigious institutions which deal with specific topics of government tasks is important.

³⁰ <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/senado.pdf> (Retrieved on February 11th 2013).

³¹ See: Article 34 of the *Career Service Law in Federal Public Administration*.

³² Fócil, M. A. (2009). "Servicio Profesional de Carrera en México de 'Esperando a Godot' al 'Gatopardo'". *Revista Buen Gobierno*, No. 6, January-June, Mexico. p. 153.

It is essential to know that without political will and the explicit recognition of the need to build a new work culture in the National Public Administration –especially in regards to the staff appointed to public service– it will be difficult to consolidate a reliable Professional Career Service in Mexico. The latter must be based on access and promotion due to merits and equal opportunities, impartial thanks to objective and transparent evaluations as well as quality professionalization to help fight corruption.

CONCLUSIONS

1. It is necessary to develop the Anti-Corruption Commission thanks to agreements and consensus that allow us to travel to solid ground and an accountability culture in the three powers of the Union and three government levels. Thus, it is essential to lay down a delicate weave, considering the Pact for Mexico, men and women who are capable of negotiating, have moral values and knowledge about the topics in order to discuss about the best model for said body.
2. The results of said consensus must force the actors that handle public resources have their sights set high to generate greater transparency in their government tasks, including political parties, unions, service concession arrangement, autonomous bodies and universities.
3. It is necessary to legally define the concept of corruption and establish the scope of monitoring bodies, including the National Anti-Corruption Commission.
4. Modern Public Administration is more open, interactive and strategic, said attributes also must be implemented to fight corruption.
5. Innovation can help fight corruption.
6. One of the mechanisms to fight corruption is the exercise of articulate accountability; that is, every actor must promote its mitigation.
7. It is necessary to establish the role the Preemptive Audit Units will play and clearly distribute the powers OIC had and still have so as to monitor control activities and determine one or more independent and autonomous sanctioning bodies to ensure the fair and effective implementation of sanctions.
8. It is necessary to review the System of Administrative Responsibilities of Public Employees of the three Powers of the union and three levels of government and modify it if necessary.
9. It is necessary to adjust LSPC and bet it all on the professionalization of public employees as an unavoidable element to reduce the scourge of corruption.
10. Ethics codes must be strengthened by leaders of Public Administration thanks to conduct regulations that strengthen internal and external perception of the professionalization of public employees in public management.

The integration of all these factors will contribute to the implementation of an accountability culture, beginning with strategic internal control levels, which will permeate operational-level public employees and will build decisive actions bridges to eradicate corruption.

BIBLIOGRAPHY

- Aguilera, R. M. (2012). *Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*. Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Álvarez, M. E. (2008). *La ética en la función pública*. México: D.F. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. First edition.
- "Expertos exhortan a crear sistema integral de rendición de cuentas". (2013, February 20th). *El Universal*, First Section.
- Redes de Poder (2013, February 27th).
- Fócil, M. A. (2009). "Servicio Profesional de Carrera en México de 'Esperando a Godot' al 'Gatopardo'". *Revista Buen Gobierno*, No. 6, January-June, Mexico: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.
- Gómez, R. (2013, February 20th). *Reprueba Congreso en rendición de cuentas*. See: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/904753.html> (retrieved on February 20th 2013).
- Hiriart, P. (2013, February 28th) "El daño de Elba", en *La Razón*, First Section
- Meeting of Holders of the internal organs of control, to monitor ASF's observations-actions derived from the 2011 Report of the Public Accounts carried out by SFP on March 6th 2013.
- Mendoza, P. (2013, January 31st). *Curso Reformas Fiscales 2013*, carried out by Crowe Horwath Gossler, in the Ministry of Public Function.
- Ministry of Public Function. *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, Mexico
- Orci, A. (2012). "Rendición de Cuentas", in Reyes, Ó. (Coord.), *Derecho y Administración Pública. Situación actual, perspectivas y propuestas*. Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública. p. 50.
- Ortega, E. (2012, October 12th). "Carece gobierno de un eficaz sistema de control antifraudes", en: *El Financiero*, Political Section.
- Portal, J. M. (2013, March 3rd). "Corrupción: Urge una visión integral", in *Reforma*, Enfoque Supplement.
- Speech given on February 5th 2013 by the Superior Auditor of the Federation, before the Constitutional topics, Corruption and Citizen Participation Commissions of the Senate.
- "Peña Nieto pasará a la historia", in *Reporte Índigo*, First Section. p. 3.
- Results of the Public Account 2011*, issued by Superior Auditor of the Federation. February 2013.
- Reyes, F. (2009). *Corrupción de los ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia No. 1, Mexico: IFAI, 7th edition.

LEGAL REGULATIONS:

Career Service Law in Federal Public Administration in the Official Journal of the Federation, April 10th 2003.

Decree of the creation of the Council for General Government Internal Auditing, 1997. Chile.

General Law on Governmental Accountability in the Official Journal of the Federation, December 31st 2008.

Law of Organization and Powers of the Comptroller General of the Republic of Chile.

Regulations of the *Career Service Law in Federal Public Administration* in the Official Journal of the Federation, September 6th 2007.

ELECTRONIC SOURCES:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1399/13.pdf> (Retrieved on February 27th 2012).

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/historico/periodo-ordinario.html> (retrieved on February 28th 2013).

<http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (retrieved on March 2nd 2013).

<http://espanol.cri.cn/741/2013/01/24/1s268830.htm> (retrieved on January 24th 2013).

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/906340.html> (Retrieved on February 26th 2013)

<http://www.inap.mx/portal/images/pdf/senado.pdf> (Retrieved on February 11th 2013).

<http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Porto-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf> (Retrieved on February 26th 2013).

www.transparency.org (Retrieved on February 17th 2013).

www.yourcounts.org/ (retrieved on February 16th 2013).

Revista de Administración Pública



Transparency and public power in Mexico

Rommel C. Rosas*

Nowadays we live in a context where society has become more and more demanding. The “halo” that surrounded an omnipotent authority—remember the theory of the Reason of State—and which experienced its glory during the “Cold War” has disappeared little by little to make way for a joint responsibility between society and government in regard to public affairs.

To make this joint responsibility more effective, it was necessary for society to know how public resources are used and about decision-making processes, reasons to make such decisions and the impact they have.

Thus, when we speak of The Right to Access Information (Spanish: Derecho de Acceso a la Información DAI) the first thing that pops into our head is the word Transparency; probably because some theorists see DAI as an essential instrument in Transparency as a public policy. Others might think transparency is a result of DAI; without transparency the right to access information would not exist, could not be exercised and it would just be a utopia.

Recently, transparency has been considered the basis of modern democracy, without it it would be impossible to know the way the government acts, and the same government would not be forced to be no accountable. Thus, the regulation of transparency has been an important step to build democratic policies in our country.

1. The Right to Access Information, the basis of Transparency

What is the origin of the Right to Access Information? We would never think of two of the most populated countries on Earth: ancient China and India.

* Political Scientist and Public Administrator. Head of the Center for the Development of Public Administrative Culture, INAP. President of the National Political Institute of Public Administrators (IPONAP).

The Chinese emperor was the owner of his subjects' lives because the only constitution that existed was his will; however, the Ching dynasty created the Imperial Censorship Bureau. This bureau was in charge of rectifying honesty and efficiency offences committed by the Empire's employees. Confucius's philosophy was a great influence in Chinese society—even the Emperor's behavior was inspired by it—and “[...] knowledge taught in the analects became essential to pass Imperial Exams taken on by every public employee of the Imperial Court.”¹

India had a book entitled “Arthasastra” by Kautilya (Century IV BC) who stated the need to have daily inspection of public employees' conduct so as to prevent them from embezzling money from the King. The author also mentions that “men are fickle by nature and... exhibit constant changes in their temperament. Their office and instruments they use, place and work schedule, the way they work, expenses and results have to always be supervised.”²

In the 18th century, twenty centuries later, Anders Chydenius, Swedish economist, priest and deputy fought against the current of thought that stated that state affairs were secret, this was known as the *arcana imperii*.³ He promoted the Freedom of Press and Right to Access Public Records Law, which was first of its kind and cutting edge at the time⁴ (published in 1766, ten years before the Independence of the United States and thirteen years before the French Revolution). This was a time when modern democracy was being conceptualized, it was an ideal that was not put into practice. The Chydenius Law was very strong when it was promulgated in the 18th century; however, it was not decisive in the configuration of the elements of every modern law that seeks to ensure access to public information for citizens. It is also noteworthy that said regulation was in force for a long time due to the fact that the Swedish society of that time used it wisely and public employees in charge of delivering the information to the public had good disposition (even King Gustav III promoted and protected it)⁵. This law also promoted Freedom of Press which also happened in our country when DAI was born.

¹ Lamble, S. (2002). “Freedom of information, a finish clergyman's gift to democracy”. In *Freedom of information Review*, No. 97, February. pp. 2-8.

² Kautilya. (2008). *Arthasastra: La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*. First Spanish edition. Mexico: UAEM-Miguel Ángel Porrúa. p. 204.

³ *Arcana imperii* or “secrets of the Empire” means not only State secrets, but also those unfathomable political mysteries known only by the political elite. Rodríguez, Jesús. (2008). “Estado y Transparencia: un paseo por la Filosofía Política”. *Cuadernos de Transparencia*, No. 04. Mexico: IFAI. pp. 13-16.

⁴ Ackerman, J. & Sandoval, I. E. (2008). “Leyes de Acceso a la Información en el mundo”. *Cuadernos de Transparencia*, No. 07, 2005. Mexico: IFAI. pp. 5-6, 13.

⁵ *Ibidem*.

Subsequently, as first doctrinal source, we have The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen promulgated by the National Assembly of France. Article 15 proclaimed: "Every community has the right to demand of all officials an account of their conduct."⁶ This meant the establishment, at least in Western countries, of the citizens' prerogative to supervise public employees and the latter's obligation to make reports of their work.

The second basic doctrinal source is found in article 19 of the Universal Declaration of Human Rights which states that:

"Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers".⁷

Ergo, the Right to Access Information is considered as "the prerogative people have to access data, records and all kinds of information of public and private bodies that exercise public spending and/or exercise authority, with limited exceptions established by law in a democratic society."⁸ That is, a person has the right to know what the government does and why; the petitioner can be anywhere in the world and does not need to disclose his personal information to ask for this information. This rule does not apply if the petition includes personal data or if the information is considered controversial.

One of the goals of DAI is to make Public Management more transparent as well as strengthening government's legitimacy through greater citizen trust; make citizens and the population exercise their rights and obligations and identify State's and government's strengths and weaknesses. These goals can be achieved thanks to the application of principles such as equal opportunities, non-discrimination, opportunity to access information and the appropriateness of it.⁹

⁶ *The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen. (1789)*. Retrieved from: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

⁷ On December 10th 1948, the General Assembly of the incipient United Nations, adopted the Universal Declaration of Human Rights as its own and proclaimed: "...this Universal Declaration of Human Rights as a common standard of achievement for all peoples and all nations, to the end that every individual and every organ of society, keeping this Declaration constantly in mind, shall strive by teaching and education to promote respect for these rights and freedoms and by progressive measures, national and international, to secure their universal and effective recognition and observance, both among the peoples of Member States themselves and among the peoples of territories under their jurisdiction. Retrieved from: <http://secint50.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

⁸ Villanueva, E. (2006). *Derecho de acceso a la información en el mundo*. México: Miguel Ángel Porrúa-IJ UNAM. p. 11.

⁹ *Ibidem*, p. 12.

We can say that DAI can be understood as the opening of public affairs so they can be scrutinized by the public, the generation of a “transparent” government that is not afraid the citizens will examine its actions and the involvement of the population to make it better. DAI empowers the population by transforming the citizens-government relationship and promoting effective accountability.¹⁰

The right to access public information is a universal human right. The universal subjects of said right are the people. When journalists and other citizens want to exercise it, they do it as individuals. This right is not classified for any social group; it is also not restricted to the country’s territory because it is not a political right which is restricted to the country’s population. The right to access information is a human right and therefore, a universal one.

2. History of Transparency in Mexico

The three last decades of the 20th century were defined by the rise of citizen participation in every area of the limited public life that existed; the government controlled most of the social actions it carried out, product of the so-called Welfare State. Different social movements generated a substantial change in the way decisions were made and their implementation. All of this would give birth to the 21st century where community would be the center of attention.

This happened in Mexico after the 1968 movement, which brought on the opportunity for young people to participate in politics. Subsequently, one of the consequences of the so-called “dirty war” was the first major electoral reform which would give birth to the Organizations, Parties and Electoral Processes Law (LOPPE). The latter officially recognized parties which were considered clandestine before this, such as the Communist Party. This electoral reform was strengthened after the 1988 questioned election which prompted the creation of the Federal Electoral Institute (Spanish: Instituto Federal Electoral IFE) that was first a part of the Ministry of the Interior and in 1996 as a citizenized body.

Constant violations to “normal” human rights committed in regimes where governments do not listen to their people and public space is concentrated

¹⁰ *Accountability* entails a sense of obligation. Account-giving seems to suggest a voluntary act, a generous concession in which the sovereign answers to the public voluntarily. Accountability, on the other hand, is compulsory account-giving. Additionally, account-giving (the obligation to do so) goes hand-in-hand with demanding accountability (the right to do so). Like power controls, the obligations of some people are the right of other; accountability takes into account both parties, the ones in charge of account-giving and the ones who demand it. Schedler, A. (2004) “¿Qué es la Rendición de cuentas?” *Cuadernos de Transparencia*, No. 3, IFAI. pp. 11-12.

in the authorities gave birth to the National Human Rights Commission in 1990. The latter is still in charge of protecting Constitutionally-given individual rights.

Original conception and the 1976 Reform

Ramírez (1976), mentions one of the constitutional principles that forces the Constitution to enumerate the rights of the individual who can be isolated beings or related to other individuals.¹¹ Considering the author's words, the first group includes: freedom of conscience and work and the second one entails religious, press and association freedom –among others–. We could also say that the right to access information is part of the two groups.

DAI is part of the two groups because of the political interpretation it has been an object of from its beginning. In this sense, we cannot separate Law from Politics and the other way around. Why do I dare say this? Both of them are an important part of the game of power and one helps the other to achieve an affective regulation that limits Politics, and the latter materializes Law through its effective application. As Diego Valadés says:

*“Legal order is intimately related to political order. On the one hand, rules define political form; on the other hand, political exercise updates the legal hypothesis. The most obvious point of that coincidence is seen in political decisions that become constitutional precepts and thus, erect themselves as the basis of the normative universe and the work of the State.”*¹²

The 1917 Constitution did not include DAI. Article 6 stated: *“The expression of ideas shall not be subject to any judicial or administrative investigation, unless it offends good morals, infringes the rights of others, incites to crime, or disturbs the public order.”*¹³ This article was not modified until 1976.

The first official documents which speak about access to public information date back to 1976 when José López Portillo, President of the Republic at that time, promulgated his Basic Government Plan (1976-1982)¹⁴ which read:

¹¹ Tena, F. (1976). *Derecho Constitucional Mexicano*. 14th Edición. Mexico: Editorial Porrúa. p. 20-21.

¹² Valadés, D. (1994). *Constitución y Política*. 2nd Edition. México: UNAM. México. p. 15.

¹³ *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. (2008). México: SEGOB. p. 585.

¹⁴ Burgoa, I. (2005). *Las Garantías Individuales*. México: Editorial Porrúa. p.p. 672.

"[...] The right to access information means overcoming the purely mercantilist view of the media. It also means renovating the traditional idea which understands the right to access information as the equivalent of freedom of speech; that is, freedom for the person who produces and broadcasts. This would ignore the right men have as recipients of the information.

*The existence of a real right to access information; enriches the knowledge citizens have to have a better democratic participation, to organize individual and collective conduct of the country according to their aspirations"*¹⁵

In the aforementioned quote, we can see that the Right to Access Information is seen as the solution to the attacks the media was subjected to after López Portillo came into power; we only have to remember his phrase *"I am not paying to get hit"*. Thus, the Government was in charge of giving the media the necessary information of the work being done.

In 1977, the Presidency sent a series of constitutional reforms which ought to lay the seed of the right to information so as to promote democratic culture where there was not a system of this nature. The Presidency sent the Congress of the Union the law initiative on political reform on October 4th 1977 which intended to modify 17 articles of the Federal Constitution; the Presidency's gesture of openness. Said initiative added one sentence to article 6 to guarantee DAI: *"The right to access information will be guaranteed by the State"*.

The ruling presented to the Chamber of Deputies by the Joint Committee on Governing and Constitutional Issue established that said reform would take place so that information wouldn't be distorted by those in charge of transmitting it to society, in other words the media. It read:

"If an acceptable general culture, political education and the chance to check and confirm transmission sources does not exist; information becomes deformed. The aforementioned conditions are far from belonging to the common people; ergo, there is the need to introduce the right to access information as a social right".¹⁶

¹⁵ Cabrera, J. in Burgoa, I. *op. cit.*, pp. 672 y 673.

¹⁶ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. (1994).* Volume 2, H. Cámara de Diputados, 55th Legislature. p.p. 388. This volume also presents the debate that took place in the Chamber of Deputies and the Republic's Senate about the 6th article's reform.

We can see that it seemed Mexican society lacked political culture; ergo, the media could misinform it about government actions. This is why the government would be in charge of “protecting” this right; this way the information would be true, objective and impartial. Logically, the initiative was passed and promulgated in the *Official Journal of the Federation* on December 6th 1977.¹⁷

Thus, DAI became enveloped between two actors: the government and the media. The writings of that time how that DAI’s “minor” rights (right to not be bothered because of ones opinions; to investigate facts [news], to investigate ideas; to receive opinion, news, ideas and broadcast them)¹⁸ had to do with the media because information (whichever it was) was transmitted to society by the media, which had some kind of social responsibility when doing so.¹⁹

The lack of this article’s regulation caused it to be used in diverse manners. Ignacio Burgoa’s work *Individual Rights* (Spanish: *Las Garantías Individuales*), speaks of a specific request for information –based article 6 and 8 of the Constitution– made to the Ministry of Finance and Public Credit to provide data on external debt. The information was denied, and an appeal was filed before a judge and later before the Administrative Courtroom of the Supreme Court²⁰, which concluded:

- “a) *The right to access information is a social right related to the freedom of speech; it was established thanks to the ‘Political Reform’ which means the State has to allow the regular manifestation of diverse opinion of political parties in the media;*
- b) *The specific definition of the right to access information will be given by secondary legislation; and*
- c) *It never was intended to have an individual right to allow any citizen, whenever he considers it relevant, to request and obtain specific information from State bodies.*”²¹

This ruling has two important points: 1) the need the Supreme Court mentions to establish secondary regulation for DAI, and 2) the fact that it was considered that the constitutional reform was not passed so that any citizen could freely request information from the government and obtain it.

¹⁷ Valencia, S. (1995). *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*. Mexico: Editorial Porrúa. 1st edition. p. 253.

¹⁸ Castellanos, J. J. (1978). *El Derecho a la Información*. México: Editorial Promesa. pp. 64-65.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 78-80.

²⁰ Burgoa, *op. cit.*, pp. 687-689.

²¹ *Ibidem*, p. 690.

From my point of view, this left citizens vulnerable and unable to exercise this right.

Nonetheless, the Supreme Court was not the only one that understood the need to have a secondary legislation to regulate article 6 of the Constitution. Besides Mr. Burgoa, various advocates of constitutional government such as Salvador Valencia Carmona establish that one of the great pending issues of the late 20th century was the regulation of this right so as to guarantee true and impartial information.²²

Regulation of article 6

Ernesto Zedillo's term saw the beginning of DAI's regulation and the creation of public policies regarding Transparency. The Compranet System was created to electronically inform about purchases made by the government. It is worth mentioning that this system, in President Fox's first years, was responsible for the fall of one his advisers because of the so-called "Towel-Gate".²³

In Zedillo's term, academic Sergio Aguayo –president of Alianza Cívica, A.C.– asked the Republic's Presidency, using DAI, for information regarding Presidency's accrued wages and reserved funds. Said information was denied and he turned to the Supreme Court of the Nation and subsequently to the Inter-American Commission of Human Rights; the latter declared itself incompetent. Thanks to the multiple appeals presented by the organization, the information was partially released, the numbers were less than credible and it was said that "citizens had no right to know this information".²⁴

When political alternation arrived in the year 2000, it was thought that it was the appropriate time to finally regulate article 6. Different civil society started negotiations, especially the Oaxaca Group, which ended when the Transparency and Access to Government Public Information Federal Law was published in 2002. Said law forces agencies and bodies of the three levels of government, as well as autonomous constitutional bodies to give citizens the information they asked for; except that which is considered reserved or confidential.

²² Valencia, S. *op. cit.*, p. 253.

²³ This was a famous case at the beginning of Vicente Fox's administration. Towels and luxury articles were purchased for the official home of the President and his family. These articles totals \$440,000 pesos; public opinion became unhappy with this situation. Our country's newspapers wrote about this on June 2001.

²⁴ Alianza Cívica. (2004). "La Controversia por el Derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo" in *El Derecho de acceso a la información en México: Un diagnóstico de la sociedad*. México: IFAI. pp. 9-20.

Ergo, as explained by José R. Castelazo, DAI and Transparency became public policy because the law acquired procedures to guide access to information, citizens also cooperated to implement it and an organization was created to guarantee the enforcement of Transparency and Access to Information Right, this organization is the Federal Institute for Access to Information (Spanish: Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI).²⁵

Once the Federation regulated Transparency and DAI, states started to do the same and created state legislation and bodies to guarantee the exercise of this right.

2007 Reform

Finally, to strengthen the country's Transparency, article 6 of the Constitution was reformed in 2007.²⁶ The following paragraph was added to article 6:

"In order to guarantee the right to information, the Federation, the states and the Federal District, according to their powers, shall be ruled by the following principles:

- I. All information in custody of any federal, state or local authority, entity or organ, is public. It may be reserved only temporarily due to public interest and according to the law. The principle of maximum disclosure shall prevail when interpreting this right.*
- II. Information regarding private life and personal data shall be protected according to law and with the exceptions established therein.*
- III. Every person shall have free access to public information and his personal data, as well as to their rectification, without the necessity to argue interest or justification.*
- IV. Free mechanisms to access information and review procedures shall be established. These procedures shall be formalized before specialized and impartial agencies, which shall have operational, managerial and decision making independence.*
- V. Government agencies shall keep their documents in updated administrative files, and shall disclose, through electronic media, the complete and updated information about the indicators of their management and the use of public resources.*

²⁵ Castelazo, José R. (2003). "La gestión pública de la Transparencia" in *Journal of Public Administration*, No. 107, México: INAP.

²⁶ IFAI has compiled all of the information related to the reform of this article, it is interesting to read the motives the Chamber of Deputies had. *Reforma al artículo 6° Constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*. (2007). México: IFAI.

- VI. *The law shall establish procedures for governmental agencies to disclose information concerning the use of public resources paid to natural or artificial persons.*
- VII. *Failure to comply with these dispositions shall be penalized according to the law."*

The main characteristics of this reform are:

- Maximum disclosure: All information in custody of any body of the three levels of government is public. It may be reserved only temporarily due to public interest and according to the law.
- The protection of private life and access to personal data only by the interested party.
- The autonomy of the agencies that protect Transparency, so as to ensure their impartiality.
- Local laws shall implement the measures necessary to assure that municipalities having more than 70,000 inhabitants have their own electronic systems to access information from anywhere in the country and the world.

The 2007 Reform provided an opportunity to homogenize the country's Right to Access Information, due to the fact that each state interpreted it differently –and still does–. This is why we had advanced Transparency laws in some states, like the Federal District, and some laws that were not so advanced.

Nowadays, the Legislative is "cooking" a new constitutional initiative. It is currently being discussed in the Chamber of Deputies' commissions.

This new initiative plans to create an autonomous body to protect the Right to Access Information, which would interfere in the three Powers of the Union and autonomous constitutional bodies; except, of course, the Supreme Court of the Nation, which would be in charge of supervising and resolving Transparency matters, as long as it rule against the individual. An essential element of this reform is its ability to attract revisions in process from state institutes which can be classified as issues of general interest to the Nation by commissioners.

Another essential aspect of the reform can be found in the creation of two new laws: General Law of Transparency and Access to Public Government Information and a Federal Law. Without a doubt this can be a big step, as long as its implementation process maintains the spirit of access to information: *knowing what the government does help us have better citizens and authorities who are aware of their social responsibility.*

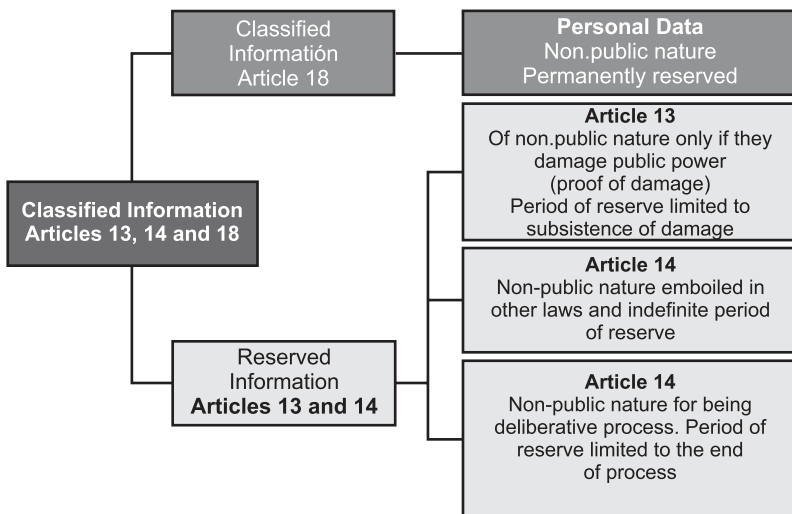
As Sergio López Ayllón says: *"the constitutionalization of the Right to Access Information has important implications because it forces authorities*

to enforce and obey it; it also gives citizens the means to demand its enforcement.”²⁷

3. Federal Law of Transparency and Access to Public Government Information

The promulgation of the Federal Law of Transparency and Access to Public Government Information (Spanish: La promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LFTAIPG) in June 2002 modified the situation in which citizens had a difficult time accessing public information. It is based on the idea that all government information is public and that every public employee should be accountable to citizens. Information classified as restricted shall be appropriately justified and people who request this information need not to argue interest or justification.

LFTAIPG is a powerful tool that helps transparency and it has also become an international example. It provides a list of obligations that every government office and body should obey and observe. It has filled an institutional void by putting forward a proposal to create an autonomous institution in charge of monitoring its enforcement: Federal Institute for Access to Information (IFAI). IFAI is in charge of guaranteeing access to government information, promoting a transparency and accountability culture in public employees of the Federal Executive Power and protecting citizens’ personal and private data. The following chart shows what kind of information can be classified as reserved or confidential, respecting constitutional respect for privacy and in accordance to individual rights:



Source: Developed by the author based on LFTAIPG.

²⁷ López, S. (2009). “El acceso a la información como un derecho fundamental en la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana”. *Cuadernos de Transparencia*, No. 17, México: IFAI.

LFTAIPG defines all government information as public and forces all government offices and bodies to favor the “disclosure principle” over the reserved one. Each body has to publish all of its information regarding its functions, budgets, operations, staff, wage, internal reports, contracts and subventions in a routine, periodic and understandable way. It gives citizens the right to request information that has not been made public yet and take actions in court against each body that denies information.

In general term, LFTAIPG’s goals are making public management more transparent, promote government’s accountability and contribute to the democratization of Mexican society. It has interesting innovations, such as the fact that information cannot be considered confidential if it deals with “severe violations” of fundamental rights or crimes against humanity. On the other hand, the world now lives in the global village and informatics network era so the government should promote the flow and dissemination of information. Mexican legislation forces government bodies to have an internet site with all of the necessary information available.

This law has become a mechanism to fight political and administrative corruption. The disclosure principle allows the allocation of public responsibilities, identification of those who execute decisions and government functions. It can also be used as an instrument to know and evaluate public policies, improve the level of debate on its design, content and impact. When all public employees are obligated to be accountable they can help build a new relationship between rulers and the ones they rule and promote the country’s democratic consolidation.

Legislations of several countries include the creation of autonomous bodies in charge of monitoring the observance of this law.²⁸ This is why IFAI –created as a body dependent on the Federal Executive Power– started to operate in 2003 and was in charge of enforcing LFTAIPG –in the Federal Executive Power– promoting and disseminating the right to exercise access to information, solve requests which had been denied and protect personal data held by government offices and bodies. It is also expected to spur a cultural transformation by putting government management and public employees under critical and constant social scrutiny.

IFAI has operational, budgetary and decision autonomy which gives it great strength and independence in contrast to other Public Administration bodies. It is also authorized to unrestrictedly know all of the information held by any government office or body; even if it is confidential or reserved information which is great responsibility. This power allows it to ensure compliance with the law and it also avoids that certain information can remain classified as confidential.

Government bodies are helped by IFAI to establish criteria for its reserve, training and technical support to post information and answer requests;

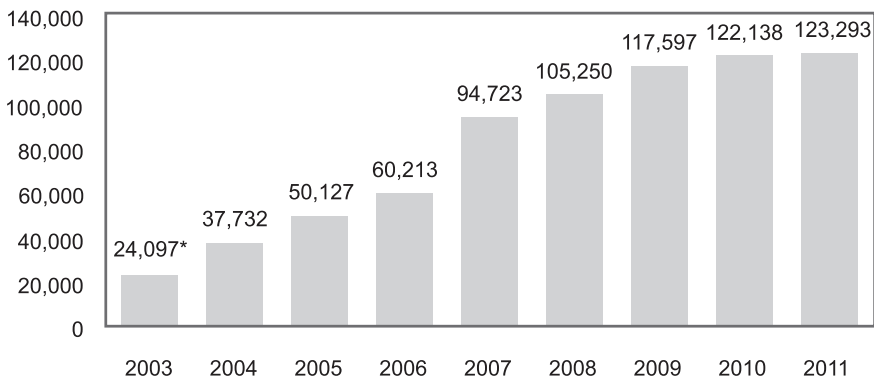
²⁸ Ackerman, *op. cit.*

creating guidelines regarding the handling of personal data and also notify internal accounting offices of LFTAIPG infractions. IFAI gives guidance on search, review and development processes for those who request information. IFAI is also in charge of preparing an access guide to federal information; create an annual report on the government's response capabilities regarding information requests made by society to be given to Congress and educate citizens and public employees on this subject. IFAI's work also includes supporting and increasing public's trust in institutions and activating formal accountability mechanisms. Nonetheless, legislation does not establish that IFAI's sessions and deliberations have to be public; this is an important element that has to be examined and improved to develop better transparency bodies.

One can imagine that a more transparent State is a more efficient one. This can be seen, on the long run, on the strengthening of public funds and the economy in general. According to several studies, corruption costs various percentage points of GDP, resources that could be used to promote productive and social activities. Thanks to LFTAIPG and IFAI, businesses and citizens can be aware of their public life rights and obligations. Transparency and access to information are two of the most important tasks of the "second phase" of democratic expansion and consolidation in Mexico.

After almost eleven years of the passing of LFTAIPG and ten years after citizens acquired the right to access public information, these are the results of the impact this policy has had:

REQUESTS TO ACCESS INFORMATION
Number of requests to access information (2003-2011)
Data up until December 31st 2011



* Cifras del 12 junio al 31 de diciembre de 2003

Source: 9th Work Report, IFAI.²⁹

²⁹ IFAI. (2012). 9° *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2011*. Mexico. p. 20.

We can see there has been a substantial rise in access to information requests. In 2003, 24097 of them were made; however 123,293 of them were made in 2003³⁰. This represents a 500% growth thanks to the impact and implementation of this Law; it also shows its credibility also grew. We can also see there are more requests are made in electoral years; this can be interpreted in various ways. Nonetheless, the population is interested on how resources are used and if they are being used for electoral purposes.

The way of requesting information demonstrates the importance and transcendence of electronic means, even when our country still faces challenges regarding this topic. The following graph shows how people requested information in 2011:

How people request information

Cuadro 2.1 Solicitudes de información recibidas por la Administración Pública Federal en 2011			
Mes	Solicitudes electrónicas	Solicitudes manuales	Total solicitudes
Enero	9,275	880	10,155
Febrero	10,844	278	11,122
Marzo	12,427	340	12,767
Abril	8,599	711	9,310
Mayo	9,665	446	10,111
Junio	10,997	551	11,548
Julio	8,929	281	9,210
Agosto	10,370	325	10,695
Septiembre	10,975	317	11,292
Octubre	10,661	327	10,988
Noviembre	9,761	332	10,093
Diciembre	5,778	224	6,002
Total	118,281	5,012	123,293

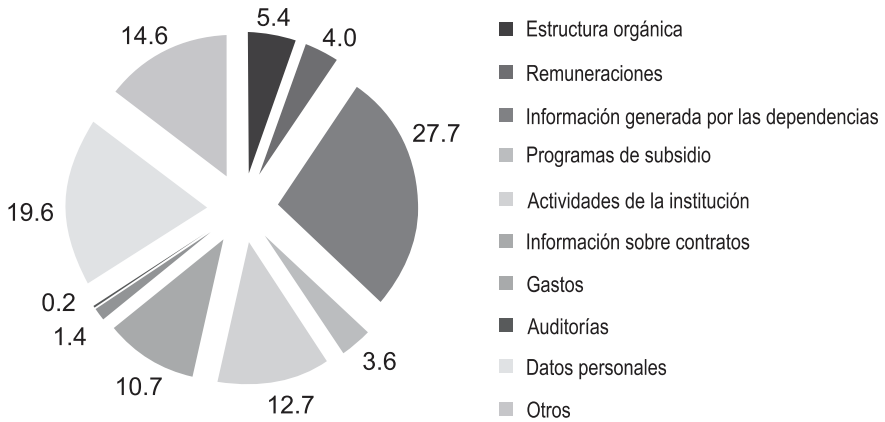
Source: 9th Work Report, IFAI.³¹

Additionally, most requests have to do with personal data and information generated by offices themselves; the following graph shows information related to institutional contracts and activities:

³⁰ We have to remember that citizens started to request information on June 12th 2003, following the promulgated law.

³¹ IFAI, *op. cit.*, p. 21.

Inquiry Topics (2011)



Source: 9th Work Report, IFAI.³²

Another important point is, who requests this information? It is widely believed that the media; however, the following chart shows that most people who request information belong to the academic and corporate world, although it would be interesting to know what others who ask for this information do.

Number of information requests, per year, including occupation of petitioners Data up until December 31st 2011

Cuadro 2.5												
Número de solicitudes de información, por año, según la ocupación reportada por el solicitante												
Cifras al 31 de diciembre de 2011												
Ocupación	2003-2007		2008		2009		2010		2011		Total	
	Núm.	%*	Núm.	%*	Núm.	%*	Núm.	%*	Núm.	%*	Núm.	%*
Ámbito empresarial	30,033	17.7	11,428	18.0	17,632	19.2	15,409	17.1	16,010	17.9	90,512	17.9
Ámbito académico	55,094	32.5	18,352	28.9	27,361	29.7	28,247	31.4	29,624	33.0	158,678	31.4
Ámbito gubernamental	19,746	11.6	7,806	12.3	10,114	11.0	9,929	11.0	10,530	11.7	58,125	11.5
Medios de comunicación	15,670	9.2	5,012	7.9	7,393	8.0	6,620	7.4	6,604	7.4	41,299	8.2
Otros	48,954	28.9	20,832	32.8	29,551	32.1	29,825	33.1	26,905	30.0	156,067	30.9

³² *Ibidem*, p. 23.

No especificado	97,395		41,820		25,546		32,108		33,620		230,489	
Total	266,892	100.0	150,250	100.0	117,597	100.0	122,138	100.0	123,293	100.0	735,170	100.0

Source: 9th Work Report, IFAI.³³

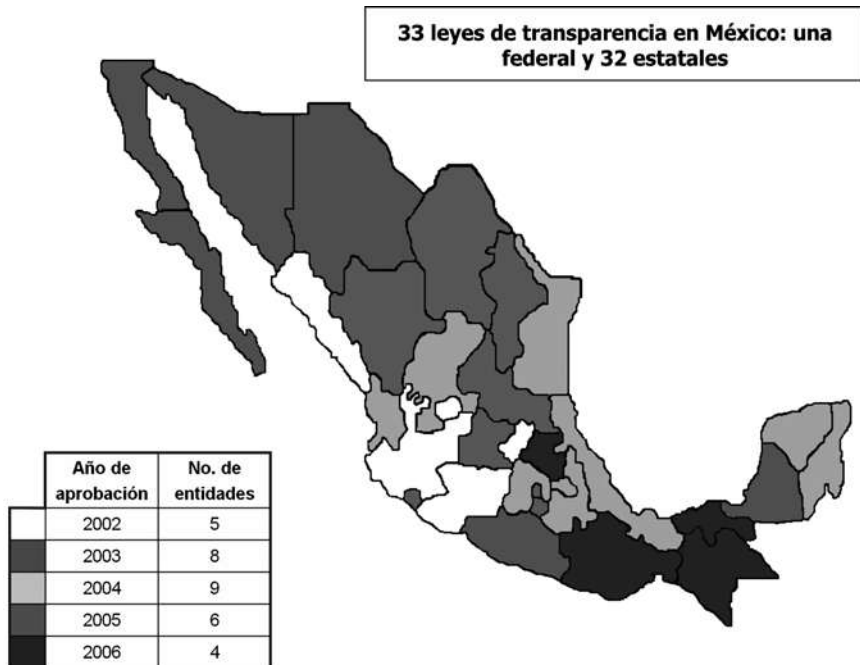
According to the results, Transparency was a successful public policy that has been copied in other states.

4. Transparency and states

Our country has 32 states and they all have Access to Information Laws. The law of each state has its own characteristics that make it more advanced or not than the Federal Law. Little by little, transparency became part of citizens' and public employees' language.

The following map shows when each state published its Transparency Law:

States which have Transparency Laws
33 state transparency laws in Mexico: one federal and 32 states ones



Source: IFAI, www.ifai.gob.mx

³³ *Ibidem*, p. 27.

In 2002, Querétaro, Jalisco, Michoacán, Aguascalientes and Sinaloa published their Transparency Law –the same year the Federal Law was promulgated–. In 2003 Nuevo León, Coahuila, Durango, Colima, the Federal District, Morelos, San Luis Potosí and Guanajuato published it. Yucatán, Quintana Roo, Veracruz, Tamaulipas, Puebla, Tlaxcala, State of México, Zacatecas and Nayarit did it in 2004 and Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Guerrero and Campeche in 2005. Only Tabasco, Chiapas, Oaxaca and Hidalgo waited until 2006.

When all 32 states had their Transparency Laws, which included at least one institution in charge of guaranteeing the right to access information, their institutions and the federal one were in charge of creating mechanisms to make it possible for any citizen of the Republic to access information in an agile way. This is how INFOMEX was created: “Tool for the basic e-management of information requests through the implementation of processes of every transparency law”.³⁴

And even though not every state is part of this system, most of them are planning to be:



Source: www.infomex.org.mx

³⁴ www.infomex.org.mx

Besides these efforts to unify access to information systems, Transparency measurement indicators have tried to be established and compel subjects to fulfill their obligations. The two most recent studies have been carried out by *Metrics of Transparency in Mexico*³⁵, which evaluated Access to Information –not only at the federal level–, of the 32 states' and their capitals' governments, except the Federal District.

These studies did not only focus on the information available to the public on the Internet, but it also addresses two other topics: quality of attention given to users and quality of the information given; in their first edition.³⁶ Their second edition of metrics included other variables such as legislation quality; Transparency's guiding principles, responsibilities and sanctions, design of the corresponding body, reserved information, and files, among others.

The general results of these studies done by CIDE show great strength in principles, but weaknesses in file organization and revision processes. The resistance that still exists regarding this right I due to the fact that it affects the greatest power a public employee can have: information.

5. Public Power and Transparency

The exercise of Public Power in the modern State is closely linked to Transparency and Accountability, central policies of its development. Nonetheless, the political culture of our country does not necessarily agree with the fact that this policy is necessary to improve government tasks.

Transparency can be viewed as an obstacle to develop several functions of public employees because of the implementation of Federal and state Laws and the fact that they did not hire specialized staff which made it essential to improvise and increase workloads for those who now had to deal with requests for information.

There was also a lack of organization of files in Public Administration, which complicated a bit more the delivery of information.

Besides, the right to access information is still seen, as mentioned before, as a gracious concession given to the media which is in charge of discovering mistakes in everyday government tasks.

Several states made efforts to diminish the strength of institutions in charge of guaranteeing the right to access information. In Campeche, the

³⁵ Díaz, D. E. (coord.). (December 5th, 2007). *Métrica de la Transparencia en México*. IFAI. Retrieved from: www.ifai.gob.mx. To access the 2010 study: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/metrica.html>

³⁶ *Ibidem*.

decisions of its institution could be examined by the State's Administrative Court which had the last word. Queretaro tried to fuse together the Human Rights Commission with the Transparency Commission. This situation led to several protests, mainly carried out by civil society organizations which asked the Supreme Court of the Nation to declare unconstitutional the merging of these two bodies.

In more recent times, there have been efforts to undermine the authority of IFAI's decisions by filing lawsuits before the Superior Court of the Supreme Court. The Court determined that decisions made by the superior body of Transparency are irrevocable. Nonetheless, many public employees have found ways to circumvent the Law and not give any information; they argue that they cannot create information to answer these requests or "curiously enough" mark it as *classified* a day *before* the request was made. These are the resistances that exist regarding Transparency.

The following chart shows how many federal bodies have not complied with IFAI's decisions. As we can see, the number of decisions that have been obeyed gets smaller each year, although it can be considered minimum in percentage terms, it shows the resistance against Transparency laws.

Statistics on the compliance with IFAI's decisions (per year)

Cuadro 3.1 Estadísticas de cumplimiento de recursos por año							
Año	Número de resoluciones con instrucción	En trámite	68 incumplimientos denunciados		Cumplimientos pendientes en virtud de la interposición de un amparo	Total de resoluciones cumplidas	Porcentaje
			Cumplidos después de la denuncia	Incumplidos a pesar de la denuncia			
2003	166	0	0	0	0	166	100%
2004	446	0	4	5	0	441	98.4%
2005	1,125	0	7	2	0	1,123	99.8%
2006	1,310	0	5	5	3	1,302	99.3%
2007	1,782	0	2	10	4	1,768	99.2%
2008	2,003	0	2	14	3	1,986	99.2%
2009	2,070	0	5	3	12	2,055	99.3%
2010	2,018	18	0	4**	20	1,976	97.9
Total	10,920	18	25	43	42	10,817	99.1%

In addition, not all bodies carry out all of the obligations outlined by Transparency laws –article 7–, although the existing percentage is of 90%. However, after 11 years of enforcing this law the percentage should be close to 100%.

Number of bodies and entities according to their compliance numbers

Cuadro 3.2 Número de dependencias y entidades de acuerdo con el rango de cumplimiento		
Porcentaje de cumplimiento	Número de dependencias y entidades a diciembre de 2009*	Número de dependencias y entidades a diciembre de 2010*
100	2	0
90 a 99.9	88	126
80 a 89.9	70	58
70 a 79.9	37	25
60 a 69.9	25	16
50 a 59.9	7	11
40 a 49.9	5	3
30 a 39.9	2	1
20 a 29.9	1	1
10 a 19.9	0	0
0 a 9.9	2	1
ND	3	0
Total	242*	242

Although authorities have ordered, at least theoretically, the strengthening of DAI and Transparency throughout the country, there is the need to carry out a campaign to raise awareness on the importance these two factors have on national development. All public employees think that accountability, informing the public clearly, appropriately and truthfully does not harm the power they exercise in public positions. On the contrary, it contributes to their strengthening by legitimizing them and creating the necessary trust between government and society.

Conclusions

Transparency has become a popular idea in the second decade of the 21st century. Political parties use it in its political campaigns and swear they fiercely support it. Nonetheless, the resistance shown because of the implementation of this policy is getting stronger due to the ever-growing number of information requests and the new found awareness of the population, especially in big cities and the middle class.

In my opinion, our country's Transparency public policy needs to carry out the following tasks to be stronger:

- a) A Federal Institute for Access to Information which acts accordingly in all Federal levels of Government and autonomous constitutional bodies.
- b) The emission of the General Access to Information Guidelines to include all government levels and based on maximum disclosure principle established in the Constitution.
- c) A commitment made by the Government, Organized Society and Business Owners so as to create a Transparency culture based on the responsible use of information.

The power of contemporary world must be used responsibly and shared with society. Transparency can be an important tool to legitimize and create trust to strengthen social fabric which is nowadays characterized by the lack of solidarity.

Bibliography

- Ackerman, J. & Sandoval, I. E. (2008). *“Leyes de Acceso a la Información en el mundo”*. Cuadernos de Transparencia, No. 07, 2005. México: IFAI.
- Alianza Cívica. (2004). “La Controversia por el Derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo” in *El Derecho de acceso a la información en México: Un diagnóstico de la sociedad*. México: IFAI.
- Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. (2008). México: SEGOB
- Burgoa, I. (2005). *Las Garantías Individuales*. México: Editorial Porrúa.
- Castelazo, José R. (2003). “La gestión pública de la Transparencia” in *Journal of Public Administration*, No. 107, México: INAP.
- Castellanos, J. J. (1978). *El Derecho a la Información*. México: Editorial Promesa.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. (1994). Volume 2, H. Cámara de Diputados, 55th Legislature.
- Díaz, D. E. (coord.). (December 5th, 2007). *Métrica de la Transparencia en México*. IFAI. Retrieved from: www.ifai.gob.mx.
- IFAI. (2012). *9° Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2011*. México
- Kautilya. (2008). *Arthashastra: La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*. First Spanish edition. México: UAEM-Miguel Ángel Porrúa
- Lamble, S. (2002). “Freedom of information, a finish clergyman’s gift to democracy”. In *Freedom of information Review*, No. 97, February.
- López, S. (2009). “El acceso a la información como un derecho fundamental en la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana”. *Cuadernos de Transparencia*, No. 17, México: IFAI.

Reforma al artículo 6° Constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos. (2007). México: IFAI.

Rodríguez, Jesús. (2008). "Estado y Transparencia: un paseo por la Filosofía Política". *Cuadernos de Transparencia*, No. 04. México: IFAI.

Schedler, A. (2004) "¿Qué es la Rendición de cuentas?" *Cuadernos de Transparencia*, No. 3, IFAI.

Tena, F. (1976). *Derecho Constitucional Mexicano*. 14th Edición. México: Editorial Porrúa

The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen. (1789). Retrieved from: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

United Nations. *Universal Declaration of Human Rights*. Retrieved from: <http://secint50.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>

Valadés, D. (1994). *Constitución y Política*. 2nd Edition. México: UNAM.

Valencia, S. (1995). *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*. México: Editorial Porrúa. 1st edition

Villanueva, E. (2006). *Derecho de acceso a la información en el mundo*. México: Miguel Ángel Porrúa-IIJ UNAM

Revista de Administración Pública

The logo for INNP (Instituto Nacional de Nueva Política) is displayed in a bold, black, sans-serif font. It consists of the letters 'I', 'N', 'N', and 'P' in a stylized, blocky arrangement.

Rule of law and accountability in democracy

Maximiliano García Guzmán*

Introduction

Accountability and the validity of the rule of law are, among others, elements that make up the institutional bases of democracy. Fulfilling legal mandates and being responsible for the making of decisions, actions and omissions while exercising political attributions, shower political and social systems with legitimacy in the exercise of power.

In this sense, accountability and rule of law are closely related to one another. They share the purpose of monitoring and controlling power to place it within a democratic environment, they build communication bridges, and products belonging to one of them become supplies for the other. For example, the existence of a culture of legality, as suggested by the rule of law, nourishes politicians' and public administrators' responsible and efficient ways of acting because they can be punished, as demanded by accountability. On the other hand, public function which can be scrutinized permanently creates smaller deviations from what the law establishes as mandatory and of common interest.

Thus, an efficient interaction between the two of them is the key to make a democracy work. This is the goal of this essay, which will be organized as follows: firstly, an analytical framework on open society will be proposed, the latter promotes the relationship between rule of law and accountability and makes them the institutional bases of contemporary democracy. Secondly, the prescriptive content of rule of law is emphasized, as well as its importance in the generation and implementation of normative instruments that promote political power control. Thirdly, the scope and meaning of accountability in democratic contexts and rule of law are analyzed. Finally,

* PhD in Political and Social Sciences specialized in Public Administration from the National Autonomous University of Mexico (UNAM). Full time professor of the Centre for Studies in Public Administration (Faculty of Political and Social Sciences, UNAM).

the need to include citizens' participation in accountability practices is mentioned. The latter also refers to its institutional and normative propensity.

State, democracy and open society

The birth of modern State in the late 18th and early 19th century brought on two important political changes: subjects became citizens, which meant the vindication of man's universal rights¹ and the acknowledgment that society is capable of providing laws for itself; that is, to be the author, responsible and recipient of the laws that regulate it. As a result of these changes, the relationship between State and society began to change substantially: political power was limited by constitutions and declarations of principles; the public sphere increased its interactions through the inclusion of political actors with renewed strength, such as parliaments; the economy acquired new vigor from greater commercial activity and social groups increased their range of interaction and responsibility regarding to the problems they face, like workers and peasant movements.

To properly understand the way the State-society relationship has evolved, a central idea of Karl Popper's *The Open Society and Its Enemies* must be studied. In this book, the author poses an essential question that even today cannot be answered univocally: who should rule? This question is especially important in institutional design processes and Popper poses another question: How can we so organize political institutions that bad or incompetent rulers can be prevented from doing too much damage?²

This interpretation of the way the public body is institutionally formed emphasizes the fact that institutions are human creations, products of individuals' reasoning and prone to mistakes. In the face of this situation, Popper suggests an answer to the aforementioned questions: institutions need to be redesigned according to political powers' liberal principles; that is, include elements that encourage citizens to participate in public debates, exercise their critical powers and be a part of public decision making processes and their implementation.³

Ergo, control exercised by the ruled over their rulers becomes the liberal prerogative of modern societies because it entails government control and its institutional balance of power. The State becomes not only an instrument of domination per se, but also "a system of institutions based on order, stability, ability and competency principles".⁴ This perspective

¹ See: Habermas, J. (1998). *Más allá del Estado nacional*. Mexico: FCE. pp. 185-186.

² Popper, K. (2006). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós. p. 137.

³ *Ibidem*, pp. 138-140 and Rawls, J. (1995). *Liberalismo político*. Mexico: FCE.

⁴ Uvalle, R. (2000). "Espacio público, misión del Estado y gestión pública", *Revista Convergencia*, Number 1, January-April, Year 7. Mexico: Universidad Autónoma del Estado de México. p. 263.

suggests the rise of a new government pattern based on a different way of governance; democratic administration stops being totalitarian, opaque, centralized, vertical and bureaucratic. Totalitarian because it addresses in the same manner different problems, it plans according to “shared goals” and not based on individual impulses and it also develops apparent “agreements” that answer to submissive practices. Opaque because we cannot know clearly what is being done, answers and explanations on results obtained thanks to public resources cannot be demanded; thus, there are no punishments or sanctions for those who do not act according to the law. Centralized because community and local elements are not relevant political factors to make decisions; the energy of certain groups are repelled and rejected because of the fear of losing control. Vertical because options are imposed, public decisions have been previously defined and citizenry is more of a discursive category than an empirical one; that is, subjects are still hidden in management of public affairs by authorities. Bureaucratic because it focuses on fulfilling administrative procedures –often cumbersome and without any articulation– instead of working on goals and results.⁵

Despite these unfavorable conditions, the new pattern of governance⁶ includes recognizing governmental and non-governmental actors; exercise of more horizontal and less hierarchical controls; fulfillment of collective goals through the interaction of different sectors and groups; a new way of ruling, managing and taking control of collectivity; demand responsibility from politicians and public employees; provide trustworthy information –that is, non-asymmetric and without the maximization of advantage of political and bureaucratic jobs– and prudent and responsible fulfillment of public duties.

To fulfill these objectives, democracy is organized weights and counterweights system based on constitutionality and legality of organization and exercise of power. It materializes due to articulated institutions which process the exercise of power thanks to the help of agendas, rules, times, jurisdictions and responsibilities; its efficient operation is found in monitoring, self-containment and quality of power before pressures that want to direct it into centralized models and vertical relationships.⁷ In this sense, democracy needs the rule of law and accountability to dissolve discretionality in the exercise of power and promote decentralized, horizontal and delegational

⁵ Peters, G. (2005). “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?” *Revista Foro Internacional*, Volume XLV, October-December. Mexico: El Colegio de México. p. 585.

⁶ Mayntz, R. (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza”, *Revista Reforma y Democracia*, Number 21. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. pp. 7-22.

⁷ Ayala, J. (2000). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Mexico: FCE. pp. 25-54 and Ayala, J. (2000). *Fundamentos institucionales del mercado*. Mexico: Facultad de Economía (UNAM) pp. 31-62.

relationships; that is, form governments with institutions typical of liberal societies.

Thus, social and democratic integration can be achieved if individuals agree on the State's spheres of action and the latter adheres to them. This agreement is written into a basic document of modern States: the Constitution. In an open society, political constitutions are especially relevant; they guarantee individuals' basic rights –which in turn are the pillar of the liberal perception of political power– and at the same time try to make them positive by giving states the power to punish those who violate them. This does not mean unconditional power; on the contrary, to ensure respect for the fundamental rights of men and citizens constitutions establish a system of weights and counterweights characteristic of organic sections of said fundamental rules.

The transition time between including rights into the Constitutions and effectively enforcing them requires a series of complex and rough processes; by trying to make them a positive thing, life under the lights and my life behind closed doors is affected directly or indirectly as well as rights and obligations regarding properties, liberty, equality and legal security.⁸ Constitutions then stop being a compendium of values to start being the pillar of democratic order which enforces the rights it protects thanks to bodies it creates. When these normative conditions are violated, rights to equality and freedom are at risk due to public institutions' actions of massification, homogeneity and verticality. As a result, governments do not recognize dissension and heterogeneity which are frowned upon or even punished.

According to Popper, democracy provides the framework to reform political institutions; in other words, makes it possible to reform without violence and allows the use of reasoning to create modify or suppress institutions. In this sense, intellectual liberty is considered precious because it avoids the State's interests to be invoked without justification at the expense of the level of individual action. One of the characteristics of authoritarianism is that is has to be free of criticism and control, making it difficult to know if its measures fulfill or not public goals which have been previously defined in a unilateral fashion.⁹

On the other hand, open society is one where individuals have the ability to adopt personal decisions and assume the responsibility; in other words, citizens and authorities conduct themselves rationally and accept their responsibilities –one of the pillars of accountability–. This way, social relationships stop being based on patronage and domination systems and become abstract relationships based on free exchange and

⁸ Habermas, J. (*op. cit.*) p. 170.

⁹ Popper, K. (*op. cit.*) pp. 143-147.

cooperation.¹⁰ The possibility of giving criticism is an essential feature of modern democratic societies, once we start trusting reason –not just the subjective and the divine– society evolves and heeds the call of individual and collective responsibility to improve life's conditions. If the State bet on the elimination of reason and truth, it would be a return to “the harmonious state of nature”; however, it should rely on pushing into “the unknown, the uncertain and the unstable” and doing it through defending reason.¹¹

Democracy permits and even promotes reason-based criticism, people who question procedures and institutions are not necessarily anti-democratic. Questioning and asking explanations from public authorities is part of the exercise of citizenry. Popper clearly expresses it by taking up Pericles of Athens' speech and using the following ideas as an argumentative axis: “When not making policy ourselves, we are shrewd judges of it, since we do not consider discussion an enemy of dispatch; our fear is to adopt policy without prior debate. In sharp contrast with others, we are ready to take risks and to calculate the risk”.¹² This opportunity, right and ability to judge politics is important to accountability for the possibility to monitor and sanction public power lies underneath.

In effect, open, modern and democratic society's logic opposes closed society's principles which have homogeneous pretensions; it offers answers to practices exercised in totalitarian, opaque, centralized and vertical States and praises an essential democratic principle: the need to control power. Consequently, regulation and monitoring of the exercise of public power are efficient instruments to preserve liberal exercise of political power which equals to reason and responsibility for individual and social acts.

Particularly, democratic control of power allows us to thwart efforts to define with fixed criteria the way actors are articulated according to matters of interest. This democratic control starts by recognizing different world views and abilities in the management of public affairs, rejecting the idea that authorities “should be free from the democratic procedure”.¹³ Additionally, two of the most effective and emblematic instruments of these power control practices are the rule of law and accountability; each one of them in their specific area –and their interconnecting ones– promote horizontality and corresponsibility in the exercise of their public powers and respect to individual rights.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 189-192.

¹¹ *Ibid.*, p. 201.

¹² *Ibid.*, p. 202.

¹³ Hayek, F. (2007). *Camino de Servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial. p. 100.

Rule of law's foundation and design

An element that distinguishes governments' institutional maturity and democratic consolidation has to do with the existence of clear laws and their enforcement –when it is entirely voluntary it becomes more valuable–. In this case, the strengthening of legal institutions makes democratic processes a more tangible reality; law promotes conducts which are desirable, sanctioning undesirable ones.¹⁴ Nonetheless, the construction of bridges among norms and their positive validity becomes difficult when there are matters that affect the States' organic bases or when certain structural problems like opacity, inefficiency, corruption and impunity want to be counteracted in institutional frameworks. Especially when these elements are rules and not exceptions; that is, when they are considered binding factors among de facto and formal powers¹⁵ which affect institutional quality of governments.

From this point of view, law is characterized by a set of provisions which define which type of human behavior society considers acceptable and promotes peaceful coexistence of its members; because the main elements of conflict resolution are institutional pathways created for this purpose.¹⁶ Therefore, the law does not only describe community life through a pile of regulations; but also guides it so it can correct negative factors and promote positive ones. The point is that law –used as a control or change mechanism– should offer individuals certainty regarding permitted and prohibited things and the ensuing consequences. Individuals develop various processes under legal certainty, which shows society's degree of civility. The point is not only to have institutions demotivate the transgression of the law, but also to reconstitute certain rights, examine citizens' and authorities' ability to discern the enforcement or non-enforcement of the law and why to choose either option.¹⁷

According to this framework, the rule of law is one of the main liberal properties of open societies; thanks to it individuals interact freely. Hayek mentions that rule of law embodies two general principles: the first one is that the State is subject to fixed and known norms and the second one is that these norms allow us to prevent with enough certainty how the authority will use in each particular circumstance its coercive power. This makes it easier to manage one's individual affairs according to this knowledge.¹⁸

¹⁴ See Rodríguez, J. (2001). *Estado de derecho y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, number 12. Mexico: Instituto Federal Electoral. p. 9.

¹⁵ Lasalle, F. (2004). *¿Qué es una constitución?* Mexico: Gernika.

¹⁶ Rodríguez, J. (*op. cit.*) p. 32.

¹⁷ Ackerman, S. (2005). "Rendición de cuentas y el Estado de Derecho en la consolidación de las democracias", *Perfiles Latinoamericanos*, number 026, July-December. Mexico: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. p. 10.

¹⁸ Hayek, F. (*op. cit.*) p. 105.

Both matters are articulated around the rule of law's main goal which is control of power; that is, reduce as far as possible discretion given to bodies of authority –especially those with coercive power– so individuals can be free to fulfill their personal wishes and goals. The State is only in charge of “dictating decisive norms of conditions through which available resources can be used, leaving individuals to decide the way they use them”.¹⁹ Thus, norms are not viewed as ends, but as means that allow citizens to fulfill their aspirations based on the certainty of their public and private exchanges.

In this sense, it is indispensable to have the legal framework regulated by liberty and equality principles, especially in public spaces; this where citizens' legal status will ensure the possibility of influencing government decisions and processes. Thus, the democratic rule of law possesses strength as long as groups can access public spaces to articulate their political, economic and social needs within a system ruled by the weights and counterweights principle.

In this sense, the idea of justice is not only an abstract model, but also legal aspects which limit equitably freedoms, law and courts' impartiality and distribution of social advantages in the most symmetric way. Habermas states:

“As soon as the normative substance evaporates; as soon as, for example, those who turn to the courts did not feel they have the opportunity to receive justice, the law becomes a behavioral control instrument and the majority democratic decision would become a show of deceptions and self-deceptions; with no consequences”.²⁰

This is why the degree of obedience to norms is not enough to have a full rule of law, elements such as legitimacy and efficiency of said law still have to be included, as well as the possibility of having norm promote social, community and individual development processes –this was included recently to the academic debate²¹–. State governed by the rule of law does not equal social justice, consequently, “democracy does not equal equitable distribution of wealth; democratic powers make it possible to distribute social wealth without severe injustice or bloodshed”.²²

¹⁹ *Ibid.*, p. 106.

²⁰ Habermas, J. (*op. cit.*) p. 150.

²¹ Ackerman, J. (coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. Mexico: Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/ Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados, LX Legislatura/Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información. p. 53.

²² Rodríguez, J. (*op. cit.*) p. 23.

The rule of law is not consumed, when building a legal system it is only its formal expression; it is necessary to materialize it through an effective exercise of institutions, culture and actors' political practices. According to Rodríguez Zepeda, in the rule of law, "a government of law and not of men prevails... it is a common patrimony which must be created, protected and consolidated... it prevents and punishes politics' arbitrary acts and offers certainty and political order".²³ This certainty is not immutability; on the contrary, the rule of law itself defines spaces and procedure for criticism and dissent, it has to consider these possibilities and provide legal means to channel it, it must be open to pluralism, tolerance and social change.

This starting point can be considered as "active tolerance principle"²⁴, the legal structure is understood as illegitimate domination. The validity and importance of the law is not derived from its codification or existence per se, but from the ability to create consensus among the individuals subject to it. Its goal is voluntary submission based on the fact that citizens trust public powers make decisions based on impartiality principles and the defense of individual rights; this requires democratic culture and instruction that values the necessity of norms and not punishments, the benefit and the sense of belonging.

This democratic and liberal approach of the rule of law widens its nature and becomes a mean to promote the control of power through a system of weights and counterweights whose institutional channels direct its efforts to fight corruption and impunity in the actions of public and private de facto powers.²⁵

"Unless there is punishment for abuses committed by authorities, there is no rule of law or accountability".²⁶ In this sense, the monitoring of the fulfillment of accountability obligations becomes a useful mechanism for legitimacy and effectiveness of formal rules. The fact that authorities violate norms, exercise resources badly or does not yield results cannot be ignored. Therefore, we face rule of law's and accountability's deterrent character before the temptations of misuse of public powers.

Democratic meaning and scope of accountability

Habermas describes two models regarding the way civil society affects the government's operation: the siege model and the sluice - gate model which complement each other. The first one refers to deliberation, debate and public scrutiny as instruments that influence authorities' decisions as long as they do not try to overcome it, but dedicate themselves to prosecute its

²³ *Ibid.*, p. 7.

²⁴ *Ibid.*, p. 29.

²⁵ Ackerman, S. (*op. cit.*) p. 14.

²⁶ *Ibid.*, p. 19.

action. The second one refers to the gradual and progressive advance of individuals within the political system; citizens can go from its periphery to its center and become part of the decision-making process –communicative power becomes administrative power–.²⁷ Both models consider accountability a relevant proposal because it promotes public scrutiny of authorities and the appropriate allocation of responsibilities. In other words, it opens democratic channels which citizens use to access the decision-making process.

Open societies praise surveillance, rationality, visibility and responsibility to express a more direct citizen-politicians and State administrators relationship; the meaning of “accountability” is pre-eminently democratic because it refers to liberal political principles: to know how the government works and control the exercise of its powers –especially coercive ones– regarding individual rights. Thus, accountability is an institutional need created thanks to social configurations and relationships regarding public and governmental space; which emphasize the need citizens have to be part of authorities’ administration of democracy.

This liberal meaning of accountability is based on classical authors such as Hobbes, Locke, Rousseau and Kant who analyze State, sovereignty, law, government regime and control of power. Accountability’s goal is to favor and preserve democratic practices through an effective control of public power which can be diverted into closed forms of actions, far away from citizens, even secret ones; matters which are opposite to the public nature of government activity.²⁸

In this sense, if we want accountability to work as a way of controlling power in a democracy, it is necessary to establish rules and procedures which can be reduced –in declarative and not in restrictive terms– to three: 1) knowledge of government tasks; 2) argumentation and justification of authorities’ decisions and acts and 3) possibility of sanction.

Knowledge of government tasks refers to the opportunity citizens have to make inquiries, to ask questions –sometimes uncomfortable ones– about public resources and how the government uses them without having to justify their interest.²⁹ In operational terms, this means institutions have to make important efforts in areas like development of information systems, especially the collection of specific data, classification of general and classified information and the existence of administrative structures created to give efficient and appropriate answers and ensuring the availability of files.

²⁷ Habermas, J. (*op. cit.*) p. 152.

²⁸ Uvalle (*op cit.*) pp. 258-260.

²⁹ Ackerman, S. (*op. cit.*) p. 27.

In this sense, the ability institutions have to answer citizens' questions is efficient as long as it gives society in a timely and appropriate way the necessary and convenient information. Otherwise, this information could be used in a deficient way and promoting opacity in the work of public employees. Government responses should provide data with sufficient quality in order to endorse the behavior of public employees or make complaints regarding anomalies and fighting impunity openly.³⁰ Nonetheless, it is of no use to know how the government works if it does not generate systematic evaluations and public debates or if data cannot be used as evidence of possible responsibilities of public employees on their performance or exercise of public resources.

This matter does not sacrifice efficiency and professional skills of public employees, it increase their legitimacy by being subject to public scrutiny and jurisdictional review and ultimately allows the correction of mistakes in policies and government programs thanks to continuous evaluation and feedback. This is why the participation of citizen is important in accountability strategy. This lead to the second procedural element: argumentation and justification of authorities' decisions and acts.

In a democracy, accountability allows the correct exercise of the weight and counterweight system which essentially define it. It makes the right citizens have to affect and control government's acts visible, effective and tangible. This means an improvement of the representative democracy's classical conception of the theoretical possibility of peaceful and continuous renewal of the governing body.³¹ In other words, the notion of accountability moves towards more participative and deliberative democracies³² by evaluating and allowing public scrutiny of public employees who develop, implement, evaluate and redesign policies. In this case, accountability is implemented through multidimensional processes such as performance audit, monitoring, review of public accounts, programming and budgeting of results, etc.

Accountability's complexity is due not only to the way legal obligations are implemented and enforced, but also to the economic, social and cultural impact; the government is then forced to answer questions in regards to the use of public resources, the exercise of its powers and the fulfillment of its responsibilities. According to Andreas Schedler, accountability includes an operational duality: it is not just the possibility of asking questions on government's decisions and actions, but also answerability; that is, through argumentation, dialogical conception to justify the exercise of public power

³⁰ del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. Mexico: Auditoría Superior de la Federación.

³¹ Behn, R. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington: Brookings Institution Press.

³² Ackerman, S. (*op. cit.*) p. 38.

in accordance with the valid legal framework and citizens' intelligence which give or does not give credibility to public management through public reasoning.³³

Accountability in new governance appeals to multidirectional critical dialog, where citizen representations make questions, demand reasons and expect answers from public institutions and authorities who must use arguments which become important factors in accountability: if they are not compelling enough, there is risk of political, administrative, monetary or penal sanction.³⁴

This is precisely the third procedural element of accountability: possibility of sanction. The liberal conception of the modern State and open society includes government actions in the executive, legislative and judicial areas –for therein lies the liberal principle of weights and counterweights– which become multidimensional –not one dimensional, autocratic and authoritarian– allowing debate and public argumentation in several public affairs.³⁵

In this framework, if authorities are subject to public scrutiny there are forced –thanks to political capital– to justify their decisions, explain the reasons that support their decisions and conduct, their usefulness, public nature and the way society participates within them. To ensure effectiveness, it must include a series of regulations which establish sanctions; this is the importance of accountability –even though it is pretty obvious–: every goal and commitment must be expressed in a feasible way, it must be capable of being evaluated and measured through previously established parameters in order to define responsibilities, especially of those who exercise public resources and benefit themselves from them.³⁶

Ergo, the possibility of being sanctioned means –in procedural terms– the existence of efficient and appropriate government information systems capable of giving citizens the answer they demand; relationships of power built tanks to the weight and counterweight rules; efficient and independent judicial channels to make complaints due to possible unfulfillment or digression from government activity; clear sanction for those responsible: removal from office (political sanction), monetary (administrative and civil sanctions) and corporal punishment (penal sanctions). This democratic process has to be supported on a valid and positive framework that describes in a simple and clear fashion the steps authorities have to take

³³ Schedler, A. (*op. cit.*) p. 14.

³⁴ *Ibid.*, p. 16.

³⁵ Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.

³⁶ Ackerman, S. (*op. cit.*) p. 12.

to enforce norms, timelines and types of processes and sanctions; in other words, the basic principles of the rule of law.

The possibility of punishment, in regards to the way government works stops being a concession and becomes an obligation, which includes responsibilities and sanction which cannot be negotiated but established in legal instruments which enforce them. Under this premise, a clearer obligations-rights relationship is established; fulfilling ones satisfies the demands of others within a reciprocal circle, its dynamics promotes –unlike other instruments– flexibility, democratization and legitimacy in the exercise of power.³⁷

Procedural interconnection of these three elements discloses the scope of accountability in democracy: the real and effective possibility of power being controlled thanks to pre-established norms and processes. According to Susan Ackerman, the establishment of accountable governments is a delicate balance act. Firstly, we have to know what we want to evaluate, who develops this activity and the (positive or negative) consequences; especially when accountability processes are implemented in the exercise of public budget. Thus, it is important to create, promote and protect means that allow citizens to present freely opinions and complaints; that is, free of punishments. This task has to be developed by the State, who is responsible of creating institutions and designing processes to favor and allow these democratic practices. Nonetheless, we have to be very careful and avoid simulations as well as situations which are still controlled by political and economic forces within the government.³⁸

Accountability used to control power promotes democratic practices by counteracting government “self-monitoring” which can be shady because “government bodies which discover and denounce acts of villainy may suffer severe consequences. Thus, they have little incentives to monitor closely the behavior of their employees”.³⁹ It is essential to define the institutional framework which is subject to audits. Those in charge of developing it, the way they do it and the ensuing consequences affect the main elements than ensure the healthy operation of modern democratic states governed by the rule of law: trust, credibility and respect for institutions.

Ergo, it is important to note that the complexity of modern societies emphasizes the *ex post* nature –so to speak– of accountability. Due to heterogeneity, multiculturalism, diversification of interests and the ever growing presence of citizens in public spaces it is difficult to regulate situations *ex ante*. In other words, law –from a democratic perspective– is compelled to explain down to the last detail what accountability entails and

³⁷ Schedler, A. (*op. cit.*) p. 11.

³⁸ Ackerman, S. (*op. cit.*) pp. 11 y 26.

³⁹ *Ibid.*, p. 27.

the way of processing it. This is why Habermas states that even though norms must address procedure viability, they must focus the debate on their own foundation and allow the administration and court develop law's materialization and development tasks based on their institutional experience. The latter implies greater need to give said bodies democratic legitimacy, because they become "co-legislators".⁴⁰

a) Political and legal value of accountability

Accountability favors the design and implementation of mean of control such as performance audits, uncomfortable questions, answerability, dialogic exercise among rulers and ruled, argumentation regarding act, justification of government acts and enforcement. This is why accountability is a practice which cannot be measured in absolute terms⁴¹, it stands closer to category of degrees by giving value and added value to societies and governments that seek to promote democratic practices.

Taking this into account, political and legal value of accountability refers to the creation of a democratic culture which makes citizens feel safe by knowing they control the government and they can rule themselves by sanctioning public employees who commit offences or putting their credibility on the line if their policies fail. Both cases –sanction and credibility– have different degrees of accountability, one is more institutionalized than the other and the other is still in the consolidation period, but the important thing is that government and society send each other reciprocal signs that public space is addressed continuously with public resources. In this sense, the main idea does not involve disappearing the exercise of power, but guiding it, controlling it and promoting it through democratic processes that give it certainty, dimension and scope and reduce its injustices, abuses and excesses.⁴²

The legal value of accountability refers to, specifically, an essential piece of the institutionalization of the democratic game because it allows the prevention and solution of abuses. This way the exercise of power becomes predictable and is kept within the boundaries of pre-established procedures. Thus, accountability helps create a legal framework that has a more positive validity and is fulfilled due to its democratic intrinsic value and not because of its obligatory nature. In other words, because we think of it as a socially valid and accepted value and behavior which promotes peaceful coexistence and not because fear of punishment. Accountability's control is not total, omnipotent, omnipresent or infallible (because it would commit the same abuses we are trying to correct), it has only been placed on top of those who make public decisions and guides them legally and

⁴⁰ Habermas, J. (*op. cit.*) p. 153.

⁴¹ Schedler, A. (*op. cit.*) p. 26.

⁴² *Ibid.*, pp. 21-24.

institutionally without undermining their authority or liberty to act publically and responsibly.⁴³

On the other hand, accountability's political value refers to the revaluation of policies in democracies, especially in two areas: 1) making citizens favor a more assertive point of view of institutional tasks; because, at least in formal terms, they can possibly have an impact on political and administrative government tasks and 2) thwart the authoritarian desire of "simplifying a complex world with the use of simple recipes and strong men".⁴⁴ In other words, accountability helps create new legitimation thanks to different public, social and individual democratic interaction; the categories of interconnection –which can be at the same time normative and empirical– of citizens and institutions. Both of them modify political decision structures through control of power, the same way subjective rights are protected and preserved by a liberal legal framework: that is, democratic rule of law. According to Hayek:

“the price of democracy is that the possibility of explicit control must be restricted to areas which have real agreements; however, some areas have to be left alone (...) It might be true that our generation speaks and thinks too much of democracy and too few of the values it encompasses”.⁴⁵

The systematic practice of accountability's democratic exercises promotes the construction of public spaces because free associations, domesticated media and free and rational political culture are created.⁴⁶ From this point of view, accountability in democracies is a liberal principle within the creation of political culture. Homogenous, all-embracing, centralizing and opaque categories are substituted by open practices, horizontal exercise of power, responsibility shown by authorities to citizens and control of power.

Accountability, citizens and institutions

One of the most important topics in the accountability agenda –from the perspective of the public and open societies– is the inclusion of citizen participation in the decision-making process and the operation of the government. That is, within the cycle of policies –design, implementation and evaluation–. This requires institutional effort within and without these bodies; we need to find the necessary balance between legitimacy (participation) and efficiency (technical operation) in government tasks.⁴⁷

⁴³ *Ibid.*, p. 26.

⁴⁴ Habermas, J. (*op. cit.*) p. 173.

⁴⁵ Hayek, F. (*op. cit.*) pp. 102-103.

⁴⁶ Habermas, J. (*op. cit.*) p. 162.

⁴⁷ Camou, A. (2000). “Estudio introductorio”. *Los desafíos de la gobernabilidad*. Mexico: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Administración para el Desarrollo. pp. 9-58.

Nonetheless, it is worth to make the effort, citizen participation which has been adequately channeled is one of the most productive accountability mechanisms; society and its groups are directly involved in government operations, they know what happen, how it works, how much is spent, how much time it takes and if goals are fulfilled.

From this perspective, citizens view themselves as an instrument that controls the actions of the government and of other civil groups; continuous monitoring, scrutiny, participation in policies and electoral sanctions intertwines means of evaluation of public-governmental participation. To analyze this information, in terms of accountability, the existence of organized groups and free media is important because public activity is constantly monitored thanks to their actions.⁴⁸

Citizens' participation, translated into institutional instruments such as social accounting, must be promoted to boost collaboration and co-responsibility avoid unproductive interventions, trying not to design channels that solely favor organized groups which have resources (economic or political), but promote the participation of the unstructured, low-educated mass of citizens who have access to asymmetrical and less than perfect information, but have legitimate demands regarding their living conditions. This is how society can be considered more democratic and this helps accountability.

It can be said that citizens' participation implies the existence of a wide democratic culture within societies; it considered wide because it affects –so to speak– “microscopic” levels of the social framework. In other words, the way decisions are made and the way tasks are assigned in families, schools, leisure groups, etc. To create this kind of participation citizens to have some type of specialization and technical training to affect in an organized way politics, laws or government programs.⁴⁹ Nonetheless, it is important to know that this participation is the result of social dynamics; that is, the inclusion of these groups into more plural and heterogeneous environments, as well as long-term commitments made by government institutions with democratic processes of the exercise of power. Especially by societies whose citizens need time to learn how to exercise political power in a responsible way.⁵⁰ This does not mean all citizens should participate in every single decision, it means those who wish to intervene can do it according to this democratic foundation.

From this point of view, constantly issuing democratic norms –such as the ones that refer to professionalization, decentralization, transparency and even accountability– does not ensure day-to-day exercise of democratic practices, these do not make up for the issuance of administrative

⁴⁸ Ackerman, S. (*op. cit.*) p. 30.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 33.

⁵⁰ Schedler, A. (*op. cit.*) p. 18.

regulations. Accountability has to be able –in writing and in facts– to promote citizens' participation in public affairs, relevant or structural ones.

Finally, another accountability trend related to public space is that it is exercised more and more in a multidirectional way. According to Andreas Schedler, there are two important directions: horizontal accountability which refers to control exercised by government agencies and vertical accountability which means society exercises control over the government. These two directions have given birth to other intermediate categories: diagonal or oblique accountability.⁵¹ International accountability is very important for the government; even though legal commitments have been signed with the internal legislation; multinational organizations have been created to work exclusively with this topic such as Transparency International.⁵² This side of accountability is new and it will require especial attention in the near future from academics and institutions.

CONCLUSIONS

Rule of law – accountability relationship pragmatically summarizes the connection between the abstract concepts of institution and democracy. The latter implies dynamic and long-term processes of rule of law's construction and consolidation, as well as visible and day-to-day exercises of accountability, which makes them important elements in the institutional construction of modern democracies. In other words, they are categories of great force for the analysis of State, government, administration and public affairs.

Norms play an important part because it defines which behaviors are socially acceptable to promote peaceful coexistence in certain time and space. In this sense, law moves away from immobility or rigidity and comes closer to permanence, stability and certainty parameters and conditions that allow it to “experiment” forms of organization, participation and control that solve its political, social, economic, administrative and cultural needs.

These institutional “experimentation” exercises –which are not trial and error schemes– must be guided by basic parameters, also known as individual rights. The latter interact with each other and continuously update the relationship held by individuals and their government. Thus, rule of law and accountability represent dynamic and multidimensional processes which articulate, disarticulate, build, rebuild and disassemble social processes. This way, they generate a series of coexistence and social interaction conditions which bring democratic institutions closer to citizens, because they are included in basic matters for peaceful social lives

⁵¹ *Ibid.*, p. 34.

⁵² See Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (2003). *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. Paris: OCDE.

such as access to justice, respect for public and private property, certainty in the exercise of individual rights, promotion of citizen' participation and access to government procedures based on laws which are respected, fulfilled an updated.

This is why, nowadays, new democracies have an important task: educate tomorrow's citizens, citizens capable of conceiving and perceiving democratic practices as everyday processes; citizens interested in participating in administration due to public service vocation and not because they see it as means of subsistence or access to political booties; citizens who can make informed, conscious and reasoned decisions; citizens that build institutions with greater capabilities; citizens who do not promote legal frameworks born from authoritarian or opaque pasts, but born from innovative, avant-garde laws and citizens who are not afraid of establishing down complex and current norms for complex future realities. Democracy uses instruments such as the rule of law and accountability as means to protect social peace and individual freedom. Democracy was created by humans; therefore, it is not infallible or perfect, it is a social rational construction through which people formally interact as free and equal individuals thanks to controlled power to rule themselves.

BIBLIOGRAPHY

- Ackerman, J. (coord.) (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. Mexico: Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad de Guadalajara/Cámara de Diputados, LX Legislatura/Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información.
- Ackerman, S. (2005). "Rendición de cuentas y el Estado de Derecho en la consolidación de las democracias", *Perfiles Latinoamericanos*, number 026, July-December. Mexico: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Mexico: FCE.
- Ayala, J. (2000). *Fundamentos institucionales del mercado*. Mexico: Facultad de Economía (UNAM) pp. 31-62.
- Behn, R. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington: Brookings Institution Press.
- Camou, A. (2000). "Estudio introductorio". *Los desafíos de la gobernabilidad*. Mexico: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Administración para el Desarrollo.
- del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. Mexico: Auditoría Superior de la Federación.
- Habermas, J. (1998). *Más allá del Estado nacional*. Mexico: FCE.

- Hayek, F. (2007). *Camino de Servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lasalle, F. (2004). *¿Qué es una constitución?* Mexico: Gernika.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- Mayntz, R. (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza", *Revista Reforma y Democracia*, Number 21. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (2003). *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. Paris: OCDE.
- Peters, G. (2005). "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" *Revista Foro Internacional*, Volume XLV, October-December. Mexico: El Colegio de México.
- Popper, K. (2006). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- Rawls, J. (1995). *Liberalismo político*. Mexico: FCE.
- Rodríguez, J. (2001). *Estado de derecho y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, number 12. Mexico: Instituto Federal Electoral.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, number 3. Mexico: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
- Uvalle, R. (2000). "Espacio público, misión del Estado y gestión pública", *Revista Convergencia*, Number 1, January-April, Year 7. Mexico: Universidad Autónoma del Estado de México. p. 263.

Revista de Administración Pública



The creation of the National Anti-Corruption Commission: Is it an administrative reform to fight corruption efficiently?

Corazón Raquel Lozano González*

Introduction

The goal of this essay is to reflect on the administrative anti-corruption reform which was born from the Constitutional Reform project to create the National Anti-Corruption Commission (Spanish: Comisión Nacional Anticorrupción CNA) which was presented on November 15th 2012 to the Senate by the Institutional Revolutionary Party (Spanish: Partido Revolucionario Institucional, PRI) and the Ecological Green Party of Mexico (Spanish: Partido Verde Ecologista de México, PVEM).

Mexico is experiencing an important moment of political change which will determine the main parameters for responsible exercise of public power in public administration. In this sense, it is important to mention that the aforementioned proposal has been refuted by the National Action Party (Spanish: Partido Acción Nacional, PAN) and the Party of the Democratic Revolution (Spanish: Partido de la Revolución Democrática, PRD) who have made proposals on this topic. The legal-administrative implications derived from the institutionalization of an anti-corruption body in Mexico continue to be analyzed in the Republic's Senate.¹

* Master's degree in Government and Public Affairs. Consultant of the Commission on Vulnerable Groups in the Federal District's Legislative Assembly, 6th Legislature. Professor of the Centre for Studies in Public Administration from the Faculty of Political and Social Sciences of the UNAM.

¹ Three and a half months after it was formally presented as an initiative, the matter remains the same: said initiative to create the National Anti-Corruption Commission (Spanish: Comisión Nacional Anticorrupción CNA) is being consulted by the Republic's Senate and it will not be probably approved in the first regular period of sessions of the current legislature. PAN Senators have strongly opposed and criticized the disappearance of SPF and the creation of CNA.

The proposal made by the new government is based on the Pact for Mexico (Spanish: Pacto por México), document which contains in section 4.3 the creation of the National Anti-Corruption System thanks to a constitutional reform that allows the establishment of a National Commission, state commissions in charge of preventing, investigating, sanctioning administratively and denouncing to proper authorities corrupt acts in public administration.²

This essay mentions some observations regarding the creation of an anticorruption body and strengths and weaknesses regarding the construction of a public body to fight corruption effectively. The bases of public administration reform in Mexico are summarized as well as the main characteristics of the anti-corruption administrative reform.

The main arguments that support the creation of an anti-corruption body are mentioned, taking into account opinions and studies which have already been developed, and that will surely be developed in the future to establish the viability of the reform; lastly, the minimum elements public policies require to fight corruption effectively are analyzed in an administrative structure like the one proposed by Enrique Peña Nieto's government.

1. Reforming public administration.

Reforming public administration is a complex practice; it includes changing institutional structures and organizational procedures to obtain better government result, taking in to account the importance of the human factor, for it would be impossible to implement the suggested procedural changes.

In Mexico, public administration's institutional and procedural structures have gone through various reform processes. It is worth noting that during the 20th century, during Luis Echeverría Álvarez's (1970-1976) government, "eleven administrative reform programs were created and implemented in each Ministry, Administrative Departments, Internal Commissions Administration (Spanish: Comisiones Internas de Administración, CIDA), with the help of Units of Organization and Methods (Spanish: Unidades de Organización y Métodos, UOM) and with the assistance of programming units"³

During José López Portillo's (1976-1982) government, administrative reform established "the National Planning System, which was regulated by the new Federal Public Administration Organic Law (Spanish: Ley Orgánica

² Pact for Mexico, retrieved on January 30th: www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Par-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf

³ Sánchez, J. J. (2009), "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana". *Revista Gestión y Política Pública*, volume XVIII, number 1, semester I, pp. 21-22.

de la Administración Pública Federal), the promulgation of the Budget, Accounting and Public Spending Law (Spanish: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público) and the Public Debt Law (Spanish: Ley de Deuda Pública) (...) and the Ministry of Programming and Budget (Spanish: Secretaría de Programación y Presupuesto, SPP) which is one of the last historical links in the administrative development of topics such as programming and planning in our country.”⁴

The 1983-1988 period of Miguel de la Madrid Hurtado’s government, began with public administration’s decentralization process and the creation of the Office of the Comptroller General (Spanish: Secretaría de la Contraloría General de la Federación) which changed its name in 1992 to Office of the Comptroller General and Administrative Development, which became in 2003 the Ministry of Public Function in charge of controlling and monitoring internally public resources.

The action approach of this office has been transformed; it started as coercive and became preventive in terms of fighting corruption. Main reforms led to the 2000 institutional transformation which focused on transparency and access to information; control and monitoring of public resources; public employees’ responsibilities and public administration’s professionalization.⁵ Thus, in terms of institutional development, Mexico has taken important steps to implement transparency in public institutions as counterweight to discretionary exercise of power and public resources.

In 2000, the Supreme Audit Law (Spanish: Ley de Fiscalización Superior) and the Superior Auditing Office of the Federation (Spanish: Auditoría Superior de la Federación), body with technical and managerial autonomy, monitoring powers of the three powers of the Union and the one which substituted Tax Treasury Accounting (Spanish: Contaduría Mayor de Hacienda).⁶

Currently, Mexican democracy is undergoing political alternation and the return of the Institutional Revolutionary Party (PRI) as ruling party. Ergo, the government is supposed to consolidate itself as one with efficient, effective, transparent, well-administered, citizen-oriented, corruption-free institutional structures. This is the only way citizens’ negative perception on government and bureaucracy can be improved.

Similarly, we can mention the issuance of norms such as: Law on Administrative Responsibility of Public Employees (2002) (Spanish: Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos),

⁴ *Ibidem*, p. 22.

⁵ Jaime, E., Avendaño, E. & García, M. (n.d.) *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos*. SFP, p. 24.

⁶ *Ibidem*, p. 25.

Professional Career Service Law (2003) (Spanish: Ley del Servicio Profesional de Carrera) and the Federal Anticorruption Law on Public Procurement (2012) (Spanish: Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas). The latter establishes the legal bases of an important subject that needs to be addressed, that is still part of the public agenda and whose actions need to be continuously addressed to institutionally strengthen the Mexican government to configure effective anti-corruption public policies.

The new government's challenge is to find the ability to mold pre-existing institutional structures, guiding them to effective policies on transparency, professionalization, accountability and fight against corruption.

The thematic central concepts that guide the Pact for Mexico give birth to three reforms:

- a) Improve the financial accountability system and approved mechanisms to ensure citizens' access to information on public spending (Commitment 82).
- b) Promote constitutional reform to transform the Federal Institute for Access to Public Information (Spanish: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI) into an autonomous constitutional body with powers over all federal public institutions. (Commitment 83).
- c) creation of the National Anti-Corruption System thanks to a constitutional reform that allows the establishment of a National Commission, state commissions in charge of preventing, investigating, sanctioning administratively and denouncing to proper authorities corrupt acts (Commitment 85)⁷.

The last reform is the object of study of this essay; nonetheless, it is curious that commitments established to fight corruption do not include actions to avoid corrupt acts in public procurement. On the other hand, our new government gave the first steps to achieve administrative reform by reforming the Federal Public Administration Organic Law.

1. 1 Federal Public Administration Organic Law Reform.

On January 2nd 2013 the Official Journal of the Federation published "Decree to reform, supplement and repeal several dispositions of the Federal Public Administration Organic Law", with which disappears the Ministry of Public Function (SFP); however, it is important to mention that until the anti-corruption body is created, the Ministry must give continuity to implemented actions and policies.

⁷ Pact for Mexico (op cit).

Reforms made to the Federal Public Administration Organic Law are transcendental because they will define the governmental body's public affair management model which will concentrate power, resources and powers for three ministries: Tax and Public Credit, Interior and Social Development. The Ministry of Agrarian, Territorial and Urban Reform was also restructured.⁸

The reform does not take into account the management of the Professional Career Service; however, the Senate's Interior Commission approved on November 2012 the elimination of the following job positions: General Directors and Deputy General Directors which are now included on the trust-and-management section of public administration. Thus, 3 thousand 937 managerial-level positions of the federal public administration have been allotted by using the professional service; only 472 public employees were certified and will have the opportunity to keep their jobs.⁹

The creation of an anti-corruption body is not an isolated situation; on the contrary, the institutional framework must be reformed to build anti-corruption policies in Mexico. This goes hand-in-hand with the disappearance of the Ministry of Public Function which forces us to reconsider federal transparency, access to information, protection of personal data, accountability and professional career service policies.

Current criticism to the anti-corruption strategy proposed by Enrique Peña Nieto's government is that it requires *holistic vision*; that is *transversal* one which makes it possible to clearly identify responsibilities, periodic evaluations and continuity. Initiatives which fragment the fight against corruption only address its effects and not the underlying causes.¹⁰

In this sense, governments must understand that reducing corruption takes years of implementing policies and having credible institutions. This does not imply that the creation of a new anti-corruption body is not important. "Good institutional design can increase the possibility of achieving planned goals. Faulty constructions will only generate new problems which will cost more and contribute to institutional fragmentation and citizens' lack of trust".¹¹

⁸ Salazar, C. (2012, November 12th). "Impulsan reestructura de Secretarías". *Reforma*, Mexico.

⁹ Mercado, A. & Brito, O. (2012, November 21st). "Aprueba Senado Despido de 4 mil Funcionarios". *Milenio* and Becerril, A. & Ballinas, V. (2012, November 12th). "Aprueban PRI y PRD 4 mil despidos de la Alta Burocracia". *Reforma*, Mexico. p. 5.

¹⁰ Portal, J.M. (2013, March 3rd). "Corrupción: Urge una visión integral", *Reform*. Mexico. Number 981. p. 2.

¹¹ Cejudo, G. & López, S. (2013). "¿Un organismo anticorrupción? Opciones y riesgos", *Este País. Tendencias y Opiniones*. Mexico, number 263, March. pp. 30-33.

These powers should be used to inhibit and sanction corrupt practices; promote a culture of legality; establish accountability mechanisms; monitor public management; improve regulatory processes and professional service and make good use of federal real estate. Once the creation of the anti-corruption body is approved, the powers of this body will have to be restructured administratively; the Ministry of Tax and Public Credit, the Superior Auditing Office of the Federation, the Federal Institute for Access to Public Information and the Attorney General's Office will participate so that the current institutional structure does not have double functions and establishes a realistic anti-corruption policy.

The programs it had will or will not be carried out by the 2012-2018 public administration. The accountability approach mentioned by section 4.1 of the Pact for Mexico:

“the approved reform will be implemented to improve accountability in the three levels of government and establish common rules and approved mechanisms to ensure citizens the right to access information on public spending.”¹²

It is worthy to mention there are several meanings for accountability. One of the most accepted ones says that it does not only entail the communication of information, but democratic governments also see transparency, access to information, accountability as means, elements used by states governed by the rule of law to be able to communicate efficiently and effectively with their citizens.¹³

In turn, accountability implies “a pro-active process through which public employees inform, explain and justify their plans, performance, goals [to their citizens] and accept the appropriate [administrative and penal] sanctions”.¹⁴

Mexico has made normative and institutional advances in transparency topic; however, social efforts have not been articulated to achieve effective accountability which includes citizens' participation as an active element in the monitoring of public resources in public administration.

In this sense, work done by the Superior Auditing Office of the Federation on monitoring public accounts has to be recognized; in other words, work done to review management, custody and spending of public resources

¹² Pact for Mexico (op cit)

¹³ Ackerman, J.M. (2008), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. Mexico: Siglo XXI. pp. 17-19.

¹⁴ *Ibidem*, p. 16.

–income, expenses, grants, transfers and donations–. It also reviews financial, patrimonial, budgetary and programmatic information of bodies that are monitored.¹⁵

The goal of monitoring Public Accounts is to evaluate the results monitored bodies yield on the topic of financial management; ascertaining the Budget, Income Law and other legal dispositions have been enforced. On the other hand, audits allow the fulfillment of federal programs' goals in accordance with norms and posterity, annuity, legality, definitiveness, impartiality and reliability principles.¹⁶

In the future, the fight against corruption must consider the strengthening of existing institutions which are the bases of anti-corruption public policy development. In this sense, the impending reform to article 79, the anti-corruption body will be linked to the Superior Auditing Office of the Federation thanks to an anti-corruption General Law. This proposal has not been made public and has not been analyzed, discussed and ruled by the Legislative power.

2. Corruption and citizens' perception in Mexico.

Corruption is a topic which is part of our daily social environment. It is not correct to think that it is practiced by public employees who use their public office to obtain personal benefits and “work” more quickly. Citizens can also commit corrupt acts by offering money in exchange for not being ticketed or to be “recommended” for job positions.

The line dividing honesty and corruption is a very fine one. Sometime we do not understand the consequences of some tiny acts we commit to gain personal benefits; however, citizens, public employees, business owners and social, public or private organizations do not take into account said consequences and disrespect norms and promote the undermining of society's and public institutions' coexistence and development.

National and international indexes reflect country's progresses and setbacks on corruption topics. Transparency International's 2012 Corruption Perceptions Index analyzed 176 countries using surveys and evaluations carried out by recognized institutions. The Corruption Perceptions Index scores countries on a scale from 0 (highly corrupt) to 100 (very clean). Mexico's score was 34 awarding it the 205th place.¹⁷ 66% of countries in the American Continent had a score below 50 points; Canada was the less corrupt country (84 points) and Haiti and Venezuela are tagged as “highly

¹⁵ Federal Law of Audit and Accountability (2010, June 18th). Article 1. DOF.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Transparency International. Corruption Perceptions Index 2012. Retrieved from: www.transparency.org

corrupt” countries (19 points).¹⁸ Mexico’ score puts it at the same level that Algeria, Armenia, Bolivia, Gambia, Kosovo, Mali and Philippines.¹⁹

Corruption has been in our country a recurring subject and it is getting more and more expensive for those who carry out these acts and those who suffer from a corrupt act. This can be confirmed by observing statistical data shed by different international organizations, the Corruption Perceptions Index carried out by Transparency International in 2011 states that 183 countries were scored from 0 (highly corrupt) to 10 (very clean) according to corruption perception levels of the public sector using 17 different surveys which analyze factors such as implementation of anti-corruption, access to information and conflict of interests laws; two-thirds of all of the countries scored less than 5 points.²⁰ Mexico got 3 points, which makes it one of the countries with the lowest scores and placed it in the 100th place (out of 183).

Corruption is a practice that affects all areas of society and is connected logically to a normative system. An act of corruption only happens when there is a person with authority or capacity to make decisions; thus, corruption presents itself when authorities or decision makers carry out actions that are against the rules they have to abide.²¹ The goal of corruption is to obtain additional benefits; things they cannot obtain thanks to honest exercise of public office or employment.

There are several types of corruption; bribery and extortion are the most common ones. Bribery means an authority or decision-maker obtains economic benefits thanks to the transgression of norms dictated by its job and extortion means reaping that same benefit in exchange for their tasks.²²

Corruption is not an isolated practice; corrupt people have learned how to make legal rules coexist with their interest to obtain additional benefits derived from corruption. This can be done when networks of complicity and benefit are created; allowing permanent and discreet profits from bribes and extortions and other crimes.

In politics and governments, public administration is ideal to develop corrupt acts; public employees (political and administrative) and citizens are key

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Transparencia Internacional (2011). Índice de Percepción de la Corrupción 2011. Retrieved from: www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/TABLA_SINT%C3%89TICA_DE_RESULTADOS_IPC_2011.pdf

²¹ Vázquez, R. (2010). “Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos”, in: Méndez, R. (n.d.). *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*. Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. pp. 215-217.

²² *Ibidem*, p. 217.

factors and promote the existence of said situations. In 2010, the National Index of Corruption and Good Governance (Spanish: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, INCBG) carried out by Transparency International in 15,326 households found that 200 million corrupt acts were done by using public services provided by federal, state and municipal authorities, as well as private service concessions.²³

In turn, the National Index of Corruption and Good Governance (INCBG) in 2010 stated that the average cost paid by each household for bribes was \$165 pesos (32,000 million throughout the nation). Households living on minimum wage gave 33% of their income to corruption.

Some of the paperwork procedures and services included in this index were: Property tax payment; Apply for a scholarship; Process military ID / exempt military service; Get a registration number to attend an official school; Get a credit or cash loan for home, car or business; Speed up the process or get a passport from the Ministry of Foreign Affairs; Connection or reconnection of electricity at home; Speed up the process or get birth, death, marriage or divorce certificates from the Civil Registry; Start working for the government; Get a driver's license; Request a permit to set up or open an establishment or business; Pass vehicular inspection; Work or sell on the street; Ask the municipal or delegational garbage truck to take away the trash, etc.²⁴

Corruption cannot only be found during provision of services; however, citizens perceive acutely progresses and setbacks in these areas. Corruption needs at least two individuals to take place: that which exercises corruption and the corrupted one. INCBG's data from 2010 are a direct reflection of what citizen and authorities are used to: the promotion of a corrupt system (management of goods and services) which has severe consequences for the poorest families' incomes.

The proposal to create a national and several state anti-corruption bodies will promote the organic reform of public administration structure; norms will be needed to regulate said institutional changes. The main elements to establish this anti-corruption body will be explained in the next section.

3. On the creation of the National Anti-Corruption Commission.

On November 2012, Senators from the Institutional Revolutionary Party (PRI) and the Ecological Green Party of Mexico (PVEM) presented an administrative reform proposal. The latter included the disappearance of the Ministry of Public Function and the creation of the National Anti-Corruption

²³ Mexican Transparency. (2010). National Index of Corruption and Good Governance.

²⁴ *Idem*.

Commission which would be in charge of preventing, investigating and sanctioning corrupt administrative acts.

In turn, the National Action Party (PAN) and the Party of the Democratic Revolution (PRD) presented proposals that dealt with the creation of National Agency against Corruption and Money Laundering, and the National Agency to Fight Corruption.

On December 2012, *Mexico Evaluates* (Spanish: *México Evalúa*) presented its first diagnosis on the characteristics of corruption, tools to control it, powers to control these bodies and the effectiveness of this anti-corruption body.²⁵ Aid document analyzes the proposals given by the country's three most powerful political parties and included the strengths and weaknesses of each one of them. PRI's proposal included the creation of a National Council on Public Ethics and Anti-Corruption Law, as well as the inclusion of corruption as a crime. Penal codes from every state, the Federal District and the Federal Government do not explicitly consider corruption a crime.

The Senate's proposal to create an anti-corruption body considers the following elements:²⁶

- a) Provide it with management autonomy, legal persona and its own resources, but maintaining direct dependence to the Executive Power.
- b) Internal Organization: constituted by 4 commissioners (7-year periods) and one President Commissioner (4-year period) which will be appointed by the Executive Power and ratified by the Senate.
- c) Powers: full jurisdiction over federal, state and municipal acts of administrative corruption; power to implement programs to prevent corruption; power to investigate corruption cases and to circumvent banking, fiduciary or tax secrecy; power to administratively punish public employees or individuals for corrupt acts; power to execute *sua sponte* investigations or those derived from citizen complaints; power to inform the Attorney General's Office of corrupt acts and closely collaborate it.
- d) It will have no powers over political trial procedures; these will be overseen by the Congress of the Union.
- e) Sanctions: those imposed may be appealed to the specialized Circuit Courts.

²⁵ Avendaño, E. & García, M. (2012). "¿Cómo controlar la corrupción en México? Balance de las iniciativas partidistas para la creación de un nuevo órgano anticorrupción". Centro de Análisis de Políticas Públicas. Retrieved from: www.mexicoevalua.org/descargables/Como_controlar_la_corrupcion.pdf

²⁶ Proposal to create the National Anti-Corruption Commission, retrieved from: <http://www.redpolitica.mx/epn-transicion/documento-integro-propuesta-de-comision-nacional-anticorrupcion>.

The aforementioned Anti-Corruption body poses important challenges; the most important one is the definition of a holistic policy to fight corruption. This means considering aspects such as administrative reform (already in process) and the creation of the *national integrity system* which will improve governments' public management's performance.

Transparency International developed the national integrity system, which is defined as an ideal mean to solve conflicts, effectively disperse public power and conflict of interests. Its tools are: accountability, transparency, prevention and punishment; all of this considering that the main problem is the adopted system and not individuals themselves.

In Mexico, the construction of a national integrity system needs reforms to strengthen all three powers of the Union and the implementation of actions to increase the cost of corruption and promote a co-responsible government-citizens-private sector relationship.

Enrique Peña Nieto's proposal lacks articulated and coherent elements to create a national integrity system; even though it considers actions for transparency, accountability and the creation of an anti-corruption body, its weakness is it has not defined a holistic policy that can transform corruption into an unattractive economic practice.

On the other hand, the anti-corruption body must decide which priorities must be addressed to promote institutional strengthening and collaboration among Powers of the Union to fight corrupt practice in governments, businesses and citizens.

The powers established in the Senate's proposal show that the anti-corruption body's powers are not that different from the ones the Ministry of Public Function had; especially in investigation and penal sanction areas which are exercised by the Attorney General's Office.

The idea of creating a Federal Anti-corruption Law to define procedures to implement administrative sanctions and issue recommendations to State Compresses to bar public employees from public office also creates an opportunity to create normative bodies which have greater perspectives as well as intergovernmental collaboration mechanisms to fight corruption.

Mexico has 33 Penal Codes and each one of them classifies public employees' crimes in a different way; sanctions include fines, dismissal, disqualification, prison time and confiscation of property.²⁷ It would be important to unify these penal codes and classify crimes committed by

²⁷ Pact for Mexico's commitments (78 and 79) include the creation of a Unified Penal Code and Unified Penal Procedures Codes; we only need to know the content of said proposals.

public employees and individuals in every state, the Federal District and the Federation.

Another weakness of the anti-corruption proposal is the absence of definition for the term "corruption"; it would be essential to exhaustively analyze the crimes included in federal, state and Federal District codes to avoid discretionary interpretations on crimes which can be considered related to corruption.²⁸

If Mexico is determined to reform the administrative structure to fight corruption, it is essential to consider the creation of a national integrity system to promote legality, respect for institutions and effective interinstitutional coordination to punish public employees and individuals that commit corrupt acts.

To summarize, it is obvious studies and analyses will continue to be carried out to create a new anti-corruption body; nonetheless, the institutional structure created since the political alternation of the year 2000 has started to redefine the transparency, accountability and anti-corruption model that Mexico needs to improve its public management and restore citizens' trust in institutions and public employees. Therefore, it would be a mistake to minimize the normative and institutional progresses achieved up until now and substitute them for a corruption-fighting strategy which has not shown institutional and intergovernmental coordination elements with bodies such as Superior Auditing Office of the Federation and the Federal Institute for Access to Public Information which are in charge of topics such as fighting corruption. Thus, we must think of the possibility of building a national integrity system as part of the strategic axes of national development planning for the 2012-2018 period.

Conclusions

Mexico is undergoing an administrative reform process that is in danger of becoming an isolated one, one that lacks incentives to establish a

²⁸ Penal Codes include the following crimes as ones related to corruption: abuse of power; extortion; coalition of public employees; bribery; embezzlement; torture; wrongful exercise and abandonment of public service; wrongful custody of documents and revelation of secrets; illicit negotiations; intimidation; influence peddling; non-fulfillment of public duties; impersonation of public officials; wrongful exercise of powers; job abandonment; wrongful exercise of functions; illicit enrichment; public employees' falseness; illegal exercise and abandonment of public powers; refusal to provide public service; usurpation of public powers; non-compliance; anticipation; prolongation and abandonment of public powers; abuse of power; intimidation and torture; public employees' property crimes; abuse of power; wrongful exercise of legal duties and torture; irregular exercise of public powers; diversion and improper use of powers; crimes against good administration; negligent performance of powers; illegal exaction, among others.

legality culture and interinstitutional and intergovernmental collaboration to improve government processes and minimize the risk of corruption which affects society's development.

The creation of the National Anti-corruption Commission must be analyzed carefully, avoiding the creation of an institutional body that allows setbacks, double functions and discretionary exercise of public power to punish corrupt acts.

The current framework regarding transparency, accountability, administrative responsibilities and corruption lets us know the Mexican State has taken important steps in normative terms; transparency and accountability are still restricted, although the foundations have been built; current concerns include the generation of institutional and social conditions to limit the existence of corruption in public organizations and rulers', public employees' and citizens' culture.

Mexico has not yet developed a national integrity system that allows government institutions to address and prevent corrupt crimes committed by public employees and individuals or promote solid public ethics which are truly committed to quality public service; this is why at the beginning of the 2012-2018 administration the development of actions to solve this problem have to be taken into account.

In sum, the definition of an anti-corruption body has to have an innovative design and institutionalization to develop the national integrity system with the following characteristics:

- Institutional efficiency based on a national integrity system that fights corruption and promotes public ethics.
- Normative institutional body that reduces the government' institutional weaknesses to fight corruption and restores trust among public service and the government.
- Anti-corruption policies and programs based on a national integrity system.
- Identification of elements of the vicious circle of corruption and decrease them with a defined anti-corruption culture included in the national integrity system.
- Institutional strengthening of pre-existing bodies and creation of new bodies that help prevent double functions, discretionary decision-making processes, ensure impartiality in anti-corruption, transparency and accountability bodies.
- Implementation of process reengineering to strengthen the operation of the Professional Career Service in order to reduce the risk of corruption.

BIBLIOGRAPHY

- Ackerman, J.M. (2008), *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. Mexico: Siglo XXI.
- Avendaño, E. & García, M. (2012). "¿Cómo controlar la corrupción en México? Balance de las iniciativas partidistas para la creación de un nuevo órgano anticorrupción". Centro de Análisis de Políticas Públicas. Retrieved from: www.mexicoevalua.org/descargables/Como_controlar_la_corrupcion.pdf
- Becerril, A. & Ballinas, V. (2012, November 12th). "Aprueban PRI y PRD 4 mil despidos de la Alta Burocracia". *Reforma*, Mexico.
- Cárdenas, J. (2010), "Herramientas para enfrentar la corrupción. In: Méndez R. *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*. Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, pp. 11-78.
- Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) *Evaluando el Desempeño del Gobierno Federal 2007-2012*.
- Cejudo, G. & López, S. (2013). "¿Un organismo anticorrupción? Opciones y riesgos", *Este País. Tendencias y Opiniones*. Mexico, number 263, March.
- Gutiérrez, P. (2008) *El derecho de acceso a la información pública una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, Colección de Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, INFO-DF.
- Initiative to reform articles 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 and 122 of the Political Constitution of the United Mexican States presented by senators of the Ecological Green Party of Mexico (PVEM)*. Retrieved from: <http://www.redpolitica.mx/epn-transicion/documento-integro-propuesta-de-comision-nacional-anticorruccion>.
- Jaime, E., Avendaño, E. & García, M. (n.d.) *Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: Retos y Desafíos*. SFP.
- Mercado, A. & Brito, O. (2012, November 21st). "Aprueba Senado Despido de 4 mil Funcionarios". *Milenio* and Becerril, A. & Ballinas, V. (2012, November 12th). "Aprueban PRI y PRD 4 mil despidos de la Alta Burocracia". *Reforma*, Mexico.
- Mexican Transparency. (2010). National Index of Corruption and Good Governance.
- Pact for Mexico, retrieved on January 30th: www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-For-Mexico-TODOS-los-acuerdos.pdf
- Portal, J.M. (2013, March 3rd). "Corrupción: Urge una visión integral", *Reform*. Mexico. Number 981.
- Proposal to create the National Anti-Corruption Commission, retrieved from: <http://www.redpolitica.mx/epn-transicion/documento-integro-propuesta-de-comision-nacional-anticorruccion>.
- Ríos, A. & Angelino, D. A. (2010). "La rendición de cuentas gubernamental. Una propuesta para el análisis empírico de las entidades federativas." No. 4, CIDE-PNUD, p. 7.

- Salazar, C. (2012, November 12th). "Impulsan reestructura de Secretarías". *Reforma*, Mexico.
- Sánchez, J. J. (2009), "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana". *Revista Gestión y Política Pública*, volume XVIII, number 1, semester I.
- Schedler, A. (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, No. 3, Mexico: IFAI.
- Transparency International. Corruption Perceptions Index 2012. Retrieved from: www.transparency.org
- Transparencia Internacional (2011). Índice de Percepción de la Corrupción 2011. Retrieved from: www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/TABLA_SINT%C3%89TICA_DE_RESULTADOS_IPC_2011.pdf
- Vázquez, R. (2010). "Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos", in: Méndez, R. (n.d.). *Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*. Mexico: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

REGULATIONS

- Decree to amend and repeal diverse regulation of the Organic Law of the Federal Public Administration. (2013, January 2nd). Official Journal of the Federation.*
- Federal Law of Audit and Accountability (2010, June 18th). Article 1. DOF.
- Organic Law of the Federal Public Administration. (2012, June 14th). Official Journal of the Federation.*
- Political Constitution of the United Mexican States. (2012, August 9th) Official Journal of the Federation.*

Revista de Administración Pública



Sánchez G., José J. *La corrupción administrativa en México.*
México, Instituto de Administración Pública del
Estado de México, 2012.

Christian Arturo Cruz Meléndez

The book entitled: “**Administrative corruption in Mexico**” speaks of corruption, commonly associated with traffic officers receiving bribes they asked for or offered by citizens who have violated (or not) traffic laws; bureaucrats or public employees who receive bribes to speed up slow procedures or overlook legal requirements or judges who receive “financial assistance” to rule in favor of one of the parties, without caring if an injustice is committed. These situations are common examples of corruption, but the problem is more complex than bribes or subornation. This is explained by Dr. José Juan Sánchez González in this book. We can even find elements that can be unknown to some of us.

The historical portion of the book shows that corruption is a multifaceted problem; three of the most important ones include: politics, administration—object of this book—and judicial one. We can find the history of corruption since the Viceroyal period; this analysis not only includes illustrative or descriptive elements, but also a deep analysis of the development of corruption.

This book makes us wonder about the persistence of corruption over five centuries, about the several efforts made to fight the problem—a noteworthy achievement because the author made a historical compilation which deserves to be read—and how despite all of the efforts such as the creation of laws, regulations, legal entities, auditors, bodies of control and institutions corruption is still very much present. Corruption sometimes serves a double purpose: it is a problem and a way of making the State work—through agreements that included corrupt actions like privatization, for example—.

Likewise, these attempts to fight corruption have brought on collateral problems such as the creation of the bureaucratic apparatus and the

subsequent rise of current expenditure; pointless paperwork or procedures can lead to more corruption. In short, this book must be read to understand the problem which affects our country.

Doctor Ricardo Uvalle Berrones states, in the book's prologue, the importance of studying corruption and attempts made to understand this problem. Doctor Sánchez González also states that corruption is not found exclusively in the public sector, it can also be found in the private one. He also emphasizes that the book will deal with administrative corruption and establishes three axes: the definition of corruption, classification of types of corruption and the analysis of the control measures and why they have failed and why administrative corruption has not been deeply studied.

Chapter 1, which can be considered as analytical and explanatory, explains corruption from different point of view, its implications and consequences. Corruption is not a single one, there are different kinds which can be classified and described schematically.

To define corruption we need legal, economic, political, sociological and moral approaches. In a schematic and organized fashion, the definitions of different authors are presented; trying to make a great effort to widen the concept and give examples to make its understanding easier.

Corruption does not always have the same characteristics, or the same origin; this is why we need to classify it. Other important elements are the actors who promote corruption.

Subsequently, corruption is classified into three categories: political corruption, administrative corruption and judicial corruption; all of them differ from one another, but united in one way or another. Political corruption, also called "governmental criminality" is simply described as "placing private interests before public ones". Afterwards he explains which actors enable this type of corruption, gives some examples and points out the consequences. The core of this book, administrative corruption goes hand in hand with political corruption; he also states that it only happens in Public Administration. Examples and consequences resulting from this type of corruption are also mentioned and to summarize the union of political and administrative corruption the phrase: "where corrupt politicians are born, so is administrative corruption" is used.

Lastly, judicial corruption precisely happens in that same area, it is also very serious because the judicial system is an element used to fight corruption; thus, it should be completely honorable and respectful of the laws. This type of corruption also has actors and circumstances which make it possible and an explanation on the interpretations this phenomenon can have are given.

The author considers it necessary to differentiate between individual corruption and systemic one. Individual one depends on each individual and systemic corruption refers to the institutionalization of wrongful practices; in this case, in Public Administration.

A list and examples of the wicked effects of corruption is given; these effects can be economical, political, social, cultural or moral ones. Elements that lead to reflection are also mentioned, such as the fact that corruption can be seen as “necessary evil” for economic development, for example.

Lastly, negative consequences of this phenomenon have been understudied and the existing approaches to explain them have not been sufficient; several suggestions are made to fill this academic void. A schematic proposal is also included, different historical periods –from colonial times to the present– and the type of corruption and control mechanisms (which have clearly been inefficient) present in each one; thus, administrative corruption in Mexico is far from being controlled or eradicated.

The Second part of the book, the historical part, takes us to the Viceroyal and Colonial periods, the latter is considered as the origin of the problem and not the 20th century like many of us think. The system to control corruption in the pre-Columbian period is mentioned: the misuse of resources could be punished with death.

Chapter 2 explains the origins and history of administrative corruption from the New Spain period where elements such as social class division in favor of citizens from the Peninsula or the need to send riches to Spain, greatly promoted the rise of corruption. This period also gave birth to the complicated and vast bureaucratic-administrative system through the creation of institutions and legal frameworks that made administrative control complicated and promoted corrupt acts. An analytical analysis is made of those efforts to exercise control: laws, regulation, trials, auditors, bails (which evolved into current declaration of assets), bodies of control (which evolved into current government accountability offices) and Councils that never fulfilled their goal to avoid corruption.

Chapter 3 explains administrative corruption in independent Mexico where political instability, public finance problems (bankruptcy) and internal and external conflicts made corruption grow. Coups d'état, power struggles, aspirational attitudes and fixation with getting a government job promoted this phenomenon. Even so, administrative control institutions were created and a lot of them were based on the Colonial ones. This chapter also emphasizes the inclusion of internal control in documents related to founding such as the Constitution and other legislations which are reviewed and explained by the author. This chapter shows corruption cannot be fought with a weak State and with an ungovernable situation.

Chapter 4 deals with the Reformation period, the Empire and the Porfiriato. In the late 19th century political instability, armed conflicts and wars against foreign powers continued. There were ineffective efforts to control administrative corruption. The new Constitution of 1857 included a classification of crimes committed by public employees. Although the Mexican Empire period had armed conflicts, there was an effort to regulate authorities' actions. The restored Republic created a penal code that included a chapter regarding crimes committed by public employees.

The Porfiriato period brought peace and continuity to administrative conditions and corruption was controlled, although Manuel Gonzalez's period was riddled with corruption and economic crisis. When Porfirio Díaz returned to power, administrative corruption carried out by public employees was once again controlled; however, political corruption rose in power elites close to the President, these people sought fortune or better political positions. The Porfiriato marked the consolidation of Public Administration.

The third part of the book deals with the times of the Revolution and institutional Mexico in the 20th century. Chapter 5 starts with the 1910 armed movement which ended when a new political group rose to power. The 1917 Constitution which was born from this struggle included a chapter related to internal control. When the Revolution ended, two phenomena associated to corruption rose: military bossism and presidential rule, in a period that sought stability and control, forgetting fight against corruption, a characteristic inherent to the system. In the 20th century, thanks to the hegemonic party and the creation of institutions there is a need to have a Government Accountability Office created as an office and not as a ministry. The latter can be due to the fact that corruption aroused little interest or its consequences were minimized. In this period, the hegemonic party continued to create institutions and legal frameworks to control corruption; the problem not only continued, but also grew alongside the bureaucracy which tried to fight it—for example the creation of internal control bodies—.

Chapter 6 starts in the early 80s when laws such as the Responsibilities of Public Servants or the Organic Law of Federal Public Administration or the transformation of the Government Accountability Office into a Ministry so as to fight corruption; the results were poor and happened amongst the change of State model which, in turn, included the moralization of public life. It is interesting to know that the change of economic model also brought change to corruption, motivated by privatization of public companies. In the last decade of the 20th century and the last terms of the hegemonic party, corruption was not seen as priority and it was included in administrative simplification programs.

The fourth section carries out an analysis of administrative corruption in the so-called alternation governments. In chapter 7, the author once

again mentions the actions of these governments, which includes new institutions, laws, prevention campaigns, measurements indexes and sanctions. Mexican Public Administration embraces values such as honesty, transparency and efficiency. Organizations pertaining to the social sector appear: Mexican Transparency and the Social Accountability Office was created.

Despite this, administrative corruption was rampant when the first six-year period of the alternation government ended. The next government did not consider the fight against corruption a priority; however, the fight against organized crime was. This period the 2011 National Quality and Government Impact Survey carried out by INEGI was very important; it had less than encouraging results and there were no immediate actions against administrative corruption.

This is a historical book, not only in the illustrative sense, but also through the narration of the evolution of administrative corruption; we realize that it is an intrinsic characteristic that comes from the very beginning and that has lingered. The attempts to fight it have not been few; unfortunately, administrative corruption is now seen as something natural and sometimes as a necessity.

It also gives us a theoretical-analytical framework to understand corruption in a general sense, every type of corruption, actors and spaces it takes place in. Corrupt people are not only bad public employees, but also business owners who use it to move the political and economic system in their favor or common citizens who try to avoid punishment or speed up an administrative process which can be full of twists and turns but does not justify the use of a corrupt act.

It can be useful for public administrators in general, and it is an excellent starting point for new investigations that help us understand and generate proposals to fight this problem and understand the environment they appear in, the responsibility and negative consequences of corruption. Finally, it can be really useful for citizens interested in understanding this phenomenon, of which he is a victim of, as well as an accomplice and enabler. Something to think about.

Revista de Administración Pública



Alonso Reyes, María. *Políticas públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
First place of the 36th INAP Awards.

Álvaro Canseco Olivera

The book entitled “**Pension public policies for people without abilities to save in Mexico**” is the result of the thesis to obtain a doctorate in Political and Social Sciences with primary focus on Public Administration; it deals with pensions and their relation to public policies.

The author addresses in a critical fashion the implementation of public policies regarding social security in a neoliberal economic context which wishes to maximize profits and leaves most of society unprotected because they are unable to access these services which the government has to provide for.

The author tries to find a way to formulate axes to reconstruct social security and includes a comparative analysis of the two social security pension approaches: micro-pensions and universal pensions. The author states that these two models are different ways of facing social risks: individually and collectively. Proposing that pension-wise it is more efficient to think about universal non-contributive models and not targeted and contributive ones.

The author’s main hypothesis is that the neoliberal model, which is the theoretical framework of social security public policies, will force the State to intervene in an unfair way to solve these problems in the future; this will cost a fortune if preventive measures are not implemented.

This hypothesis examines the public policies from the neoliberal approach in a concrete and critical way; especially those policies derived from the *Washington Consensus*. Also stating that values such as solidarity, fairness and justice must be taken into account in pension systems. On the other hand, it tries to deal with the existing dichotomy between universalization

and targeting of public services and debates on the effectiveness of these two models.

On the other hand, we can find the natural disasters theory as an approach that tries to explain the risks of social security; thus, trying to explain how they could affect the formulation of public policies regarding pensions in Mexico. We also are shown how the social security system is structured and the main changes it has suffered over the years.

This theoretical analysis is strengthened with a statistical data analysis methodology that includes several demographic, economic and social variables that help us understand how pension public policies in Mexico do not have the necessary scope to satisfy the needs of the entire population when they reach old age.

This analysis helps us understand the problem of not having a solid pensions system for a population that needs this service. On the other hand, it introduces the situation of people that do not have the ability to save money and that are ignored by the public pension system and that also do not have the possibility of accessing private pensions.

This statistical study's goal was to determine the number of people in Mexico that do not have the ability to save money and take care of contingencies. The idea is that a new model should take on a different option than the one proposed by neoliberalism; all of the interested sectors should participate more decisively, especially when talking about pensions.

One of the central points of this investigation is the presentation of a pension system; the author calls it micro-pension and universal pension. She presents the feasibility of implementing these proposals in order to mitigate the marginalization suffered by the old-age population which can barely aspire to minimum conditions of survival.

This research also socializes knowledge, allowing people who are not familiar with technical and specific pension terms to understand the text. It also presents an outline that supports the understanding of the pensions system.

Perhaps the most complicated section for people which are not familiar with the topic is the one that presents actuarial models of pensions and life insurance and universal pension costs; these models are presented in the appendix in great detail.

After analyzing these models, micro-pensions and universal pensions, their strengths and weaknesses and although they cannot be compared directly –because they belong to different actuarial and financial models– they are two ways of understanding and addressing the same social problem.

The author reaches the conclusion that universal pensions provide more advantages; the first problem has to do with the lack of income during old age and establishes a minimum amount of resources for all of the population which will be the first pillar of income for old-age people. This promotes the generation of secure and healthy population; it decreases extreme poverty levels in old-age people and increases the value of old-age people in society.

Pensions is a topic of general interest, this is why this book is extremely important, for it is a service that must provide by the State. The scholars that study this government topic will be greatly benefited by this book because it presents the current situation of the pensions system in Mexico. The information included is the result of extensive bibliographic research and was awarded the first prize of the 36th INAP Awards.

Revista de Administración Pública



Polo Martínez, Humberto. *Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
Second place of the 36th INAP Awards.

Anahí Gutiérrez Luna

The essay titled: “**Communal Public Administration and local government in Mexico: auxiliary municipal authorities**” analyzes, as well as many other essays, the institutional structure of municipal and local governments which are part of the construction of the theory of public administration. This text also offers various proposals to improve communal public administration within the *institutional architecture of municipal governments* and promote city hall’s closeness with society, promoting Mexican State’s decentralization and democratization.

This research considers that municipal auxiliary authorities build communal public administration within the institutional architecture of municipal governments; its importance lies in the promotion of city hall’s closeness with society which in turn promotes general interest. Said authorities carry out important management tasks; therefore, if their status were recognized by the Constitution, they could become the main promoters of community-municipal development and guarantee the materialization of public policies with a bottom-up approach.

In this sense, one of the goals of this research is the theoretical and empirical contribution to current literature. It establishes a general framework that contributes to the academic debate regarding auxiliary municipal authorities’ public action in local governments. It mentions some proposals to improve and develop Mexican local government and supports the constitutionality of the State’s fourth level within the political organization.

Local Government = Municipal Government?

On the other hand, the empirical contribution is materialized by analyzing municipal auxiliary authorities’ public action’s institutional elements within

local governments of five states of the Republic in order to recognize administrative processes of local communities.

The first part of this research deals with this topic's theoretical-conceptual framework which is based on the universal character of administration which in turn is based on the communal nature of human beings. Later on, the explanation of communal administration allows us to link it to the organization of territorial and functional communities, this way, communal public administration become the object of study of this research. The last part of the first chapter deals with the questions that will guide this research such as the reason to study communal public administration.

The second chapter analyzes conceptual approaches which study local governments: the first one has a multi-use character and the other one is related to local municipal areas and government's closeness. This provides the opportunity to study the administrative-governmental status of city hall, which affects communal public administration. This chapter ends by analyzing the political-administrative organization of municipalities. The latter involves territorial spaces where the unit of analysis of this research is organized: auxiliary municipal authority.

Chapter three explains the elements of the organization, election and powers of auxiliary municipal authorities. The institutional design of actions carried out by auxiliary municipal authorities is limited, organic and occupational structures do not exist, resources are scarce, which affects the compliance of its social object as well as the efficiency to solve community needs and ensure city hall's territorial management.

The last chapter deals with the legal structure of five states and why they are considered the most advanced cases regarding municipal decongestion and the promotion of community closeness. The results of this research allow us to take into account work done by the state of Campeche, which is an example of municipal and communal strengthening.

This research also includes a review of valid legal legislations up to the year 2012, in order to understand the design of some actors that affect auxiliary municipal authorities' actions.

This makes clear that we need more research that yields empirical evidence on the character of informal institutions that determine the exercise of communal public administration regarding economic factors and public territorial management.

The most important part of this research is the conclusions of the five states research, especially because of the intra-municipal and intra-community institutional redesign proposal which includes constitutional recognition of

local communities as fourth level of political organization within the Mexican State; in order to provide them legal persona and patrimony, system of weights and counterweights in the interdependence of territorial bodies of the national political community.

If local communities are recognized as political, legal and social organizations the current legal status of its authority will change; auxiliary municipal authorities will become community governments. The author's proposals are feasible as long as there is progressive institutional change, auxiliary authorities' inner workings will have to adapt and promote institutional stability which is much needed in any institutionalization process carried out by a democratic regime.

Revista de Administración Pública



RESÚMENES

Percepción de la corrupción en México. Instrumentos de medición y resultados. José Juan Sánchez González

Se dan a conocer los resultados de una investigación sobre la percepción de la corrupción en México, a través de dos instrumentos de medición: la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG 2001, 2003, 2005, 2007 y 2011) realizada por Transparencia Mexicana, y la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG, 2011) llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Su estudio aporta datos fehacientes sobre trámites, servicios, comportamientos, acciones, costos y grados de incidencia tanto de prácticas corruptas como honestas, que permiten obtener información útil no sólo para considerar la magnitud de la corrupción administrativa, sino derivar acciones y medidas concretas para mejorar los trámites y servicios públicos.

Palabras clave: Percepción de la corrupción, medición de la corrupción, corrupción administrativa.

Hacia una Articulación de la Rendición de Cuentas en México. Gricelda Sánchez Carranza.

Erradicar la corrupción es una tarea que corresponde a todos, el Gobierno a través de la historia ha implementado una serie de programas, pactos y acuerdos, pero la disminución de la corrupción va más allá de establecerlo por escrito, se requieren diversas herramientas y desde luego voluntad de todos los que intervienen, un factor determinante es la rendición de cuentas, en los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y en los tres ámbitos de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. En México se ha incrementado el nivel de corrupción, de acuerdo a cifras oficiales, por lo cual se deben buscar nuevos modelos a seguir para disminuir este serio problema, uno de los más exitosos es el Chileno, cuyo sistema para tal efecto es integral. Así, hoy la articulación de la rendición de cuentas, se revela como una estrategia eficiente para combatir la corrupción.

Palabras clave: Articulación; Consenso, Estrategia, Innovación y Rendición de Cuentas.

Transparencia y poder público en México. Rommel C. Rosas

La Transparencia se encuentra íntimamente ligada al Derecho de Acceso a la Información (DAI), y es un instrumento fundamental de la misma; otros piensan que la Transparencia es resultado del primero, pues sin éste la concepción de este Derecho no existiría, o simplemente, sería una utopía. El DAI, como apertura de los asuntos públicos al escrutinio ciudadano, genera un gobierno “transparente” que no teme la auditoría ciudadana de su quehacer, y contribuye a una rendición de cuentas (*accountability*) efectiva. Se le dotó de un procedimiento que guiará el acceso a la información y se creó un organismo y la legislación para garantizar el cumplimiento de la Transparencia y el DAI. Las entidades federativas también una legislación estatal y crearon los organismos para garantizar este derecho.

Palabras clave: Derecho de Acceso a la Información, Transparencia, Rendición de Cuentas.

Estado de derecho y rendición de cuentas en la democracia. Maximiliano García Guzmán

El artículo expone la relación funcional entre Estado de derecho y rendición de cuentas como pilares institucionales de la democracia moderna. Para ello, propone un marco analítico referido al concepto de sociedad abierta, pues éste contiene elementos esenciales relacionados con el control democrático del poder político. De manera particular, analiza el alcance y significado de la rendición de cuentas en un contexto democrático y de Estado de derecho, y concluye con una argumentación sobre la necesidad de incluir de manera más intensa la participación ciudadana en las prácticas de la rendición de cuentas, y que se entiende también como su tendencia institucional y normativa.

Palabras clave: Estado de derecho, rendición de cuentas, democracia, participación ciudadana, poder político.

La creación de la Comisión Nacional Anticorrupción: ¿Reforma Administrativa para el eficaz combate a la corrupción? Corazón Raquel Lozano González

Se reflexiona en torno a la reforma administrativa necesaria, a partir del Proyecto para crear una Comisión Nacional Anticorrupción. Se señalan las fortalezas y limitantes para constituirse en un ente público para el eficaz combate a la corrupción. Sintetiza los fundamentos de lo que en México se ha entendido por reforma de la Administración Pública, así como las principales características de una reforma administrativa anticorrupción. Considera que los elementos mínimos requeridos de una política pública

eficaz al respecto, mediante una estructura administrativa como la que propone el gobierno actual, plantea el reto y debe definir e incluir políticas y programas anticorrupción y fomentar la ética pública, basados en un sistema de integridad nacional.

Palabras clave: Reforma administrativa anticorrupción, sistema de integridad nacional, ética pública.

ABSTRACTS

Corruption Perception in Mexico. Measuring instruments and results. José Juan Sánchez González

Results regarding the investigation of Corruption Perception in Mexico thanks to two measuring instruments: National Survey on Corruption and Good Governance (2001, 2003, 2005, 2007 and 2011) (Spanish: Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno ENCBG) carried out by Mexican Transparency (Spanish: Transparencia Mexicana) and the National Survey Government Quality and Impact (2011) (Spanish: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG) carried out by the National Institute of Statistics and Geography (Spanish: Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI) can be found. This study provides reliable data on paperwork procedure, services, behaviors, actions, costs and degrees of incidence of corrupt and honest practices; useful information to promote specific actions and measures to improve paperwork procedures and public services.

Keywords: corruption perception, measuring corruption, administrative corruption.

Towards a Formation of Accountability in Mexico. Gricelda Sánchez Carranza.

To suppress corruption is a task that involves everyone. Through history, the Government has implemented a series of programs, deals and agreements, but diminishing corruption practices goes far beyond setting it up in documents. Several tools are required and the will of all the people that are involved. A determining factor is accountability at the three Union Power levels: Executive, Legislative and Judicial, and at the three government scopes: Federal, State and Municipal. In Mexico, the level of corruption practices has increased according to official numbers. This is why new models to follow in order to diminish this serious issue must be looked for. One of the most successful models is the Chilean one, such system is comprehensive for this purpose. Thus, today the formation of accountability is revealed as an effective strategy to fight corruption.

Keywords: Accountability, Consensus, Formation; Innovation and Strategy.

Transparency and public power in Mexico. *Rommel C. Rosas*

Transparency is closely related to the Right to Access information (Spanish: Derecho de Acceso a la Información DAI) which is an important instrument of it. Some think transparency is a result of DAI; without transparency the right to access information would not exist, could not be exercised and it would just be a utopia. We can say that DAI can be understood as the opening of public affairs so they can be scrutinized by the public, the generation of a “transparent” government that is not afraid the citizens will examine its actions and promotes effective accountability. Transparency became public policy because the law acquired procedures to guide access to information, citizens also cooperated to implement it and an organization was created to guarantee the enforcement of Transparency and DAI. States also created state laws and bodies to guarantee this right.

Keywords: Right to Access Information, Transparency, Accountability.

Rule of law and accountability in democracy. *Maximiliano Garcia Guzmán*

The article describes the functional relationship between rule of law and accountability as institutional pillars of modern democracy. For that, it proposes an analytical framework based on the concept of open society, because it contains essential elements related to the democratic control of political power. In particular, examines the scope and meaning of accountability in a democratic and rule of law context, and concludes with an argument about the need to include more intense citizen involvement in accountability practices, and it is also understood as the institutional and regulatory trends.

Keywords: Rule of law, accountability, democracy, participation, political power.

The creation of the National Anti-Corruption Commission: Is it an administrative reform to fight corruption efficiently? *Corazón Raquel Lozano González*

The goal of this essay is to reflect on the administrative anti-corruption reform which was born from the Constitutional Reform project to create the National Anti-Corruption Commission. This essay mentions strengths and weaknesses regarding the construction of a public body to fight corruption effectively. The bases of public administration reform in Mexico are summarized as well as the main characteristics of the anti-corruption administrative reform. The minimum elements public policies require to fight corruption effectively are analyzed in an administrative structure like the one proposed by the current government which must include anti-

corruption policies and programs, the promotion of public ethic and the creation of a national integrity system.

Keywords: Anti-corruption administrative reform, national integrity system, public ethics.

Revista de Administración Pública



INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

- a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
- b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
- c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
 - **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
 - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, "título del capítulo", *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
 - **Para artículo:** nombre, apellido, "título del artículo", *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.
- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha" entre corchetes.
- e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).
- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares ("*Peer System*") con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx
En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.
- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
 - b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
 - c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
 - d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

Revista de Administración Pública



INSTRUCTIONS FOR COLLABORATORS

1. Exclusivity

Articles submitted to the PUBLIC ADMINISTRATION MAGAZINE (RAP) have to be unpublished and are not to be submitted simultaneously for publication elsewhere.

2. Nature and thematic of the works

They have to be imminently academic o related to one or several topics considered to be of interest for public administrations in Mexico and other countries.

3. Characteristics of the works

- They can be submitted for judgment and publication in Spanish or English.
- They must be submitted entirely finished; when the judgment process begins no changes will be admitted,
- They must be written using upper-case and lower-case letters and without any typographical errors.
- They must have a minimum length of 12 pages and a maximum of 25 pages, excluding charts, graphs and list of references used. In exceptional cases, depending on the RAP's opinion, works with different lengths will be accepted.
- They must be sent or submitted as a Microsoft Office Word document or as an Open Office text document or Corel Word Perfect in Arial size 12 pt and 1.5 line spacing.
- They must include title, introduction, body, conclusions and references and shall conform with the following specifications:

- a) The title must have a clear relationship with the contents and must be brief. Subtitles are allowed if the subject requires it.
- b) Acronyms must have their meaning when used for the first time.
- c) Notes must appear in numbered footnotes or grouped at the end of the text, following the order for footnote references:
 - **For books:** name, last name, *title*, place of publication, publisher, year (if it is not a first edition, include number of edition), number of pages.
 - **For chapter of a book:** name, last name, "title of the chapter", *title of the book*, place of publication, publisher, year, range of pages.
 - **For an article:** name, last name, "title of the article", *name of the magazine*, volume, number, period and year, range of pages.
- d) References must be ordered alphabetically, following the aforementioned format and only changing the order of the author's name and last name (last name, name). It is mandatory for all the references and quotes to include all data. If the original source does not include some piece of information, this must be clearly stated using expressions such as "without imprint", "no date" in brackets.
- e) Charts, graphs, pictures and diagrams must include the full reference to sources and must be as clear and precise as possible, this is to avoid abbreviations unless space requires it and indicate units when needed. Charts will be numbered according to the Arabic system (chart 1, 2, 3, etc.); Roman system will be used for maps, plans, figures, slides and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format in which the graphic files are submitted must be included (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.)
- f) Each graph, chart, diagram or figure must be included in a different file, preferably from Microsoft Office, Open Office or Corel Office and indicating in the text the place where they should be.

4. Judgment

Collaborators will be subjected to a process of anonymous unbiased opinion or "Peer System", carried out by a committee of referees, whose decision is final.

5. Summary and abstract

In a separate page a summary of the article will be included with a maximum length of 150 words, in both Spanish and English. A minimum of 3 and a

maximum of 5 keywords in both languages will be included to describe the contents of the work.

6. Proofreading and editing

The RAP reserves the right to make editorial changes and style and format corrections in a manner it deems fit according to editorial criteria and generally accepted standards.

7. Diffusion

The author grants the RAP automatic and full permission to use the material published in its pages to be included in anthologies, photographic means or any electronic or published means known or to be known.

8. Ways to submit works proposed for publication

- Authors can send their work to the following e-mail: contacto@inap.org.mx
- If sending via e-mail, the author or authors will have the sole responsibility to ensure that their works were received completely.
- Or they can be handed in a CD or USB memory that has been properly identified with the title of the article and the name of the author or authors at the following address:

Revista de Administración Pública
 Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
 Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
 Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
 Distrito Federal, MÉXICO
 Teléfonos 5081 2614 – 5081 2627

- The RAP will not be responsible for the return of unsolicited work.

9. Identification

- The file that contains the title page will include the title and the date of completion. The name of the author will not be included so that he can remain anonymous during the judgment process.
- Another separate file will include the following data:
 - a. Title of the work, which must be short and clear.
 - b. Author or authors' full name, as well as their highest level of education achieved and if they are currently studying include discipline and institution.

- c. Send brief academic résumé of each author (include current lines of research and complete references of the last 3 or 4 published works), as well as a professional résumé (that includes current activities and place of work when submitting an article to judgment);
- d. Contact details: address, telephone number, fax number, e-mail; so as to establish direct communication with the author or authors.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
130

Rendición de cuentas y combate a la corrupción

Se terminó de imprimir en Julio de 2013
en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Presentación
José R. Castelazo

Percepción de la corrupción en México. Instrumentos de medición y resultados.
José Juan Sánchez González

Hacia una articulación de la rendición de cuentas en México.
Gricelda Sánchez Carranza

Transparencia y poder público en México.
Rommel C. Rosas

Estado de Derecho y rendición de cuentas.
Maximiliano García Guzmán

La creación de la Comisión Nacional Anticorrupción: ¿Reforma administrativa para el eficaz combate a la corrupción?
Corazón Raquel Lozano González

Reseñas

José Juan Sánchez González. La corrupción Administrativa en México. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012.
Christian Arturo Cruz Meléndez

María del Pilar Alonso Reyes. Políticas públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. Primer Lugar del XXXVI Premio INAP.
Álvaro Canseco Olivera

Humberto Polo Martínez. Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. Segundo Lugar del XXXVI Premio INAP.
Anahí Gutiérrez Luna

ACCOUNTABILITY AND FIGHT AGAINST CORRUPTION

Presentation
José R. Castelazo

Analysis

Corruption perception in Mexico. Measuring instruments and results.
José Juan Sánchez González

Towards an articulation of accountability in Mexico.
Gricelda Sánchez Carranza

Transparency and public power in Mexico.
Rommel C. Rosas

Rule of law and accountability in democracy.
Maximiliano García Guzmán

The creation of the National Anti-Corruption Commission: Is it an administrative reform to fight corruption efficiently?
Corazón Raquel Lozano González

Reviews

Sánchez G., José J. La corrupción administrativa en México. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012.
Christian Arturo Cruz Meléndez

Alonso Reyes, María. (2012). Políticas públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro. México, Instituto Nacional de Administración Pública. First place of the 36th INAP Awards.
Álvaro Canseco Olivera

Polo Martínez, Humberto. Administración pública comunitaria y gobierno local en México: Las autoridades auxiliares municipales. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. Second place of the 36th INAP Awards.
Anahí Gutiérrez Luna

Resúmenes / Abstracts

Instrucciones para los Colaboradores

Instrucción for Collaborators

contacto@inap.org.mx



ISSN 0482-5209

www.inap.org.mx