



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



**CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN**

CUADERNO NÚMERO 22

**FISCALIZACIÓN, INTEGRIDAD Y AGENDA  
PARA EL SISTEMA NACIONAL  
ANTICORRUPCIÓN**

**ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**México**

**Abril de 2019**

**FISCALIZACIÓN, INTEGRIDAD Y AGENDA  
PARA EL SISTEMA NACIONAL  
ANTICORRUPCIÓN**



## DIRECTORIO

### Comité Ejecutivo:

Dr. Enrique Luis Graue Wiechers  
**Rector**

Mtro. Tomás Humberto Rubio Pérez  
**Director de la Facultad  
de Contaduría y Administración**

Dr. Leonardo Lomelí Vanegas  
**Secretario General**

Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa  
**Secretario de Desarrollo Institucional**

Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez  
**Secretario Administrativo**

Dra. Mónica González Contró  
**Abogada General**

Mtro. Javier de la Fuente Hernández  
**Secretario de Atención  
a la Comunidad Universitaria**

Lic. Enrique Azuara Olascoaga  
**Contralor**

Mtro. Néstor Martínez Cristo  
**Director General  
de Comunicación Social**

---

### Comité Consultivo:

Dr. Juan Alberto Adam Siade

Dr. Rolando Cordera Campos

C.P. y Econ. José Ernesto  
Costemalle Botello

**Seminario Universitario  
de Gobernabilidad y Fiscalización**

Mtro. Roberto Figueroa Martínez

Dr. Alfredo Adam Adam  
**Coordinador**

Dr. Sergio García Ramírez

Lic. Jesús Hernández Torres

Dr. Jorge Barajas Palomo  
**Secretario Técnico**

Lic. Ma. de los Ángeles  
Moreno Uriegas

Dra. Arcelia Quintana Adriano

Lic. Roberto Salcedo Aquino

Dra. Nadima Simón Domínguez

Dr. David Vega Vera



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN



**CUADERNOS DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN**

CUADERNO NÚMERO 22

# **FISCALIZACIÓN, INTEGRIDAD Y AGENDA PARA EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN**

**DR. ALEJANDRO ROMERO GUDIÑO**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

México

Abril de 2019

Primera edición, abril de 2019

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Contaduría y Administración  
Ciudad Universitaria  
([www.fca.unam.mx](http://www.fca.unam.mx))

Seminario Universitario de Gobernalibilidad y Fiscalización  
<http://sug.unam.mx>

ISBN 978-607-30-3341-1

Impreso y hecho en México

# Índice

Presentación	11
Preámbulo	15
Conceptualización	17
El combate a la corrupción como mecanismo de rendición de cuentas	23
Infraestructura ética	29
Notas sobre el Sistema Nacional Anticorrupción	33
El concepto de corrupción	43
La métrica de la corrupción	49
Los índices IFCP e IFICC y sus hallazgos	55
Una agenda por delante	75
Fuentes	89
Semblanza curricular del autor	95



## In memoriam

Para el Doctor Jorge Barajas Palomo, hombre íntegro y académico ejemplar, que culminó su trayectoria como secretario técnico del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.



## Presentación

En la generación y divulgación de los estudios que el Seminario de Gobernabilidad y Fiscalización (SUG) de la UNAM realiza desde su creación en 2014, bajo la amplia cobertura de sus dos conceptos fundamentales, hemos dado preeminencia a los temas de la ética y de la integridad pública, porque del cumplimiento de estos principios básicos de la vida democrática, provienen las razones del buen gobierno y del impulso constante a su mejoramiento, tal y como entendemos a la función de la fiscalización.

La responsabilidad de definir y aplicar las políticas públicas, dar seguimiento a los resultados esperados

y rendir cuentas del efecto positivo que generan en el bienestar y progreso de la población, ha conducido al Estado Mexicano a idear mecanismos de control que den certeza de que cada parte involucrada cumple con su responsabilidad, actúa con estricto apego a derecho y responde de manera óptima a la encomienda que le fue otorgada por el poder ciudadano.

Una constante de los trabajos académicos del SUG, que invariablemente ocupa también la atención de los responsables del ejercicio de la gobernabilidad en el entorno global, es el referente a la lucha contra la corrupción.

Ciertamente aceptamos que la observancia de los postulados de la integridad en el servicio público, bajo su más amplio significado, ha de acreditar una elevada calidad de vida para los integrantes de la sociedad civil, pero al mismo tiempo reconocemos que es imperativo contar con la más clara y efectiva estructura jurídica que les dé sustento y conceda a la sociedad confianza y de seguridad de su cumplimiento.

En este contexto, nace el Sistema Nacional Anti-corrupción (SNA), que como sabemos busca coordinar a actores sociales y a autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar, sancionar y erradicar la corrupción. Ante este escenario, es indudable que la parte medular del sistema debe ser la prevención, la cual indudablemente debe partir del arraigo de la integridad en el servicio público, mediante la creación de una cultura de legalidad, transparencia y rendición de cuentas. En el momento que la prevención prevalezca en el quehacer público, la incidencia de la investigación y la sanción por actos indebidos, dejará de ser preponderante.

Debe haber capacidad para mejorar nuestras condiciones de vida partiendo del cumplimiento de las responsabilidades asignadas, dentro de un marco normativo, pero también de la actuación ética y responsable que anteponga los intereses ciudadanos. La gobernabilidad basada en la confianza deriva de la legalidad y las buenas prácticas institucionales e individuales

Por estas razones el SUG, recomienda analizar con detenimiento las propuestas del doctor Alejandro Romero Gudiño, cuya carrera profesional lo ha especializado en diversos temas relacionados con la fiscalización y el combate a la corrupción, y que en su carácter de Académico de la Academia Universitaria de Fiscalización, órgano técnico de consulta e investigación permanentes del SUG, comparte como contribución del SUG para continuar el estudio de tema tan relevante para la vida nacional como lo es el Sistema Nacional Anticorrupción.

Dr. Alfredo Adam Adam  
Coordinador del Seminario Universitario  
de Gobernabilidad y Fiscalización

## Preámbulo

Abordaré tres grandes temáticas: En primer lugar, los antecedentes que explican la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, en segundo lugar, los factores que prueban la importancia que ha tenido dicho diseño institucional y, por último, varias propuestas que se articulan a modo de agenda para el fortalecimiento del Sistema.

Como ha enmarcado con puntual precisión el doctor Alfredo Adam, titular de este Seminario, “ante cualquier circunstancia, la credibilidad es un elemento indispensable para conseguir la aceptación

y confianza de los ciudadanos en la aplicación de las políticas públicas”.<sup>1</sup>

Comenzaré por conceptualizar la rendición de cuentas como el gran paraguas en el que se inscribe la responsabilidad del Estado no sólo de combatir la corrupción, sino, ante todo, de prevenirla y de ir construyendo una cultura de integridad tanto en el sector público, como entre la sociedad.

Dr. Alejandro Romero Gudiño

<sup>1</sup> Adam Alfredo, “Presentación” en *La administración y fiscalización de los donativos y recursos para la reconstrucción*, México, UNAM-FCA, 2017, p. 10.

## Conceptualización

El politólogo argentino Guillermo O'Donnell habla de tres vertientes de rendición de cuentas o accountability:<sup>2</sup> la horizontal que es más conocida por todos en el régimen de poderes divididos que ejercen controles recíprocos; la que se expresa con el reconocimiento o sanción política a través del proceso electoral o accountability vertical, que se manifestó claramente en las recientes elecciones del 2018 donde se demostró el poder ciudadano para juzgar, no

<sup>2</sup> Cfr. O'Donnell, G., "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, octubre, 2004, núm. 11.

solamente el ejercicio de los recursos públicos, sino su impacto.

Este autor identifica adicionalmente una convergencia de ambos planos en la accountability diagonal, que cumple la Cámara de Diputados como órgano a la vez de representación popular y de control del poder a través de la facultad de fiscalización superior, lo que hemos identificado como control parlamentario.

Esta función está justificada por “la demanda de los gobernados para conocer qué hacen sus gobernantes con el mandato que les dieron y cómo administraron los recursos que les entregaron para la satisfacción de sus necesidades”,<sup>3</sup> —como explica el doctor Jorge Barajas— “la Gobernabilidad procura el desarrollo democrático, económico, social e institucional duradero, en el marco de un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, mediante la debida administración

<sup>3</sup> Barajas, Jorge, “El control interno en la Administración Pública: elementos para rendir cuentas y combatir la corrupción” en Adam, Alfredo (Coord.), *Gobernabilidad y Fiscalización*, México: UNAM – FCA, 2017. p. 85.

de los recursos propiedad de la Nación y la verificación de su debida aplicación a dichos fines”.<sup>4</sup>

### *Importancia*

Hay elementos de continuidad en el concepto de rendición de cuentas, pues se trata de una figura que se remonta a los inicios de la vida republicana de México<sup>5</sup>, pero que también reviste novedad porque en el actual contexto de gobernanza, la cultura política impulsa el involucramiento y la crítica de la sociedad civil. En ese sentido, el doctor Barajas considera que “la obligación de informar sobre el cumplimiento de las responsabilidades públicas equivale a responder por el mandato recibido, entendiendo por ello la capacidad de aceptar libremente y reconocer las consecuencias de su debida ejecución, dicha respuesta –por más transparente que

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> Romero, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional Anticorrupción*, México: PGR-U. Anáhuac-INACIPE, 2015, pp. 44-48.

sea— expone que no se pudo realizar el mandato conferido, cualquiera que sean las causas”<sup>6</sup>.

No basta, en consecuencia, acreditar la transparencia, sino adoptar un rasero de cumplimiento, de eficacia gubernamental y de entereza de mandato.

Según el diputado Tonatiuh Bravo Padilla “El principio democrático supone un gobierno frente a los ciudadanos; un gobierno transparente, sometido al escrutinio y control de los ciudadanos, por lo que, a través de esta fiscalización, se abren vínculos de comunicación que permiten juzgar y sancionar la actuación de los gobernantes. Por un lado, el ciudadano tiene la posibilidad de castigar con su voto al gobernante que haga mal uso de los recursos públicos y, por otro, la garantía de exigir la restitución del daño causado al erario público, además de las sanciones de carácter administrativo y penal a que haya lugar”.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> *Ibid.* p. 99.

<sup>7</sup> Bravo Padilla, Tonatiuh, "La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009" en Figueroa, Aimée (Dir), Buenas, malas

A estas referencias cabe agregar la reflexión del doctor Khemvirg Puente, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, quien ahondó en la importancia que tiene la figura de rendición de cuentas en la sede legislativa:

“Los instrumentos de control que poseen las legislaturas constituyen un factor determinante de la calidad de las democracias [...] Los instrumentos de control parlamentario pueden ser internos o externos a la propia organización de la legislatura. [...] La primera es interna y se refiere al sistema de comisiones legislativas y la segunda es la fiscalización de la cuenta pública, que se lleva a cabo de manera externa a la legislatura”.<sup>8</sup>

En todos sus textos constitucionales la Nación Mexicana establece un mandato político o una decisión fundamental que obliga a la rendición de cuentas.

o raras. *Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, ASF, México, s.f. p. 26.

<sup>8</sup> Puente, K. y Gutiérrez A., “La fiscalización y el control político del Congreso mexicano” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas* tomo 1, México, Cámara de Diputados CVASF, UEC, 2014, p. 399.

Los antecedentes de la rendición de cuentas se remontan a tres años de que este país empezara a forjarse como nación. En 1824 se creó la Contaduría Mayor de Hacienda y en 1836 nació la Comisión Inspectoradora que es el antecedente de la actual Comisión de Vigilancia. Con ello surgió la mancuerna indisoluble que debe tener el control parlamentario que no es otra cosa sino la rendición de cuentas en sede legislativa tanto del ejercicio de los recursos públicos, como de su destino y su impacto. Como referencia considérese que en 1862 el Parlamento británico creó el Public Accounts Committee que es similar a nuestra Comisión Inspectoradora.<sup>9</sup>

Podemos rematar estas ideas con una muy pertinente definición del diputado Bravo Padilla “la fiscalización superior de los recursos públicos forma parte de la cadena institucional para la consolidación democrática”.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Romero, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, CEDIP-Cámara de Diputados, México, 2016, pp. 67-68.

<sup>10</sup> Bravo Padilla. *Op. Cit.* p. 26.

## El combate a la corrupción como mecanismo de rendición de cuentas

La ola democratizadora es un factor determinante en la irrupción de una nueva dinámica en que la rendición de cuentas es tarea fundamental del Estado, como reflexiona el doctor Roberto Moreno Espinosa:

“Las reformas Política y Económica acaecidas durante los años setenta y ochenta sentaron bases esenciales que atizaron el proceso de democratización del país. En materia de transparencia y rendición de cuentas el panorama prevaleciente se fue transformando por necesidad y también como parte de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, en la cual se manifestó una mayor intersección entre ambos entes que expresa

un ambiente donde en el espacio de lo público concurre tanto lo público social como lo público gubernamental, por lo que el Estado-gobierno ya no está sólo y entra en una fase de diálogo creciente, se aprecia una mayor interlocución que favorece la transparencia en los quehaceres públicos que van tornando la tradicional caja negra en una más bien transparente”.<sup>11</sup>

Bajo la premisa de gobernanza hay condiciones distintas para la rendición de cuentas; el doctor Roberto Moreno destaca las siguientes en el proceso de gobernanza que define la relación sociedad y administración pública:<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Moreno, Roberto, “Del patrimonialismo a la transparencia en la Administración Pública de México. Un largo y sinuoso camino... y lo que nos falta por recorrer” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, tomo 1, México, Cámara de Diputados, 2014, p. 344.

<sup>12</sup> Cfr. Moreno, Roberto, “Perfil contemporáneo de la administración pública y la gobernanza”, en Roberto Moreno (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*, México, UAEM-IAPEM.

- Dejar atrás las relaciones que se establecían con un Estado patrimonialista, autocrático y vertical.
- Democratización de la vida política y social, lo que se traduce en un nuevo protagonismo de la sociedad civil y sus grupos organizados.
- Modelos económicos más abiertos en lugar del viejo proteccionismo.
- Ampliación de las libertades democráticas modificando las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales.

Entre los factores de rendición de cuentas con la gobernanza, fueron identificados por el doctor Roberto Moreno, “son prerequisites indispensables de parte de los gobiernos y las administraciones públicas para tender hacia la gobernanza, sin duda, la transparencia y la rendición de cuentas. Avanzar a la moderna gobernanza precisa de altas dosis de confianza de parte de la ciudadanía hacia sus gobiernos y, en general, hacia las dependencias, entidades

y organizaciones de la sociedad civil que reciben recursos públicos”.<sup>13</sup>

Pero la mera eficiencia administrativa no es el único o último principio que debe regir la rendición de cuentas. Existe una honda repercusión política que es la construcción de confianza en las instituciones del Estado. Este mismo es el foco que parece tener la evaluación que hace el Latinobarómetro de las democracias, encontrando que, desafortunadamente, la poca confianza que existe en las instituciones del Estado repercute en una falta de aprecio en la democracia.<sup>14</sup>

La confianza es una condición necesaria para el buen funcionamiento de la sociedad. Esta afirmación encuentra su complemento en la escuela de

<sup>13</sup> Moreno, Roberto, “Gobernabilidad y gobernanza en la administración local”, en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza*, México, IIS, IA-PEM, 2012, pp. 456-457.

<sup>14</sup> Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2017*, documento en Internet <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp> pp. 4-5.

elección racional, pues la única forma de resolver las contradicciones que se desprenden del dilema del prisionero y los problemas de coordinación social que se le asemejan, es mediante la creación de mecanismos que otorguen confiabilidad a las relaciones.<sup>15</sup>

En ese sentido, como he expuesto en otro estudio con base en los datos de Latinobarómetro,<sup>16</sup> existe una relación débil entre la confianza hacia el gobierno y percepción de la corrupción de apenas 0.12. Este dato nos mueve a la urgencia de fortalecer la lucha anticorrupción como una forma de apuntalar la confianza en las instituciones y dotar de eficacia al ejercicio de rendición de cuentas.

Puesto que la rendición de cuentas, como señala Uvalle: “forma parte de los valores que definen a la democracia como un sistema de vida orientado

<sup>15</sup> Cfr. North D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

<sup>16</sup> Véase Romero, Alejandro, “Capital social y combate a la corrupción” en *Revista internacional en ciencias del estado y de gobierno* de próxima aparición.

hacia una convivencia plural y diversa. Su importancia radica en que es un medio para que el poder público sea vigilado por los ciudadanos. Si en la democracia prevalece el espíritu de lo público, significa que hay valores comunitarios que deben fortalecerse para asegurar una convivencia más efectiva”.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Uvalle, Ricardo, “La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de la institucionalidad democrática”, en VV. AA., *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, D3/Cámara de Diputados/CVASF/UEC, 2015.

## Infraestructura ética

La necesidad de establecer bases para la rendición de cuentas en condiciones de gobernanza es lo que ha dado pie a que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un referente internacional ineludible, recomiende una infraestructura ética,<sup>18</sup> trascendiendo con ello la reducción de la ética a pautas de conducta. La infraestructura es la objetivación y organicidad de la ética de conformidad con el PUMA (Public Management Service) de

<sup>18</sup> PUMA, *Ethics in the Public Service Current Issues and Practice*, OCDE, 1996. Véase. Klitgaard Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

la OCDE, que acuñó la noción de infraestructura ética en 1996, como piedra angular de una estrategia general. En abril de 1998 el Consejo de la OCDE adoptó la Recomendación sobre el mejoramiento de conducta ética en el servicio público,<sup>19</sup> por ello es posible y necesario defender un programa de valores en el servicio público y de ética en las políticas públicas.<sup>20</sup>

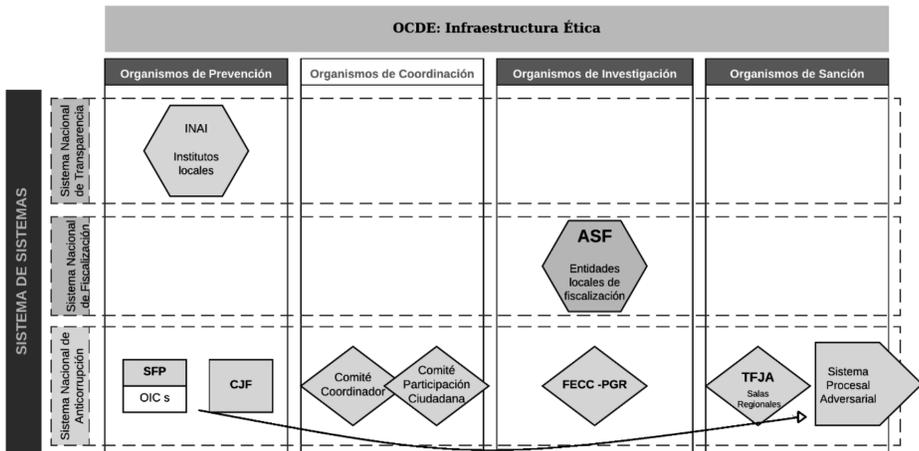
Justamente es este modelo el que encontraremos en el diseño del Sistema surgido de la reforma constitucional publicada el 18 de julio de 2015. El constituyente permanente ha creado el así llamado Sistema Nacional Anticorrupción, aunque yo prefiero la denominación “combate a la corrupción”, porque me

<sup>19</sup> OCDE, *Trust in Government: Ethics Measures in OCDE Countries Renforcer L'éthique dans le service public: Les mesures des pays de l'OCDE*, París, OCDE, 2000. Trad. *Confianza en el Gobierno Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE*. <http://www.oecdbookshop.org/get-it.php?REF=5LMQCR2K7JLP&TYPE=browse>, p. 32.

<sup>20</sup> Cfr. Serrano Jesús, *La naturaleza ética de las políticas públicas*, México, Universidad Pontificia de México, 2001.

parece que “anticorrupción” supondría una nación o una sociedad corrupta en conjunto y no hay tal.

En la siguiente gráfica podemos identificar los componentes del Sistema Nacional Anticorrupción atendiendo a la lógica de la infraestructura ética recomendada por la OCDE:



Fuente: Elaboración propia. La SFP y el CJF comparten funciones de prevención y sanción de faltas administrativas no graves. INAI, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; SFP, Secretaría de la Función Pública; OIC's, Órganos Internos de Control; CJF, Consejo de la Judicatura Federal; ASF, Auditoría Superior de la Federación; FECC, Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción; PGR, Procuraduría Federal de la República; TFJA, Tribunal Federal de Justicia Administrativa.



## Notas sobre el Sistema Nacional Anticorrupción

Con la creación de este Sistema se inaugura un nuevo paradigma de combate a la corrupción, poniendo como eje de gravedad la noción de fortalecer los organismos ya existentes, salvo la todavía no nacida fiscalía especializada y se mandató la coordinación entre ellos.

La estructura jurídico administrativa del Sistema está configurada bajo el paradigma de coordinación entre agencias previamente existentes y no de la creación de una entidad nueva omnicompreensiva. Estamos hablando de la Secretaría de la Función Pública representante del Poder Ejecutivo; la Auditoría Superior de la Federación, representante del

Legislativo, con todo su poderío y prestigio, que cuenta con autonomía constitucional acotada a los atributos técnicos y de gestión; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) que se estrena con autonomía plena; el Consejo la Judicatura Federal que tiene relevancia constitucional y está también adscrito a la Ley Orgánica del Poder Judicial; la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción con autonomía técnica que también pertenece al conjunto de la Fiscalía General de la República; el Tribunal Federal de Justicia Administrativa responsable de la sanción de las irregularidades administrativas graves, que goza para ello de autonomía constitucional plena, y por último, el puesto de honor en el sistema corresponde al Comité de Participación Ciudadana que recibe por primera vez en la historia política de México un estatus constitucional y se le confiere, la no menor tarea de presidir, el Comité Coordinador del Sistema a través de uno de sus cinco notables integrantes quien ocupa la presidencia por el término de un año.

En síntesis, un Poder, dos instituciones con autonomía constitucional, tres con autonomía acotada<sup>21</sup>

<sup>21</sup> En su jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificó cuatro características distintivas de los organismos con autonomía: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. En ausencia de alguna de estas características estaremos ante una autonomía acotada. *Cfr.* Controversia constitucional 32/2005. —Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. —22 de mayo de 2006. —Unanimidad de ocho votos. —Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. —Ponente: Juan N. Silva Meza. —Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. —México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871, Pleno, tesis P./J. 12/2008; véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 912. 1001339. 98. Pleno. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 2. Relaciones entre Poderes Primera Parte - SCJN Primera Sección - Relaciones entre Poderes y órganos federales, p. 522.*

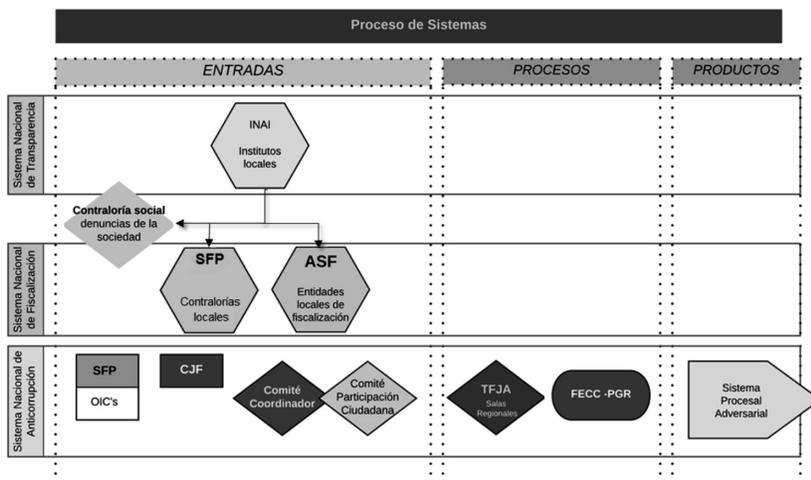
y un invitado de honor, con estatus constitucional. Como he señalado anteriormente, esencialmente estos organismos ya existían, salvo el Comité de Participación Ciudadana. Por lo que la reforma lo que vino a hacer fue a coordinarlos y a fortalecerlos. Uno a uno, recibieron un fortalecimiento, ya fuese en el texto constitucional o a través de las leyes secundarias.

Sirva de ejemplo el IFAI que en su momento fue un órgano descentralizado, luego fue Instituto Federal y ahora es un Instituto Nacional dotado de autonomía constitucional plena. En el caso del Tribunal se le dio facultad sancionatoria.

El caso del Consejo de la Judicatura amerita un comentario particular. Aunque no se le dan facultades adicionales, tiene una crucial función de vigilancia de la actuación de jueces y magistrados que debe cobrar mayor relevancia. En un conversatorio en la Barra Mexicana Colegio de Abogados con don Luis María Aguilar, Ministro presidente; le pregunté qué requería para tener una participación más fuerte en el Sistema ya que la Ley solamente le había dejado el papel

de coordinación. Me dijo: “mire, lo único que necesito son denuncias” y prosiguió dándome una estadística de las denuncias que ha recibido y cómo este Consejo procede a la investigación y a las sanciones respectivas con lo que cumple su papel de vigilancia del actuar de jueces y magistrados.

El paradigma de coordinación también toca la vinculación de los tres sistemas que surgen de recientes reformas constitucionales: además del propio Sistema Nacional Anticorrupción, tenemos al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional de Fiscalización, provocando este último la reunión de funciones de fiscalización superior y control interno en una presidencia dual que llevan la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública. Cada uno de ellos, atendiendo a una auténtica lógica de sistemas que contempla entradas, procesos y productos, lo que se ilustra en la gráfica siguiente:



Fuente: Elaboración propia.

Es a través de estos tres sistemas que hay una alineación tanto horizontal, entre organismos con facultades complementarias; como vertical, entre los niveles de gobierno, a través del Sistema Nacional y otros 32 sistemas locales (SLA). Con ello se distribuyen competencias para el Sistema Nacional bajo la rectoría de la Ley General del Sistema y en el ámbito de responsabilidades la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Quiero hacer referencia a un solo ejemplo que ilustra la importancia de esta coordinación: teníamos

en cada entidad federativa diferentes plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa; había una entidad cuyo plazo de prescripción era de apenas un año. Claramente, en un año apenas se estaban ejecutando las facultades de investigación cuando ya se tenía prescrita la facultad sancionatoria.

El artículo 9, fracción IX de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción contempla que el Comité Coordinador puede emitir recomendaciones públicas no vinculantes ante las autoridades respectivas con el objeto de garantizar la adopción de medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para mejorar el desempeño del control interno y les dará seguimiento. Por su parte, el artículo 21 establece un amplio catálogo de materias en las cuales el Comité de Participación Ciudadana puede elevar propuestas y proyectos ante el Comité Coordinador del SNA. Al respecto hace falta un lineamiento para emitir y atender esas recomendaciones.

Al voltear a mirar nuestro precedente mejor conocido, la figura de recomendaciones viene usándose desde hace más de 20 años por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).<sup>22</sup> Siguiendo estos referentes, nuestra propuesta considera dos aspectos de las facultades y naturaleza del Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana:

En primer lugar, la voluntad del Constituyente Permanente no fue reemplazar o crear nuevos entes con facultades para el combate a la corrupción, sino fortalecer las facultades de los organismos existentes y mejorar la coordinación entre ellos. No podía ser de otra manera, tratándose de poderes soberanos, organismos con autonomía constitucional o autonomía acotada, de otro modo tendríamos que haber creado un supra poder, diría yo supraestatal, para que tuviera poder coactivo en cuanto a sus resoluciones, pero eso que se le haya dotado de la emisión de

<sup>22</sup> Tema desarrollado ampliamente en el artículo Romero, Alejandro, 2018 *y la agenda del Sistema Anticorrupción*, inédito.

recomendaciones y no el poder de ordenar una decisión es un reto positivo.

En conclusión, siguiendo con la experiencia de la CNDH, los efectos jurídicos de las recomendaciones no serán vinculantes de forma directa, pero sí eficaces a través de los siguientes efectos:

- 1) Hacerse de conocimiento público; 2) Explicar los hechos que suscitan la recomendación; 3) el fundamento jurídico y técnico que ampara la recomendación; 4) los contenidos de la recomendación suficientemente explicados asociándolos con las obligaciones del Estado Mexicano respecto del respeto a los Derechos Humanos y el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia anticorrupción; 5) las autoridades a las que va dirigida; 6) lo que se le requiere a la autoridad; 7) deberán tener una respuesta de la autoridad que las reciba en un plazo determinado, acogiendo la recomendación o fundando y motivando la inaplicabilidad de la

misma; 8) las respuestas serán dadas a conocer a la opinión pública.<sup>23</sup>

También me gustaría decir que en el proceso legislativo que dio pie a la creación del Sistema, se abandonaron algunas propuestas interesantes, entre ellas una que contemplaba la creación de un Consejo Nacional de la Ética Pública que sería encabezado por el Presidente de la República, con participación de los tres Poderes de la Unión, los gobernadores de las 32 entidades federativas, en un Consejo amplísimo semejante al de seguridad pública.

Otra iniciativa que se quedó en el proyecto legislativo fue dotar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa de características procesales adversariales; ojalá y el ímpetu de una nueva legislatura con una composición sui generis y novedosa entre los gobiernos parlamentarios recupere esta iniciativa.

<sup>23</sup> Romero, Alejandro, *Idem*.

## El concepto de corrupción

Después de exponer esta amplia presentación del Sistema Nacional Anticorrupción, paso a reflexionar sobre el concepto de corrupción. Es necesario introducir este tema, en esta parte de mi ponencia, porque al hablar de la lucha anticorrupción necesitamos ir del concepto a la medida y de la medida a un diagnóstico que sustente una agenda de políticas públicas. Qué entendemos por corrupción, cómo la medimos y cómo reconocemos su incidencia, son tres preguntas indispensables si pretendemos desarrollar una agenda pertinente al combate de la corrupción.

Nuestra primera dificultad radica en que el concepto de corrupción es dinámico y si para muchos es difícil extraer una noción precisa, a ello se añade que en los últimos años el fenómeno se ha hecho más complejo.

La doctora María de la Luz Mijangos sostiene que corrupción es “dar a alguien una ventaja financiera o de cualquier otro tipo, para alentar a esa persona a desempeñar sus funciones o actividades de manera impropia o para recompensar a esa persona por ya haberlo hecho de tal forma”.<sup>24</sup>

A su vez, el doctor Jesús Antonio Serrano insiste en que no debe quedar soslayado el hecho de que la corrupción es una construcción social.<sup>25</sup> La corrupción no es un asunto meramente individual o de conciencia personal, sino que se trata de un sistema

<sup>24</sup> Mijangos, María de la Luz, “Hacia un sistema nacional de fiscalización”, conferencia impartida en la UEC-Cámara de Diputados, 28 de agosto de 2012.

<sup>25</sup> Serrano, J. A., “Control interno, ética y combate a la corrupción”, en A. Romero L. y Bolaños (comps.), *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, tomo 3, UEC-Cámara de Diputados, pp. 775-776.

construido interactivamente, pues un individuo; con cada uno de sus actos, contribuye a la construcción de la sociedad.

La misma corrupción genera un aprendizaje social y una expectativa, por lo cual, ante ciertas circunstancias, algunos consideran “natural” que los mecanismos de acción sean informales —por no decir ilegales— y se reproduzcan los patrones de corrupción.<sup>26</sup> Ese aprendizaje se ve reforzado cuando a ello le sumamos un paralelo que se llama impunidad.

A su vez, Carlos Santiso en la presentación del Observatorio de la Corrupción en Chile, explicó que la corrupción ha cambiado, ya no basta la clásica definición que establece que es el abuso del poder para obtener beneficios privados.<sup>27</sup> Esto tiene que reconocerse. La corrupción es ahora captura del Estado, la capacidad de individuos o grupos para instrumentalizar las

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> Santiso, C., Los esfuerzos de Chile en materia de probidad y transparencia, desde una perspectiva internacional, 2015, <http://observatorioanticorrupcion.cl/>

instituciones del Estado a su favor: a través de licitaciones, tráfico de información privilegiada, evasión fiscal, omisión intencional de la sanción para garantizar impunidad, legislación a modo, entre otras formas de lo que yo llamo, redes de corrupción.

En esta caracterización se sustenta el fundamental cambio de paradigma para pasar a la persecución no de hechos sino de redes de corrupción, particularmente en el ámbito de las responsabilidades administrativas y en el ámbito penal.

Alonso y Garcimartín<sup>28</sup> proponen tres criterios para acercarse a la conceptualización de la corrupción. En primer lugar, está el cálculo de ganancias y pérdidas asociado al comportamiento de los agentes. Es decir, que implica un elaborado estudio de las consecuencias que se derivan de la acción por parte del agente corrupto.

<sup>28</sup> Alonso y Garcimartín, José Antonio, “La corrupción: definición y criterios de medición”, José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados (dirs.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid, FCE, 2011, pp. 23-35.

En segundo lugar, la corrupción revela un problema en la relación entre administrador y administrado. Remite a una anomalía en la relación entre los poderes públicos y los agentes privados o, si se prefiere, al más amplio marco de las relaciones entre principal y agente, donde uno puede hacer que su voluntad se traslade a otro mediante ciertos recursos. Otra forma de ver el mismo fenómeno es considerar la corrupción como el resultado de un mercado donde existe poder de monopolio por parte del oferente de los servicios y, por tanto, capacidad para restringir y administrar su oferta.

En tercer lugar, hay que analizar cómo es la relación que se da entre estos dos, corruptor y corrupto; qué relación de poder existe entre ambas partes, por ejemplo, a causa de información asimétrica, monopolio o capacidad de coacción; y qué incentivos median, esto es, qué tipo de beneficios se esperan.

Considerando todo lo anterior, les propongo explicar la corrupción en México con base en tres pilares:

*Factores socioculturales o de costumbres*, que representan la socialización de la corrupción como un mecanismo de coordinación de la conducta, de expectativas negativas sobre lo que otros harán.

*Factores económicos*, que indican que prevalece el interés egoísta sobre el cálculo del bien común. Esto puede asociar la precariedad como un propulsor de la corrupción.

*Factores institucionales o estructurales*, que explican la falta de mecanismos que contrarresten la corrupción, que tipifiquen claramente las faltas, que impongan eficazmente sanciones, asignen responsabilidades y otorguen garantías para las funciones de control.

## La métrica de la corrupción

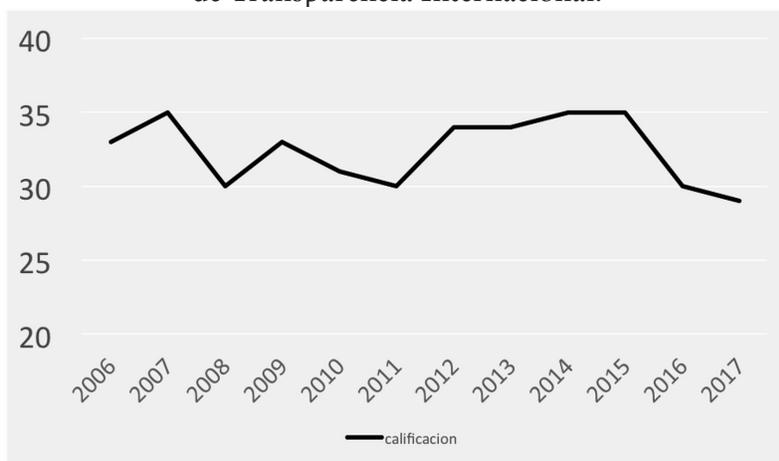
Con esta conceptualización a la vista podemos proceder al análisis de las métricas sobre la corrupción. Todavía hay quienes aducen que no es posible medir la corrupción porque no es posible definirla, sin embargo, existen múltiples técnicas para abordar la dimensión del fenómeno, que pueden catalogarse en tres clases:

En primer lugar, se mide la percepción de la corrupción que puede tenerse a nivel de toda la sociedad o de algún grupo en determinado sector. Se trata de percepciones tan legítimas como subjetivas con las limitantes que esto pueda entrañar. Transparencia

Internacional y su filial en México publican anualmente el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que califica a los países del 10 como una situación ideal, al cero como una situación de corrupción profunda. En la siguiente gráfica podemos apreciar cuál ha sido la evolución de esta calificación para México:

### Percepción de la corrupción en México

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional.



La segunda clase de métrica de la corrupción, es la que se obtiene a través de la fiscalización y la auditoría. Estos datos, ya concretos, nos permiten delimitar

claramente hechos de corrupción, si bien, su limitante es que sólo reflejan aquellos casos que fueron investigados y probados, pudiendo quedar muchos otros sin salir a la luz. Se trata de fotografías que nos permiten reconstruir o construir una película de corrupción y que nos dan datos utilísimos. Por ejemplo, un trabajo periodístico muy encomiable es el que reveló la llamada estafa maestra<sup>29</sup> con base en datos de la Auditoría Superior de la Federación. De hecho, este fue un trabajo premiado internacionalmente, pues se basó precisamente en datos de fiscalización y auditoría.

La tercera clase, en la que personalmente creo que debemos imprimir mayor esfuerzo, es en el diagnóstico de las capacidades institucionales de un país.

Daniel Kaufmann y Aart Kraay del Banco Mundial<sup>30</sup> comenzaron a recabar un extenso banco de datos

<sup>29</sup> Animal Político, *El gobierno contrata empresas fantasma y desvía más de 3.4 mil millones de pesos*. Documento en internet <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/estafa-maestra-gobierno-contrata-empresas-fantasma.html>

<sup>30</sup> El índice puede consultarse de forma interactiva en el portal: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

a partir del cual se constituyó el Proyecto de Indicadores de Gobernanza Global (Worldwide Governance Indicators, WGI), con información correspondiente a 200 países y territorios entre 1996 y 2015.

El Índice de Gobernanza Mundial está formado por seis indicadores:

- Voz y rendición de cuentas
- Estabilidad política y ausencia de violencia
- Eficacia del gobierno
- Calidad de la regulación
- Estado de derecho
- Control de la corrupción

La ventaja e importancia de este enfoque es que mide la capacidad del gobierno para controlar la corrupción, lo que de hecho es una medida indirecta del fenómeno que incluso tiene mayor poder explicativo que el enfoque de percepción de la corrupción

como he podido demostrar en el libro *El control parlamentario de la fiscalización*.<sup>31</sup>

Ahora entremos a la médula del libro, ya que mi intención fue encontrar evidencia empírica de la importancia del modelo de fiscalización y áreas de oportunidad para su ulterior desarrollo.

<sup>31</sup> Véase Romero Alejandro, *Control parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*, México, Varios editores, 2017.



## Los índices IFCP e IFICC y sus hallazgos

Para sustentar con evidencia empírica la importancia del Control Parlamentario de la Fiscalización Superior emprendí una amplia investigación estadística que se completó en dos etapas.

La primera fase sería de carácter exploratorio basándome en la técnica de análisis multivariado denominado “Análisis de componentes principales”. La segunda fase corresponde a una batería de técnicas inferenciales sobre aquellas variables que demuestren poseer una correlación más intensa y

relevante conforme al marco teórico, mediante el uso de la técnica de regresión lineal.<sup>32</sup>

Para la primera parte se utilizaron datos de las 201 entidades de auditoría superior afiliadas a INTOSAI; la segunda, se amplió con datos económicos, sociales y de gobernanza, construyendo una amplia base de datos de 71 variables procedentes del Banco Mundial, el PNUD, la encuesta mundial de valores y la Alianza para el parlamento abierto.

El producto de la fase inicial fueron los dos índices siguientes:

- Índice de Fiscalización y Control Parlamentario (IFCP): que mide el grado de desarrollo y eficacia de las instituciones dedicadas a estas funciones,

<sup>32</sup> Los detalles técnicos se apoyaron en el trabajo de Jesús Serrano y Emiliano Alejandro, “El estudio estadístico de la fiscalización superior y el control parlamentario” en Romero A. y Bolaños L., *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Tomo 4, México, Cámara de Diputados CVASF UEC, 2017, pp. 886-887.

considerando las variables que recomiendan los organismos multilaterales

- Índice de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana (IFICC): que mide el nivel de gobernanza relacionado con el desarrollo humano, la confianza y bienestar de la población.

Para la segunda fase, abordé un análisis de las diferentes correlaciones que poseen un gran significado teórico entre las variables y estos índices

De los 12 hallazgos que desarrollo pormenorizadamente en mi libro,<sup>33</sup> quiero presentar, por razones de brevedad y por su pertinencia al objeto de este foro, cinco ideas que sintetizan mis conclusiones:

- a) Se confirma la importancia del modelo Westminster de fiscalización superior.

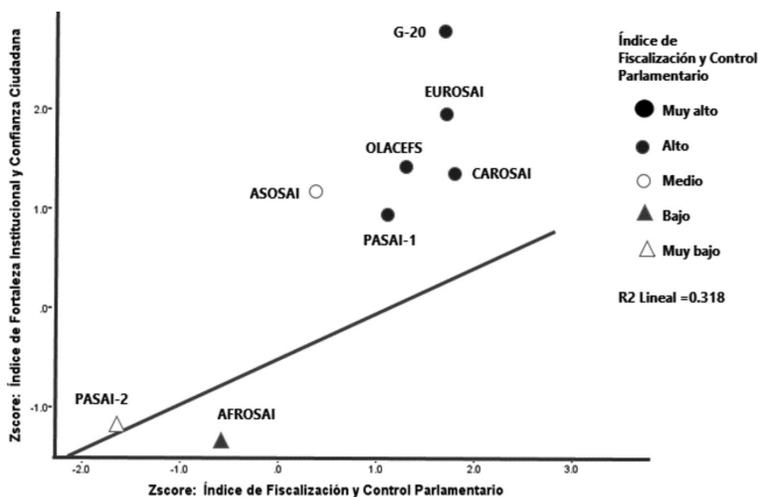
<sup>33</sup> Véase Romero, Alejandro, *Control parlamentario...* pp. 239-263.

Recurrentemente, se debate en México la conveniencia de dar autonomía constitucional plena a la Auditoría Superior de la Federación, así como hay quienes exponen diferentes dudas acerca de la adecuación del sistema de fiscalización superior que se viene aplicando en nuestro país. De ahí la importancia de este primer hallazgo, que confirma, mirando el contexto internacional el acierto de los legisladores al haber estructurado nuestro sistema de auditoría superior.

Se reconocen tres modelos para la Fiscalización Superior. El más extendido es el llamado Westminster, en que el Parlamento tiene el poder de auditar al gobierno a través de un organismo independiente dedicado a tal fin (85 países). En segundo lugar, está el modelo de Tribunal de Cuentas que está constituido como una autoridad jurisdiccional con capacidad para imponer sanciones (70 países), existe, por último, un modelo menos extendido llamado de Consejo, que se asemeja al Westminster, pero tiene una presidencia colegiada (42 países).

El análisis comparativo de los modelos de fiscalización conforme a la calificación del desempeño que arrojan los índices, confirma la importancia que tiene el control parlamentario del tipo Westminster en comparación con el desarrollo económico de los países. Este hallazgo corresponde a la posición que ocupan los países integrantes de INTOSAI al agruparlos por sus grupos funcionales.

Gráfica 1  
Control parlamentario y confianza ciudadana  
por regiones INTOSAI



Fuente: Elaboración propia.

El grupo de países del Caribe (CAROSAI), que en su mayoría son angloparlantes, herederos del modelo Westminster e integrantes de la Commonwealth británica, obtiene comparativamente el valor más alto en el Índice de Fiscalización y Control Parlamentario, lo que está muy por encima de sus niveles de desarrollo. Estos niveles, reflejados en una mayor fortaleza institucional, premian más a los países europeos y las 20 economías más poderosas del mundo.

Los países latinoamericanos agrupados en OLACEFS tienen niveles de IFCP cercanos a los grupos más avanzados, aunque sus niveles de desarrollo no sean tan altos. Así, se encuentran evidencias de que el modelo de fiscalización tiene un efecto para la fiscalización superior, incluso con más poder explicativo que el nivel de desarrollo económico de los países.

El modelo Westminster requiere de la existencia y buen funcionamiento del Comité de Cuenta Pública a PAC, por las siglas en inglés del Public Accounts Committee. Que es el primer receptor y analista del

informe que entrega al Parlamento la entidad de fiscalización superior.

En el estándar internacional los PACs retroalimentan el proceso presupuestal, pues de los resultados del desempeño financiero del sector público se toman decisiones para la asignación presupuestal. Mis índices prueban que el papel del PAC tiene importancia no menor que los factores correspondientes a la independencia del SAI y su función fiscalizadora.

Estos datos suponen una confirmación de las premisas en las que el Banco Mundial destacaba que el papel del PAC consiste en dar valor agregado a los informes del SAI mediante la realización de audiencias y comparecencias públicas en las que los funcionarios rindan cuentas ante el Parlamento; asimismo, el papel de la comunicación de los trabajos de la Comisión, mediante documentos, informes y la publicación de sus actuaciones.

b) La calificación de México es alta en ambos índices

En segundo lugar, someteré a consideración la pertinencia del modelo de instituciones de control del poder en México, lo que ocurre a través de los Sistemas Nacionales Anticorrupción, de Fiscalización y de Transparencia.

Tanto en la tabla 1 como en la gráfica 2, que le acompaña, se puede identificar la posición de México en el plano de los índices de Fiscalización y Control Parlamentario (IFCP) y el de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana (IFICC) en la comparativa internacional.

Tabla 1  
Valores de los índices IFCP e IFICC para México

	<b>IFCP</b>	<b>IFICC</b>	<b>Escala</b>
México	7.84	6.55	Decimal



se encuentra muy cerca de la recta de regresión y con valores muy altos en ambos índices. Esto significa que México tendría los niveles de Fortaleza Institucional y Confianza Ciudadana esperadas de acuerdo a su nivel de cumplimiento con los requerimientos de Fiscalización y Control Parlamentario. Estos datos significan que los mecanismos de desarrollo institucional han dado resultados.

c) Importancia del índice de control de la corrupción (WGI)

Como se mencionó, a nivel mundial se ha consolidado el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional como la métrica más consultada para calificar la situación de los países con respecto a esta problemática. Si consideramos el periodo que va del año 2015 al 2017, de 181 países medidos por Transparencia Internacional, en 73 se considera que la corrupción ha aumentado, en 78 ha mejorado y en 17 permanece en los mismos niveles. En la gráfica 3

podemos identificar aquellos países en los que se manifiestan estas tendencias.

Gráfica 3  
Tendencia de la corrupción en el mundo 2015-2017. IPC



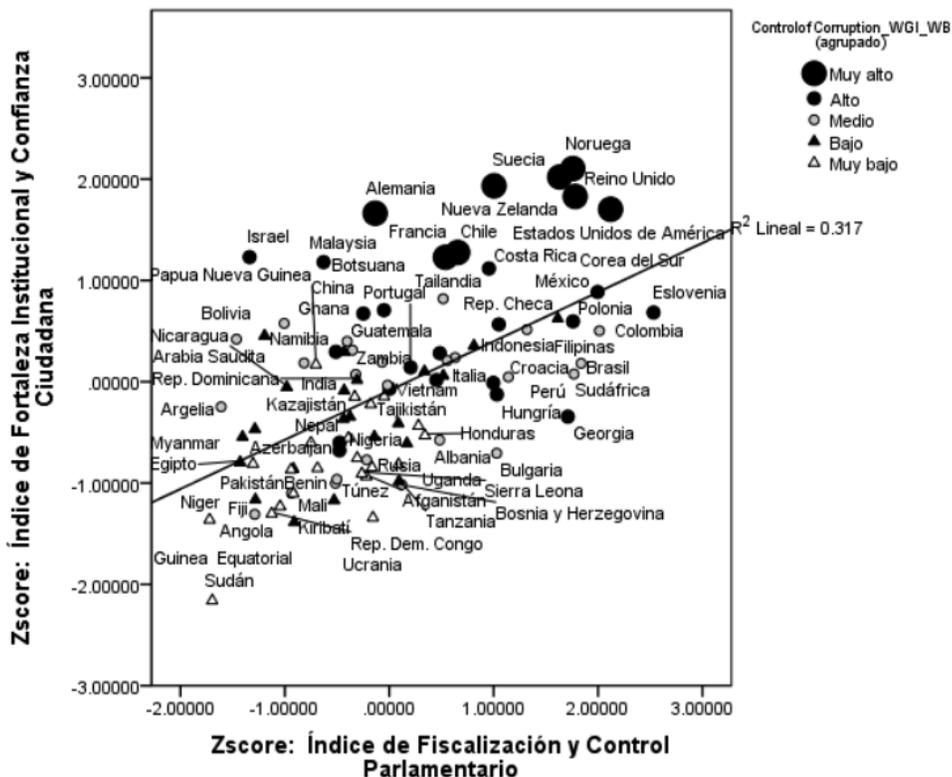
Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional.

Un primer vistazo a este panorama nos dice que el impacto de la corrupción dista de ser un fenómeno exclusivamente local y, especialmente, que lo encontramos presente en países de muy diferentes niveles de desarrollo económico e institucional. Asimismo,

este panorama anticipa la necesaria revisión y reflexión sobre el poder explicativo del IPC. Al respecto, me ha parecido conveniente comparar las correlaciones que pueden darse usando el IPC, por un lado y, el ICC del WGI, por otro.

El Índice de Control de la Corrupción que hace, parte de los indicadores de gobernanza global (WGI) del Banco Mundial, recibe un efecto positivo de los más altos niveles de IFICC e IFCP. Las acciones efectuadas por los gobiernos contra la corrupción impactan favorablemente en la percepción de los ciudadanos en la fortaleza de sus instituciones (gráfica 4). El Control de la Corrupción documentado mediante una muestra de 96 países pertenecientes al INTOSAI tiene una relación directa y positiva tanto con la Fiscalización y Control Parlamentario y una altísima relación con la Fortaleza Institucional y la Confianza Ciudadana.

Gráfica 4  
IFCP, IFICC y Control de la Corrupción



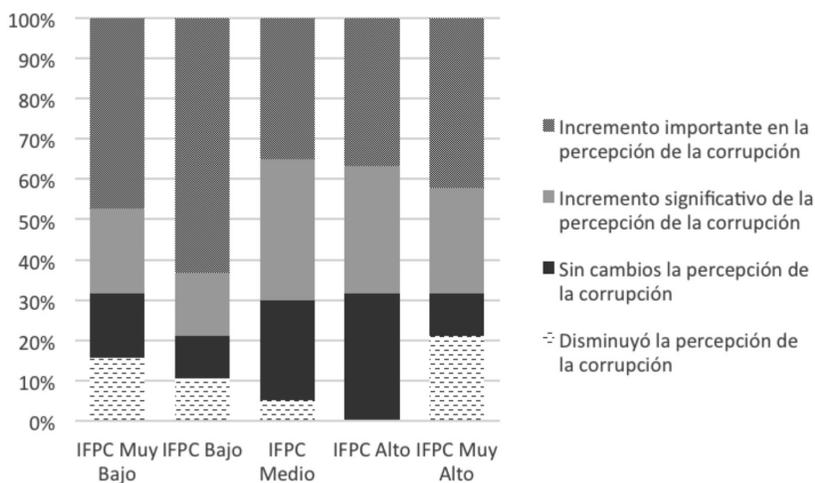
Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al Índice de Control de la Corrupción de Transparencia Internacional, se cruzó la información disponible respecto de un periodo de 5 años, para

identificar si hubo o no una mejora y contrastarla con ambos índices.

Lo que pudo encontrarse es que los países con niveles más altos en el Índice de Fiscalización y Control Parlamentario aparentemente lograron mejorar en sus Índices de Percepción de la Corrupción y, por el contrario, aquellos con calificaciones bajas en el IFCP vieron empeorar sus calificaciones en el IPC.

Gráfica 5  
Diferencia en la percepción de la corrupción  
en el período de 2010 al 2014



Fuente: Elaboración propia.

d) La confianza ejerce un efecto muy importante en la mejora de ambos índices

La confianza ciudadana en sus instituciones de gobierno y en las propias expectativas de bienestar contribuye a la reducción de la corrupción. A su vez, un mejor control de la corrupción, en consecuencia, aporta una mejor gobernanza, pues se encontraron correlaciones significativas entre la confianza y el bienestar con ambos índices.

Gracias a este estudio encontramos que existe una muy fuerte correlación positiva, pues a mayor satisfacción personal también existe una mayor fortaleza institucional. Estos resultados confirman las conclusiones de Serrano,<sup>34</sup> quien considera que a falta de confianza se requiere de controles pues se asume que la gente no hace lo que se les indica, sino lo que se les

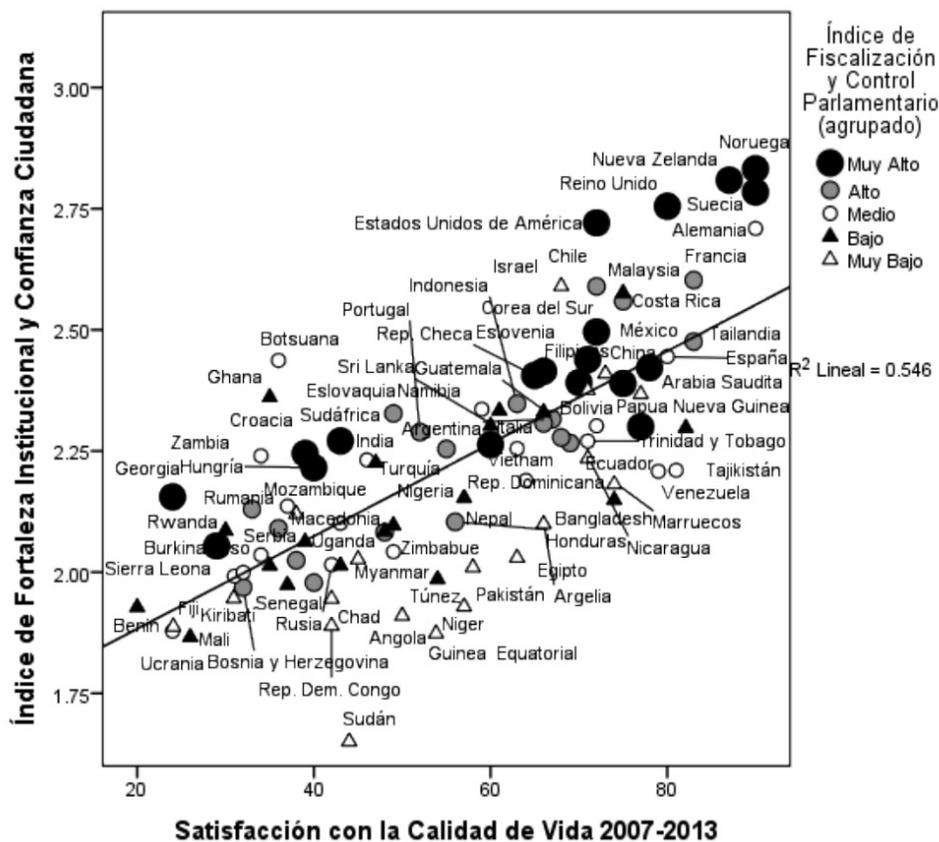
<sup>34</sup> Serrano, J. A., *Ética en el margen de las políticas públicas*, México, Cámara de Diputados, 2018, pp. 140-141.

controla, la abundancia de desconfianza se convertirá a su vez en una sobreabundancia de controles.

La doctora Irma Eréndira Sandoval ha señalado la importancia que tiene en México lo que denomina “corrupción estructural” como un asunto de dominación social bajo la fórmula más abuso de poder, más impunidad y menos participación ciudadana. La confianza es determinante pues como ella lo observa “La corrupción es producto del desencanto democrático, el desencanto con la política”.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Sandoval, Irma E., “Explorando la corrupción estructural” entrevista de Solís Regina en Plaza Pública, 2017, 4-12. [https://www.plazapublica.com .gt/content/explorando-la-corrupcion-estructural-con-irma-erendira-sandoval-bellesteros](https://www.plazapublica.com.gt/content/explorando-la-corrupcion-estructural-con-irma-erendira-sandoval-bellesteros).

Gráfica 6  
IFCP, IFICC y Satisfacción con la calidad de vida



Fuente: Elaboración propia.

Si se analiza de manera más puntual la satisfacción con la calidad de vida en el periodo de 2007 a 2013, encontramos que hay una relación directa con la percepción de la sociedad sobre la fortaleza de las instituciones y, por ende, con la confianza que generan hacia los ciudadanos. Esto no es extraño, puesto que se asume que si la calidad de vida mejora es debido a que las instituciones trabajan eficazmente en favor de la sociedad. Esto, casi independientemente del nivel de Fiscalización y Control Parlamentario.

e) Se confirma la importancia de la cultura para explicar la corrupción

Para la creación y análisis de los índices se incluyeron variables de corte sociocultural procedentes de la Encuesta Mundial de Valores. En este sentido, se encontraron datos que avalan la importancia que tiene el enlace entre tres elementos: control de la corrupción confianza en las instituciones = cambio de expectativas.

Este factor sociocultural destaca la urgencia, es ahora o nunca, que tenemos que empezar a trabajar en esta vertiente que lleva tiempo sí, pero aquí está la generación y las mentes brillantes de la Unidad de Posgrado de esta Facultad de Contaduría y Administración para que empecemos a trabajar en una reforma educativa y cultural que considere a la ética y al bien común.

Pienso en una ética que no sea solamente nuestra moral interior, sino la ética como herramientas para la toma de decisiones y si eso no bastara, las políticas públicas también tienen que apropiarse de la ética como su objeto material.

En este sentido se extraña el que no se haya dejado al Sistema Nacional Anticorrupción aquel magno Consejo Nacional de la Ética Pública, aunque a cambio, el Constituyente permanente le da un mandato constitucional ineludible al Comité Coordinador para el diseño de políticas integrales.



## Una agenda por delante

Con los datos expuestos hasta aquí se confirma la pertinencia de los modelos de combate a la corrupción y de fiscalización superior. Entonces, lo que tenemos por delante no es un nuevo ciclo de reformas, lo que hace falta es una agenda para sacar el mayor provecho del modelo creado.

Desde el año 2014 en que la calificación de México en el IPC era de 35, la situación se ha deteriorado y hemos bajado a 31 en 2015, en 2016 a 30 y en el registro para 2017 obtuvimos 29. Este dato nos obliga a preguntarnos ¿qué pasa, si ya contamos con un sistema anticorrupción?

Una respuesta pasa por las instituciones: ahí está la importancia de las ausencias tanto de la fiscalía especializada como de los magistrados de la Tercera Sala del Tribunal de Justicia Administrativa.

Pero más allá de las discusiones políticas que esto pueda suscitar, lo que falta es una agenda que, para empezar, tiene que ser transversal. Esto es, que se debe de traducir no en muchas, sino en agendas comunes.

Como recomienda la OCDE, hacer que las instituciones de prevención, investigación y de sanción estén concatenadas.

Por lo que se refiere a la participación ciudadana que es eje central de la reforma anticorrupción, se requiere que cada institución adopte las medidas necesarias para favorecer dicha participación. Como venturosamente ya sucede con la Fiscalización Superior en el tema de responsabilidades administrativas, pues se le otorgaron facultades de investigación para la mejor integración de expedientes, asimismo hay que aprovechar la Contraloría Social, que debe proyectarse además de las ya conocidas a través de Consejos

de participación escolar en materia de salud, en materia de obra pública y de testigos sociales en materia de adquisiciones. Conforme a su esencia, el Comité de Participación Ciudadana puede y debe ser un factor trascendental para la construcción de redes de participación ciudadana con nuevas o mejores formas o de mayor cobertura de contraloría social. Según he expuesto, justamente a mayor confianza menor corrupción, por lo que los legisladores no se equivocaron al conferirle al Comité de Participación Ciudadana la presidencia del Sistema.

Por lo que se refiere a la reducción del poder extorsivo y, desde luego, avanzar todo lo que sea en el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para beneficio de la ciudadanía, hay que sacar provecho de la figura de gobierno electrónico como una forma preventiva de la corrupción. Para conseguirlo del lado del sector público es indispensable la capacitación, actualización, formación de capital humano, dicho de una manera más propia, la gestión del conocimiento. Al respecto aludo a la labor que ha hecho el doctor

Alfredo Adam para que expertos en la materia de gobierno digital formulen sus recomendaciones y éstas lleguen a nosotros.

A continuación, me refiero a dos temas que tienen que verse en relación, a pesar de que pudieran ser, para algunos, agendas contrarias. Me refiero, por una parte, a la independencia financiera de los órganos que forman parte de la lucha anticorrupción y, por otra, la de presupuesto con base en el desempeño.

Propiamente dicho, independencia financiera sólo la tiene el Banco de México, cualquiera otro limita su independencia financiera al presentarle a la Secretaría de Hacienda su propuesta de presupuesto de egresos. La Secretaría de Hacienda la incorpora íntegramente en el proyecto de presupuesto de egresos y ya en Cámara de Diputados vienen las tijeras, pues ahí es donde los temas políticos se hacen presentes. Lo que propongo para todos los organismos participantes en el Sistema, comenzando por la ASF, es que se haga un ponderado del gasto efectivamente ejercido de los tres últimos años.

Con ese ponderado se podrá, en un segundo momento, elaborar un presupuesto base cero el cual pudiera ser la base de negociación con el órgano legislativo y que consideremos progresivamente que los excedentes pudieran negociarse, pero, sobre todo, para que las entidades formulen propuestas para el destino de los presupuestos para a, b y c, a través de un convenio de desempeño, donde propiciemos objetivos y metas de cumplimiento y de desempeño.

Pienso que habría gran provecho dejar atrás esos cabildeos individuales o colectivos y mejor hacer de esta propuesta una base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Por ejemplo, la Auditoria Superior recibió un incremento importante en el ejercicio pasado, pero lo justificó plenamente por el incremento de sus tareas de fiscalización no solamente del gasto federal, a través de aportaciones, de participaciones, así como de la deuda contraída por los Estados y por las llamadas auditorías en tiempo real, etcétera. Es tan clara la justificación que el cabildeo se da por sí solo, así uno a uno de estos

siete actores incluido el Comité de Participación Ciudadana pueden aprovecharse de la creación de convenios de desempeño.

Para catapultar al sistema es importante transmitir claramente el mensaje de que la impunidad se ha terminado, tanto a la sociedad como a los servidores públicos. Ello requiere priorizar asuntos de alto valor, así como una auditoría focalizada en procesos de riesgo. Por ejemplo, si ya sabemos que las adjudicaciones directas, como ha dicho el IMCO en su Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas, éstas son el 70 por ciento de todo el proceso verificadorio, entonces vamos a hacer auditorías focalizadas, si ya sabemos que hay un proceso de riesgo en desarrollo social, en seguridad pública, entre otras. Bien dice don David Colmenares "tiros de precisión; acción focalizada en procesos de alto valor, donde se genere el máximo impacto de la fiscalización a un menor costo".

No sólo trabajemos sobre áreas, sino vayamos a procesos de riesgo en que se consideren tanto

factores cualitativos como cuantitativos, que permitan establecer una liga con la gobernanza.

Otra vertiente de esta agenda son los lazos de cooperación internacional. México participa en tres convenciones internacionales, así como dispone de nuevas y prometedoras instancias como lo es el capítulo anti-corrupción del TLC que contiene once compromisos marco entre los países signantes. Son compromisos compartidos que no conllevan alguna sanción. Me permito referirme a detalle a alguno de estos postulados: se contempla la necesidad de crear mecanismos de denuncia y se debate actualmente si estos mecanismos deben tener algún incentivo; tenemos también la publicidad no solamente como transparencia sino como máxima publicidad de resultados, por último, está el tema de la cultura de la integridad.

El TLC no es el único mecanismo recientemente suscrito por nuestro país. Pues ultimamente, en la Cumbre de las Américas de Lima, se concluyeron 10 compromisos para el combate a la corrupción entre los que se incluyen la promoción tanto de los valores

éticos como democráticos. Entre estos temas sobresale el de la fiscalización electoral que, como ustedes saben, ya tenemos. Sobre el tema no puedo más que referirme al calificado juicio de Eduardo Gurza, quien vino a platicar en este Seminario sobre fiscalización electoral. Asimismo, tanto la doctora María de la Luz Mijangos, como su servidor, consideramos necesario incorporar al Sistema Nacional Anticorrupción la función de fiscalización electoral. La consideración de la doctora Mijangos es que:

se requiere coordinación con el INE y con otras instancias de control para poder dar seguimiento a las empresas que posteriormente se beneficiarán con la asignación de contratos y así detectar y sancionar los hechos de corrupción que involucren a partidos, candidatos y empresas. [...] El intercambio y sistematización de la información debe servir también para la elaboración de modelos de riesgo que

fortalezcan la fiscalización y la detección de hechos de corrupción.<sup>36</sup>

Aunque no toda la información que resulta de la fiscalización electoral es pública, vamos a conocer esa información, porque de ello depende establecer políticas integrales que atiendan al origen de toda la corrupción: la licitud de los recursos en campañas, partidos, candidatos y con esa licitud los compromisos que se van generando desde una campaña hasta el gobierno.

En mi libro sostengo que el caso amerita invitar al Instituto Nacional Electoral permanentemente, con él no habría un conflicto de interés y no se requiere que reformemos la Constitución.

Siguiendo en esta tónica, hay que incluir en el Sistema Nacional Anticorrupción las funciones que

<sup>36</sup> Mijangos, María de la Luz, “El engranaje que le falta al Sistema Nacional Anticorrupción” en *Cambios institucionales para el combate a la corrupción: análisis, propuestas y reflexiones*, México, Cámara de Diputados, 2018, pp. 139-140.

tienen que ver con toda la información financiera. Sería impensable sumar al Sistema a la Secretaría de Hacienda pues caeríamos en un expreso conflicto de intereses. Pero es incuestionable que la información financiera sí tiene que estar a disposición de los organismos que combaten la corrupción. La legislación que regula los secretos fiscal, financiero y bancario ya nos ha mostrado el camino.

La Unidad de Inteligencia Financiera; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la Procuraduría Fiscal, el SAT tienen información valiosísima, así como he propuesto respecto a la fiscalización electoral, pienso que la Secretaría de Hacienda nos proporcione esa información, no para divulgarla ni para vulnerar la preservación de datos personales, ni mucho menos las funciones de investigación que tiene la propia Secretaría, sino para la construcción de políticas integrales.

Otra de mis propuestas se refiere a la necesidad de una evaluación histórica. Si revisamos la historia constatamos que México ha sido vanguardia en las instituciones de rendición de cuentas. No hagamos

historicismo sino una evaluación que nos permita entender por qué salimos reprobados cada año por Transparencia Internacional.

Ha sido lugar común hablar de combate a la corrupción y ahora empieza a hacerse más frecuente hablar de integridad, así lo menciona el Tratado de Libre Comercio; caminemos a la integridad, una política pública con este enfoque de integridad más que el de anticorrupción.

En la Semana de Transparencia de marzo de 2017 en la OCDE, sobresalió la ponencia que incluso está en el YouTube, sencilla, clara de un activista británico llamado Frederik Galtung.<sup>37</sup> Ahí nos habla sobre lo que es integridad. Este personaje que además preside una organización robusta en materia de desarrollo social e integridad. Galtung dice que integridad es la rendición de cuentas, más la competencia, es decir, hacer bien las cosas.

<sup>37</sup> 2017 *oecd Global Anti-Corruption & Integrity Forum*  
<http://www.oecd.org/fr/gouvernementdentreprise/integrity-forum-2017.htm>

Gráfica 7



Fuente: Romero, Alejandro, “El desafío de la Integridad y la Corrupción” en *Foro Jurídico*, Junio 2017, p. 17.

Encuentro una convergencia con este autor, pues, como he señalado, los índices de medición institucional permiten asociar lo que vemos en nuestro país con un proceso internacional del que forma parte la suma de ética, rendición de cuentas, transparencia,

competencia y efectivo combate a la corrupción; este amplio proyecto es el de integridad.

Me parece, y por su importancia lo reitero, que bien haremos en ir cambiando el enfoque de combate a la corrupción por el de integridad.

Estoy muy satisfecho y agradecido con todos ustedes y en especial con don Alfredo Adam y don Jorge Barajas por la oportunidad de compartir mis ideas con ustedes hoy.



## Fuentes

- Adam, Alfredo, “Presentación” en *La administración y fiscalización de los donativos y recursos para la reconstrucción*, México, UNAM-FCA, 2017.
- Alonso y Garcimartín, José Antonio, “La corrupción: definición y criterios de medición”, José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados (dirs.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*, Madrid, FCE, 2011.
- Animal Político, *El gobierno contrata empresas fantasma y desvía más de 3.4 mil millones de pesos*. Documento en internet <https://www.animalpolitico.com/estafamaestra/estafa-maestra-gobier-no-contrata-empresas-fantasma.html>
- Barajas, Jorge, “El control interno en la Administración Pública: elementos para rendir cuentas y combatir la corrupción” en Adam Alfredo (Coord.), *Gobernabilidad y Fiscalización*, UNAM-FCA, México, 2017.

- Bravo Padilla, Tonatiuh, “La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009” en Figueroa Aimée (Dir), *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, ASF, México, s.f.
- Gurza, Eduardo, “La fiscalización de los partidos políticos y los candidatos independientes” en Adam Alfredo (Coord.) *Gobernabilidad y Fiscalización*, UNAM, FCA, SUGF, México, 2017.
- Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.
- Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 2017, documento en Internet <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>.
- Mijangos, María de la Luz, “*Hacia un sistema nacional de fiscalización*”, conferencia impartida en la UEC-Cámara de Diputados, 28 de agosto de 2012.
- Mijangos, María de la Luz, “El engranaje que le falta al Sistema Nacional Anticorrupción” en Corichi C. y Aparicio A. (Coords) *Cambios institucionales para el combate a la corrupción: análisis, propuestas y reflexiones*, Cámara de Diputados, México, 2018.
- Moreno, Roberto, “Gobernabilidad y gobernanza en la administración local”, en B. Lerner, R. Uvalle y R. Moreno (coords.), *Gobernabilidad y gobernanza*, México, IIS, IAPEM, 2012.
- Moreno, Roberto, “Del patrimonialismo a la transparencia en la Administración Pública de México. Un largo y sinuoso camino... y lo que nos falta por recorrer” en

- Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 1, México, Cámara de Diputados, 2014.
- Moreno, Roberto, “Perfil contemporáneo de la administración pública y la gobernanza”, en Roberto Moreno (Coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*, México, UAEM-IAPEM.
- North D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- O’Donnell, G., “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*, octubre, 2004, núm. 11.
- OECD, *Trust in Government: Ethics Measures in ocde Countries Renforcer L’étiqúe dans le service public: Les mesures des pays de l’ocde*, París, ocde, 2000. Trad. *Confianza en el Gobierno Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la ocde*. <http://www.oecd-bookshop.org/getit.php?REF=5LMQCR2K7JLP&TYPE=browse>.
- OECD, *Global Anti-Corruption & Integrity Forum*, 2017, [http://www.oecd.org/fr/gouv\\_ernementdentreprise/integrity-forum-2017.htm](http://www.oecd.org/fr/gouv_ernementdentreprise/integrity-forum-2017.htm)
- Puente, K. y Gutiérrez, A., “La fiscalización y el control político del Congreso mexicano” en *Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas*, Tomo 1, México, Cámara de Diputados CVASF, UEC, 2014.
- PUMA, *Ethics in the Public Service Current Issues and Practice*, OCDE, 1996.

- Romero, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional Anticorrupción*, PGR-U. Anáhuac-INACIPE, México, 2015.
- Romero, Alejandro, *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, CEDIP-Cámara de Diputados, México, 2016.
- Romero, Alejandro, *Control parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la Política de Combate a la Corrupción*, México, Varios editores, 2017.
- Romero Alejandro, “El desafío de la Integridad y la Corrupción” en *Foro Jurídico*, Junio 2017.
- Romero, Alejandro, *2018 y la agenda del Sistema Anticorrupción*, inédito.
- Romero, Alejandro, “Capital social y combate a la corrupción” en *Revista internacional en ciencias del estado y de gobierno*, de próxima aparición.
- Sandoval, Irma E., “Explorando la corrupción estructural” entrevista de Solís Regina en Plaza Pública, 2017, 4-12. [https://www.plazapublica.com .gt/content/explorando-la-corrupcion-estructural-con-irma-erendira -sandoval-bellesteros](https://www.plazapublica.com.gt/content/explorando-la-corrupcion-estructural-con-irma-erendira-sandoval-bellesteros)
- Santiso, C., Los esfuerzos de Chile en materia de probidad y transparencia, desde una perspectiva internacional, 2015, <http://observatorioanticorrupcion.cl//>
- Serrano, Jesús, *La naturaleza ética de las políticas públicas*, México, Universidad Pontificia de México, 2001.
- Serrano, Jesús, “Control interno, ética y combate a la corrupción”, en A. Romero L. y Bolaños (comps.),

- Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, Tomo 3, México, UEC-Cámara de Diputados, 2016.
- Serrano, Jesús y Emiliano Alejandro, “El estudio estadístico de la fiscalización superior y el control parlamentario” en Romero A. y Bolaños L., *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Tomo 4, México, Cámara de Diputados CVASF UEC, 2017.
- Serrano, Jesús, *Ética en el margen de las políticas públicas*, México, Cámara de Diputados, 2018.
- Uvalle, Ricardo, “La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de la institucionalidad democrática”, en VV. AA., *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, México, D3/Cámara de Diputados/CVASF/UEC, 2015.



## Semblanza curricular del autor

Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM; Master en Democracia y Parlamento por la Universidad de Salamanca, doctor en Derecho por la Universidad Panamericana y Posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas, por la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro -IAPAS- y la Universidad de Alcalá. Consejero del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-. Autor de cuatro Libros, que abarcan las materias de Innovación Judicial, Combate a la Corrupción y Fiscalización Superior. Desde la XLI (61) Legislatura de la Cámara de Diputados fue electo Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

*Fiscalización, integridad y agenda para  
el Sistema Nacional Anticorrupción*

editado por el Seminario Universitario de Gobernabilidad  
y Fiscalización de la Universidad Nacional Autónoma de México  
se terminó de imprimir en abril de 2019 en los talleres de Druko Internacional,

S.A. de C.V., Calzada Chabacano 65, local F,

col. Asturias, Cuauhtémoc, 06850, Ciudad de México.

Su impresión se realizó en papel Cultural de 75g y forros  
en cartulina Couché de 300g con las familias tipográficas  
Stempel Garamond y Helvetica. La edición estuvo al cuidado  
del doctor Jorge Barajas Palomo, secretario técnico del Seminario  
Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización

Tiraje: 500 ejemplares

La Serie de Cuadernos de Gobernabilidad y Fiscalización es una colección de consulta permanente sobre el significado y alcance de estos dos conceptos fundamentales de nuestro sistema democrático, que procuran el sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil, mediante la administración adecuada de los recursos y la comprobación de su aplicación a dichos fines.

El Dr. Alejandro Romero Gudiño, reconocido estudioso de los temas de democracia, control parlamentario y políticas públicas, comparte en esta entrega sus puntos de vista y experiencias sobre los retos que tiene la integridad en el servicio público y los grandes objetivos que deberá cumplir el Sistema Nacional Anticorrupción para cambiar el paradigma de este flagelo que ha obstaculizado el desarrollo, crecimiento y bienestar de nuestro país.

Dr. Alfredo Adam Adam  
Coordinador del Seminario



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN  
SEMINARIO UNIVERSITARIO DE GOBERNABILIDAD Y FISCALIZACIÓN  
<http://sug.unam.mx/>