



En contexto

11 julio 2011

N° 12

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

INICIATIVAS Y ACCIONES EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN

Puntos de interés especial

- *México ha mantenido una puntuación baja, de 3 en una escala de 10, en el Índice de Percepción de Corrupción desde hace 15 años. Su posición relativa en el ordenamiento de países, sin embargo, ha ido cayendo, en 1995 se encontraba en el puesto 31, hoy se encuentra en el puesto 98, según Transparencia Internacional.*
- *En su capítulo mexicano, Transparencia Internacional reporta que desde 2001 los actos de corrupción más comunes son aquellos relacionados con el tránsito de vehículos.*
- *México ha ratificado convenios internacionales en contra de la corrupción en los últimos años y modificado su estructura legal para reforzar el estado de derecho. Sin embargo, la percepción sobre la corrupción no desciende.*
- *El Senado de la República, a iniciativa del Ejecutivo, aprobó la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas - actualmente en revisión en la Cámara de Diputados-, con el fin de aclarar las sanciones tanto a funcionarios públicos como a particulares en el caso de que cometan actos de corrupción.*



Corrupción

El fenómeno de la corrupción es considerado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como una plaga que socava el fundamento de las sociedades, especialmente el de las más pobres. Se relaciona con el nivel de desarrollo democrático de las sociedades, pues por lo general los estudios resaltan que a mayor desarrollo igualitario, menor corrupción, y viceversa. El hecho de que alguien en una posición de responsabilidad, y especialmente un funcionario público, reciba pagos extras por realizar su trabajo o por modificar sus decisiones a favor del que paga, debilita sustancialmente la idea de una democracia igualitaria, basada en la libre competencia y en el interés público.

Partiendo de la necesidad constante de reforzar el estado de derecho y salvaguarda la igualdad ante la ley, los diversos países democráticos han legislado

para ampliar la fiscalización y transparencia de los actos de gobierno, así como castigar al que corrompe, especialmente al funcionario que ha sido corrompido. Ahora bien, considerando que por su propia naturaleza los actos de corrupción son delitos con un bajo nivel de denuncias y de visibilidad, los datos sobre corrupción se obtienen de encuestas realizadas tanto a ciudadanos comunes como a grupos de empresarios o periodistas. Entre los organismos internacionales y los gobiernos mismos, existe un consenso acerca de la gravedad de que una sociedad se perciba a sí misma como corrupta. Se destaca en las investigaciones sobre corrupción que dicha percepción crea un desánimo generalizado en todos los ámbitos, principalmente al negar la idea de igualdad de oportunidades y, por tanto, la posibilidad de recibir los beneficios del esfuerzo común.

México se encuentra ubicado en el puesto 98 de 178 países estudiados en el más reciente reporte de Transparencia Internacional sobre percepción de corrupción, a manera de contraste, en 1995 se ubicaba en el puesto 31; la puntuación obtenida en 2010 lo ubica muy por debajo de la media internacional. A pesar de que en los últimos años se ha legislado a favor del refuerzo de la transparencia, fiscalización y profesionalización, y responsabilidad de los servidores públicos, y se han creado instituciones especiales, la percepción de corrupción no disminuye. En este contexto se ubica una nueva iniciativa de ley específica en contra de la corrupción presentada por el Ejecutivo, modificada y aprobada por el Senado de la República y que está siendo revisada en comisiones de la Cámara de Diputados. La iniciativa de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas propone aclarar las responsabilidades de las personas físicas y morales en el proceso de contrataciones públicas.

Contexto legal internacional

El Senado de la República ha aprobado tres tratados internacionales en relación con la lucha contra la corrupción: la Convención Interamericana en contra de la Corrupción, el 30 de octubre de 1996; la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el 22 de abril de 1999, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el 29 de abril de 2004. Dichos tratados comprometen al Estado mexicano a legislar o alinear su estructura legal a las determinaciones de los citados convenios y lo obliga a cumplir ciertos objetivos tendientes a promover la profesionalización de los servidores públicos, la transparencia y el fortalecimiento de los sistemas preventivos de corrupción.

La última de las convenciones firmadas por México pone énfasis en la internacionalización del delito y promueve el intercambio de información y la penalización de aquellos nacionales que corrompen en otros países. Al revisar el cumplimiento de los convenios, la Secretaría de la Función Pública, responsable de implementar el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, señala como uno de los retos del país fortalecer la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, la revisión de los sistemas de contratación de los servidores públicos de los tres poderes de la federación, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

Contexto legal nacional

El contexto legal nacional hizo énfasis en los últimos años en la transparencia y rendición

de cuentas, así como en la selección meritocrática de funcionarios públicos federales. Las reformas a la Constitución de 1999 dieron paso a la creación de la Auditoría Superior de la Federación, con la responsabilidad de fiscalizar que los fondos federales fueran adecuadamente utilizados por aquellas instituciones o particulares autorizados para ello. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue abrogada en 2009 y se decretó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, otorgándole a la Auditoría mayores atribuciones ahora no sólo en la fiscalización, sino en la forma en que ejercen sus obligaciones y proyectos las instituciones del Estado mexicano.

Respecto a la transparencia, en 2002 se decretó la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la que se obliga a las instituciones

federales y entes autónomos a divulgar –con un criterio de máxima publicidad- la información que no haya sido catalogada como reservada o que contenga información privada. En 2007, el Constituyente Permanente aprobó una reforma a la Constitución, en el hoy título primero sobre Derechos Humanos y sus Garantías. El artículo 6° dicta que el derecho ciudadano a la información debe ser garantizado por las instituciones del Estado mexicano, federación, estados y el Distrito Federal.

En cuanto a la profesionalización de los servidores públicos, en 2003 se decretó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. La ley organiza a la administración pública centralizada bajo criterios de igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública a partir de criterios meritocráticos. La expectativa es lograr un cuerpo de funcionarios técnicos que respondan a las necesidades del servicio y tengan incentivos para la profesionalización constante del sector.

La otra gran área dentro de los esfuerzos de rendición de cuentas del gobierno es la que atañe a la responsabilidad profesional de los servidores públicos. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos fue promulgada en 1982 y complementada en 2003 con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Las leyes dictan un código profesional de conducta bajo principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Aquellos servidores públicos que no cumplan con la ley pueden incurrir en falta administrativa o penal, ser multados, inhabilitados, destituidos o bien, se les puede iniciar un proceso judicial. En el área de responsabilidades de los servidores públicos, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, promulgadas en el año 2000, determinan, entre otros lineamientos, las sanciones a las que se hará acreedora una persona física o moral que viole las disposiciones legales. Las leyes igualmente determinan que exista un registro de

funcionarios sancionados o inhabilitados para el servicio público, así como un registro de las personas físicas o morales sancionadas e inhabilitadas para establecer contratos con el gobierno.

Como puede apreciarse, desde 1999, al final de una serie de reformas estructurales al Estado, se inició una etapa de construcción de nuevas instituciones con el fin de fortalecer la rendición de cuentas ante el ciudadano y así disminuir la corrupción y la percepción de su prevalencia. En el ámbito estatal, cada estado de la República promovió la creación de nuevas leyes en el mismo sentido.

En la Tabla 1 se enlistan las entidades federativas y se indica si existe legislación y en qué fecha fue promulgada, respecto a la fiscalización, transparencia, responsabilidad de los servidores públicos y servicio profesional de carrera. La mayoría de las leyes fueron promulgadas en los últimos 12 años, gracias a las reformas federales y constitucionales que obligaban o

promovían la rendición de cuentas. Aún así, el proceso de reformas continúa, pues 18 estados de la República aún no legislan una ley de servicio profesional de carrera.



Tabla 1
Existencia de legislación por estado y fecha de promulgación, en materia de fiscalización, transparencia, responsabilidades de los servidores públicos y servicio profesional

| <i>Entidad</i> | <i>Ley de Fiscalización (1)</i> | <i>Ley de Transparencia (2)</i> | <i>Ley de Responsabilidades de los servidores públicos (3)</i> | <i>Ley de Servicio Profesional (4)</i> |
|----------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Agascalientes</i> | <i>Sí 21 de junio de 1981</i> | <i>Sí 22 de mayo de 2006</i> | <i>Sí 6 de noviembre de 2001</i> | <i>Sí 12 de noviembre de 2001</i> |
| <i>Baja California</i> | <i>SÍ 21 de mayo de 2004</i> | <i>Sí 1 de octubre de 2010</i> | <i>Sí 29 de agosto de 2003</i> | <i>Sí 20 de octubre de 1989</i> |
| <i>Baja California Sur</i> | <i>No</i> | <i>Sí 12 de Marzo de 2010</i> | <i>Sí 3 de febrero de 1984</i> | <i>Sí 31 de Diciembre de 2007</i> |
| <i>Campeche</i> | <i>Sí 5 de julio de 2004</i> | <i>Sí 1 de julio de 2005</i> | <i>Sí 19 de diciembre de 1984</i> | <i>No</i> |
| <i>Coahuila</i> | <i>Sí 6 de julio de 2007</i> | <i>Sí 2 de septiembre de 2008</i> | <i>Sí 24 de abril de 1984</i> | <i>No</i> |
| <i>Colima</i> | <i>Sí 21 de agosto de 2009</i> | <i>Sí 24 de junio de 2008</i> | <i>Sí 8 de diciembre de 1984</i> | <i>No</i> |
| <i>Chiapas</i> | <i>Sí 17 de agosto de 2003</i> | <i>Sí (reglamento) 8 de enero de 2008</i> | <i>Sí 25 de Enero de 1989</i> | <i>Sí 10 de junio de 2004</i> |
| <i>Chihuahua</i> | <i>Sí 12 de septiembre de 2007</i> | <i>Sí 15 de octubre de 2005</i> | <i>Sí 17 de mayo de 1989</i> | <i>No</i> |
| <i>Distrito Federal</i> | <i>Sí 8 de febrero de 1999</i> | <i>Sí 28 de marzo de 2008</i> | <i>Sí 21 de enero de 2008</i> | <i>Sí 8 de octubre de 2008</i> |
| <i>Durango</i> | <i>Sí 1 de enero de 2002</i> | <i>Sí 11 de julio de 2008</i> | <i>Sí 26 de diciembre de 1987</i> | <i>No</i> |
| <i>Guanajuato</i> | <i>Sí 11 de noviembre de 2003</i> | <i>Sí 29 de julio de 2003</i> | <i>Sí 10 de mayo de 2005</i> | <i>No</i> |
| <i>Guerrero</i> | <i>SÍ 6 de noviembre de 2002</i> | <i>Sí 10 de octubre de 2005</i> | <i>Sí 3 de febrero de 1984</i> | <i>No</i> |
| <i>Hidalgo</i> | <i>Sí 28 de septiembre de 2009</i> | <i>Sí 29 de diciembre de 2006</i> | <i>Sí 8 de junio de 1984</i> | <i>No</i> |
| <i>Jalisco</i> | <i>Sí 1 de enero de 2009</i> | <i>Sí 23 de septiembre de 2005</i> | <i>Sí 22 de marzo de 1984</i> | <i>Sí P. Legislativo: 24 de octubre de 2001 SSP: 24 de marzo de 2001</i> |
| <i>México</i> | <i>Sí 29 de julio de 2004</i> | <i>Sí 18 de marzo de 2004</i> | <i>Sí 11 de enero de 1990</i> | <i>No</i> |
| <i>Michoacán</i> | <i>Sí 27 de marzo de 2003</i> | <i>Sí 16 de octubre de 2008</i> | <i>Sí 27 de septiembre de 1984</i> | <i>No</i> |

Continúa

Tabla 1 (Continuación)
Existencia de legislación por estado y fecha de promulgación, en materia de fiscalización, transparencia, responsabilidades de los servidores públicos y servicio profesional

| <i>Entidad</i> | <i>Ley de Fiscalización 1</i> | <i>Ley de Transparencia 2</i> | <i>Ley de Responsabilidades de los servidores públicos 3</i> | <i>Ley de Servicio Profesional 4</i> |
|-----------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Morelos | Sí 29 de septiembre de 2008 | Sí 11 de agosto de 2003 | Sí 18 de octubre de 2007 | Sí 22 de agosto de 2000 |
| Nayarit | Sí 27 de diciembre de 2000 | Sí 18 de diciembre de 2007 | Sí 1º de Febrero de 1984 | No |
| Nuevo León | Sí 13 de Septiembre de 2006 | Sí 3 de julio de 2008 | Sí 29 de enero de 1997 | Sí 26 de junio de 1948 |
| Oaxaca | Sí 23 de abril de 2008 | Sí 16 de septiembre de 2006 | Sí 1 de junio de 1996 | Sí 28 de diciembre de 1963 |
| Puebla | Abrogada 22 de junio de 2011 | Sí 18 de julio de 2008 | Sí 29 de junio de 1984 | No |
| Querétaro | Sí 26 de junio de 2009 | Sí 27 de septiembre de 2002 | Sí 8 de enero de 2009 | No |
| Quintana Roo | Sí 1 de enero de 2004 | Sí 13 de mayo de 2004 | Sí 2 de junio de 2004 | Sí 6 de febrero de 2002 |
| San Luis Potosí | Sí 26 de abril de 2006 | Sí 11 de octubre de 2007 | Sí 8 de agosto de 2003 | No |
| Sinaloa | Sí 17 de abril de 2008 | Sí 25 de abril 2002 | Sí 7 de octubre de 1985 | No |
| Sonora | Sí 14 de julio de 2008 | Sí 25 de febrero de 2005 | Sí 9 de abril de 1984 | Sí 27 de agosto de 1977 |
| Tabasco | Sí 29 de abril de 2003 | Sí 10 de febrero de 2007 | Sí 13 de julio de 1983 | No |
| Tamaulipas | Sí 13 de diciembre de 2001 | Sí 29 de junio de 2007 | Sí 29 de febrero de 1984 | No |
| Tlaxcala | Sí 30 de octubre de 2008 | Sí 25 de noviembre de 2010 | Sí 30 de diciembre de 2003 | No |
| Veracruz | Sí 26 de mayo de 2000 | Sí 27 de febrero de 2007 | Sí 9 de febrero de 1984 | Sí 10 de octubre de 2003 |
| Yucatán | Sí 12 de abril de 2010 | Sí 13 de agosto de 2008 | Sí 9 de marzo de 1989 | No |
| Zacatecas | Sí 27 de junio de 2001 | Sí 7 de julio de 2004 | Sí 30 de agosto de 2001 | Sí 2 de septiembre de 1996 |

Notas:

1 Incluye las leyes estatales sobre fiscalización, contaduría mayor de hacienda o de la Auditoría Superior.

2 Contiene las leyes de transparencia y acceso a la información pública para las entidades federativas.

3 Recopila las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de cada estado.

4 Puede ser ley del servicio civil de carrera o profesional.

Fuente: Congresos estatales, consulta entre el 24 de junio y el 1 de julio de 2011.

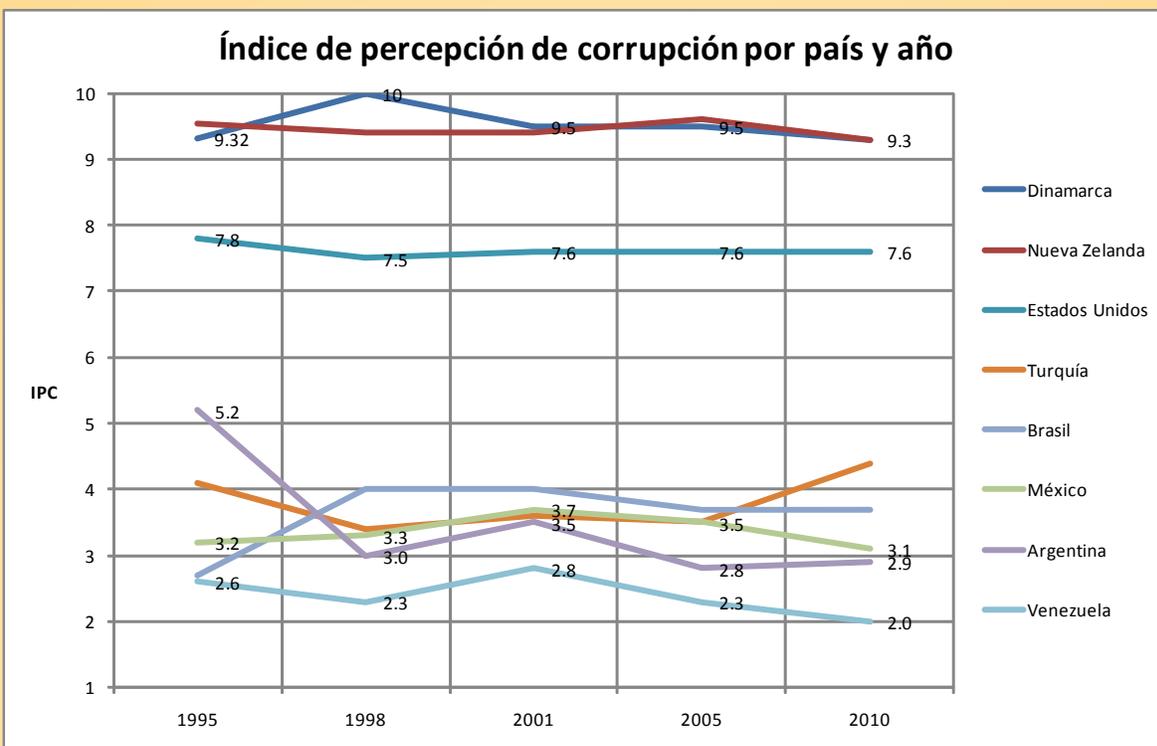
Datos sobre percepción de corrupción

En la Gráfica 1 se puede observar la evolución del índice de percepción de la corrupción en distintos países y se desprende una fuerte estabilidad en los datos de México a lo largo del tiempo, lo cual indica que se trata de un problema estructural que requiere de un gran esfuerzo social para modificarlo.

Con mayor precisión, el capítulo de Transparencia Internacional México realiza una encuesta desde 2001

con representatividad por estado, donde se pregunta a los ciudadanos la frecuencia con la que han pagado un soborno para acceder a un servicio o trámite; la encuesta monitorea 35 de ellos. El índice muestra, al igual que el de Transparencia Internacional, estabilidad a lo largo del tiempo, con algunos trámites con muy baja incidencia de corrupción y con otros, especialmente los relacionados con el tránsito de vehículos, de muy alta corrupción.

Gráfica 1



Nota: Países seleccionados. El índice de percepción de corrupción (IPC) se basa en varias encuestas, tomando la opinión de los empresarios y analistas del país, (10) refleja nula corrupción y (1) muy alta corrupción.
 Fuente: Gráfico construido a partir de la base de datos del Índice de Percepción de Corrupción, Transparencia internacional, www.transparency.org, acceso 29 de junio de 2011.



Resultados nacionales por trámite

| Posición | Trámite o servicio | INCBG 2001 | INCBG 2003 | INCBG 2005 | INCBG 2007 | INCBG 2010 |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1 | Pago de predial | 1.6 | 1.4 | 0.3 | 0.3 | 0.692 |
| 2 | Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios | - | - | 1.5 | 0.7 | 0.744 |
| 3 | Recibir correspondencia | 3.8 | 3.2 | 2.2 | 1.5 | 0.836 |
| 4 | Obtener la cartilla militar / exentar el servicio militar | 3.9 | 3.0 | 3.0 | 2.0 | 1.544 |
| 5 | Recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, leche, adultos mayores, etcétera | 5.9 | 2.8 | 3.0 | 2.8 | 2.145 |
| 30 | Evitar la detención en el Ministerio Público / realizar una denuncia, acusación o levantar un | 28.3 | 21.3 | 23.6 | 24.1 | 23.226 |
| 31 | Recuperar su automóvil robado | 30.3 | 26.0 | 28.9 | 24.0 | 24.644 |
| 32 | Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo | 28.5 | 25.8 | 31.3 | 28.8 | 28.306 |
| 33 | Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su automóvil del | 57.2 | 53.3 | 60.2 | 50.1 | 59.689 |
| 34 | Estacionar en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos | 56.0 | 45.9 | 53.1 | 58.2 | 60.964 |
| 35 | Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito | 54.5 | 50.3 | 50.0 | 56.2 | 68.036 |
| | NACIONAL | 10.6 | 8.5 | 10.1 | 10.0 | 10.3 |

Nota: El INCBG utiliza un promedio de 0 a 100% de instancias de actos de corrupción.

Fuente: Transparencia Mexicana, INCBG, 2010 (www.transparenciamexicana.org.mx, acceso 1 de julio de 2011).

Iniciativas de ley en la Cámara de Diputados

En la LXI Legislatura se han presentado cuatro iniciativas que proponen explícitamente combatir la corrupción:

Fecha: 02-02-2010

Que reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que representantes de la sociedad participen en las licitaciones públicas relevantes, con el fin de eliminar riesgo de opacidad y corrupción. Presentada por el diputado Guadalupe Vera Hernández, PAN.

Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2940-III, martes 2 de febrero de 2010. (472)

Fecha: 17-02-2011

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para dotar de autonomía constitucional a la Auditoría Superior de la Federación, fortalecer sus atribuciones de fiscalización y combate de la corrupción, y establecer el método para elegir por voto directo de los ciudadanos al auditor superior de la Federación. Presentada por el diputado

Jaime Fernando Cárdenas
Gracia, PT.

Turnada a la Comisión de
Puntos Constitucionales.

Prórroga por 90 días, otorgada
el martes 31 de mayo de 2011,
con base en el artículo 89,
numeral 2, fracción II, del
Reglamento de la Cámara de
Diputados.

Gaceta Parlamentaria, núm.
3196-V, martes 8 de febrero de
2011. (1833)

Fecha: 05-04-2011

Que reforma el artículo 62 de la
Ley Federal de los Trabajadores
al Servicio del Estado,
Reglamentaria del Apartado B
del Artículo 123 Constitucional,
para que sea el mérito
profesional, y no la corrupción,
el medio para obtener plazas en
las dependencias federales.
Presentada por el diputado
Rodolfo Lara Lagunas, PRD.
Turnada a la Comisión de
Trabajo y Previsión Social.
Prórroga por 150 días, otorgada
el jueves 26 de mayo de 2011,
con base en el artículo 185 del
Reglamento de la Cámara de
Diputados.

Gaceta Parlamentaria, núm.
3221-VII, martes 15 de marzo
de 2011. (2193)

Fecha: 07-04-2011

Minuta de la Cámara de
Senadores con proyecto de
decreto, por el que se expide la
Ley Federal Anticorrupción en
Contrataciones Públicas.

Enviada por la Cámara de
Senadores.

Turnada a la Comisión de la
Función Pública.

Gaceta Parlamentaria, núm.
3237-I, jueves 7 de abril de
2011. (2220)

En fechas recientes (3 de marzo
de 2011), el Ejecutivo envió la
iniciativa de la Ley Federal
Anticorrupción en
Contrataciones Públicas al
Senado de la República, que la
aprobó con modificaciones y, a
su vez, la envió a la Cámara de
Diputados el 7 de abril del
mismo año para su revisión. La
iniciativa promueve dar mayor
claridad y hacer explícitas las
responsabilidades tanto de
servidores públicos como de
particulares en el proceso de
una contratación pública,
haciendo explícitas las
sanciones pecunarias y
administrativas a las que se
harán acreedores de no cumplir
lo establecido. En esta ley se
permite al agente sancionador
modificar la pena en tanto el
caso, con ciertos límites,
contrario al usual sistema de
mínimos y máximos.

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión No. 66
Col. El Parque, Del. Venustiano Carranza
C.P. 15969 México, D.F.
Teléfono: 55-5036-0000
Ext. 55237
Correo: cesop@congreso.gob.mx

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública a través de este documento, **En contexto**, entrega a los legisladores federales información generada por instituciones y especialistas que, por la importancia de su contenido, ponen **en contexto** los temas más relevantes de la agenda legislativa y de los problemas nacionales.