

## MEDIOS Y MECANISMOS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

Oscar GUERRA FORD\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El problema de la corrupción*.  
III. *Medios para el combate a la corrupción*. IV. *Conclusión*.

### I. INTRODUCCIÓN

La corrupción en México se ha convertido en un problema de Estado que preocupa porque, en un sentido general, es causa de otros males que perjudican al país; por ejemplo: atenta contra el Estado de derecho; es un obstáculo para las buenas prácticas de gobierno; genera desconfianza en los gobernantes; entorpece el crecimiento económico, social, político y cultural; crea inestabilidad en los estados; quebranta la confianza de los mercados y las empresas; provoca pérdida de competitividad; acomete contra la democracia, transgrediendo el principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley, etcétera.<sup>1</sup>

En principio, con la ayuda de indicadores nacionales e internacionales, este trabajo presenta un panorama sobre la percepción de la corrupción en México. Después se exponen los medios para combatir la corrupción y los mecanismos con que cuenta

---

\* Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

<sup>1</sup> Licona Vite, Cecilia, “Rendición de cuentas y fiscalización como instrumentos para combatir la corrupción gubernamental en México”, en *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, 2014, p. 271.

la sociedad civil para vigilar y evaluar la actuación de sus autoridades.

Finalmente, se mencionan algunas consideraciones sobre lo que el gobierno y la sociedad civil deben hacer para pelear la gran batalla contra este mal que, aun cuando no es nuevo, sí ha llegado a niveles dañinos para la economía nacional, pero, sobre todo, para la economía de los hogares mexicanos.

## II. EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN

De los males que sufre el país, la corrupción es uno de los que más preocupa a los mexicanos:<sup>2</sup> el 56% de la población considera a este cáncer institucional como un problema poco o nada posible de erradicar.<sup>3</sup> Además, una buena parte de la población piensa que se va incrementando cada vez más,<sup>4</sup> en lugar de disminuir como era de esperarse, dadas las medidas adoptadas por los gobiernos.

La confianza de la sociedad hacia las instituciones públicas está completamente dañada: el 90% de la población piensa que los partidos políticos y la policía son corruptos o extremadamente corruptos; el 87% que los servidores públicos; el 83% que los legisladores, y el 80% que el sistema judicial.<sup>5</sup> Y en otra encuesta,

---

<sup>2</sup> La Segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, señala que la corrupción es el tercer problema que más preocupa a los mexicanos con 48.5%, sólo detrás de la inseguridad y delincuencia que alcanzó el 70.4% y el desempleo que registró un 51%. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/default.aspx>.

<sup>3</sup> Secretaría de Gobernación, *Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Documentacion>, 2012.

<sup>4</sup> Transparencia Internacional, *Barómetro Global de la Corrupción 2013*. Según los resultados de este estudio, el 52% de la población piensa que en los dos años anteriores la corrupción se incrementó mucho y el 19% que se incrementó un poco. Disponible en: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico>.

<sup>5</sup> *Idem*.

exceptuando al Ejército que pasa de “panzazo” con 6.1, todas las demás instituciones públicas son reprobadas por los ciudadanos.<sup>6</sup>

Esta percepción está ganada a pulso por el conjunto de las autoridades en los tres poderes y niveles de gobierno. La concentración del poder en el titular del Ejecutivo, tanto a nivel federal como estatal, derivó en la falta de contrapesos para cumplir la disposición constitucional de que el poder vigilara al poder.<sup>7</sup> Así, la corrupción en México se convirtió en una forma sistemática de gobernar con prácticas como el soborno, la malversación de fondos o peculado, la apropiación indebida de bienes, el tráfico de influencias, el abuso de funciones y el enriquecimiento ilícito,<sup>8</sup> las cuales generaron inestabilidad política, fracaso en proveeduría de justicia y servicios, la desmoralización de ciudadanos y empresarios, así como un sector privado que debe participar en un entorno de corrupción generalizada para poder sobrevivir.<sup>9</sup>

Por su parte, la sociedad civil aceptó a la corrupción como algo normal, cotidiano, volviéndose partícipe en su práctica. El 70% de los mexicanos está de acuerdo o muy de acuerdo en que “los ciudadanos permiten que haya corrupción”;<sup>10</sup> en otra encuesta, el 61% de los entrevistados aceptó haber pagado una “mordida” a la policía, y el 55%, algún soborno a las instituciones que imparten justicia.<sup>11</sup>

Para darnos una idea del costo de la corrupción, un estudio realizado por Transparencia Mexicana determinó que una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165.00. Y para acceder o facilitar los 35 trámites y servicios públicos medidos por esta investigación, se destinaron más de 32,000 millones

---

<sup>6</sup> Secretaría de Gobernación, *Quinta Encuesta Nacional...*, cit.

<sup>7</sup> Cadena Inostroza, Cecilia, *Administración pública y procesos políticos en México*, México, Porrúa, 2005, pp. 115-116.

<sup>8</sup> Licona Vite, Cecilia, *op. cit.*, p. 277.

<sup>9</sup> Klitgaard, Robert, *Corrupción normal y corrupción sistémica*, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1966611>.

<sup>10</sup> Secretaría de Gobernación, *Quinta Encuesta Nacional...*, cit.

<sup>11</sup> *Barómetro Global de la Corrupción...*, cit.

de pesos en “mordidas”.<sup>12</sup> Ante estas circunstancias, no es extraño que el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional sea tan negativo para México, que se encuentra por debajo de la media internacional ocupando el lugar 103 de 175 países evaluados en 2014.<sup>13</sup>

### III. MEDIOS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Para efectos de este trabajo, hago referencia específica a dos medios para combatir la corrupción que son de capital importancia: la rendición de cuentas y la participación social. A su vez, estos medios conllevan una serie de normas, instituciones, mecanismos y acciones que aportan a esta labor.

#### 1. *Rendición de cuentas*

La rendición de cuentas es un acto administrativo mediante el cual los servidores públicos y los políticos informan sobre sus acciones y las justifican ante la sociedad; por ejemplo: “qué hice, cómo lo hice, porqué lo hice y para qué lo hice”. Pero no se trata nada más de informar y justificar las acciones, también implica ofrecer toda la información que requiera la sociedad sobre la gestión pública, responder a preguntas incómodas y recibir una sanción si se ha cometido una infracción a la ley o un acto ilícito que pueda derivar en corrupción.<sup>14</sup>

Los mecanismos fundamentales para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción son la fiscalización y la sanción,

---

<sup>12</sup> Transparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010*, disponible en: <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>.

<sup>13</sup> Transparencia Internacional, *Corruption Perceptions Index 2014*, disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.

<sup>14</sup> Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004, p. 13.

además de la transparencia y la administración y conservación de los archivos institucionales.

La fiscalización es una labor fundamental para la legitimidad de las instituciones públicas y constitucionalmente corresponde a los representantes de la sociedad llevarla a cabo: a nivel federal es la Cámara de Diputados, apoyada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF),<sup>15</sup> y en las entidades federativas son los congresos locales con la ayuda de un órgano superior de fiscalización.

Asimismo, cada institución, organismo, dependencia, o entidad pública de cualquier poder y nivel de gobierno, incluidos los autónomos, tiene un órgano interno de control (OIC) que realiza las funciones fiscalizadoras al interior, con capacidad para aplicar sanciones de tipo administrativo.

La fiscalización representa un primer acto de rendición de cuentas horizontal, es decir, de una institución a otra. Falta, entonces, un segundo acto de rendición de cuentas vertical para completar el modelo propuesto por Merino y López Ayllón, en el que las instancias fiscalizadoras dan a conocer los resultados de sus revisiones a la sociedad.<sup>16</sup>

Debo advertir, sin embargo, que este entramado institucional, hasta ahora, ha sido inefectivo para el control de la corrupción. En un sentido general, podríamos decir que la ineficacia de estos organismos se debe a su falta de independencia.<sup>17</sup> La Auditoría Superior de la Federación (ASF) y los organismos fiscalizadores de los estados dependen de un Poder Legislativo tradicionalmente sumiso al Ejecutivo, además, carecen de la capaci-

---

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción VI.

<sup>16</sup> López Ayllón, Sergio y Merino Huerta, Mauricio, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, México, Secretaría de la Función Pública, 2009, pp. 12 y 13.

<sup>17</sup> En su momento, la Red por la Rendición de Cuentas propuso la autonomía de la ASF en el documento *Hacia una Política de Rendición de Cuentas. Notas para una deliberación en curso*, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-una-politica-de-rendicion-de-cuentas/>.

dad para sancionar las irregularidades detectadas. Asimismo, los OIC son coordinados por una institución que depende estructuralmente del titular del Ejecutivo, por lo cual tampoco cuentan con la autonomía deseable para realizar su labor fiscalizadora y sancionadora.

Esto no fue corregido por la reforma constitucional anticorrupción, promulgada el 27 de mayo de 2015. Lo que determina esta reforma es una mejor y mayor coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección, sanción, fiscalización y control de recursos públicos.

En el mismo sentido, las sanciones son indispensables para inhibir los actos de corrupción. Si el servidor público tiene la certeza de que, al cometer un acto de corrupción, va a ser castigado, pensará dos veces antes de arriesgarse a realizarlo. De ahí la importancia de que los ilícitos o actos de corrupción detectados en la fiscalización siempre reciban una sanción proporcional a la gravedad de la falta. De lo contrario, nunca se inhibirán los actos de corrupción.

Por otro lado, la transparencia permite a las autoridades hacer pública la información sobre su gestión de gobierno. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), derivada de la reforma constitucional en la materia, obliga a la publicación de un gran cúmulo de información generada por las instituciones públicas en sus portales de Internet.<sup>18</sup> Pero más allá de la obligación legal, los gobernantes deben ampliar su oferta informativa y adelantarse a la demanda de información de los ciudadanos, lo que se ha denominado como transparencia proactiva. En cualquier caso, “si la transparencia

---

<sup>18</sup> El artículo 70 de la LGTAIP contiene las obligaciones de transparencia comunes que deben publicar todas las instituciones públicas del país en sus portales de Internet. Del artículo 71 al 80, la citada ley establece las obligaciones específicas de transparencia que deberán publicarse, de conformidad con la naturaleza de las funciones de los sujetos obligados.

se incrementa, también lo hace la credibilidad de los ciudadanos en el gobierno”.<sup>19</sup>

Otro problema que genera corrupción es la falta de organización y conservación de los archivos públicos. Los expedientes son esenciales para que pueda existir rendición de cuentas; si no hay información no hay cuentas. En no pocos casos los funcionarios que dejan el cargo se deshacen del archivo para no dejar huella de su gestión y no dar oportunidad a ser sancionados. Por ello, ya existe el mandato constitucional para documentar todo acto que derive del ejercicio de las facultades, competencias o funciones de los servidores públicos,<sup>20</sup> y además, el Congreso expedirá una ley general para normar la administración y conservación de los archivos, que homologue esta tarea en todo el país.

## 2. *Participación ciudadana*

La participación de la sociedad es otro medio imprescindible para el combate y prevención de la corrupción. Durante mucho tiempo, la ciudadanía ha estado relegada en la toma de decisiones políticas y su participación en los procesos deliberativos ha sido, prácticamente, nula. En ese contexto, es necesario que la sociedad se involucre en la revisión, seguimiento y evaluación de la gestión de sus autoridades, para activar el control vertical que comprende la participación de ciudadanos, organizaciones sociales y civiles (OSC), medios de comunicación, instituciones académicas e, incluso, los partidos políticos.

¿Hasta dónde puede llegar la sociedad civil en la vigilancia del ejercicio del poder? Si bien, normativamente hablando, la

---

<sup>19</sup> García Vázquez, Nancy y Ruiz Porras, Antonio, “La transparencia en el diseño jurídico de las entidades de fiscalización superior en México”, en Uvalle Berrones, Ricardo, *Rumbos de la transparencia en México*, México, UNAM, 2011, p. 350.

<sup>20</sup> Artículo 6o., apartado “A”, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ciudadanía no tiene la facultad de evaluar y castigar directamente el comportamiento de las autoridades, sí cuenta con elementos para realizar tareas fiscalizadoras y detectar las irregularidades cometidas por los servidores públicos para después denunciarlas ante las autoridades competentes (controles horizontales), y hacer públicos los posibles actos de corrupción.

*A. Mecanismos con que cuenta la sociedad civil para luchar contra la corrupción*

Los mecanismos que, en mayor medida, permiten e impulsan la participación ciudadana en los asuntos públicos son: la transparencia, el derecho de acceso a la información, la contraloría social o ciudadana y el presupuesto participativo.

*a. Transparencia y acceso a la información*

Desde la óptica ciudadana, la transparencia es una ventana por la que los particulares pueden asomarse a la gestión pública y conseguir la información de su interés. Con datos sobre el ejercicio del gasto público, los resultados de las auditorías, la cuenta pública, las adquisiciones y contratos con proveedores, los programas sociales y padrones de beneficiarios, los sueldos de los servidores públicos, entre muchos otros documentos que ordena la LGTAIP, la sociedad puede dar seguimiento puntual a la actuación de sus gobiernos, auditarlos y evaluarlos.

Pero, en caso de no obtener la información requerida en los portales de Internet, ya sea porque no esté publicada o porque no fue posible localizarla, las personas tienen el derecho humano de solicitar esta información a cualquier institución pública y obtenerla a completa satisfacción, se encuentre o no en los portales de transparencia. Sólo se podrá negar la información cuando se encuentre clasificada como de acceso restringido, de acuerdo con la citada ley general.



### *b.* Contraloría social o ciudadana

En la federación y los estados se han abierto algunos espacios públicos para la participación de la sociedad; por ejemplo: en el ámbito federal, la contraloría social es “...el mecanismo de los beneficiarios [de programas sociales], de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social”.<sup>21</sup>

Sus funciones están encaminadas a vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social; atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales.<sup>22</sup>

Para el ejemplo de la contraloría ciudadana voy a referirme al caso del Distrito Federal. En esta entidad existe el programa de la Red de Contraloría Ciudadana, donde los ciudadanos asumen el compromiso de colaborar, de manera honorífica, con la administración pública del Distrito Federal como contralores ciudadanos acreditados por el Gobierno del Distrito Federal, con el objetivo de garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público.

En caso de que conozcan actos que contravengan las normas o afecten el presupuesto, los contralores ciudadanos pueden hacer denuncias ante las autoridades competentes.

### *c.* Presupuesto participativo

Este programa tiene el potencial de constituirse en una efectiva participación de la población en los procesos decisivos, además

---

<sup>21</sup> Ley General de Desarrollo Social, artículo 69.

<sup>22</sup> *Ibidem*, artículo 71.

de convertirse en un mecanismo que incorpore a la sociedad en la gestión de las políticas públicas.<sup>23</sup> En el DF, el programa permite colaborar en la definición y aprobación de los recursos que se destinan a las obras y servicios ejecutados en las colonias y pueblos originarios, lo cual fortalece la democracia y transparencia de los recursos públicos, vinculando a los ciudadanos en la planeación, seguimiento y evaluación de los proyectos.

#### IV. CONCLUSIÓN

Los altos índices de percepción de corrupción en los mexicanos hablan de un desencanto social en materia de gobernabilidad, y todavía estamos lejos de erradicar este problema en el sector público. No obstante, debo decir que, al menos, ya se han impulsado medidas para este propósito, aunque quizá nos tome varios años lograr una disminución sustancial de este grave problema.

El nuevo entramado jurídico e institucional, derivado de las recientes reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción y de transparencia y acceso a la información, genera grandes expectativas en algunos sectores de la sociedad. Sin embargo, todos debemos trabajar para materializar los alcances de estas reformas, a efectos de que, en un futuro inmediato, contemos con más herramientas y mecanismos que permitan, tanto a las autoridades fiscalizadoras como a la sociedad civil, realizar una vigilancia eficiente del comportamiento de los gobiernos en el ejercicio del poder.

Es cierto que las disposiciones normativas todavía no son suficientes, hacen falta medidas como: otorgar autonomía a las instancias fiscalizadoras y sancionadoras para no estar subordinadas

---

<sup>23</sup> Zaccardi, Alicia, “Introducción: claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local”, en Zaccardi, Alicia (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, UNAM-Indesol-Comeco, 2004, p. 18.

a las instituciones que evalúan y sancionan. Ya dimos el primer paso con la autonomía de la Fiscalía General de la República.

Asimismo, es necesaria la generación de políticas y programas de impulso a la participación ciudadana, por ejemplo, con el establecimiento de consejos sociales de gestión pública y de una ventanilla única de propuesta y denuncia ciudadana. Con este tipo de mecanismos, los ciudadanos tendrán la posibilidad real de denunciar las irregularidades ante los organismos de control, con resultados palpables.

En cualquier caso, el establecimiento de un régimen de rendición de cuentas y la participación activa de la sociedad en los asuntos públicos son el camino para reducir la corrupción en el sector público y recuperar la confianza en las instituciones.