

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*Hacia una nueva Política de Transparencia en la
Administración Pública Federal*



Alberto López Romero
Instituto Mexicano de la Juventud

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Administración y Políticas Públicas
Asesor: Lic. Jorge Manuel Aguirre Hernández

Diciembre de 2006

INDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO PRIMERO	
ANÁLISIS TEÓRICO - CONCEPTUAL DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN, LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS	8
Sección I. Corrupción.	8
<i>Subsección I.1. Concepto de Corrupción.</i>	8
<i>Subsección I.2. Principales Causas de la Corrupción</i>	11
<i>Subsección I.3. Costos de la Corrupción.</i>	16
Sección II. Transparencia en el Sector Público.	17
Sección III. Rendición de Cuentas en la Administración Pública.	23
CAPÍTULO SEGUNDO	
MARCO METODOLÓGICO: ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO	27
Sección I. Antecedentes.	27
<i>Subsección I.1. Planeación de la Política de Transparencia 2000 – 2006</i>	27
<i>Subsección I.2. Comisión Intersecretarial de Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.</i>	29
<i>Subsección I.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</i>	30
Sección II. Diagnóstico sobre la Situación Actual de la Política de Transparencia en México.	35
<i>Subsección II.1. Estadísticas del IFAI sobre la aplicación de la Ley.</i>	35
<i>Subsección II.2. Resultados del Programa Nacional de Transparencia. (IST).</i>	37

<i>Subsección II.3. Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional</i>	40
CAPÍTULO TERCERO	
ANÁLISIS DE LAS DIVERSAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA	42
<i>Sección I. Presentación</i>	42
<i>Subsección I.1. Reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</i>	43
<i>Subsección I.2. Creación de otras leyes y reglamentos.</i>	46
<i>Subsección I.3. Creación de la Comisión Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas en la Administración Pública Federal.</i>	48
<i>Subsección I.4. Creación de la Comisión Intersecretarial de Transparencia.</i>	53
<i>Sección II. Propuesta de Política Pública de Transparencia.</i>	54
CAPÍTULO CUARTO	
CONSIDERACIONES FINALES	55
BIBLIOGRAFIA	58
ANEXOS	61
ANEXO 1	62
ANEXO 2	66
ANEXO 3	70

INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de la presente Administración Federal, una de las principales preocupaciones del C. Presidente de la República, Lic. Vicente Fox Quesada, fue la de redimensionar la actuación gubernamental frente a la ciudadanía, de tal forma que ésta vuelva a confiar en sus instituciones públicas, mismas que por años han sido objeto de críticas por su marcado burocratismo y la práctica reiterada de actos de corrupción.

Es por ello que uno de los principales retos que asumió el nuevo Gobierno Federal consistió en la adopción de políticas tendientes a prevenir y combatir de manera frontal el fenómeno de la corrupción, cuyas causas se derivan de una serie de condiciones y prácticas indebidas en la gestión pública. (Fox, 2006)¹

Por consiguiente, dentro de la presente Administración Federal, se estableció una política de transparencia y de combate a la corrupción en el Gobierno Federal, mediante la realización de diversas acciones, tales como: la expedición de una legislación que promueve el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía, la rendición de cuentas y el establecimiento de un Programa Nacional de Combate a la Corrupción; con el fin de erradicar las prácticas corruptas dentro del gobierno, el ocultamiento de la información a la ciudadanía y la realización de actos arbitrarios por parte de los servidores públicos.

Con la creación de dicha legislación federal, actualmente se permite a los ciudadanos conocer sobre la forma en que se lleva a cabo la administración del Gobierno, al tener acceso a la información pública que éste maneja en el desarrollo de los programas y proyectos y la aplicación de los recursos públicos.

Específicamente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, brinda a los particulares la opción de presentar una solicitud de información ante la dependencia o entidad encargada de administrar y custodiar la misma, para conocer sobre cuestiones específicas relacionadas con las actividades que desarrollan con base en sus facultades, estando obligados a proporcionar dicha información, salvo los casos de excepción que la propia ley establece.

Así mismo, dicha legislación prevé la creación de un organismo independiente encargado de regular la forma y términos en que el Gobierno le proporciona la

¹ Tomado del Sexto Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada.
<http://sexto.informe.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=107>

información a los ciudadanos a la luz de dicha ley: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Aunado a lo anterior, en la esfera administrativa se crea por Acuerdo del Titular del Ejecutivo Federal, una Comisión Intersecretarial de Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, encargada principalmente de aplicar en el ámbito gubernamental, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001 – 2006.

Todos estos esfuerzos al inicio de la gestión federal, provocaron una percepción positiva en materia de transparencia por parte de la ciudadanía en general, lo que igualmente incidió en la adopción de nuevas legislaciones en las entidades federativas del país en la materia, así como la creación de comités y/o comisiones para el seguimiento y la evaluación de las políticas de transparencia en el ámbito estatal y municipal.

Sin embargo, la nueva cultura de la transparencia que se vive en nuestro país en la actualidad creemos que no se encuentra debidamente enfocada. Desde nuestra percepción, el sentido de lo que debe entenderse como transparencia no debe equipararse solamente a permitir a la ciudadanía el acceso a la información pública del gobierno. Ya en el nuestra investigación abundaremos con mayor profanidad sobre esta aseveración.

Con respecto al acceso a la información pública, ésta ha sido empleada por algunos sectores de la sociedad, con el fin de conocer la actuación interna del Gobierno Federal, ya no por el mero hecho de saber sobre tal actuación, sino persiguiendo otro objetivo: en muchas ocasiones, al obtener la información solicitada, ésta es utilizada para atacar o criticar el manejo del presupuesto y el desarrollo de los programas de sus diversas dependencias y entidades.

En efecto, el acceso a la información del gobierno al amparo de la nueva legislación, ha sido utilizada igualmente por personas e instituciones identificadas con partidos o asociaciones políticas contrarias al partido del Presidente de la República, obvio mencionar el interés por tener dicha información: la de contar con elementos oficiales que permitan evidenciar la mala aplicación de un recurso o programa, con el fin de perjudicar políticamente al Gobierno.

El manejo inadecuado o alterado de la información pública genera de manera evidente, ciertas dudas en la población sobre la forma en que se destinan recursos a

diversas actividades, principalmente con relación a los apoyos financieros que se otorgan para la realización de actividades cuya aplicación resulta dudosa o inexistente.

Consideramos que lo anterior es como consecuencia de que el objetivo principal de la nueva legislación, se queda un tanto corto, puesto que solamente regula la forma en que el derecho a la información debe ejercerse en nuestro país, sin que se defina con toda precisión en que consiste el derecho al acceso a la información, elemento que consideramos indispensable para establecer el parámetro del cual se deberá regular dicho derecho. Al no tener claro un concepto de ello, evidentemente abre paso a un aprovechamiento a veces indebido en el ejercicio de tal derecho.

Nuestra intención de plantear dicha realidad, es con la idea de dejar clara nuestra percepción de que la recién creada cultura de la transparencia en nuestro país, se encuentra desvirtuada, creemos que los principios de la transparencia van más allá de brindar a los ciudadanos diversas herramientas para acceder a la información gubernamental, los beneficios de ella no deben limitarse a garantizar el ejercicio de un derecho.

No restamos importancia de los logros que sobre la materia de transparencia, el pasado Gobierno Federal alcanzó con la implementación de las políticas descritas anteriormente, sin embargo, la visión de transparencia en el sector público no debe limitarse a permitir a los ciudadanos tener acceso a la información que se considere pública, sino que la percepción ciudadana debe abarcar el tema relacionado con una efectiva rendición de cuentas, no sólo de la administración pública, sino de todas aquellas personas e instituciones que manejen recursos públicos.

Las condiciones actuales de cambio que se presentan en nuestro país, en la que hay una mayor participación de la ciudadanía en el quehacer político nacional, permiten la factibilidad de promover una nueva visión corresponsable de todas las instituciones del gobierno federal, de tal forma que facilite la realización de iniciativas y acciones de combate a la corrupción y que éstas incidan de manera integral en lograr más cambios trascendentes en la Administración Pública y en beneficio de la sociedad en general.

De esta manera, nuestro estudio estará enfocado a la construcción de una propuesta de política en el que se establezcan nuevos esquemas de transparencia en la Administración Pública Federal, a fin de que sea considerada por el nuevo Titular del Ejecutivo Federal, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, como una herramienta que le permita implementar dentro de su administración programas y acciones tendientes a lograr un gobierno más transparente.

Esta propuesta está encaminada a dar un verdadero sentido de la transparencia que debe prevalecer en la ejecución de los programas federales y la aplicación de los recursos públicos, con un sentido de corresponsabilidad entre el Gobierno Federal y la sociedad civil.

Para lograr lo anterior, se propondremos la adopción de una política pública integral que permita establecer mecanismos tendientes a la prevención, ya no a la corrección, es decir, una política que permita prevenir el deficiente manejo de los recursos y no que establezca medidas correctivas o sancionadoras a situaciones contrarias a la normatividad, de tal forma que la percepción de una mayor transparencia de los procesos por los que se asignan recursos federales se consolide.

La utilidad de esta propuesta, además de hacer más eficiente el destino y la aplicación de recursos federales, conllevaría una utilidad y un capital político adicional a la nueva Administración Federal, en tiempos en que las ideologías y preferencias políticas se encuentran prácticamente divididas y encontradas en dos polos totalmente opuestos. El fortalecer la cultura de la transparencia en el sector público incidiría de manera positiva en la percepción de la ciudadanía hacia el nuevo Gobierno y en segundo plano restaría credibilidad a los ataques del grupo político opositor a éste.

Como parte de nuestra propuesta, en primera instancia estableceremos un marco teórico por medio del cual estudiaremos ampliamente los principales conceptos relacionados con nuestro tema, tales como corrupción, transparencia, rendición de cuentas, entre otros, a fin de contar con elementos que nos permitan definir posteriormente la política a construir.

En la segunda parte, analizaremos los principales antecedentes de la política de transparencia implementada por la actual administración federal, así como un diagnóstico de la situación actual a fin de conocer sus fortalezas y debilidades que nos permita identificar áreas de oportunidad para el establecimiento de las diversas alternativas de política pública de nuestra propuesta.

En la tercera parte de nuestro estudio, procederemos a analizar cada una de las alternativas de política que hayamos logrado identificar, señalando con toda precisión aquellas que consideramos como viables en cuanto a su implementación, así como aquellas que por el contrario, carecen de dicha viabilidad dadas las condiciones que pudieren presentarse dentro de la administración que impidan su pleno desarrollo.

Una vez que hayamos definido aquellas alternativas consideradas como viables en su implementación, pasaremos a construir con ellas nuestra propuesta de política

señalando sus principales metas, objetivos, alcances y acciones, las dependencias o entidades del Gobierno Federal que serán responsables en su implementación, así como las diversas herramientas de evaluación para conocer su efectividad.

Evidentemente, para la implementación de la política, será necesario promover la adecuación de la normatividad aplicable, por lo que estableceremos propuestas de reforma a la legislación federal que permita en primera instancia, que las dependencias y entidades encargadas de su ejecución cuenten con las atribuciones necesarias para tal efecto y en segunda instancia, que regule de manera amplia la forma y términos en que se desarrollará la nueva política de transparencia.

Finalmente, enumeraremos las principales conclusiones a las que habremos llegado a lo largo de nuestra investigación, resaltando los aspectos relevantes encontrados y que fortalecieron significativamente la construcción de nuestra propuesta de política pública, hacia una nueva cultura de transparencia en nuestro país.

CAPÍTULO PRIMERO

ANÁLISIS TEÓRICO - CONCEPTUAL DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN, LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Sección I. Corrupción.

Subsección I.1. Concepto de Corrupción.

A fin de establecer un criterio general así como para comprender los alcances y metas del Programa, es necesario analizar lo que debemos entender por corrupción dentro de la Administración Pública Federal.

Existen un sinnúmero de definiciones para el término de la corrupción, la mayoría de las estudiadas coinciden en que ésta consiste en la obtención de un beneficio privado de manera ilegítimo o contrario a las normas previamente establecidas.

“No existe una acepción general del término corrupción. Las distintas sociedades tienen diferentes visiones morales, políticas y administrativas sobre qué prácticas son corruptas. No obstante, la mayoría de las definiciones propuestas da una noción que sin ser exhaustiva resulta suficiente para caracterizar sus principales causas, modalidades de operación y efectos. Bayley (1966) señala que la corrupción, que frecuentemente se refleja en actos de soborno, es un término general que comprende el mal uso de la autoridad derivado de consideraciones de beneficio personal que no necesariamente se traduce en ganancias monetarias. Werlin (1973) define corrupción de manera más restringida como el desvío de fondos públicos hacia propósitos privados. Van Klaveren (1990) define al burócrata corrupto como aquel que utiliza su cargo público como una

plataforma para obtener ingresos ilegales. De este modo, los ingresos del servidor público corrupto no dependen de una evaluación social de su contribución al bien común sino de las condiciones del mercado y de sus habilidades para extraer la mayor cantidad de recursos de la demanda del público. En este caso, el funcionario público opera como un monopolista que maximiza su renta. Friedrich (1990) complementa la definición anterior señalando que la corrupción se produce cuando un servidor público al que la sociedad le ha dado atribuciones para cumplir un determinado deber, realiza actividades en beneficio personal que reducen el bienestar social o dañan el interés público.” (Cano y Gutiérrez Viggers, 2004, p.2.)

Tal y como podemos observar, el término corrupción se encuentra íntimamente ligado con la actuación de los servidores públicos, sin embargo, en nuestra opinión, el término de corrupción no debe aplicarse de manera exclusiva al sector público. En efecto, dicho fenómeno puede observarse igualmente en las organizaciones e instituciones privadas.

“La corrupción no es una mera contradicción con la legalidad vigente, susceptible de ser fiscalizada por unas instancias de control administrativas o judiciales que se resistan al soborno. Se trata, ante todo, de una fenomenología; de una auténtica contracultura que se filtra entre el tejido social, empapando el juego de relaciones entre los individuos que la integran –servidores públicos y administrados- , vinculada fundamentalmente a una preocupante falta de compromiso ciudadano.” (Fabián Caparrós, 2000, p. 18).

A fin de establecer entonces un concepto general de lo que debemos entender por corrupción, podemos concluir que ésta consiste en el mal uso del poder público para la obtención de un beneficio de carácter privado.

El fenómeno de la corrupción puede darse de diversas formas, con la participación de actores no sólo exclusivamente del ámbito público, sino que a su vez puede ser fomentado a través de diversas prácticas que tienen su origen en la esfera privada de los particulares, generalmente generada por el interés de éstos de obtener algún tipo de beneficio o privilegio en cuanto a su relación con algún ente gubernamental.

En este orden de ideas podríamos afirmar que en cuanto al sujeto que interviene en la realización de un acto corrupto, se pueden establecer dos tipos: uno pasivo y uno activo. Existe corrupción pasiva cuando el hecho intencionado de que un servidor público, directamente o por medio de terceros, solicite o reciba ventajas de cualquier naturaleza, para sí mismo o para un tercero, o el hecho de aceptar la promesa de tales ventajas, por cumplir o abstenerse de cumplir, de forma contraria a sus deberes

oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función; es decir, la corrupción pasiva es la que realiza el servidor público.

En cambio, la corrupción activa, la constituye el hecho intencionado de que cualquier persona prometa o dé directamente o por medio de terceros, una ventaja de cualquier naturaleza a un servidor público, para éste o para un tercero, para que cumpla o se abstenga de cumplir, de forma contraria a sus deberes oficiales, un acto propio de su función o un acto en el ejercicio de su función.²

Por otra parte, la Convención de la Organización de Estados Americanos Contra la Corrupción, en su Artículo VI establece que debemos entender por actos de corrupción:

La presente Convención es Aplicable a los siguientes actos de corrupción.

- a) El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c) La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.
- d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
- e) La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

Por consiguiente, podemos afirmar que la corrupción gubernamental es aquel fenómeno que acontece en la administración pública mediante al abuso del cargo

² Artículos 2 y 3, respectivamente, del Convenio de 26 de Mayo de 1997 Relativo a la Lucha Contra los Actos de Corrupción en los que estén implicados Funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados Miembros de la Unión Europea.

público que se le confiere a una persona, obteniendo beneficios particulares o utilizando de manera discrecional, ilegítima e ineficiente los recursos públicos.

La corrupción entonces, implica que los funcionarios y empleados de la administración pública, utilicen los servicios de manera indebida para enriquecerse él y/o sus prójimos, utilizando para tal fin en forma abusiva, el poder público que les fue encomendado para el ejercicio de su función.

Subsección 1.2. Principales Causas de la Corrupción

Cuando nos referimos a una situación específica de exposición a la corrupción, es necesario realizar un ejercicio de ubicación del servidor público en un ambiente organizacional que manifieste las características de debilidad o inexistencia de controles.

La definición de un mayor o menor riesgo de corrupción dependerá normalmente de la concurrencia de varios factores de acuerdo a la posición de poder, el impulso a su utilización ilegítima y el entorno específico en el cual se desenvuelva el servidor público.

De esta forma, podemos englobar las causas generadoras de corrupción en la Administración Pública, en tres grandes rubros:

1.- Legales y Administrativas:

a) Regulación excesiva, compleja y en algunos casos innecesaria. Los complejos procesos administrativos existentes para la realización de algún trámite ante la autoridad, traen como consecuencia que los ciudadanos opten por obtener la autorización de su trámite a través de sobornos, prebendas u otras formas análogas a favor del servidor o servidores públicos encargados de la tramitación y/o resolución del asunto presentado por el particular, en un tiempo menor al normal que se contempla en el procedimiento correspondiente.

b) Una pobre o deficiente aplicación de la ley. El hecho de la no aplicación de la ley (discrecionalidad) o que ésta se haga de manera deficiente, sin duda incide directamente en la realización de prácticas corruptas dentro de la administración pública, violando con ello los principios de legalidad y de certeza jurídica en los actos administrativos que se lleven a cabo con tales irregularidades. De esta manera, existe una total impunidad que permite la comisión de actos corruptos.

c) Falta de procesos para la rendición efectiva de cuentas o procesos insuficientes u obsoletos. Aunado a lo establecido anteriormente, si no existen procesos para la efectiva rendición de cuentas de las dependencias y entidades de la administración pública, o los procesos existentes no son suficientes para obtener los objetivos de claridad y transparencia en la aplicación de los recursos públicos, es evidente que la realización de actos de corrupción pueden llevarse a cabo con toda impunidad, sin que exista la menor preocupación por parte del autor del acto corrupto de ser sancionado por la comisión del mismo.

d) Bajos salarios y pocos o nulos beneficios para los servidores públicos. Mucho se ha discutido sobre el hecho de que los servidores públicos, principalmente los que reciben un salario considerado como bajo, son los más susceptibles a cometer actos de corrupción, con el fin de recibir beneficios económicos adicionales a su sueldo. Sin embargo, consideramos que aún y cuando es factible, éste no representa un factor determinante como causa de la corrupción en el sector público, ya que es de todos sabido que los casos más sonados de corrupción se dan en las altas esferas gubernamentales, en los que los principales involucrados, son servidores públicos de mando, de nivel directivo o superior, los cuales generalmente perciben altos salarios dentro de la estructura gubernamental.

e) Falta de incentivos a los servidores públicos, así como la existencia de desincentivos, hacia los buenos servidores públicos. El hecho de carecer de medidas que incentiven la buena actuación de los servidores públicos, es decir, un efectivo sistema de premios, estímulos y recompensas a la productividad, incide directamente en el desempeño de éstos, en cuanto a que no sentirán un compromiso serio con la institución en la que laboran dado que los logros que obtengan nunca le serán reconocidos debidamente.

Contrario a lo anterior, existen los desincentivos, los cuales consisten en la realización de acciones, por parte de los superiores tendientes a limitar o desprestigiar a los servidores públicos honestos.

2.- Sociales y Culturales:

a) Poder económico – político. Relacionado con las conexiones turbias entre políticos, gobernantes y determinados prestadores de servicios, así como con poderosos empresarios con intereses personales en programas específicos del gobierno, por medio de los cuales pretenden la obtención de ganancias adicionales en sus negocios. Tal y

como lo mencionamos en el último punto de la clasificación anterior, los actos de corrupción más costosos para el Gobierno se dan precisamente en estos niveles.

b) Otorgamiento de obsequios en dinero o especie a manera de gratitud por parte de los usuarios, ya sea para la obtención de prerrogativas en la prestación del servicio o para evadir el cumplimiento de responsabilidades.

Con respecto a esta clasificación, destacamos la siguiente opinión de Rojas Castillo:

“Cuando se habla de la Cultura Política de un país, debe entenderse como aquel *“conjunto de actitudes, normas y creencias compartidas por los ciudadanos, que tienen como objeto un fenómeno político”*, que en este caso es el de la corrupción. Las prácticas consideradas por los ordenamientos jurídicos y por la mentalidad occidental como corruptas, aparecen justificadas por las costumbres, las formas tradicionales de pensar, los valores y los significados asumidos por la sociedad. Más que una causa, la corrupción puede ser considerada también como síntoma de una enfermedad mucho mayor: la pérdida de valores.” (Rojas Castillo, 2004, p. 3).

Con lo anterior, se añade un elemento nuevo como causa en la existencia de corrupción al interior de las estructuras de gobierno: la falta de valores tales como la honestidad, integridad, lealtad, etc., mismos que no sólo carecen los servidores públicos corruptos, sino que, como ya hemos opinado, es un estado de ausencia de valores compartido con los propios particulares u organizaciones privadas que están en contacto permanente con las diversas dependencias y entidades de la administración pública y que de alguna u otra forma, dados sus propios intereses, solapan o propician los actos de corrupción.

Con relación a este tema, Transparencia Internacional ³ considera que en México, existen cuatro principales condiciones culturales que presuponen la existencia de la corrupción:

1. La existencia de una amplia tolerancia social hacia el goce de privilegios privados, lo cual posibilita que predomine una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica;
2. La existencia de una cultura de la ilegalidad generalizada o reducida a grupos sociales, que se saben impunes ante la ley;
3. Una clara disparidad entre las formas de organización y los sistemas normativos tradicionales, mismos que, enfrentados a un orden estatal moderno, provocan contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción.

³ Transparencia Internacional, América Latina y el Caribe (1996).

4. La escasa vigencia de la idea de Nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común.

Es precisamente esta ausencia de valores en nuestra sociedad lo que a nuestro parecer constituye uno de los elementos clave para determinar la existencia de los niveles de corrupción en México, más adelante entraremos al estudio de cómo la pérdida de valores influye en las organizaciones de la sociedad civil, principalmente aquellas que en teoría no persiguen un fin preponderantemente de lucro, pero que a la postre los intereses personales de quienes las conforman distorsionan en gran medida su objeto social.

3.- Psicológicas y de Actitud:

a) Bajos niveles de integridad, ética y moralidad en algunos sectores del personal que labora en la administración pública. Al respecto, destacamos lo señalado por Transparencia Mexicana:

“El empleo público involucra una posición de confianza. Los estándares de conducta que se puedan esperar de un funcionario público en todos los niveles son, por tanto, un asunto de preocupación legítima y continua por parte del Gobierno de turno, de las organizaciones del sector público, y de la comunidad.”⁴

Coincidimos con esta visión de Transparencia Mexicana, en el sentido de que de nueva cuenta surge la necesidad de contar con valores como el de confianza para el correcto desempeño de la función pública.

b) Predominio del egoísmo, nepotismo, regionalismo y politización de puestos públicos, creando selectos grupos dentro de las estructuras del gobierno. Aun y cuando desde hace ya varios años en el Gobierno Federal se prohibió la práctica del nepotismo, tal práctica aun es común ver en administraciones estatales y principalmente las municipales, en las que familiares cercanos al gobernante en turno, laboran en puestos clave dentro del gobierno o tienen a su disposición ciertas prerrogativas.

c) Falta de identificación y compromiso del personal con la institución u organización pública para la cual laboran, ocasionada principalmente por la falta de incentivos o de reconocimientos.

⁴ Transparencia Mexicana

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo20.pdf>

Las anteriores causas de corrupción relacionadas con la actitud con la que desempeñan sus labores los servidores públicos, tienen que ver con una marcada falta de lealtad hacia la institución, al respecto, Calsamiglia opina:

“El concepto de lealtad es normativo y relacional y designa un vínculo que, además de generar obligaciones, se manifiesta en una especial consideración para los intereses de otra persona, grupo o institución que tiene como consecuencia un trato diferenciado, particularizando en razón del valor que se reconoce a esta relación. La lealtad es algo más que un mero hábito porque existe el reconocimiento de una obligación.” (2000, p.45).

Coincidimos con lo señalado por el autor anterior en el sentido de que los servidores públicos no sólo deben comprometerse a desempeñar correctamente su labor, sino que debe sentir el compromiso y comprender la trascendencia que dicha labor tiene para la sociedad a la que le debe su esfuerzo y dedicación diariamente. De aquí que nuevamente se refuerce nuestra idea de los valores que deben rescatarse en el sentir de los servidores públicos: anteriormente hablábamos de la confianza, ahora, surge el relativo a la lealtad.

Tales valores, confianza y lealtad, se encuentran íntimamente ligados en cuanto a que no puede existir uno sin el otro. Es difícil pensar que se pueda confiar en un servidor público que no es leal con la institución; de igual manera un servidor público leal, requiere de la confianza de sus superiores para no perderla.

Ante tales escenarios, cabe hacer la siguiente pregunta: ¿Qué debe esperar la ciudadanía de sus gobernantes? Si la percepción que los ciudadanos tienen es que quienes encabezan el gobierno no son íntegros, todo esfuerzo que se lleve a cabo para erradicar la corrupción de la administración pública carecerá desde su origen de valor.

Es por ello que desde su origen, la Administración Pública debe contar con normas de conducta claramente definidas que regulen la actuación de los servidores públicos.

En este orden de ideas, consideramos valiosa la aportación que en éste sentido realizó un Comité de Expertos encabezados por el Juez Nolan, que en 1995 propusieron en Gran Bretaña los “Siete Principios de la Vida Pública” también conocido como el “Informe Nolan y que consisten en lo siguiente: ⁵

⁵ Tomado de la página de Internet de la Región de Murcia, España, Consejería de Economía y Hacienda. www.carm.es/chac/interlog/index.htm

- *Desinterés.* El personal de la Administración Pública debe adoptar sus decisiones únicamente en aras del interés público y no con el fin de obtener beneficios económicos o cualesquiera otros beneficios para sí, su familia o sus amigos.
- *Integridad.* El personal de la Administración Pública no deben tener obligaciones de ningún otro tipo con individuos u organizaciones que puedan influenciarlos en el desarrollo de sus actuaciones públicas.
- *Objetividad.* En el desempeño de actividades públicas, incluyendo los nombramientos a cargos públicos, la firma de contratos o la recomendación de individuos para premios o beneficios, el personal de la Administración Pública basará todas sus elecciones en el principio de mérito.
- *Responsabilidad.* El personal de la Administración Pública es responsable de las decisiones que toman y los actos que realicen que afecten a la sociedad y debe someterse a cualquier tipo de control que se considere necesario (rendición de cuentas).
- *Transparencia.* El personal de la Administración Pública debe ser transparente como sea posible respecto a las decisiones y actos que adopte. Debe motivar sus actos y sólo restringirá la información cuando así lo exija el interés público.
- *Honestidad.* El personal de la Administración Pública debe declarar cualquier interés privado que tenga relación con sus actividades públicas y adoptar cuantas medidas sean necesarias para resolver cualquier conflicto que pudiere surgir, salvaguardando siempre el interés público.
- *Liderazgo.* El personal de la Administración Pública debe promover y respetar estos principios como modelo en la toma de decisiones.

En virtud de que los anteriores principios revisten de una significativa importancia, los tomaremos como un valioso marco de referencia en la construcción de nuestra propuesta de política pública.

Subsección I.3. Costos de la Corrupción.

Resulta evidente que la corrupción distrae recursos, inhibe la eficacia y transparencia de la función pública y pervierte las decisiones públicas que, debiendo orientarse al bien común, terminan favoreciendo a los intereses de los deshonestos.

Así mismo, afecta la capacidad y recursos del Estado para hacer frente a los compromisos contraídos con la sociedad, incrementando el desencanto y escepticismo social sobre los asuntos públicos.

Todo lo anterior trae como consecuencia costos en diversos ámbitos, siendo los más lamentables:

El político: al provocar un daño severo a la confianza pública en las instituciones y sus representantes. La corrupción preserva las redes de complicidad entre las elites políticas y económicas: respecto a la clase política consolida el clientelismo; en cuanto al aparato administrativo, hace perpetua la ineficiencia y genera intermediaciones ilegales. (Lozano y Merino, 1998, p. 37).

El social: conlleva al deterioro de la moral social, generado por políticas económicas e institucionales inestables debido a intereses poderosos, lo cual se traduce a la postre en un bajo o nulo crecimiento de la sociedad. Aunado a lo anterior, los grupos marginados, alejados del sistema formal, se ven en la necesidad de acceder a prácticas informales para subsistir, lo que los hace víctimas voluntarias de la corrupción.

El económico: en cuanto al ausentismo de los inversionistas y repercusión en sobreprecios de obras públicas y suministros; mala calidad de materiales y servicios; una injusta distribución del ingreso, así como un incremento en la deuda del país, tal y como se explica a continuación:

“Cuando un país aumenta su endeudamiento para llevar a cabo proyectos que no son económicamente viables, la deuda adicional no sólo incluye un costo extra debido a la corrupción, sino que la inversión se canaliza hacia proyectos improductivos e innecesarios.” (Lozano y Merino, *Ibidem*).

Nos queda claro entonces la forma en que la corrupción afecta de manera significativa las finanzas públicas dentro de la administración; el impacto económico que implica hacia el interior de ésta redundando en un marcado perjuicio para la realización efectiva de las políticas públicas encaminadas a satisfacer las necesidades de la población.

Sección II. Transparencia en el Sector Público.

En primera instancia, consideramos importante, al igual que en la sección anterior, establecer un concepto de transparencia que nos permita entender el sentido y los alcances de las políticas relacionadas con este tema en la administración pública.

Desde el punto de vista literal de la palabra, transparencia es todo cuerpo que permite ver los objetos o deja pasar la luz a través de él.

Derivado del sentido literal del concepto, se explica de una manera metafórica el porqué el término de transparencia, relacionado con la luz y claridad, es lo contrario a la corrupción, relacionado con la oscuridad, lo oculto o lo opaco.

Ahora bien, desde el punto de vista de la filosofía política, podemos citar la opinión de Jesús Rodríguez Zepeda con respecto a lo que se debe entender como transparencia, teniendo como base los Tratados de John Locke:

“Así pues, puede decirse que la transparencia es una idea que está presente en casi todos los grandes sistemas de la elaboración política, y ya en el siglo XVII, se convirtió en una de las piezas –absolutamente clave– de la gran corriente liberal gracias a los Tratados de John Locke: “...el poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en que todos los hombres se encuentran por naturaleza... libremente, dotados de la mismas ventajas y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos, derechos que le otorguen el poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado...”. (Rodríguez Zepeda, Octubre de 2004, p. 5).

De lo anterior, rescatamos un elemento importante de la transparencia y que consiste en el hecho de que “todos tengan vista” de lo que ocurre al interior del Estado, de ahí, “la afirmación democrática y plenamente moderna de la transparencia.” (Ibidem).

Ahora bien, desde el punto de vista de la administración pública, el concepto de transparencia “*se refiere a la apertura y flujo de información* de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público. Esto la vuelve accesible a todos los posibles actores interesados, permitiendo su revisión y análisis, y la detección de posibles anomalías..... implica que la información esté disponible sin trabas o requisitos, que sea comprensiva al incluir todos los elementos relevantes, y que sea confiable y de calidad, que permita tanto una contribución al diseño de políticas públicas como a dar certidumbre y confianza a los mercados.” (Valverde Loya, Noviembre 2004, p.1).

Como podemos observar, uno de los elementos de la transparencia gubernamental es el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. Sin embargo, somos de la opinión de que el derecho a la información viene a constituir solamente una premisa fundamental del concepto de transparencia, es una forma de transparentar las instituciones gubernamentales.

Consideramos un error el confundir los términos de transparencia y de acceso a la información como si se trataran de dos cosas análogas, lo que pensamos que fue

precisamente uno de los errores del presente Gobierno Federal en México: el hecho de otorgarle a los particulares las facilidades para que éstos puedan ejercer su derecho a la información, específicamente a la información del gobierno, no es transparencia; ésta va más allá. Más adelante abundaremos sobre estas aseveraciones, por lo pronto, pasemos ahora a analizar en que consiste el derecho a la información.

En primera instancia, debemos señalar la importancia que la información tiene en un Estado democrático. En un Estado moderno y democrático en el que se desarrollan diversas y complejas relaciones tanto en el ámbito privado como en el público, la información toma una relevancia determinante que permite a los individuos definir formas de pensamiento y de comportamiento, así para la toma de decisiones.

En el ámbito público, la información permite igualmente a los ciudadanos tener las bases suficientes para tomar decisiones que afectan la esfera pública, como sucede en los procesos electorales.

Por ello la información, y por ende, el tener acceso a ella, “es clave para el fortalecimiento de la democracia. Destruye los adornos, permite y fomenta comportamientos deliberados del ciudadano, además es la base de una elección racional. En definitiva, sin información no es posible la democracia ni tampoco el ciudadano racional. No hay mayor peligro para un régimen autoritario y para el poder que un ciudadano bien informado.” (Junco Esteban, 2003, p. 8).

El primer antecedente que se tiene sobre el derecho a la información se encuentra en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, por medio de la cual se incluye por primera vez, que todo hombre tiene derecho a la información, de lo anterior surgen los siguientes cuestionamientos: ¿Cuál es el alcance de dicho derecho? ¿Existe diferencia entre derecho de información y libertad de información?

Con respecto al primer cuestionamiento, creemos importante mencionar algunos de los resultados obtenidos por la UNESCO, en el desarrollo de las jornadas sobre “Marcos legales que garantizan y promueven el libre acceso de los ciudadanos y de los medios de comunicación a las fuentes de información pública: análisis de casos en América Latina”, celebradas en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana, entre el 30 y 31 de julio del 2002, en el seno de las cuales se produjo la Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública. (Fuenmayor, 2004, p. 13).

Con base en los análisis desarrollados en dichas jornadas, la Carta de Santo Domingo ha planteado las siguientes consideraciones:

- 1) El libre acceso de las personas a las fuentes de información pública es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa.
- 2) El libre acceso a la información pública contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública.
- 3) El libre acceso a la información pública garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público, factor indispensable para la construcción de una cultura democrática.
- 4) Es imperativo que la totalidad de los países de la región resuelvan el vacío legislativo existente mediante la aprobación de leyes con sentido democrático que garanticen el libre acceso a la información pública.
- 5) Es menester que en los países en que existan estas leyes, no se vean ellas impedidas o distorsionadas en su aplicación o vigencia por reglamentaciones limitativas del derecho de libre acceso a la información pública.

Consideraciones que nos permiten ligarnos a la respuesta que corresponde al segundo de los cuestionamientos hechos anteriormente, en el sentido de que si existe una diferencia entre el derecho a la información y la libertad de información, a lo que podemos asegurar que aún y cuando si existe una diferencia conceptual entre ellos, se encuentran íntimamente ligados tal y como lo explica Fuenrayer:

“Al contenido que involucra la libertad de información le corresponden dos aspectos que se complementan entre sí: el primero es la libertad de informar, es decir, de difundir el mensaje informativo, comprendiendo tanto la difusión del mensaje como su contenido. El otro aspecto consiste en estar informado, es decir, recibir sin ningún impedimento los mensajes informativos. En este sentido, la noción del derecho a la información constituye, en cierta medida, la prolongación de la libertad de información.” (Ob. Cit. p. 14).

El derecho a la información se contempla en México como una garantía individual del mexicano y que se encuentra contemplada en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a raíz de la reforma política que en 1977 emprendió el entonces Presidente José López Portillo, sin embargo, dicha garantía carecía de una Ley Reglamentaria que regulara el contenido y alcance del derecho a la información, así como los sujetos involucrados en su ejercicio y los medios legales para hacerlos valer.

Aunado a lo anterior, dicha prerrogativa se manejó desde un contexto político de uso exclusivo de los partidos políticos, en relación con procesos electorales.

“Por haber formado parte del resultado de una reforma política, durante varios años se estimó que el contenido de este artículo constitucional tenía relación exclusiva con la materia electoral. Esto provocó que no se considerara como una garantía individual a favor de los ciudadanos. Además el pronunciamiento de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1992 corroboró esta idea, estableciendo que no se estaba frente a una garantía individual, sino frente a una garantía social cuya titularidad correspondía, en exclusiva, a los partidos políticos.” (Junco Esteban, Ob. Cit. pp. 29 y 30).

Luego de diversas interpretaciones por parte del más alto tribunal de nuestro país, finalmente en el año 2000 confirmó la naturaleza jurídica del contenido del artículo 6 constitucional afirmando de que se trata efectivamente de una garantía individual que se encuentra únicamente limitada por los intereses de la Nación, de la sociedad y del respeto al derecho de terceros.⁶

No es sino hasta la expedición en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que dicha garantía se regula y se ejerce en nuestro país.

Consideramos ahora necesario preguntar ¿Que se entiende por información pública? El artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su fracción V define la información pública como aquella que se encuentra contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

En nuestra opinión, dicha definición resulta un tanto ambigua en cuanto a que se limita a hacer mención de la información desde una percepción muy general del concepto, sin aclarar con precisión el carácter público de la misma, es decir, el alcance que como público debe tener la información con la que cuenta el gobierno.

En este sentido podemos citar el artículo 4º del Proyecto de Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública de la República del Ecuador, el cual define la información pública de la siguiente forma:

“Se considera información pública todo tipo de datos que se encuentren en poder de las instituciones públicas, contenidos en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, químico, físico, biológico o en cualquier otro formato, que hayan sido creados u obtenidos por ellas o se encuentren bajo su responsabilidad; así mismo, cualquier tipo de información desarrollada por personas naturales o jurídicas de derecho privado, obtenidas con recursos públicos o como resultado del encargo de una gestión pública.” (Fuenmayor, Ob. Cit. p. 50).

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, p. 72.

Como podemos observar, el referido concepto define con toda claridad el elemento público de la información de los entes de gobierno, dejando claro que la misma no sólo abarca aquella desarrollada por las instituciones públicas, sino también la que se genera en el ámbito privado en sus relaciones públicas con el gobierno o por el ejercicio de recursos públicos que éste les otorga a los particulares u organizaciones privadas para la realización de un fin del interés general.

Ahora bien, la transparencia en el contexto gubernamental tiene consecuencias organizacionales importantes, pero sobretodo positivas:

- Disminuye las asimetrías de información, por lo que permite una mejor supervisión interna de políticos y funcionarios.
- Previene actos de corrupción y sirve de incentivo a los funcionarios y políticos para mejorar su desempeño.
- Permite una mejor evaluación interna del desempeño de las diversas dependencias públicas en los distintos niveles de gobierno.

“Finalmente, facilita los flujos de información entre organizaciones gubernamentales. Un mejor intercambio de información entre dependencias y niveles de gobierno, reduce los costos de la cooperación, ayuda a erradicar el uso de la información como arma política y es condición necesaria –aunque ciertamente no suficiente – para superar los problemas de coordinación intergubernamental.” Vergara, Marzo 2005, p. 33).

Ahora bien, para que la transparencia rinda tales frutos, habremos de considerar la forma en que ésta debe darse, por lo que cabe hacerse los siguientes cuestionamientos: ¿Es un derecho de los ciudadanos? ¿O bien es una obligación del Estado? En primera instancia podemos determinar que la verdadera transparencia no debe quedar limitada exclusivamente al pleno ejercicio de un derecho (ciudadano) ni por el hecho de cumplir cabalmente con una obligación (gobierno).

Consideramos que la transparencia debe darse de origen en la Administración Pública como un acto voluntario del Estado de poner a la disposición de los gobernados de todos aquellos elementos que le permitan conocer de manera amplia lo que sucede al interior del Gobierno, es decir, no debe condicionarse a la presentación previa de una solicitud de información por parte del particular, tal hecho sólo evidencia que la información no la tiene disponible en ese momento, sino que la información debe estar a su alcance desde un inicio.

Por lo anterior, podemos afirmar que la transparencia en el sector público, se obtiene en la medida en que la administración pone al alcance de los particulares la información

pública que maneja con respecto a sus principales programas y acciones, sobre la gestión pública que lleva a cabo, así como sobre el manejo, aplicación, administración y evaluación del presupuesto público.

El acto voluntario del Estado de “transparentar” el gobierno, se complementa con el derecho de acceso a la información que ya analizamos. Pero a todo derecho por lo general le corresponde por igual una obligación. En efecto, habremos de considerar que el ejercicio de tal derecho de acceso a la información gubernamental requiere además del cumplimiento de ciertas obligaciones a cargo de la Administración Pública. En la medida que en un Estado Democrático se cumpla con estas tres vertientes es como podremos afirmar que la transparencia en éste es plena y efectiva.

Por otro lado, una de las obligaciones que en efecto debe cumplir la autoridad ante los ciudadanos con respecto al derecho de éstos de contar con una administración pública transparente, es precisamente la rendición de cuentas que el gobierno realiza para tales efectos y que pasaremos a analizar a continuación.

Sección III. Rendición de Cuentas en la Administración Pública.

El término de rendición de cuentas, proviene de la palabra en inglés “accountability”, el cual no cuenta con un equivalente al castellano, por lo que algunas veces se le ha traducido como control, en otras ocasiones diversos autores se han referido a dicho término como una forma de fiscalización y hasta como una forma de responsabilidad administrativa.

Al respecto, Schedler opina: “La rendición de cuentas sí es un familiar muy cercano de *accountability*. Hay matices que separan los dos conceptos. Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición *obligatoria* de cuentas.” (2004, p. 11).

Continúa diciendo el citado autor que con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Es así como el concepto de *accountability* contempla de igual manera a los que rinden cuentas, así como a los que la exigen.

Nos parece acertada la opinión de Schedler en el sentido de que la rendición de cuentas no sólo debe implicar una obligación a cargo de los entes públicos, sino que su efectividad depende igualmente del derecho de la ciudadanía de exigirla, por lo que el deber del gobierno de rendir cuentas no sólo se cumple con el simple hecho de llevarlo a cabo, sino que de igual manera contempla que éste provea a los particulares de las suficientes herramientas para ejercer su derecho a exigirla.

En efecto, la rendición de cuentas, como un instrumento para la transparencia en el ejercicio del poder público, sirve como contrapeso al abuso de dicho poder, lo que lo convierte en un elemento indispensable de un sistema democrático.

“El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes,.....es decir, todos los que dispongan de algún poder político, saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder.....” (Crespo, 2001, p. 7).

Dicho de otra forma, Valverde nos deja en claro los alcances de dicho principio: “el principio de rendición de cuentas se basa en el derecho a la libre expresión y asociación. Estos derechos permiten que los ciudadanos se organicen, y defiendan sus ideas e intereses frente a las acciones gubernamentales. Todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar dichas acciones, y su ausencia reduce la credibilidad y legitimidad de órganos gubernamentales. Cualquier organización que se desenvuelva en el ámbito público, tiene la obligación de explicar a la sociedad sus acciones y aceptar responsabilidad sobre las mismas.” (Ob. Cit. p. 1).

Lo anterior nos confirma de manera fehaciente lo que manifestamos párrafos atrás: la rendición de cuentas no sólo implica una obligación del gobierno, sino que es igualmente una prerrogativa de la sociedad que para su pleno ejercicio requiere del compromiso del Estado de facilitarle a ésta su exigencia y debido cumplimiento.

Por ello, la rendición de cuentas constituye en la actualidad uno de los pilares para el sostenimiento de la democracia, con un sentido eficaz, al permitir un control más abierto de las acciones gubernamentales al someter éstos al escrutinio público; una evaluación correcta y suficiente que conlleve al mantenimiento de los programas de gobierno, o bien, su replanteamiento, así como la aplicación efectiva de sanciones administrativas por las faltas cometidas por los servidores públicos en el ejercicio indebido de sus funciones.

Conviene a continuación establecer la forma en que se lleva a cabo la rendición de cuentas en la Administración Pública. Del estudio realizado por Schedler y que citamos párrafos atrás, tomamos la distinción que éste realiza para determinar que la rendición de cuentas se da de dos formas: vertical y horizontal. (Ob. Cit. pp. 34 y 35).

La rendición de cuentas vertical supone una relación desigual entre superiores y subordinados o mejor dicho, entre el gobernante y los gobernados. Como ejemplo de esta forma de rendición de cuentas Schedler menciona que en materia electoral, ésta radica en la opción que tiene la ciudadanía de premiar o castigar con su voto el desempeño de sus representantes.

Por otro lado, la rendición de cuentas horizontal tiene su origen en la relación existente entre dos actores en un mismo plano o iguales entre si, en posiciones de poder equiparables. Tal es el caso de la relación existente entre los poderes que componen al Estado por medio de la cual en teoría se limitan y controlan mutuamente.

Con respecto a lo anterior, coincidimos con la opinión del autor en cita en el sentido de que es difícil en la práctica hablar de relaciones horizontales de rendición de cuentas, por el hecho de que resulta complicado medir e identificar un ejercicio del poder en condiciones de igualdad entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

Si consideramos con un enfoque realista de la forma en que se ejerce el poder en el ámbito público de nuestro país, nos queda claro el eterno juego de los pesos y contrapesos definido principalmente por intereses políticos o de partido; el ejercicio del poder en repetidas ocasiones es utilizada para fortalecer tales intereses o bien, para atacar a los rivales de la arena política.

Ahora bien, en cuanto a la Administración Pública Federal de nuestro país, ¿Cómo hacer que la rendición de cuentas dentro del gobierno sea realmente efectiva? A fin de tomar algunas ideas que puedan sernos útil para determinar lo anterior, veamos algunas de las condiciones planteadas por Crespo. (Ob. Cit. pp. 9-11). Según el autor, se tienen que dar tres condiciones indispensables al momento de llamar a cuentas a nuestros gobernantes:

1. Que todos los gobernantes, de todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas, puesto que en una democracia, a mayor poder, mayor responsabilidad política.
2. La rendición de cuentas debe partir desde abajo hacia arriba, es decir, las propias instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales, los que deben llamar a cuentas a los gobernantes en sus distintos niveles, de hacerlo a la

inversa, existiría una mayor impunidad por parte de los servidores públicos de los niveles superiores.

3. Dicho llamado a cuentas, debe ser de manera pacífica.

El autor concluye que con dichos mecanismos institucionales que permiten la rendición de cuentas en tales condiciones, son propios de la democracia política y facilitan la remoción pacífica de los servidores públicos que se encuentren en falta, así como la aplicación de las sanciones que en su caso sean procedentes.

Sin pretender sonar pesimista, la aportación de Crespo con respecto al tema nos parece un tanto débil en cuanto que no aporta elementos prácticos que nos permitan implementar verdaderos esquemas de rendición de cuentas en el contexto nacional del actual gobierno, aunque importantes, tales condiciones para que se den en la realidad requieren previamente del análisis de diversas variables y factores que influyen en materia política y administrativa, a fin de visualizar su verdadera utilidad.

Según Transparencia Mexicana, existen dentro de la administración pública una gran variedad de vicios y prácticas en todos los niveles que inciden en una efectiva rendición de cuentas, la percepción de un gran número de personas, la de un servicio público competente e íntegro, parece una meta distante. Un buen número de individuos luchan en ambientes corruptos, que los políticos han dominado demasiado tiempo, sin que exista certeza sobre la legalidad de las acciones de sus jefes.⁷

Tal y como lo hemos venido estableciendo a lo largo de nuestro estudio, nos queda claro que los servidores públicos deben conducirse con lealtad y confianza, además de con integridad, imparcialidad y honestidad y manejar los asuntos del público con eficiencia, rapidez, y sin prejuicios ni malos manejos. Así mismo, es su responsabilidad esforzarse por garantizar el uso apropiado, eficaz y eficiente de los fondos públicos que tienen a su cargo para el desarrollo de sus funciones.

Por ello, la rendición de cuentas en la administración pública tiene tal relevancia, su cumplimiento irrestricto debe estar sujeto a la observancia de tales valores, independientemente de que es una obligación a cargo de los servidores públicos tanto legal como moral ante la ciudadanía.

Aun en los tiempos actuales, una efectiva rendición de cuentas requiere del rompimiento de paradigmas y viejas prácticas burocráticas, con servidores públicos

⁷ <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo12.pdf>

profesionales, comprometidos con la organización y libres de los vicios que por muchos años ha perjudicado la imagen del gobierno de nuestro país.

Hasta aquí llegamos con el análisis del marco teórico de nuestra investigación, pasaremos ahora al siguiente capítulo en el que revisaremos los antecedentes de la política de transparencia implementada en el actual Gobierno Federal, así como el diagnóstico de los principales resultados obtenidos por dicha política.

CAPÍTULO SEGUNDO MARCO METODOLÓGICO: ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

Sección I. Antecedentes.

En la presente sección, describiremos las diversas acciones implementadas por la presente Administración Federal en materia de transparencia y de acceso a la información pública del gobierno.

Subsección I.1. Planeación de la Política de Transparencia 2000 - 2006

Para solucionar el problema de la corrupción, el Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006 planteó las siguientes Estrategias:

- a) Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
- b) Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- c) Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- d) Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
- e) Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Por otro lado, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 establece un análisis de las conductas mas frecuentes que llevan a la trasgresión del orden jurídico en la Administración Pública Federal (APF).

Dicho documento enuncia que la mejora de la gestión pública y la acción honesta y eficaz de quienes trabajan en ella, requiere de un esfuerzo compartido y

consistente de la población y sus autoridades que va, desde la educación en la familia y en los primeros años escolares, hasta el reconocimiento y premio a quienes entregan su vida al servicio de la comunidad, pasando además por el reclutamiento, selección y desarrollo de personal, así como la simplificación administrativa y de procesos y la participación activa y permanente de la sociedad.

En este contexto, transformar la APF en una organización moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población, que:

- a) Promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos;
- b) Combata a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley;
- c) Rinda puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública;
- d) Fomente la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y probidad de los que se consagran al cumplimiento de sus responsabilidades; y,
- e) Impulse la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental.

Estos son los principios generales que dan sustento al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA) que, elaborado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y que como encargado en su ejecución quedó la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) actualmente la Secretaría de la Función Pública.

Creemos que en la actualidad, los principios descritos anteriormente y que le dieron sustento al Programa Nacional referido, solamente quedaron como un listado de buenos deseos, toda vez que la percepción de corrupción en el Gobierno Federal aun prevalece, tal y como veremos más adelante.

Por otro lado, las acciones de profesionalización del servidor público ha consistido en la creación del Servicio Profesional de Carrera, a través de la expedición de una Ley Federal sobre la materia, misma que adolece, en nuestra opinión, de contar con un esquema deficiente y complejo para el desarrollo de un Sistema que implica la realización de una metodología complicada, con diversos esquemas de selección de personal, capacitación, evaluación del servidor público, entre otros, las cuales han sido difíciles de implementar en las dependencias de la Administración Pública Federal.

Tan es así que hemos conocido de casos en que si una plaza se encuentra vacante en una dependencia, ésta deberá someter a concurso público para que cualquier persona

que aspire a ser contratada participe en dicho proceso, el cual, en algunos casos, ha tardado inclusive hasta ocho meses para definir a un ganador para la plaza disponible, lo que conlleva a que en todo ese tiempo, el área correspondiente a dicha plaza permaneció acéfala en ese tiempo.

Lo anterior es por la razón de que los aspirantes a plazas del gobierno, deben pasar por un exhaustivo proceso de selección en la que se someten a diversas pruebas psicológicas, de aptitud, conocimientos básicos, habilidades gerenciales, así como de una entrevista final ante un comité de selección, quien decide finalmente si se acepta o si se rechaza, es decir, aun y cuando haya pasado todas las demás pruebas, en última instancia se prevé que dicho comité pueda rechazarlo.

Aunado a lo anterior, uno de los errores que consideramos relevante mencionar que se cometió con la expedición de la Ley sobre el Servicio Profesional de Carrera, fue la de no incluir como parte de los sujetos de regulación de la misma a los organismos descentralizados, lo cual impide en primera instancia que los servidores públicos que laboran en dichas entidades gubernamentales, tengan acceso al Sistema creado en dicha materia.

Subsección 1.2. Comisión Intersecretarial de Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.

El 4 de diciembre de 2000, se creó por disposición presidencial, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC), integrada por los Titulares de las 18 Secretarías de Estado, de la Procuraduría General de la República y de las Entidades con mayor impacto presupuestal. Dicha Comisión se instaló formalmente el 30 de enero de 2001. En el seno de dicha Comisión, se establecieron los siguientes objetivos:

- Evaluar y dar seguimiento al Programa Nacional de Combate a la Corrupción y fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo. (PNCTDA).
- Coordinar las instancias de apoyo al PNCTDA.
- Promover acciones de mejora contundentes para abatir la corrupción y transparentar la gestión pública.
- Mejorar la percepción de la sociedad sobre la reducción de los niveles de corrupción.

Somos de la opinión de que la referida Comisión, tal y como veremos más adelante, funcionó de una manera un tanto aislada de las acciones que se realizaban en materia de combate a la corrupción en las diversas dependencias y entidades del Gobierno Federal.

En efecto, la Comisión servía un marco general de las diversas acciones implementadas, sin embargo, creemos que faltó en algunos casos de una mayor coordinación entre sus integrantes, en el sentido de que las instancias de gobierno que la conforman se limitaron a dar cumplimiento a los acuerdos de la misma, así como cumplir medianamente de sus programas operativos de transparencia en sus respectivos ámbitos, pero no se percibió un esfuerzo integral y coordinado que incidiera notablemente en la reducción de los niveles de percepción de corrupción en el gobierno.

Más adelante reforzaremos nuestras aseveraciones en la parte dedicada al diagnóstico de la situación que prevalece en la actualidad respecto a la política de transparencia implementada por el Gobierno Federal.

Subsección 1.3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El 11 de Junio del 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que establece el procedimiento mediante el cual los particulares podrán solicitar información de las dependencias y entidades federales. Esta Ley entró en vigor el 12 de junio de 2003. Pasemos ahora a analizar el contenido de dicha legislación y haremos algunas reflexiones con respecto a la misma.

Esta Ley prevé la obligación del Gobierno Federal de poner a disposición de los ciudadanos, información relacionada con sus funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados, de manera permanente y sin que medie una solicitud de los particulares, a través de las diversas páginas de Internet de las dependencias y entidades.

Retomando lo analizado en nuestro estudio teórico relacionado con el concepto de información, consideramos que la ley en cuestión se queda corta en cuanto a la definición que realiza ésta de información pública, toda vez que se limita a considerar únicamente aquella que se encuentra en poder de los sujetos obligados.

Tal y como señalamos anteriormente, el carácter público de la información no debe depender únicamente de que quien la genere tenga ese mismo carácter, sino que, ésta debe tener relación con el manejo, administración y aplicación de recursos

públicos, por lo que debe considerarse igualmente como información pública, la que tengan los particulares y las organizaciones de la sociedad civil en virtud del acceso que a éstos se les proporcione de tales recursos.

Por otro parte, la ley en comento contempla las bases por medio de las cuales las dependencias y entidades deberán recibir solicitudes de información, debiendo contar para ello con una Unidad de Enlace, cuya función será la de servir de vínculo entre los solicitantes y la dependencia o entidad encargada de administrar y manejar la información solicitada.

Así mismo, en cada dependencia y entidad se establecen Comités de Información, los cuales tienen la función de señalar los criterios para la clasificación de la misma, los procesos para denegar solicitudes o declarar la inexistencia en los archivos de la información solicitada y demás aspectos relacionados con la Ley.

Uno de los aspectos que debemos mencionar con respecto a las llamadas unidades de enlace y del citado Comité de Información, es lo que en la práctica tiene relación con su operación efectiva. Tal y como lo ordena la ley, el Comité de Información se integra por el Titular de la Unidad de Enlace, un servidor público nombrado por el titular de la dependencia o entidad y por el Titular del Órgano Interno de Control existente en ellas, dependiente de la Secretaría de la Función Pública.

Es el caso que uno de los inconvenientes que se presentaron en la práctica lo constituyó el hecho de que en algunas entidades de la administración pública carecían de Órgano Interno de Control, por lo que en tales circunstancias, era imposible legalmente crear el Comité de Información correspondiente.

Ante tal situación, podemos mencionar la forma en que, por ejemplo, se resolvió dicha circunstancia en la Secretaría de Educación Pública (SEP): por instrucciones del C. Secretario, todas las entidades que estuvieren bajo la coordinación sectorial de la Secretaría y que carecieran de Órgano Interno de Control propio, serían consideradas para efectos de la Ley, como una Unidad Administrativa de la propia dependencia, convirtiéndose entonces en enlaces de apoyo (ya no como unidades de enlace conforme a la ley) para la atención de las solicitudes de información que deberán recibirse en primera instancia por la Unidad de Enlace de la Secretaría. Así mismo, se sujetarían a los acuerdos del Comité de Información de dicha dependencia.

Lo anterior, provocó retrasos en la atención de las solicitudes de información por parte de las entidades que se encontraban en dicho escenario, toda vez de que las mismas en primera instancia llegaban a la Unidad de Enlace de la SEP y éstas las

remitía al enlace de apoyo de la entidad en cuestión, lo que complicaba en la mayoría de las veces el cumplimiento de los 20 días hábiles que exige la ley para su debida atención.

Se definen en la nueva ley los conceptos de información reservada e información confidencial. La información reservada es aquella que ponga en riesgo la salud y/o integridad física de personas, seguridad nacional y estabilidad económica del país. La información confidencial es aquella que los particulares entregan a la autoridad con ese carácter. En este caso, sólo puede hacerse pública mediante consentimiento expreso del particular.

De lo anterior surgió lo que a nuestro entender es una contradicción de la ley y que pasaremos ahora a explicar: de conformidad con el artículo 7 de la ley, los sujetos obligados deben hacer públicas las remuneraciones de los servidores públicos. Sin embargo, consideramos que dicha información podría ser considerada como reservada, ya que la misma ley considera como tal toda información que pudiere poner en riesgo la salud y/o la integridad física de las personas.

Ante los niveles de inseguridad que se viven actualmente en nuestro país, podemos pensar que el hacer públicos los sueldos de los servidores públicos estaríamos dando información privilegiada a los delincuentes que conocerían sobre los ingresos de determinados funcionarios, lo que los vuelve a éstos o a sus familias víctimas potenciales de robos o secuestros.

Sin embargo, la Secretaría de la Función Pública, en una consulta telefónica que realizamos en el 2002 a raíz de la publicación de la ley, considera que tal aseveración no es posible, toda vez que los salarios de los funcionarios se consideran recursos públicos y que por ende debe abrirse dicha información al público.

A lo anterior, seguimos actualmente en desacuerdo, puesto que al momento de pagar los sueldos, el mismo pierde el carácter de público al ingresar éste al patrimonio personal del funcionario; sin embargo, consideramos que nuestra consulta no habrá sido la única, en virtud de que en prácticamente todas las páginas de Internet de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, en la información relativa a las remuneraciones únicamente se contemplan los rangos de sueldo y compensación por puesto o plaza presupuestaria, sin mencionar específicamente los nombres de los servidores públicos, tal vez como una forma de proteger su nombre, por ser éste, conforme al IFAI, un dato personal que la misma ley protege como información confidencial.

Por otro lado, la ley en comento establece sanciones para aquellos servidores públicos que utilicen, destruyan, oculten o alteren la información de manera indebida; actúen con negligencia, dolo o mala fe; nieguen intencionalmente información considerada como pública o entreguen información reservada o confidencial.

Uno de los aspectos que igualmente contempla la referida legislación y que nos parece totalmente impráctico, es la incorporación de la *afirmativa ficta* ante el silencio administrativo de los sujetos obligados a proporcionar la información solicitada.

En efecto, si a un particular la administración no le responde su solicitud, se entenderá ésta de manera afirmativa, sin embargo, el particular continúa sin contar con ella. Consideramos entonces que dicho principio carece de toda operatividad ya que el fin último de la ley es precisamente la entrega física de la información y no la de dar a conocer al solicitante si se cuenta o no con la misma.

Por disposición de esta Ley, se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), organismo descentralizado, no sectorizado, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, con el fin de sustentar y garantizar el cumplimiento de la misma en la Administración Pública, así como para reforzar los mecanismos de acceso a la información del gobierno, apoyando a los solicitantes en los casos en que exista resistencia de las dependencias y entidades para la entrega de la información solicitada.

El IFAI inició formalmente con sus actividades en el año 2003, una vez iniciada la vigencia de la Ley. Dentro de sus principales funciones, podemos mencionar las siguientes:

- Promover y difundir el ejercicio por parte de los ciudadanos, del derecho a la información que regula la ley.
- Establecer criterios y lineamientos generales a fin de proteger los datos personales en manos de dependencias y entidades de la administración.
- Establecer sistemas de coordinación y cooperación dentro de la administración pública federal, para que puedan hacer pública la información que poseen, siempre y cuando ésta no se encuentre clasificada como reservada o confidencial de conformidad con la propia Ley.
- Resolver los recursos de revisión de solicitudes de información dirigidas a cualquier entidad o dependencia de gobierno, que presenten los particulares por negativas de entregar la información o por señalar que la información se

encuentra clasificada como reservada o confidencial cuando a juicio del particular debería ser considerada como pública.

- Finalmente habremos de destacar que las resoluciones del IFAI tienen el carácter de definitivas para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, es decir, son obligatorias para éstas, mientras que para los particulares pueden impugnar dichas resoluciones ante el Poder Judicial de la Federación.

En cuanto a la naturaleza jurídica del IFAI podemos afirmar algunos inconvenientes al respecto. Como organismo descentralizado, el IFAI carece dentro de la Administración Pública, de la suficiente superioridad jerárquica con respecto a las demás dependencias y entidades, aunado al hecho de que carece igualmente de la capacidad legal para la aplicación de sanciones, factores que creemos influyen en el hecho de que las resoluciones que el referido Instituto tome al resolver los recursos de revisión que se tramitan ante éste, sean consideradas como meras recomendaciones, tal y como sucede con las resoluciones que emite la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Finalmente, habremos de considerar que la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental constituye un buen inicio para transparentar al Gobierno y que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a la información, sin embargo, consideramos que es importante complementar tal logro con la expedición de un marco regulatorio más amplio en materia de acceso a la información pública.

A la fecha, el IFAI ha expedido ciertos lineamientos de observancia general para los sujetos obligados, intentando regular situaciones no previstas en la Ley, aun así creemos necesario la creación de nuevas leyes o reglamentos que regulen aspectos tales como los datos personales en poder del Gobierno Federal, clasificación o desclasificación de información reservada o confidencial, información de partidos políticos y de procesos electorales, o el acceso a la información pública por parte de los medios de comunicación.

Con respecto a éste último, consideramos indispensable la expedición de una legislación que regule el uso de la información pública por parte de los medios de comunicación, puesto que el particular que recibe constantemente información del gobierno por parte de dichos medios, no tiende a cuestionar la legitimidad de la misma, pero si la cuestiona si proviene del gobierno.

Pero lo que mueve a los medios a mostrar dicha información al público, generalmente son cuestiones relacionadas con el comercio de su producto, ya sea radio, tv o prensa escrita, así como por la competencia con otros medios; ya no por cuestiones de objetividad y transparencia.

Sección II. Diagnóstico sobre la Situación Actual de la Política de Transparencia en México.

Para conocer el grado de avance que en la realidad el país tiene con respecto a esta materia, analizaremos algunos estudios e índices realizados por Transparencia Internacional, así como los principales resultados obtenidos a la fecha por la aplicación de la nueva legislación, así como del Programa Nacional de Transparencia a que hicimos alusión anteriormente.

Subsección II.1. Estadísticas del IFAI sobre la aplicación de la Ley.

Primeramente, analizaremos algunos datos estadísticos del IFAI sobre las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos, desde la entrada en vigor de la ley, hasta la fecha, a fin de conocer la forma en que fueron atendidas dichas solicitudes así como el comportamiento histórico de las dependencias y entidades que componen la Administración Pública Federal.⁸

Desde la entrada en vigor de la Ley y hasta el 14 de septiembre de 2006, se han recibido un total de 153,992 solicitudes de información, de las cuales se han respondido un total de 136,723, quedando pendientes 17,269, sin que se exprese dentro de la información recopilada los motivos por los cuales se encuentran en dicha situación.

Según la información obtenida, el número de solicitudes de información presentadas desde la entrada en vigor de la ley ha ido en aumento: en el primer año se recibieron 24,097 solicitudes, mientras que en el 2005 fueron presentadas 50,127, más del doble que en el 2003. En lo que va del 2006 se han registrado 42,036 de ellas (al 14 de septiembre de 2006).

Las estadísticas presentadas por el IFAI en su página de Internet con respecto a las solicitudes de información, destaca solamente las 20 dependencias y entidades con

⁸ Para visualizar la información completa, consultar el Anexo 1. (Información tomada de la página del IFAI: www.ifai.org.mx)

más solicitudes recibidas, lo que nos limita un poco en cuanto al análisis de los totales presentados anteriormente, por lo que procuraremos destacar los aspectos más relevantes de los datos obtenidos.

De las 20 dependencias y entidades con más solicitudes recibidas por parte de los ciudadanos, (de las cuales 12 son Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y la propia Presidencia de la República) del 2003 a la fecha del 2006 señalada atrás, éstas recibieron 82,543 solicitudes.⁹

La mayoría de las dependencias y entidades reportan un avance aceptable en cuanto al grado de atención de las solicitudes recibidas, aunque ninguna reporta haber atendido el 100% de ellas. Paradójicamente, la que reporta el porcentaje más bajo de solicitudes con respuesta terminal, es la Secretaría de la Función Pública con el 80% de 4,708 solicitudes que recibió en el referido periodo. En este rubro, la dependencia con el porcentaje más alto es la Secretaría de la Defensa Nacional con el 95%.

Por otro lado, el IFAI informa igualmente sobre las 20 dependencias y entidades con el mayor número de negativas de información por estar ésta clasificada como reservada o confidencial.

Al respecto, destacamos algunos datos: del 2003 al 2006 tales instituciones negaron en 2,772 ocasiones las solicitudes de información presentadas por las razones señaladas. La información obtenida desafortunadamente no nos permite determinar aquellas que fueron negadas porque la información se encontrara reservada o por proteger datos personales de particulares (confidencial), lo cual hubiera sido interesante determinar para nuestro estudio.

De dichas dependencias y entidades, destaca el Servicio de Administración Tributaria con el mayor número de negativas: 426. Por el contrario el Instituto Nacional de Migración y Luz y Fuerza del Centro fueron las instancias gubernamentales que menos negativas reportaron con 72.

Nuevamente la información encontrada se encuentra limitada, puesto que solamente se reporta la forma en que fueron atendidas las solicitudes en la totalidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondiente al 2006, sin contemplar el tipo de respuestas dadas por éstas del 2003 al 2005.

Al respecto, sólo nos queda destacar que al 14 de septiembre de 2006, en toda la Administración Federal, 1,201 solicitudes fueron negadas por el hecho de que la

⁹ Cabe hacer la aclaración que los cuadros presentados en la página del IFAI no contempla de origen dicho total, sino que nos avocamos a obtenerlo sumando las cantidades correspondientes.

información solicitada se encuentra clasificada como reservada o confidencial, sin especificar en cada caso el sentido de la referida clasificación.

Por último, sólo nos queda señalar que desde el 2003 a la fecha de la información, el IFAI ha recibido 7,155 recursos de revisión promovidos por los particulares a los que les fue negada la información que en su momento solicitaron a la administración.

Subsección II.2. Resultados del Programa Nacional de Transparencia. (IST).

Como una forma de medir los resultados del Programa en cuestión la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC) creo el sistema de medición de los indicadores correspondientes a los principales procesos críticos de las dependencias y entidades, así como del cumplimiento por parte de éstas, de los Acuerdos de Transparencia que dicha Comisión emitió, misma que se denominó el *Indicador de Seguimiento de Transparencia*. Veamos como se compone dicho indicador.

La CITCC, coordina la aplicación del Programa Nacional, así mismo da seguimiento a la aplicación de los Programas Operativos de Transparencia (POTCC) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Dichos Programas Operativos sirven para que las dependencias y entidades determinen los procesos internos dentro de su organización que consideren susceptibles de presentarse conductas irregulares por parte de los servidores públicos o del público usuario; dichos procesos se denominan procesos críticos. Cada proceso crítico cuenta con un número determinado de indicadores de seguimiento de las diversas actividades implementadas por la institución a fin de evitar o erradicar conductas irregulares o corruptas.

Del cumplimiento de la meta prevista por cada institución para sus indicadores y que puede medirse conforme a un nivel mínimo, satisfactorio o sobresaliente de dicho cumplimiento, se determina un porcentaje del mismo, al cual se le aplica en la actualidad un factor de reto (escala que evalúa el desafío de las tareas y resultados comprometidos en los POTCC) con un puntaje que va de 30 a 50: 30 si la meta logra una mejora, 40 a la meta que logre una innovación y 50 a la meta que logre un reconocimiento público ya sea nacional o internacional.

Con respecto a los Acuerdos de Transparencia emitidos por la CITCC, las dependencias y entidades deberán establecer acciones tendientes a su cumplimiento forzoso y que tienen que ver con lo siguiente:

1. Mejora regulatoria interna
2. Estándares de servicio y atención ciudadana
3. Participación externa en la elaboración de bases previas de licitación
4. Evaluación de usuarios
5. Programa de Usuario Simulado
6. Difusión de información pública en Internet
7. Licitaciones por vía electrónica
8. Programa de reconocimiento en integridad
9. Código de conducta
10. Mecanismos rigurosos de selección
11. Difusión de resultados del PNCTDA
12. Capacitación en valores
13. Trámites y servicios electrónicos
14. Batería de valores en selección
15. Compromisos con la transparencia con terceros

Conforme a los criterios de calificación que fija la CITCC, se determina un puntaje de cumplimiento de dichos acuerdos.

Es así como el Indicador de Seguimiento de Transparencia se obtiene de la suma de los puntajes obtenidos por un lado, del cumplimiento de metas de los POTCC considerando el factor de reto para cada una de ellas y por el otro, del cumplimiento de los Acuerdos de Transparencia emitidos por la CITCC.

Según el informe de labores correspondiente al año de 2005,¹⁰ la CITCC reportó entre otros, los siguientes avances:

- Se amplió la cobertura de los POTCC, que al cierre del primer semestre se desarrollan en 227 dependencias y entidades de la APF, lo que representa un incremento de 41 por ciento con relación al mismo periodo de 2004. En estos programas se identificaron 804 procesos críticos, 1 074 áreas críticas y 1 528 posibles conductas irregulares generándose aproximadamente 5 640 acciones de mejora orientadas a disminuir riesgos de opacidad y corrupción. Este conjunto

¹⁰ Ver anexo 2 para consultar el informe completo, mismo que se encuentra en la página: www.programaanticorruptcion.gob.mx

de acciones se enmarca en las líneas estratégicas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.

- Al primer semestre de 2005, y con el propósito de transparentar las contrataciones del gobierno federal el 58 por ciento de las 227 dependencias y entidades con POTCC reportan la publicación de bases previas de licitación.
- A junio de 2005, el 85 por ciento de las dependencias y entidades con POTCC cuentan con estrategias de comunicación y sensibilización de sus códigos de conducta y aproximadamente el 45 por ciento realizan evaluaciones sobre su comprensión. Asimismo, el 63 por ciento de estas dependencias y entidades, realiza capacitación en ética y valores para su personal.
- Al cierre del primer semestre de 2005 el 85 por ciento de las dependencias y entidades de la APF con POTCC cuentan con mecanismos rigurosos de selección de personal y el 71 por ciento aplican baterías de valores en sus procesos de selección de personal.
- A junio de 2005 el 79 por ciento de las dependencias y entidades con POTCC realizan evaluaciones a usuarios sobre la integridad y transparencia en trámites, servicios, programas y procesos.
- El Sistema de Administración Tributaria (SAT) desarrolló la herramienta informática “Oficina Virtual”, para poner al alcance de 10.5 millones de contribuyentes los servicios electrónicos que les permitan cumplir con sus obligaciones fiscales de una forma directa, rápida, sencilla, segura, transparente y cómoda.
- Durante 2004 la Comisión Federal de Electricidad desarrolló el Sistema de Inversión y Adquisición de Divisas, mediante el cual se realizan subastas por medios electrónicos para colocar inversión de tesorería y adquisición de divisas. De esta manera se genera una competencia anónima entre los participantes y se evita discrecionalidad, además de generar ahorros. A diciembre de ese año se obtuvieron beneficios auditables equivalentes a la diferencia entre las operaciones realizadas y las ofertas menos rentables por 8.8 millones de pesos y durante el primer semestre de 2005, se lograron 7.1 millones de pesos.
- Las acciones y operativos realizados por la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva en coordinación con Petróleos Mexicanos para

combatir el robo de combustibles, permitieron la recuperación de ingresos a la paraestatal por aproximadamente 5,800 millones de pesos al cierre de 2004.

- La Secretaría de Relaciones Exteriores modificó el sistema de expedición de pasaportes hasta lograr la entrega del documento en un tiempo de 45 minutos, incorporándole atributos de seguridad que abaten la posibilidad de falsificación.

Desde nuestra percepción, en efecto existen algunos avances en nuestro país en materia de transparencia y la lucha contra la corrupción, sin embargo, consideramos que aun faltan elementos que nos indiquen que la aplicación del Programa Nacional de Transparencia en la Administración Pública Federal realmente es un éxito, en virtud de que la ciudadanía en su conjunto carece de información precisa sobre el manejo de los recursos públicos en la ejecución de programas federales.

Creemos que el informe de la CITCC es un extracto de lo más destacable de logros alcanzados por el Gobierno Federal, sin abundar en los alcances y logros de cada uno de los Programas Operativos, ni mucho menos la forma en que fueron aprovechados los recursos que en su ejecución generaron un ahorro para el Gobierno Federal.

Subsección II.3. Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional.

El organismo privado Transparencia Internacional, realiza desde hace varios años, diversos estudios sobre los niveles de corrupción en los gobiernos a nivel mundial, destacando entre éstos el Índice de Percepción de Corrupción (IPC), mismo que se obtiene mediante la aplicación de encuestas que recojan la percepción en cuanto al grado de corrupción desde el punto de vista de la iniciativa privada, así como los analistas y especialistas de cada país.

En el año 2000, dicho índice abarcó una cobertura de 90 países del mundo, misma que situó a México en el lugar 59 a nivel mundial, con una puntuación de 3.3, de la cual, un 10 indica el más alto nivel de transparencia y un 0 un país altamente corrupto.¹¹

Recientemente, Transparencia Internacional publicó el Índice de Percepción de la Corrupción 2006,¹² mismo que se derivó de la aplicación de múltiples encuestas de

¹¹ Transparencia Internacional

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi__1/2000

¹² Anexo 3.

opinión a expertos y que sondean las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 163 países de todo el mundo.

Según Transparencia Internacional, los resultados del IPC 2006 ponen de manifiesto una fuerte correlación entre corrupción y pobreza. Casi tres cuartas partes de los países del IPC tienen una puntuación inferior a cinco, lo que demuestra que la mayoría de los países del mundo se enfrentan a unos niveles graves de corrupción nacional percibida.

Así mismo, 71 países —cerca de la mitad— se sitúan por debajo del tres, lo que indica que la corrupción se percibe como una realidad extendida.

Dentro del IPC 2006, México se encuentra en la posición 70 con un 3.3 de puntuación del IPC empatado con otros 8 países, tales como Brasil y Perú por parte de Latinoamérica, además de China, Egipto, Senegal, Ghana, India y Arabia Saudita.

De lo anterior, hacemos notar que de 2000 a 2006 nuestro país bajó del lugar 59 al 70, conservando la misma puntuación del IPC, situación que llama la atención si consideramos que la política de transparencia que se implementó en México fue precisamente en el mismo periodo, lo cual aparentemente no tuvo el impacto esperado dada la percepción que en la actualidad se tiene sobre nuestro país con respecto a la corrupción.

Es evidente entonces, que la actual política diseñada y aplicada por el Gobierno Federal, no influyó en una disminución en la percepción que se tiene sobre la existencia de corrupción en la Administración Federal. No negamos la importancia que tuvo dicha política en cuanto a que fue la primera vez que en nuestro país se realizó un esfuerzo de tal naturaleza, sin embargo y en base a lo estudiado hasta ahora, su implementación aparentemente no llenó las expectativas que se esperaban.

De aquí la necesidad de replantear el rumbo en esta materia y pensar en la creación de una nueva política de transparencia para nuestro país, ampliando los objetivos con una nueva visión.

En el siguiente capítulo, plantearemos y analizaremos algunas alternativas de política pública, con el fin de determinar aquellas que sean las más viables de llevarse a cabo, como parte de una nueva política de transparencia para la próxima Administración Federal en México.

CAPÍTULO TERCERO
ANÁLISIS DE LAS DIVERSAS ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA
HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

Sección I. Presentación

En el presente capítulo estableceremos las diversas alternativas que plantearemos para la construcción de nuestra propuesta de política pública, realizando un análisis de cada una de ellas que nos permita destacar los elementos a favor y en contra de cada una de ellas, su viabilidad en cuanto a su aplicación y los efectos que pueden obtenerse.

De esta manera, pasaremos a enlistar en primera instancia las diversas alternativas de política que analizaremos, derivadas del estudio que hemos realizado en capítulos anteriores:

1. Reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a fin de incluir un capítulo relativo a la rendición de cuentas de los sujetos obligados, así como para incluir con el carácter de sujetos obligados, las personas físicas o morales que manejen recursos públicos federales.
2. Reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones generales relacionadas, a fin de otorgar mayores atribuciones al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), incluyendo facultades sancionadoras.
3. Creación de otras leyes y reglamentos que regulen aspectos relacionados con el acceso a la información pública.
4. Creación de la Comisión Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas en la Administración Pública Federal, encargada de implementar el Sistema Nacional de Integridad.
5. Creación de una nueva Comisión Intersecretarial de Transparencia, replanteando su alcance y objetivos acordes a las necesidades del nuevo gobierno.

En apartados subsecuentes, procederemos a analizar cada una de las alternativas planteadas anteriormente, de tal forma que al final de nuestro análisis, descartemos aquellas que consideremos inviables, para conservar las que puedan ser útiles en la construcción de una nueva política pública de transparencia y rendición de cuentas.

Subsección I.1. Reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Según el artículo 3 fracción XIV de la Ley en comento, son sujetos obligados a cumplir con las disposiciones de ésta, los siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos.
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.
- d) Los órganos constitucionales autónomos, consistentes en: el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y demás instituciones de educación superior con autonomía.
- e) Los tribunales administrativos federales
- f) Cualquier otro órgano federal.

Ahora bien, dichos sujetos obligados son los que por disposición de la ley se encuentran constreñidos a proporcionar la información pública que generan a los ciudadanos, por lo que debemos recordar lo ya estudiado en la presente investigación con respecto al concepto de información pública.

Como bien señalamos en el capítulo primero de este trabajo, la ley vigente define de una manera muy ambigua el concepto de información pública, dado que no precisa en su definición la característica pública de la misma.

En consecuencia de lo anterior, la primera propuesta que en este sentido realizamos es la de introducir en la legislación vigente un nuevo concepto de información pública tomando en consideración la contemplada en el artículo 4º del Proyecto de Ley Orgánica de Acceso a la Información Pública de la República del Ecuador y que citamos anteriormente.

De esta manera, se propone reformar el artículo 3 de la Ley en su fracción V para quedar en los siguientes términos:

V. Información Pública: Todo tipo de datos o documentos que se encuentren en poder de los sujetos obligados, contenidos en cualquier medio o registro impreso, óptico, electrónico, o en cualquier otro formato, que hayan sido creados u obtenidos por

ellos o se encuentren bajo su responsabilidad; así mismo, cualquier tipo de información desarrollada por personas físicas o morales, obtenidas como consecuencia del manejo, administración o aplicación de recursos públicos, ya sea por encargo de alguna dependencia o entidad o por disposición de alguna ley.

Aunado a lo anterior, resulta necesario igualmente proponer una adición al mismo artículo 3 en su fracción XIV a fin de contemplar un inciso g) que establezca como sujetos obligados a las personas físicas o morales, que manejen, administren o apliquen recursos públicos, ya sea por encargo de alguna dependencia o entidad o por disposición de alguna ley.

Lo anterior vendría a complementar el ámbito de aplicación de la ley así como para reafirmar la obligación de los sujetos obligados de informar sobre el destino de recursos hacia los particulares, tal y como lo señala el artículo 12 de la Ley.

Visto lo anterior, consideramos que esta alternativa es viable en razón de que se justifica plenamente proceder a adecuar la Ley en los términos señalados, toda vez que el objetivo principal de la reforma sería precisamente la de promover una mayor apertura en cuanto al acceso de la ciudadanía a la información pública.

Por otro lado, otra de las propuestas que analizaremos consiste en la de incluir en la Ley en comento un capítulo que regule la rendición de cuentas de los sujetos obligados.

Al respecto, mencionamos que la obligación de rendir cuentas por parte de la Administración Pública Federal en México se encuentra regulada desde varios ámbitos, incluyendo a nivel constitucional: el Artículo 74 de nuestra Carta Magna señala en su fracción IV la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública, procurando en dicha revisión, conocer los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal, así como comprobar si dicha gestión se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación así como el cumplimiento de las metas y objetivos contenidos en los programas federales.

Así mismo, el artículo 79 Constitucional señala las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación encargada de fiscalizar los ingresos y egresos, así como el manejo, custodia y aplicación de los recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; el cumplimiento de los programas federales y los recursos que ejercen las entidades federativas, los municipios y los particulares; entre otras atribuciones.

Sin mencionar además la diversa normatividad que se deriva de las referidas disposiciones constitucionales, consideramos que pensar en incluir nuevas reglas en la

Ley de Transparencia únicamente generaríamos un exceso de regulación en materia de rendición de cuentas, por ello descartamos esta idea.

Continuando con el análisis de propuestas de reforma a la Ley, toca el turno de revisar la opción de incluir en dicha legislación mayores atribuciones al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, específicamente otorgándole atribuciones sancionadoras al referido Instituto.

La idea de esta nueva propuesta es que el IFAI, como la principal instancia de vigilar el cumplimiento de la Ley, pueda contar con atribuciones que le permitan aplicar sanciones en aquellos casos en que se violen sus disposiciones y en consecuencia que las mismas sean observadas en su totalidad.

Al respecto, habremos de considerar la utilidad de esta propuesta, principalmente en relación a la efectividad de la propia legislación en la actualidad.

Como analizamos en el apartado correspondiente, los ciudadanos efectivamente han ejercido su derecho a solicitar información al gobierno, los sujetos obligados han respondido en la mayoría de los casos de manera satisfactoria tales solicitudes y en aquellos casos en que las respuestas dadas por las dependencias y entidades del Gobierno Federal no eran del completo agrado del particular, éste tiene la opción de presentar el recurso de inconformidad correspondiente.

En otras palabras, la Ley se está aplicando y su efectividad en este sentido no se encuentra en duda. Dicho de otra forma, el otorgar un poder sancionador al IFAI creemos que no haría más efectiva dicha aplicación; sino que al contrario, podría llegar a complicarla, en cuanto a que provocaría el surgimiento de conflictos relacionados con la competencia del IFAI para sancionar servidores públicos, en virtud de que, como ya mencionamos anteriormente, dada su naturaleza jurídica como un organismo descentralizado del Gobierno Federal pone a dicho Instituto en un plano de jerarquía inferior dentro de la propia estructura del Gobierno.

En efecto, aunado a que la Ley sujeta a análisis de antemano contempla la forma en que podría determinarse responsabilidad administrativa a cargo de los servidores públicos que no acaten sus disposiciones, nos queda claro que existe otras legislaciones que contemplan la forma y términos en que se deberán aplicar las sanciones que al efecto procedan, así como las autoridades encargadas de su aplicación.

Tal es el caso de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma que contempla el tipo de sanción así como la instancia competente para aplicarla, para el caso de que el servidor público incumpla con sus

obligaciones que le señale ésta u otras leyes que le sean igualmente aplicables en virtud del ejercicio de sus funciones públicas.

Aunado a lo anterior, habremos de recordar que el mismo artículo 63 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, señala con toda claridad cuales serían las causas de responsabilidad administrativa por parte de los servidores públicos derivada del incumplimiento de la referida ley, así como la remisión que dicha disposición hace a la ley citada en el párrafo anterior, para el efecto de proceder a la aplicación de la sanción que en sus términos corresponda.

Por consiguiente, descartamos la idea de otorgar mayores atribuciones al IFAI en este sentido.

Subsección 1.2. Creación de otras leyes y reglamentos.

Como mencionamos párrafos atrás, creemos importante analizar la posibilidad de promover nuevas iniciativas de ley que complementen a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el sentido de regular aspectos relacionados con el acceso a la información pública y que en la actualidad se ha limitado únicamente a la expedición de Lineamientos Generales por parte del IFAI para su debida regulación.

Uno de los aspectos a los que nos referimos es el relativo al tratamiento que las dependencias y entidades del Gobierno Federal deben darle a la información con la que cuentan dichas instancias y que contienen datos personales de los ciudadanos. Al respecto el IFAI ha emitido cinco lineamientos generales sobre el tema:

- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares.
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.

- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos.
- Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto el listado de sus sistemas de datos personales.
- Lineamientos de protección de datos personales

Basados en el principio de simplificación administrativa y con el afán de darle el soporte legal requerido, consideramos que las disposiciones de dichos lineamientos, bien podrían conformar una sola norma, por lo que se propone la expedición de una Ley General de Protección de Datos Personales.

Al otorgarle el rango de ley, misma que contaría con la aprobación del legislativo, evidentemente estaríamos dando una mayor certeza a los diversos aspectos que regula el manejo de dicha información por parte del gobierno, además de establecer reglas, procedimientos y sanciones que incidan en una mayor seguridad a la ciudadanía en lo que respecta al manejo de su información personal.

Otra situación que consideramos importante regular por medio de una legislación distinta a la actual Ley de Transparencia, es la relativa al acceso de la información pública por parte de los medios de comunicación.

Tal y como mencionamos anteriormente durante nuestro análisis a la referida Ley, los medios de comunicación juegan un papel importante en cuanto a la forma en que manejan la información del gobierno y la forma en como presentan ésta al público en general.

Resulta obvio pensar que dicho manejo responde a intereses meramente comerciales y de competencia con otros medios, es decir, la intención es buscar la información que consideren de tal relevancia a fin de manejarla como noticia en sus diversos espacios informativos, por lo que el acceso a la información pública por parte de este sector queda muchas veces supeditada a los intereses de los empresarios de la comunicación, quienes a su vez, alcanzan un nivel de poder político que en definitiva repercute dentro de la estructura del propio gobierno.

Es por ello que consideramos igualmente viable la expedición de una nueva Ley de Medios de Comunicación que regule estos aspectos, con el fin de regular la forma y

términos en que éstos manejan la información pública, impidiendo los excesos en que pudieren incurrir por el uso inadecuado de la misma, pero que finalmente garantice la libertad de expresión y el derecho a la información.

Subsección 1.3. Creación de la Comisión Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas en la Administración Pública Federal.

Pasemos ahora a analizar la viabilidad de crear dentro de la Administración Pública Federal la Comisión Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas. El primer elemento que habremos de establecer es la naturaleza jurídica de dicha Comisión.

En primer lugar, analizaremos la opción de crear dicha Comisión como una oficina gubernamental dependiente del Ejecutivo Federal, es decir, con el rango de Secretaría de Estado. Para darle tal carácter, resulta evidente la realización de las siguientes acciones:

- Reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a fin de incluirla como una Secretaría de Estado dependiente del Ejecutivo Federal, con atribuciones definidas.
- Incluir dicha figura en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, a fin de poder otorgarle a dicha comisión de presupuesto para el ejercicio de sus atribuciones.
- Dentro del presupuesto que al efecto se le designe, se deberá crear de manera previa, su estructura orgánica, el número de plazas presupuestarias necesarias para cubrir los sueldos y demás prestaciones de ley conforme a los puestos que contemple dicha estructura, así como la inversión de recursos para la compra de los recursos materiales necesarios para su funcionamiento, tales como muebles, vehículos, papelería, artículos de oficina, equipo de cómputo, etc.

Es notable la complejidad que implica la creación de dicha Comisión con el rango de Secretaría de Estado, sin mencionar además el destino de mayores recursos públicos para su debido funcionamiento.

Nos queda claro que proponer lo anterior sería una carga administrativa y financiera para el nuevo Gobierno Federal, que aun y cuando existan los recursos suficientes que sustenten su creación de esta forma, creemos prudente descartar esta idea para evitar dicha carga al erario público, considerando además que este esquema podría ser

cuestionable desde sus inicios por el Congreso Federal, quien habrá de analizar y aprobar la creación de dicha oficina de gobierno.

Otra opción podría consistir en que la Comisión que se propone tenga la naturaleza de un organismo público descentralizado del Gobierno Federal.

Sin embargo, como sucede en el primer caso, de igual manera se deberá proceder en primera instancia a la formulación de un proyecto de ley que cree la Comisión, aunado a las previsiones presupuestales que en los mismos términos deberán hacerse en el proyecto de presupuesto. Por ello, creemos pertinente descartarlo también.

Por último, la figura que nos queda por analizar es la de un órgano desconcentrado de alguna dependencia del Sector Central de la Administración Federal. En este supuesto, basta un Acuerdo Presidencial que, en uso de las facultades previstas para el Presidente de la República contempla tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevea la creación de dicha oficina gubernamental.

Dada la naturaleza de las funciones que deberán establecerse para el cumplimiento de los objetivos de la Comisión Nacional de Transparencia y de Rendición de Cuentas, de tomar el carácter de órgano desconcentrado, éste deberá pertenecer a la Secretaría de la Función Pública.

Lo anterior implicaría de manera evidente una reestructuración hacia el interior de dicha Secretaría, lo cual permitirá rediseñar las atribuciones de la misma, concentrando funciones específicas de prevención de conductas irregulares, así como lo relacionado al desarrollo de la función pública del Gobierno Federal, (Servicio Profesional de Carrera) en la Comisión, mientras que a nivel central continúe con las funciones de fiscalización, auditoría y los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

De esta forma, se plantea la idea de que las funciones de la Secretaría de la Función Pública se dividan en dos principales vertientes:

- De prevención y de desarrollo y evaluación de la función pública, que constituirían la base de la nueva estructura funcional que estaría a cargo del nuevo órgano desconcentrado.
- De corrección, incluyendo el ejercicio de todas aquellas atribuciones relacionadas con la fiscalización, auditoría y aplicación de medidas correctivas y que se conservarían a nivel central en la Secretaría.

La función de administrar el Patrimonio Federal quedaría sin cambio, siendo ejercida ésta por el otro órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública: el Instituto Nacional de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales. (INDAABIN).

De esta manera, la reestructuración de la Secretaría implicaría igualmente que las unidades administrativas que conforman la estructura actual y que tengan relación con las nuevas funciones de la Comisión, pasen a ser parte integrante de la estructura orgánica de ésta, procediendo inclusive a analizar las atribuciones de aquellas unidades que se considere puedan ser susceptibles de fusionarse con otras o desaparecer de manera definitiva. Una de las unidades administrativas que deberá desaparecer forzosamente, es la Unidad de Vinculación para la Transparencia, puesto que las atribuciones previstas para ésta, pasarán de manera íntegra a la Comisión.

Ahora bien, aunado a la propuesta de crear este órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública, prevemos que dicho órgano tenga como uno de sus principales objetivos, la de administrar y operar un nuevo sistema en la Administración Pública y que, tomando como modelo el desarrollado por Transparencia por Colombia e implementado en dicho país, denominamos el Sistema Nacional de Integridad. (Diciembre de 2003).

La idea de introducir el Sistema Nacional de Integridad, nace principalmente de la necesidad de contar con una herramienta que permita la realización de acciones con una cobertura integral dentro de las estructuras del gobierno, teniendo como base los Siete Principios que conforme al Informe Nolan deben regir en la vida pública y que deberán observar todos los servidores públicos de la Administración Pública Federal, que fomente en ellos una verdadera conciencia de lo público y fortalezca igualmente los valores de la sociedad.

Bajo este contexto, se propone que el Sistema Nacional de Integridad tenga entre otros, los siguientes objetivos:

1. Fomentar y promover cambios organizacionales, estructurales y funcionales en el Gobierno Federal, a fin de erradicar la duplicidad de funciones e incida en una mejora regulatoria que permita la agilización de los procesos administrativos y en los de toma de decisiones; así como en la reducción de conflictos de intereses en la administración pública.
2. Establecer mecanismos adecuados para los servidores públicos y público en general para denunciar actos de corrupción.

3. Establecer programas y acciones que tiendan a fortalecer el desarrollo de capacidades de los servidores públicos, así como para adquirir nuevos conocimientos y habilidades, fomentando los valores éticos que deben prevalecer en el servicio público.
4. Promover la participación pública en la toma de decisiones, principalmente en la ejecución de programas sociales de apoyo a los sectores más marginados, así como en el ejercicio del presupuesto público, a fin de que los grupos interesados participen activamente en la definición de las prioridades en la aplicación de los recursos destinados a dichos programas.
5. Proponer la adopción de medidas para la obtención de servicios públicos más eficientes y que contribuyan al desarrollo sostenible.
6. Simplificar la implementación, desarrollo, administración y evaluación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, incluyendo a los organismos descentralizados, fomentando ampliamente la Ética del Servidor Público, así como los Códigos de Ética y de Conducta en las dependencias y entidades.
7. Proponer y coordinar sistemas de evaluación del desempeño del servidor público que permita el establecimiento de nuevos incentivos relacionados con la productividad de éste, así como la realización de acciones de reconocimiento público.
8. Promover la participación de la sociedad civil y de los medios de comunicación para la prevención de la corrupción en el Gobierno, mediante la constitución de Redes de Monitoreo, así como de Comités de Vigilancia Ciudadana.
9. Presentar propuestas para mejorar los procesos de control y auditoría en la Administración Pública, así como para la realización de los procesos de licitación pública de conformidad con la ley aplicable, fomentando el uso de herramientas tecnológicas que agilice tales procesos.
10. Administrar la información contenida en el Padrón de Proveedores del Gobierno Federal, así como de las empresas privadas susceptibles de contratarse como auditores externos por parte de la Secretaría de la Función Pública y opinar sobre la viabilidad de la contratación de dichas empresas, desde el punto de vista de la integridad de las mismas y de la ausencia de conflicto de intereses con los servidores públicos.

11. Concertar acuerdos de colaboración con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de desarrollar acciones conjuntas relacionadas con el Sistema.
12. Proponer medidas que permitan eficientar en todas las dependencias y entidades del Gobierno Federal, los mecanismos de comunicación con la ciudadanía, tales como líneas telefónicas de atención a los usuarios, acceso ilimitado a las páginas de Internet institucionales, buzón de voz, entre otros.
13. Desarrollar y coordinar un Programa de Evaluación en Integridad del Gobierno Federal, mediante el desarrollo y aplicación de herramientas que permitan recopilar la percepción ciudadana con respecto a la Transparencia y el combate a la corrupción, tales como encuestas, entrevistas, manejo de grupos de discusión, foros de consulta, entre otras, con el fin de fortalecer o corregir las acciones implementadas dentro del Sistema.

Para que el Sistema Nacional de Integridad que estamos proponiendo rinda los frutos esperados, es indudable que requiere de un elemento indispensable que le permita su plena efectividad: voluntad política.

Como todo programa o acción de gobierno, el Sistema debe convencer, pero sobretodo comprometer, no sólo a los altos funcionarios públicos que conforman las estructuras más privilegiadas del ejercicio del poder, sino también al sector empresarial, laboral, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones religiosas, las cámaras de comercio y patronales, etc.

Lo anterior se antoja difícil, sin embargo, con lo analizado hasta ahora creemos que la adopción de un sistema integral que permita implementar acciones y medidas que fomenten una verdadera cultura de transparencia en nuestro país, de manera incluyente, abierta y participativa, es el elemento que requerimos actualmente para consolidar los pocos avances que sobre la materia tuvo la saliente Administración Federal.

El contar con una voluntad política sólida, en la que los referidos actores sientan un serio compromiso de llevar a cabo o en su defecto apoyar las acciones de la Comisión en la implementación del Sistema, cimentará las bases de lo que creemos puede crear una renovada conciencia social y una nueva forma de ver al gobierno.

Subsección I.4. Creación de la Comisión Intersecretarial de Transparencia.

Finalmente, analizaremos la alternativa de fomentar la creación de una nueva Comisión Intersecretarial, ahora denominada de Transparencia, rescatando algunos de los aspectos contemplados en la Comisión creada en la Administración Federal saliente y adecuándola a las necesidades y visión del nuevo Gobierno.

Nuevamente su creación depende de la expedición del Acuerdo Presidencial correspondiente de conformidad con las atribuciones previstas para tal efecto en el Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dicha Comisión estaría conformada nuevamente por los titulares de todas las Secretarías de Estado, siendo encabezada por el Presidente de la República y auxiliado por una Secretaría Técnica o Ejecutiva, encargada de implementar las resoluciones y acuerdos de la Comisión en la Administración Federal.

La ventaja que representa la creación de dicha instancia es que el destino de recursos públicos para su funcionamiento no es significativo, ni crea o modifica estructuras organizacionales.

Sin embargo, recordando lo analizado anteriormente con respecto a los resultados obtenidos por la anterior Comisión Intersecretarial, consideramos que la fórmula en su momento no funcionó o no tuvo el impacto esperado ni los resultados deseados.

En el análisis de la alternativa anterior, en la que proponemos la creación de un solo órgano, encargado de implementar el Sistema Nacional de Integridad, se prevé que ésta tenga una visión integral hacia toda la Administración, pero que definitivamente para asegurar la penetración que se espera de ella en la Sociedad, debe ser coordinada por una sola figura.

Recordemos que la Comisión Intersecretarial esta compuesta por varias dependencias federales, cuyos titulares no siempre tienen clara la idea de aplicar un programa o proyecto de manera integral, puesto que los señores Secretarios en muchas ocasiones buscan convertir su Secretaría, en la mejor de toda la administración, lo que implica igualmente actuar con cierto recelo de lo que se desarrolla en otras instancias, forma de pensar que de manera evidente les impide pensar de una manera “integral.”

Aunado a lo anterior, somos de la opinión de que el Sistema propuesto tiene una íntima relación con los objetivos, atribuciones y programas que de antemano ya

desarrolla en la actualidad la Secretaría de la Función Pública, de ahí que se proponga la creación de un órgano desconcentrado en la misma.

Por todo lo mencionado hasta ahora, descartamos la idea de crear nuevamente en el Gobierno Federal una Comisión Intersecretarial en materia de transparencia, dado que nos resulta una medida que en su momento ya fue implementada y que tuvo su valor específico conforme a los requerimientos del gobernante en turno, así como de la política que sobre la materia se construyó, pero que en los tiempos actuales se requieren de prácticas innovadoras conforme a las necesidades y a las expectativas del nuevo gobierno.

Sección II. Propuesta de Política Pública de Transparencia.

Hemos finalizado el análisis de las diversas alternativas para la construcción de una política pública en materia de transparencia. De dicho análisis, descartamos aquellas propuestas que consideramos inviables de aplicarse en la Administración y por el contrario resaltamos aquellas en que la viabilidad era más palpable, tomando en cuenta el marco teórico analizado en el primer capítulo, así como el diagnóstico de la situación actual realizado en el segundo.

De esta forma, hemos logrado identificar las premisas fundamentales de nuestra propuesta de política pública en materia de transparencia, misma que nos permitimos resumir a continuación:

1. Creación de la Comisión Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública.
2. Implementación por parte de dicha Comisión, de un Sistema Nacional de Integridad en el Gobierno Federal, con una visión integral que prevea el compromiso de los diversos sectores y una mayor participación ciudadana.
3. Presentación de propuestas de reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a fin de redefinir el concepto de Información Pública, así como para incluir como sujetos obligados a la observancia de la Ley, a las personas físicas o morales que manejen o apliquen recursos públicos federales.
4. Expedición de otras legislaciones para regular la protección de datos personales de la ciudadanía y que se encuentran en poder del gobierno, así como una

legislación especial que regule el acceso de los medios de comunicación a la información pública gubernamental.

Con la implementación de las anteriores propuestas que compone nuestra política pública en materia de transparencia, se busca:

- Cambiar la percepción actual que se tiene sobre la existencia de corrupción en el Gobierno Federal, mediante el fomento de una nueva cultura de transparencia con la participación de la ciudadanía, aprovechando el cambio en la Administración, de tal forma que se aproveche el momento político en que nos encontramos.
- Que todos los esfuerzos que se realicen relacionados con esta nueva política, sean coordinadas y supervisadas por una sola instancia administrativa, a través de una nueva estructura dedicada de tiempo completo al desarrollo de la misma.
- Fomentar prácticas éticas entre los servidores públicos que se traduzcan en una mejoría en el desempeño y la obtención de más y mejores resultados institucionales.
- Una mayor apertura del Gobierno Federal en el desarrollo de los programas sociales y en la aplicación de los recursos públicos necesarios para ello, contando con la participación de la sociedad en la toma de decisiones.
- Mayor certeza jurídica con respecto a los alcances de la información pública que no sólo cuenta la Administración Federal sino la que en su caso es generada por los propios particulares o las organizaciones de la sociedad civil.
- Una mejor rendición de cuentas respecto al uso de los recursos públicos federales y la forma en como éstos se aplican en los diversos planes y programas de la Administración Pública.

CAPITULO CUARTO CONSIDERACIONES FINALES

En el presente capítulo, nos avocaremos a presentar un extracto de las principales conclusiones a las que llegamos a lo largo de nuestra investigación. Es así como podemos destacar las siguientes conclusiones:

1. La corrupción es el mal uso del poder público para la obtención de un beneficio de carácter privado.

2. El fenómeno de la corrupción puede darse de diversas formas, con la participación de actores no sólo exclusivamente del ámbito público, sino que a su vez puede ser fomentado a través de diversas prácticas que tienen su origen en la esfera privada de los particulares, generalmente generada por el interés de éstos de obtener algún tipo de beneficio o privilegio en cuanto a su relación con algún ente gubernamental.
3. La definición de un mayor o menor riesgo de corrupción dependerá normalmente de la concurrencia de varios factores de acuerdo a la posición de poder, el impulso a su utilización ilegítima y el entorno específico en el cual se desenvuelva el servidor público.
4. Como parte de las causas legales y administrativas de la corrupción, podemos mencionar la regulación excesiva, procesos administrativos complejos y en algunas veces innecesarios, discrecionalidad de los servidores públicos e impunidad que permite la comisión de actos corruptos.
5. Dentro de las causales de tipo social y económico destacamos las relacionadas con la existencia de poder económico y político relacionado con las conexiones turbias entre políticos, gobernantes y determinados prestadores de servicios, así como con poderosos empresarios con intereses personales en programas específicos del gobierno.
6. La falta de valores tales como la honestidad, integridad, lealtad, etc., no es exclusivo de los servidores públicos corruptos, sino que, es un estado de ausencia de valores compartido con los propios particulares u organizaciones privadas que están en contacto permanente con las diversas dependencias y entidades de la administración pública y que de alguna u otra forma, dados sus propios intereses, solapan o propician los actos de corrupción.
7. En lo que respecta a las causas de corrupción desde un punto de vista psicológico o de actitud del servidor público se encuentran los bajos niveles de integridad, ética y moralidad en algunos sectores del personal que labora en la administración pública.
8. Desde su origen, la Administración Pública debe contar con normas de conducta claramente definidas que regulen la actuación de los servidores públicos.
9. El elemento esencial de la transparencia en un sistema democrático consiste en el hecho de que “todos tengan vista” de lo que ocurre al interior del Estado.

10. La transparencia en el contexto gubernamental tiene consecuencias organizacionales positivas en el sentido de que disminuye las asimetrías de información, por lo que permite una mejor supervisión interna de los servidores públicos; previene actos de corrupción; sirve de incentivo al personal para mejorar su desempeño y permite una mejor evaluación interna de las diversas dependencias públicas en los distintos niveles de gobierno.
11. La información pública no sólo abarca aquella desarrollada por las instituciones públicas, sino también la que se genera en el ámbito privado en sus relaciones públicas con el gobierno o por el ejercicio de recursos públicos que éste les otorga a los particulares u organizaciones privadas para la realización de un fin del interés general.
12. Una efectiva rendición de cuentas requiere del rompimiento de paradigmas y viejas prácticas burocráticas, con servidores públicos profesionales, comprometidos con la organización y libres de los vicios que por muchos años ha perjudicado la imagen del gobierno de nuestro país.
13. Existen algunos avances en nuestro país en materia de transparencia y la lucha contra la corrupción, sin embargo, aun faltan elementos que indiquen que la aplicación del Programa Nacional de Transparencia en la Administración Pública Federal realmente es un éxito, en virtud de que la ciudadanía en su conjunto carece de información precisa sobre el manejo de los recursos públicos en la ejecución de programas federales.
14. La adopción de un sistema integral que permita implementar acciones y medidas que fomenten una verdadera cultura de transparencia en nuestro país, de manera incluyente, abierta y participativa, es el elemento que requerimos actualmente para consolidar los pocos avances que sobre la materia tuvo la saliente Administración Federal.
15. El contar con una voluntad política sólida, en la que los altos funcionarios públicos que conforman las estructuras más privilegiadas del ejercicio del poder, así como los líderes del sector empresarial, laboral, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones religiosas y las cámaras de comercio y patronales, sientan un serio compromiso de llevar a cabo o en su defecto apoyar las acciones de la política pública propuesta, lo que creemos, puede crear una renovada conciencia social y una nueva forma de ver al gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Calsamaglia, Albert, (2000), Cuestiones de Lealtad, Paidós, Barcelona.

Cano López de Nava, Claudia Berenice y Mtra. Leticia Hortensia Gutierrez Viggers, (Noviembre de 2004), Efectos de la Corrupción en el control de gestión en Departamentos de Instituciones Públicas, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

Clemenza, Caterina y Ferrer Soto, Juliana, (Noviembre 2004), Ética de la gestión pública: plataforma de sostenibilidad suscrita por la sociedad civil, clave en la lucha anticorrupción, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

Crespo, José Antonio, (2001), Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, México.

Charlin, Marcelo, (Nov. 2004), La transparencia y la probidad: procesos sujetos a sistemas de gestión y control de calidad, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

Chávez Presa, José A., (2000), Para Recobrar la Confianza en el Gobierno, México, Fondo de Cultura Económica.

Fabián Caparrós, Eduardo A., (2000), La corrupción política y económica: anotaciones para el desarrollo de su estudio, En: Corrupción: Aspectos Jurídicos y Económicos, Ratio Legis, Salamanca, España.

Fuenmayor Espina, Alejandro, (2004), El Derecho de Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública, UNESCO, San José, Costa Rica.

Junco Esteban, María Alicia, (2003), El Derecho a la Información: de la penumbra a la transparencia, Ed. Porrúa, México.

Lerda, Juan Carlos, (Jun 1999), La transparencia en las finanzas públicas: el ámbito fiscal y el ámbito cuasifiscal, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 14. Caracas.

Lozano, Juan y Valeria Merino Dinari, (1998), La Hora de la Transparencia en América Latina, El Manual de Anticorrupción en la Función Pública, Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe, Argentina.

Nevado-Batalla Moreno, Pedro T., (2000), Responsabilidad de los Servidores Públicos: rendimiento como garantía a la legalidad de la actuación pública, En: Corrupción: Aspectos Jurídicos y Económicos, Ratio Legis, Salamanca, España.

Rodríguez Cepeda, Jesús, (Octubre 2004), Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Rojas Castillo, Sandro García, (Noviembre 2004), La lucha contra la corrupción en México: la reforma integral en materia de justicia en el marco jurídico mexicano frente al reto de la lucha anticorrupción, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

Schedler, Andreas, (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas? México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Transparencia Internacional, (Diciembre de 2003), Elementos para fortalecer un Sistema Nacional de Integridad, Bogotá, Transparencia por Colombia.

Valverde Loya, Miguel Angel, (Noviembre 2004), Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

Vergara, Rodolfo, La Transparencia como problema, (Marzo 2005), México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Villoria Mendieta, Manuel, (Octubre 2002), Control democrático y transparencia en la evaluación de políticas públicas, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

De la página de Internet de Transparencia Mexicana:

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo15.pdf>

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo12.pdf>

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo20.pdf>

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/Sourcebook/capitulo21.pdf>

<http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/transparencia/DT%20115.pdf>

De la página de Internet de Transparencia Internacional:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/previous_cpi_1/2000

De la página de Internet de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina contra las Drogas y el Crimen:

<http://www.unodc.org/unodc/corruption.html>

http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-s.pdf

A N E X O S

.

ANEXO 1

RESUMEN AL 14 DE SEPTIEMBRE DE 2006

Solicitudes recibidas, Respuestas y Recursos presentados al 14/09/2006					
CONCEPTO	2003	2004	2005	2006	TOTAL
SOLICITUDES ELECTRÓNICAS	22,488	35,055	47,874	40,244	145,661
SOLICITUDES MANUALES	1,609	2,677	2,253	1,792	8,331
Total de solicitudes	24,097	37,732	50,127	42,036	153,992
RESPUESTAS ELECTRÓNICAS	19,831	31,744	42,673	35,335	129,583
RESPUESTAS MANUALES	1,445	2,369	1,925	1,401	7,140
Total de respuestas	21,276	34,113	44,598	36,736	136,723
SOLICITUDES CONCLUIDAS POR FALTA DE RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN ADICIONAL	1,156	2,374	3,688	3,374	10,592
SOLICITUDES CONCLUIDAS POR FALTA DE PAGO DE LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN	92	277	418	569	1,356
Total de solicitudes concluidas por falta de pago o de respuesta al requerimiento de información adicional	1,248	2,651	4,106	3,943	11,948
RECURSOS ANTE EL IFAI	636	1,431	2,639	2,449	7,155

ESTADÍSTICAS DE SOLICITUDES* DE INFORMACIÓN

CIFRAS AL 14 DE SEPTIEMBRE DE 2006

CONCEPTO	2003	2004	2005	2006										TOTAL ACUMULADO
				Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre (01-14)	Total	
SOLICITUDES ELECTRÓNICAS	22,488	35,055	47,874	4,363	4,472	5,563	4,180	4,987	4,961	4,014	4,860	2,844	40,244	145,661
SOLICITUDES MANUALES	1,609	2,677	2,253	197	181	256	154	149	278	243	229	105	1,792	8,331
Total de solicitudes	24,097	37,732	50,127	4,560	4,653	5,819	4,334	5,136	5,239	4,257	5,089	2,949	42,036	153,992
RESPUESTAS ELECTRÓNICAS	19,831	31,744	42,673	3,141	4,266	4,885	4,046	4,501	4,433	3,132	4,818	2,113	35,335	129,583
RESPUESTAS MANUALES	1,445	2,369	1,925	120	132	168	127	176	144	174	271	89	1,401	7,140
Total de respuestas	21,276	34,113	44,598	3,261	4,398	5,053	4,173	4,677	4,577	3,306	5,089	2,202	36,736	136,723
SOLICITUDES CONCLUIDAS POR FALTA DE RESPUESTA AL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN ADICIONAL	1,156	2,374	3,688	317	402	344	396	417	477	470	330	221	3,374	10,592
SOLICITUDES CONCLUIDAS POR FALTA DE PAGO DE LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN	92	277	418	88	135	26	69	56	56	64	39	36	569	1,356
Total de solicitudes concluidas por falta de pago o de respuesta al requerimiento de información adicional	1,248	2,651	4,106	405	537	370	465	473	533	534	369	257	3,943	11,948
RECURSOS ANTE EL IFAI	636	1,431	2,639	236	293	324	221	374	359	238	275	129	2,449	7,155

* Solicitudes ingresadas por día calendario

RESUMEN AL 14 DE SEPTIEMBRE DE 2006

Las 20 dependencias y entidades con más solicitudes al 14/09/2006							
Dependencia/Entidad	No. de solicitudes 2003	No. de solicitudes 2004	No. de solicitudes 2005	No. de solicitudes 2006	Total acumulado	% de Solicitudes con respuesta terminal	% de Solicitudes concluidas por falta de pago o de respuesta al requerimiento de información adicional
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	8
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	4
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	12
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	9
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	16
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	10
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	10
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	12
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	14
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	9
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	6
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	8
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	3
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	6
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	6
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	7
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	5
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	4
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	4
# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	# REF!	15

#|REF!

RESUMEN AL 14 DE SEPTIEMBRE DE 2006

Las 20 dependencias y entidades con más respuestas de negativa por referirse a información clasificada al 14 de septiembre de 2006							
Dependencia/Entidad	No. de Solicitudes con respuestas negativas por referirse a información reservada o para protección de información confidencial					Porcentaje de respuestas negativas respecto al total de respuestas terminales (%)	Porcentaje de respuestas de entrega de información respecto al total de respuestas terminales (%)
	2003	2004	2005	2006	Total		
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	22	75	143	186	426	14	60
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	21	63	108	72	264	7	75
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	62	49	72	65	248	7	52
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	74	67	33	42	216	2	93
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	4	62	77	63	206	6	61
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	25	53	34	18	130	2	48
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	11	32	52	25	120	5	75
BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C.	13	28	45	33	119	24	57
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	3	17	39	51	110	2	71
COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES	19	40	32	17	108	9	36
SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA	36	21	23	21	101	6	54
PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE	5		19	70	94	8	72
COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES	10	18	23	42	93	9	47
COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD	9	28	32	13	82	3	90
PETRÓLEOS MEXICANOS	13	18	28	22	81	4	67
PEMEX EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN	13	16	22	27	78	5	69
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	6	14	35	23	78	2	57
PEMEX REFINACIÓN	15	31	16	12	74	6	77
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	29	25	6	12	72	5	84
LUZ Y FUERZA DEL CENTRO	5	27	28	12	72	7	84

2,772

ANEXO 2

3. OFICINA DEL C. SECRETARIO

3.1 *Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF*

Objetivo:

- Coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como dar seguimiento a los programas y acciones que éstas realicen en las materias señaladas.

3.1.1 *Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (POTCC)*

Establecida por Acuerdo Presidencial el 4 de diciembre de 2000, presidida por el Secretario de la Función Pública e integrada por 29 instituciones, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC)¹ es una instancia que impulsa una nueva cultura de transparencia en la Administración Pública Federal, mediante la coordinación de estrategias y acciones integrales que permiten reducir riesgos de corrupción y mejorar la transparencia de la información y la gestión pública.

Entre las estrategias desarrolladas por la CITCC destacan los Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC), así como los Acuerdos de Transparencia que ha adoptado la Comisión desde su creación y que operan de manera transversal en las dependencias y entidades que cuentan con POTCC.

Estas estrategias están incluidas en el sistema de Metas Presidenciales en la línea de Gobierno Honesto y Transparente de la Agenda de Buen Gobierno, y su cumplimiento se mide a través del Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST), donde los POTCC tienen una ponderación del 70 por ciento de la calificación total y los Acuerdos de Transparencia el 30 por ciento.

A través de la coordinación de trabajos con dependencias y entidades de la APF, la Secretaría Ejecutiva de la CITCC, los Delegados y Comisarios Públicos y los Órganos Internos de Control correspondientes, identificaron los procesos, trámites y servicios susceptibles de intervención y que sirvieron de base para la integración de los POTCC 2005-2006.

Esta coordinación permitió ampliar la cobertura de los POTCC, que al cierre del primer semestre se desarrollan en 227 dependencias y entidades de la APF, lo que representa un incremento de 41 por ciento con relación al mismo periodo de 2004. En estos programas se identificaron 804 procesos críticos, 1 074 áreas críticas y 1 528 posibles conductas irregulares generándose aproximadamente 5 640 acciones de mejora orientadas a disminuir riesgos de opacidad y corrupción. Este conjunto de acciones se enmarca en las líneas estratégicas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.

¹ La CITCC está integrada por los 18 secretarías de Estado, el Procurador General de la República y los titulares de las siguientes entidades: Sistema de Administración Tributaria, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro, Comisión Nacional del Agua, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales, y Lotería Nacional para la Asistencia Pública.

Es de destacar que a junio de 2005 la medición del cumplimiento de los esfuerzos de transparencia y combate a la corrupción mediante el IST, se realizó para las 227 dependencias y entidades con POTCC.

Asimismo, con el propósito de incentivar el establecimiento de indicadores de resultado de alto alcance y de disminuir aquellos que sólo aseguran la observancia de compromisos de simples mejoras se continúa aplicando la ponderación denominada "factor de reto" en los POTCC de las 227 dependencias y entidades en los que aplica, lo cual ha permitido que el promedio del IST a junio de 2005 sea de 563 puntos.

3.1.2 Principales Resultados en materia de Transparencia y Combate a la Corrupción en la APF.

- Las Subcomisiones para el Cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de Acceso a la Información y de Mejora de Índices, continuaron sus trabajos. En el primer caso para instrumentar medidas y reformas para cumplir con un compromiso internacional, en el segundo para apoyar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y en el tercero, en la instrumentación de acciones de impacto en temas relevantes evaluados por estudios de corrupción y buen gobierno.
- Al primer semestre de 2005, y con el propósito de transparentar las contrataciones del gobierno federal el 58 por ciento de las 227 dependencias y entidades con POTCC reportan la publicación de bases previas de licitación. Asimismo, entidades como Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, que se encuentran entre las instituciones con mayor monto de contratación, han realizado sesiones de revisión de bases previas de licitación con cámaras, proveedores y contratistas. Es de destacar que estas iniciativas que han sido promovidas por la CITCC desde 2001, están incluidas en las recientes reformas y adiciones a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como a la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.
- A junio de 2005, el 85 por ciento de las dependencias y entidades con POTCC cuentan con estrategias de comunicación y sensibilización de sus códigos de conducta y aproximadamente el 45 por ciento realizan evaluaciones sobre su comprensión. Asimismo, el 63 por ciento de estas dependencias y entidades, realiza capacitación en ética y valores para su personal.
- Al cierre del primer semestre de 2005 el 85 por ciento de las dependencias y entidades de la APF con POTCC cuentan con mecanismos rigurosos de selección de personal y el 71 por ciento aplican baterías de valores en sus procesos de selección de personal.
- A junio de 2005 el 79 por ciento de las dependencias y entidades con POTCC realizan evaluaciones a usuarios sobre la integridad y transparencia en trámites, servicios, programas y procesos.
- Con el propósito de garantizar mayor transparencia en sus procesos licitatorios a través de la participación de testigos sociales, diversas dependencias y entidades de la APF han firmado convenios con organizaciones como Transparencia Mexicana y la Fundación Heberto Castillo Martínez. Es el caso de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en agosto de 2004 y actualmente en licitaciones como la concesión del Tren Suburbano de Buena Vista a Cuautitlán. A su vez, en la Comisión Federal de Telecomunicaciones la participación de testigos sociales se realiza en el otorgamiento de concesiones para el uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias para la prestación de servicios de radiocomunicación y

telecomunicación. En el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes se contó, a finales de 2004, con dicha participación en la adquisición de bienes informáticos y periféricos para el programa de acceso a servicios digitales en 470 bibliotecas públicas. Por su parte, a finales de 2004 la Comisión Federal de Electricidad tuvo testigos sociales en la contratación de servicios de suministro de gas natural y en los primeros meses de 2005 en la contratación del Programa Integral de Aseguramiento de Bienes 2005-2006.

- El Sistema de Administración Tributaria (SAT) desarrolló la herramienta informática "Oficina Virtual", para poner al alcance de 10.5 millones de contribuyentes los servicios electrónicos que les permitan cumplir con sus obligaciones fiscales de una forma directa, rápida, sencilla, segura, transparente y cómoda. Esta medida beneficia a los contribuyentes al evitar la compra de formatos y formas fiscales, menores tiempos de espera y atención en el trámite, menores posibilidades de rechazo por falta o mal llenado, simplificación del cumplimiento de obligaciones y certeza jurídica; mientras que para el SAT contribuye a la optimización y eliminación de procesos manuales, reducción de tiempos de respuesta de la organización, reducción de costos administrativos y optimización del manejo de información. A diciembre de 2004, se recibieron 48.3 millones de operaciones, que en un 52 por ciento fueron efectuadas por medios electrónicos.
- Durante 2004 la Comisión Federal de Electricidad desarrolló el Sistema de Inversión y Adquisición de Divisas, mediante el cual se realizan subastas por medios electrónicos para colocar inversión de tesorería y adquisición de divisas. De esta manera se genera una competencia anónima entre los participantes y se evita discrecionalidad, además de generar ahorros. A diciembre de ese año se obtuvieron beneficios auditables equivalentes a la diferencia entre las operaciones realizadas y las ofertas menos rentables por 8.8 millones de pesos y durante el primer semestre de 2005, se lograron 7.1 millones de pesos.
- Las acciones y operativos realizados por la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Federal Preventiva en coordinación con Petróleos Mexicanos para combatir el robo de combustibles, permitieron la recuperación de ingresos a la paraestatal por aproximadamente 5,800 millones de pesos al cierre de 2004.
- La Secretaría de Relaciones Exteriores modificó el sistema de expedición de pasaportes hasta lograr la entrega del documento en un tiempo de 45 minutos, incorporándole atributos de seguridad que abaten la posibilidad de falsificación.
- Para el ciclo educativo 2004-2005 la Secretaría de Educación Pública ha llevado el Programa de Formación Ciudadana, Hacia una Cultura de la Legalidad a 111,821 estudiantes de secundaria en 11 estados de la República, con 1,277 maestros capacitados en la materia. El Programa fortalece las conductas y actitudes de los adolescentes respecto de la preservación del Estado de derecho además de promover y difundir valores de respeto a la cultura de la legalidad entre la población juvenil mexicana.
- Para la verificación de predios ejidales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, alcanzó al cierre de 2004 el 100 por ciento de cobertura con base en imágenes de satélite, lo cual permite identificar si un predio está o no sembrado y si cumple con la normatividad, determinar los avances de siembra o cosecha con definición a nivel predio, propietario y productor. Con este sistema, se brinda certeza y transparencia en el otorgamiento de recursos del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

ANEXO 3



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

the global coalition against corruption

**Índice de Percepción de la
Corrupción de Transparency
International
2006**

<http://www.transparency.org>

Transparency International Secretariat
Alt Moabit 96
10559 Berlin
Germany
Tel: +49-30-3438 20 19/45
Fax: +49-30-3470 3912
press@transparency.org

Acerca de TI:

Transparency International, fundada en 1993, es la organización de la sociedad civil líder en la lucha contra la corrupción. En la actualidad, TI cuenta con 100 capítulos nacionales en todo el mundo, con su Secretaría Internacional en Berlín, Alemania. Para obtener mayor información sobre TI, sus capítulos nacionales o su trabajo, visite: www.transparency.org

COMUNICADO DE PRENSA



Media Contacts:

Gypsy Guillén Kaiser, ggkaiser@transparency.org
Tel: +49 30 343820662 / Fax: +49 30 34703912

Jesse Garcia, jgarcia@transparency.org
Tel.: +49-30 3438 20 667 / Fax: (+49-30) 3470 3912

Para mayor información sobre detalles técnicos:

Prof. Dr Johann Graf Lambsdorff
Passau University, Germany
Tel: +49 851 509 2551
jlamsbd@uni-passau.de

**Prohibida su transmisión hasta 9.00 GMT,
6 Noviembre 2006**

El Índice de Percepción de la Corrupción 2006 confirma la relación entre pobreza y corrupción *El IPC demuestra que la maquinaria de la corrupción está bien engrasada, a pesar de la mejora legislativa*

Berlín, 6 de noviembre de 2006. El Índice de Percepción de la Corrupción 2006 (IPC) publicado hoy por Transparency International (TI) apunta una estrecha correlación entre la corrupción y la pobreza, que se materializa en una acumulación de estados empobrecidos al final de la clasificación.

“La corrupción atrapa a millones de personas en la pobreza,” afirmó Huguette Labelle, presidenta de Transparency International. “A pesar de la década de avances en la definición de leyes y normativas anticorrupción, los resultados que hoy presentamos indican que todavía queda mucho por hacer antes de que podamos registrar una mejora significativa en las vidas de los ciudadanos más pobres del mundo”.

El Índice de Percepción de la Corrupción 2006 es un índice compuesto que parte de múltiples encuestas de opinión a expertos y que sondean las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 163 países de todo el mundo. Se trata del planteamiento más ambicioso de todos los IPC elaborados hasta hoy. Puntuó a los países según una escala del cero al diez, siendo el cero el valor que indica los niveles más elevados de corrupción percibida y el diez el valor que señala los niveles más bajos.

Los resultados del IPC 2006 ponen de manifiesto una fuerte correlación entre corrupción y pobreza. Casi tres cuartas partes de los países del IPC tienen una puntuación inferior a cinco (incluidos todos los países con ingresos bajos y todos los estados africanos menos dos), lo cual demuestra que la mayoría de los países del mundo se enfrentan a unos niveles graves de corrupción nacional percibida. Setenta y un países —cerca de la mitad— se sitúan por debajo del tres, lo que indica que la corrupción se percibe como una realidad extendida. Haití presenta la puntuación más baja con un 1,8; Guinea, Irak y Myanmar comparten la penúltima posición, cada uno con una puntuación de 1,9. Finlandia, Islandia y Nueva Zelanda comparten la puntuación más alta con un 9,6.

Entre los países con un empeoramiento significativo de los niveles de corrupción percibida se encuentran: Brasil, Cuba, Israel, Jordania, Laos, Seychelles, Trinidad y Tobago, Túnez y Estados Unidos. Entre los países con una mejora significativa de los niveles de corrupción percibida se encuentran: Algeria, la República Checa, la India, Japón, Letonia, Líbano, Mauricio, Paraguay, Eslovenia, Turquía, Turkmenistán y Uruguay.

Al final de la clasificación se observa una concentración de los denominados “estados fracasados”. Irak ha descendido a la penúltima posición, a pesar de que los datos de un estudio anterior a la guerra ya no están incluidos en el IPC de este año.

Mientras que los países industrializados registran puntuaciones relativamente elevadas en el IPC 2006, seguimos observando grandes escándalos de corrupción en muchos de ellos. A pesar de que en este contexto la corrupción puede tener repercusiones menores sobre la pobreza y el desarrollo que en los países en vías de desarrollo, estos escándalos demuestran que no quedan motivos para la autocomplacencia.

Los intermediarios

Los magros resultados de muchos países indican que los intermediarios quienes actúan para facilitar la corrupción siguen ayudando a las clases políticas a blanquear, guardar y beneficiarse de otras formas de la riqueza adquirida injustamente, lo que a menudo incluye activos estatales saqueados. La presencia de intermediarios dispuestos a colaborar —a menudo formados en potencias económicas o que operan desde ellas— fomenta la corrupción; esto implica que los corruptos saben que habrá un banquero, contable, abogado u otro especialista dispuesto a ayudarles a generar, mover o guardar sus ingresos ilícitos.

El escándalo Anglo-Leasing en Kenia y otros escándalos de este tipo nos ofrecen un buen ejemplo: en este caso la apropiación inadecuada de fondos públicos fue posible gracias a la firma de contratos fraudulentos en los que se utilizaron sofisticadas empresas fantasma y cuentas bancarias en jurisdicciones europeas y exteriores, según John Githongo, anterior jefe de la agencia anticorrupción de Kenia. Y, de acuerdo con el *Índice de Fuentes de Soborno de Kenia* elaborado por el capítulo de TI en Kenia, los sobornos cuestan a los kenianos cerca de mil millones de dólares cada año, a pesar de que más de la mitad de la población vive con menos de dos dólares al día.

Un acto de corrupción implica a quien da (la parte suministradora) y un interesado (la parte solicitante). TI aboga por la aplicación de medidas contundentes para reducir la parte suministradora de sobornos, incluida la persecución penal de sobornos en el extranjero en virtud de la Convención Contra el Soborno de la OCDE, así como de la parte solicitante, incluida la publicación de activos de los funcionarios y la adopción de códigos de conducta.

Sin embargo, la transacción suele ser posible gracias a la implicación de profesionales de muchos campos. Los intermediarios corruptos ponen en contacto a donantes y a interesados generando un ambiente de confianza mutua y reciprocidad; intentan dar una apariencia legal a transacciones corruptas elaborando contratos legalmente ejecutables; y les ayudan a asegurarse de que disponen de un chivo expiatorio en caso de ser descubiertos.

“Las empresas y asociaciones profesionales de abogados, contables y banqueros tienen la gran responsabilidad de emprender una acción más firme contra la corrupción,” afirmó David Nussbaum, director general de Transparency International. “No obstante por su parte los fiscales, auditores forenses y especialistas en el cumplimiento de la ley, se pueden convertir en baluartes de una lucha victoriosa contra la corrupción.”

Transparency International recomienda:

- El fomento y, cuando sea necesario, la adopción de códigos de conducta orientados específicamente a evitar la corrupción por parte de las asociaciones profesionales,
 - Por ejemplo, la International Bar Association, la International Compliance Association, y asociaciones profesionales de contables;
- La capacitación profesional para garantizar que los intermediarios honestos comprendan mejor su función;
- Sanciones legales o profesionales para profesionales de derecho, economía o contabilidad que permiten la corrupción;

- Un examen más exhaustivo de la función de los centros económicos que presentan una transparencia insuficiente a la hora de facilitar transacciones corruptas.

###

Transparency International es la organización mundial de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción.

Nota a los editores: El 4 de octubre de 2006, TI publicó el Índice de Fuentes de Soborno (www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi), documento que se centra en la parte "suministradora" de la corrupción en términos de la propensión a pagar sobornos en el extranjero por parte de empresas incorporadas en los principales 30 países exportadores..

El 7 de diciembre, TI publicará el Barómetro Global de la Corrupción 2006 (www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/qcb), el cual se centra en la percepción pública del nivel de corrupción en instituciones importantes como los tribunales, el parlamento y la policía. El Barómetro se publica con motivo del Día Internacional Contra la Corrupción, el 9 de diciembre de 2006.

Índice de Percepción de la Corrupción Transparency International 2006

Rango del país	País/Territorio	Puntuación del IPC 2006*	Rango de confiabilidad**	Encuestas utilizadas***
1	Finlandia	9,6	9,4 - 9,7	7
	Islandia	9,6	9,5 - 9,7	6
	Nueva Zelanda	9,6	9,4 - 9,6	7
4	Dinamarca	9,5	9,4 - 9,6	7
5	Singapur	9,4	9,2 - 9,5	9
6	Suecia	9,2	9,0 - 9,3	7
7	Suiza	9,1	8,9 - 9,2	7
8	Noruega	8,8	8,4 - 9,1	7
9	Australia	8,7	8,3 - 9,0	8
	Holanda	8,7	8,3 - 9,0	7
11	Austria	8,6	8,2 - 8,9	7
	Luxemburgo	8,6	8,1 - 9,0	6
	Reino Unido	8,6	8,2 - 8,9	7
14	Canadá	8,5	8,0 - 8,9	7
15	Hong Kong	8,3	7,7 - 8,8	9
16	Alemania	8,0	7,8 - 8,4	7
17	Japón	7,6	7,0 - 8,1	9
18	Francia	7,4	6,7 - 7,8	7
	Irlanda	7,4	6,7 - 7,9	7
20	Bélgica	7,3	6,6 - 7,9	7
	Chile	7,3	6,6 - 7,6	7
	Estados Unidos	7,3	6,6 - 7,8	8
23	España	6,8	6,3 - 7,2	7
24	Barbados	6,7	6,0 - 7,2	4
	Estonia	6,7	6,1 - 7,4	8
26	Macao	6,6	5,4 - 7,1	3
	Portugal	6,6	5,9 - 7,3	7
28	Malta	6,4	5,4 - 7,3	4
	Eslovenia	6,4	5,7 - 7,0	8
	Uruguay	6,4	5,9 - 7,0	5
31	Emiratos Arabes Unidos	6,2	5,6 - 6,9	5
32	Bután	6,0	4,1 - 7,3	3
	Qatar	6,0	5,6 - 6,5	5
34	Israel	5,9	5,2 - 6,5	7
	Taiwán	5,9	5,6 - 6,2	9
36	Bahréin	5,7	5,3 - 6,2	5
37	Botsuana	5,6	4,8 - 6,6	6
	Chipre	5,6	5,2 - 5,9	4
39	Omán	5,4	4,1 - 6,2	3
40	Jordania	5,3	4,5 - 5,7	7
41	Hungaria	5,2	5,0 - 5,4	8
42	Mauricio	5,1	4,1 - 6,3	5
	Corea del Sur	5,1	4,7 - 5,5	9
44	Malasia	5,0	4,5 - 5,5	9
45	Italia	4,9	4,4 - 5,4	7
46	República Checa	4,8	4,4 - 5,2	8
	Kuwait	4,8	4,0 - 5,4	5
	Lituania	4,8	4,2 - 5,6	6
49	Letonia	4,7	4,0 - 5,5	6
	Eslovaquia	4,7	4,3 - 5,2	8
51	Suráfrica	4,6	4,1 - 5,1	8
	Túnez	4,6	3,9 - 5,6	5
53	Dominica	4,5	3,5 - 5,3	3
54	Grecia	4,4	3,9 - 5,0	7
55	Costa Rica	4,1	3,3 - 4,8	5
	Namibia	4,1	3,6 - 4,9	6
57	Bulgaria	4,0	3,4 - 4,8	7
	El Salvador	4,0	3,2 - 4,8	5
59	Colombia	3,9	3,5 - 4,7	7
60	Turquía	3,8	3,3 - 4,2	7
61	Jamaica	3,7	3,4 - 4,0	5
	Polonia	3,7	3,2 - 4,4	8
63	Líbano	3,6	3,2 - 3,8	3
	Seychelles	3,6	3,2 - 3,8	3
	Tailandia	3,6	3,2 - 3,9	9
66	Belice	3,5	2,3 - 4,0	3
	Cuba	3,5	1,8 - 4,7	3
	Granada	3,5	2,3 - 4,1	3
69	Croacia	3,4	3,1 - 3,7	7
70	Brasil	3,3	3,1 - 3,6	7
	China	3,3	3,0 - 3,6	9

Transparency International encargó al profesor Dr. J. Graf Lambsdorff de la Universidad de Passau elaborar la tabla del IPC. Para mayores detalles sobre los datos y la metodología, remítase a las Preguntas Frecuentes y a la metodología del IPC:

Notas explicativas

*** Puntuación del IPC.** Corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. Va de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

**** Rango de confiabilidad.** Proporciona un rango de valores posibles de la puntuación del IPC. Esto refleja cómo la puntuación del país puede variar, según la precisión de la medición. Nominalmente, con un 5 por ciento de probabilidad, la puntuación se sitúa por encima de este rango, y, con otro 5 por ciento, por debajo. Sin embargo, especialmente cuando solo se dispone de unas cuantas fuentes, una estimación imparcial de la probabilidad de cobertura media es inferior al valor nominal del 90%.

***** Encuestas utilizadas.** Hace referencia al número de encuestas que intervinieron en la evaluación del país. Se aplicaron 12 encuestas y evaluaciones de expertos y se requería un mínimo de 3 para que un país pudiera incluirse en el IPC.

Rango del país	País/Territorio	Puntuación del IPC 2006*	Rango de confiabilidad**	Encuestas utilizadas***
	Egipto	3,3	3,0 - 3,7	6
	Ghana	3,3	3,0 - 3,6	6
	India	3,3	3,1 - 3,6	10
	México	3,3	3,1 - 3,4	7
	Perú	3,3	2,8 - 3,8	5
	Arabia Saudita	3,3	2,2 - 3,7	3
	Senegal	3,3	2,8 - 3,7	5
79	Burkina Faso	3,2	2,8 - 3,6	5
	Lesotho	3,2	2,9 - 3,6	5
	Moldavia	3,2	2,7 - 3,8	7
	Marruecos	3,2	2,8 - 3,5	6
	Trinidad y Tobago	3,2	2,8 - 3,6	5
84	Algeria	3,1	2,7 - 3,6	5
	Madagascar	3,1	2,3 - 3,7	5
	Mauritania	3,1	2,1 - 3,7	4
	Panamá	3,1	2,8 - 3,3	5
	Rumania	3,1	3,0 - 3,2	8
	Sri Lanka	3,1	2,7 - 3,5	6
90	Gabón	3,0	2,4 - 3,3	4
	Serbia	3,0	2,7 - 3,3	7
	Surinam	3,0	2,7 - 3,3	4
93	Argentina	2,9	2,7 - 3,2	7
	Armenia	2,9	2,7 - 3,0	6
	Bosnia y Herzegovina	2,9	2,7 - 3,1	6
	Eritrea	2,9	2,2 - 3,5	3
	Siria	2,9	2,3 - 3,2	3
	Tanzania	2,9	2,7 - 3,1	7
99	República Dominicana	2,8	2,4 - 3,2	5
	Georgia	2,8	2,5 - 3,0	6
	Mali	2,8	2,5 - 3,3	7
	Mongolia	2,8	2,3 - 3,4	5
	Mozambique	2,8	2,5 - 3,0	7
	Ucrania	2,8	2,5 - 3,0	6
105	Bolivia	2,7	2,4 - 3,0	6
	Irán	2,7	2,3 - 3,1	3
	Libia	2,7	2,4 - 3,2	3
	Macedonia	2,7	2,6 - 2,9	6
	Malawi	2,7	2,5 - 3,0	7
	Uganda	2,7	2,4 - 3,0	7
111	Albania	2,6	2,4 - 2,7	5
	Guatemala	2,6	2,3 - 3,0	5
	Kazajstán	2,6	2,3 - 2,8	6
	Laos	2,6	2,0 - 3,1	4
	Nicaragua	2,6	2,4 - 2,9	6
	Paraguay	2,6	2,2 - 3,3	5
	Timor Oriental	2,6	2,3 - 3,0	3
	Vietnam	2,6	2,4 - 2,9	8
	Yemen	2,6	2,4 - 2,7	4
	Zambia	2,6	2,1 - 3,0	6
121	Benin	2,5	2,1 - 2,9	6
	Gambia	2,5	2,3 - 2,8	6
	Guyana	2,5	2,2 - 2,6	5
	Honduras	2,5	2,4 - 2,7	6
	Nepal	2,5	2,3 - 2,9	5
	Filipinas	2,5	2,3 - 2,8	9
	Rusia	2,5	2,3 - 2,7	8
	Ruanda	2,5	2,3 - 2,6	3
	Suazilandia	2,5	2,2 - 2,7	3
130	Azerbaiján	2,4	2,2 - 2,6	7
	Burundi	2,4	2,2 - 2,6	5
	República Centroafricana	2,4	2,2 - 2,5	3
	Etiopía	2,4	2,2 - 2,6	7
	Indonesia	2,4	2,2 - 2,6	10
	Papua Nueva Guinea	2,4	2,3 - 2,6	4
	Togo	2,4	1,9 - 2,6	3
	Zimbabue	2,4	2,0 - 2,8	7
138	Camerún	2,3	2,1 - 2,5	7
	Ecuador	2,3	2,2 - 2,5	5
	Níger	2,3	2,1 - 2,6	5
	Venezuela	2,3	2,2 - 2,4	7
142	Angola	2,2	1,9 - 2,4	5
	República del Congo	2,2	2,2 - 2,3	4
	Kenia	2,2	2,0 - 2,4	7
	Kirguistán	2,2	2,0 - 2,6	6
	Nigeria	2,2	2,0 - 2,3	7
	Pakistán	2,2	2,0 - 2,4	6
	Sierra Leona	2,2	2,2 - 2,3	3
	Tayikistán	2,2	2,0 - 2,4	6

Transparency International encargó al profesor Dr. J. Graf Lambsdorff de la Universidad de Passau elaborar la tabla del IPC. Para mayores detalles sobre los datos y la metodología, remítase a las Preguntas Frecuentes y a la metodología del IPC:

Rango del país	País/Territorio	Puntuación del IPC 2006*	Rango de confiabilidad**	Encuestas utilizadas***
151	Turkmenistán	2,2	1,9 - 2,5	4
	Bielorrusia	2,1	1,9 - 2,2	4
	Camboya	2,1	1,9 - 2,4	6
	Costa de Marfil	2,1	2,0 - 2,2	4
	Guinea Ecuatorial	2,1	1,7 - 2,2	3
156	Uzbekistán	2,1	1,8 - 2,2	5
	Bangladesh	2,0	1,7 - 2,2	6
	Chad	2,0	1,8 - 2,3	6
	República Democrática del Congo	2,0	1,8 - 2,2	4
160	Sudán	2,0	1,8 - 2,2	4
	Guinea	1,9	1,7 - 2,1	3
	Irak	1,9	1,6 - 2,1	3
	Myanmar	1,9	1,8 - 2,3	3
163	Haití	1,8	1,7 - 1,8	3

Transparency International encargó al profesor Dr. J. Graf Lambsdorff de la Universidad de Passau elaborar la tabla del IPC. Para mayores detalles sobre los datos y la metodología, remítase a las Preguntas Frecuentes y a la metodología del IPC:

Fuentes para el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International 2006

Número	1	2	3
Sigla	CPIA	EIU	FH
Fuente	Banco Mundial (IDA e IBRD)	Economist Intelligence Unit	Freedom House
Nombre	Política nacional y evaluación institucional	Servicios de Riesgo del País y Pronóstico del País	Naciones en tránsito
Año	2005	2006	2006
Internet	http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contenIDMDK:20933600~menuPK:2626968~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html	www.eiu.com	http://www.freedomhouse.org/research/natransit.htm
¿A quién se encuestó?	Equipos del país, expertos de dentro y de fuera del banco	Evaluación de personal experto	Evaluación de expertos originarios o residentes en el país en cuestión
Tema tratado	Corrupción, conflictos de interés, desviación de fondos, además de actuaciones anticorrupción y logros	El abuso del ejercicio público para el lucro particular (o de un partido político)	Alcance de la corrupción en los gobiernos, según la percepción del público y en la información de los medios de comunicación, así como la implementación de iniciativas anticorrupción
Número de respuestas	No aplicable	No aplicable	No aplicable
Cobertura	76 países (candidatos a financiación de IDA)	157 países	29 países/territorios
Número	4	5	6
Sigla	IMD		MIG
Fuente	IMD Internacional, Suiza, Centro para la Competitividad Mundial, Lausana, Suiza		Merchant International Group
Nombre	Anuario de Competitividad Mundial		La Dinámica de las Áreas Grises
Año	2005	2006	2006
Internet	www.imd.ch/wcc		www.merchantinternational.com
¿A quién se encuestó?	Ejecutivos en alta y media gerencia; empresas nacionales e internacionales		Personal experto y red de corresponsales locales
Tema tratado	Sobornos y corrupción en la economía		La corrupción, desde los sobornos a ministros del gobierno hasta pagos al "más humilde de los empleados"
Número de respuestas	Más de 4.000		No aplicable
Cobertura	51 países		155 países
Número	7	8	9
Sigla	PERC		UNECA
Fuente	Political & Economic Risk Consultancy		Comisión Económica de las Naciones Unidas para África
Nombre	Boletín de Noticias de Inteligencia Asiática		Informe de sobre la Gobernabilidad de África
Año	2005	2006	2005
Internet	www.asiarisk.com/		http://www.uneca.org/agi/
¿A quién se encuestó?	Ejecutivos de empresa expatriados		Encuesta a expertos nacionales (entre 70 y 120 de cada país)
Tema tratado	¿Hasta qué punto considera que es crítico el problema de la corrupción en el país en que trabaja y en su país de origen?		"Control de la corrupción". Esto comprende aspectos relacionados con la corrupción en los ámbitos legislativo, judicial y ejecutivo, además de en la recaudación de impuestos. También se consideran aspectos relacionados con el acceso a la justicia y los servicios gubernamentales
Número de respuestas	Más de 1.000	Más de 1.000	apenas 2.800
Cobertura	12 países	14 países	28 países
Número	10	11	12
Sigla	WEF		WMRC
Fuente	Foro Económico Mundial		Centro de Investigación de Mercados Mundiales
Nombre	Informe de Competitividad Global		Clasificaciones de riesgo
Año	2005/06	2006/07	2005
Internet	www.weforum.org		www.wmrc.com
¿A quién se encuestó?	Empresarios experimentados; empresas nacionales e internacionales		Evaluación de personal experto
Tema tratado	Pagos extraordinarios no registrados o sobornos relacionados con diferentes funciones gubernamentales		La probabilidad de detectar funcionarios corruptos, abarcando desde una insignificante corrupción burocrática a una corrupción política mayor
Número de respuestas	10.993	Aprox. 11.000	No aplicable
Cobertura	117 países	125 países	186 países

Preguntas frecuentes

Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2006

General

- ¿Qué es el Índice de Percepción de la Corrupción?
- ¿Cómo se define la corrupción en el contexto del IPC?
- ¿Por qué el IPC se basa únicamente en percepciones?

Método

- ¿Cuántos países comprende el IPC 2006?
- ¿Por qué hay países que ya no se reflejan en el IPC y por qué se incorporan otros nuevos?
- ¿Qué países podrían añadirse en futuros IPC?
- ¿Cuáles son las fuentes de datos para elaborar el IPC?
- ¿De quiénes son las opiniones que se sondean para las encuestas del IPC?
- ¿El IPC reproduce lo que difunde?
- ¿Ha cambiado la metodología del IPC 2006?
- ¿De qué forma asegura TI un control de calidad del IPC?

Interpretación del IPC

- ¿Qué tiene más importancia, el rango de un país o su puntuación?
- ¿El país con la puntuación más baja es el país más corrupto del mundo?
- Ejemplo: ¿Qué implicaciones tiene la situación de Haití en el IPC 2006?
- ¿Las puntuaciones nacionales del IPC 2006 se pueden comparar con las de IPC anteriores?
- ¿Por qué no se registran unos cambios más marcados en la puntuación de países concretos, teniendo en cuenta la intensidad o ausencia de reformas anticorrupción o la reciente difusión de escándalos de corrupción?

Cambios en las puntuaciones entre 2005 y 2006

- ¿Qué puntuaciones nacionales se han deteriorado más entre 2005 y 2006?
- ¿Qué puntuaciones nacionales han mejorado más?

Aplicación del IPC

- ¿El IPC es una medida fiable del nivel de corrupción percibido en un país?
- ¿El IPC es una medida fiable a la hora de decidir la asignación de ayudas?

La lucha contra la corrupción de Transparency International's y el IPC

- ¿Cómo se financia el IPC?
- ¿Qué diferencia hay entre el IPC y el Barómetro Global de la Corrupción (BGC)?
- ¿Qué diferencia hay entre el IPC y el Índice de Fuentes de Soborno de TI (IFS)?

General

¿Qué es el IPC?

El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International clasifica países según el grado de corrupción que se percibe entre los funcionarios y los políticos. Se trata de un índice compuesto, de una encuesta de encuestas, que parte de datos relacionados con la corrupción que se obtienen de expertos y encuestas empresariales llevadas a cabo por una gran variedad de instituciones independientes y acreditadas. El IPC refleja opiniones de todo el mundo, incluidas las de expertos que residen en los países que se están evaluando. Transparency International encarga la elaboración del IPC a Johann Graf Lambsdorff, profesor de la Universidad de Passau, Alemania.

¿Cómo se define la corrupción en el contexto del IPC?

El IPC de TI se centra en la corrupción del sector público y la define como el abuso del servicio público para el beneficio particular. Las encuestas utilizadas para la composición del IPC plantean preguntas relacionadas con el abuso del poder público para el beneficio particular (por ejemplo el soborno de funcionarios, pagos irregulares para la obtención de fondos públicos, malversación de fondos públicos) o aspectos que demuestran la solidez de políticas anticorrupción, incluyendo la corrupción administrativa y política.

¿Por qué el IPC se basa únicamente en percepciones?

Es difícil evaluar niveles generales de corrupción en diferentes países a partir de datos puramente empíricos, por ejemplo, comparando la cantidad de sobornos o el número de acusaciones o juicios. En este último caso, por ejemplo, estos datos comparativos no reflejan los niveles de corrupción reales; más bien ponen en relieve la calidad de los fiscales, tribunales y/o los medios de comunicación a la hora de sacar a relucir la corrupción en cada país. Por lo tanto, un método eficaz a la hora de obtener datos de un país es recurrir a la experiencia y percepciones de aquellos que afrontan más directamente la realidad de la corrupción en ese país.

Método

¿Cuántos países comprende el IPC 2006?

El IPC CPI 2006 incluye 163 países. En 2005, el IPC comprendía 159 países.

¿Por qué hay países que ya no se reflejan en el IPC y por qué se incorporan otros nuevos?

TI requiere un mínimo de tres fuentes para añadir un país en el IPC. Los cambios de cobertura de países en el IPC 2006 están relacionados con la incorporación de una nueva fuente, la Evaluación de Políticas e Instituciones Nacionales (EPIN) del Banco Mundial, al tiempo que se han suprimido del IPC de este año dos fuentes (Encuesta sobre la capacidad del Estado de la Universidad de Columbia y la Encuesta de información internacional de personas de negocios de Oriente Medio) puesto que actualmente ya tienen más de dos años de antigüedad.

La supresión de estos estudios más antiguos ha tenido como consecuencia la eliminación de los siguientes países del IPC: Afganistán, Fidji, Liberia, Palestina y Somalia. No obstante, la inclusión del EPIN y la mayor cobertura de países realizada por la consultora PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*), han permitido que el IPC 2006 de TI incorporase los países siguientes: Bután, República Centroafricana, Dominica, Timor Oriental, Granada, Guinea, Mauritania, Togo y la isla de Macao en China.

¿Qué países podrían añadirse a futuros IPC?

Los países o territorios con dos fuentes de datos son: Afganistán, Antigua y Barbuda, Bahamas, Bermuda, Cabo Verde, Islas Caimán, Comoros, Yibuti, Fidji, Guinea-Bissau, Liberia, Maldivas, Palestina, Puerto Rico, Samoa, São Tomé y Príncipe, Somalia, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Samoa, y Somalia. Todos ellos precisan como mínimo una nueva fuente de datos para poder incluirlos en el IPC.

Los países o territorios que únicamente disponen de una fuente de datos son: Andorra, Anguila, Aruba, Brunei, Guinea Francesa, Guadalupe, Kiribati, Liechtenstein, Martinica, Antillas holandesas, Corea del Norte, Islas Salomón, San Cristóbal y Nevis Tonga, Vanuatu e islas Vírgenes (EE.UU.). Todos ellos precisan como mínimo dos nuevas fuentes de datos para poder incluirlos en el IPC.

¿Cuáles son las fuentes de datos para elaborar el IPC?

El IPC 2006 se basa en 12 encuestas y estudios diferentes que proporcionan 9 instituciones independientes. TI se esfuerza por garantizar que las fuentes consultadas reúnan la máxima calidad y que la tarea del estudio se ejecute con plena integridad. Para poder ser utilizados, es necesario que los datos estén bien documentados y sean suficientes como para poder emitir una valoración sobre su fiabilidad. Todas las fuentes deben emitir una

clasificación de naciones y medir el alcance general de la corrupción. Este requerimiento excluye aquellos estudios que mezclan la corrupción con otros aspectos, como la inestabilidad política o el nacionalismo, por ejemplo.

Los datos del IPC se han proporcionado a TI de forma desinteresada. Algunas fuentes prohíben la difusión de los datos que han aportado; otras, se pueden consultar libremente. En caso de desear consultar una lista completa de las fuentes de estudios, detalles sobre las preguntas planteadas y cantidad de encuestados para el IPC 2006, consulte el documento detallado sobre la metodología del IPC en <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpi> o <http://www.ICGG.org>

¿De quiénes son las opiniones que se sondean para las encuestas del IPC?

La pericia que se refleja en las puntuaciones del IPC parte de la comprensión de prácticas corruptas que comparten aquellos que residen tanto en el mundo industrializado como en vías de desarrollo. Los estudios se efectúan con empresarios y analistas nacionales. Los estudios que se emplean para el IPC recurren a dos tipos de muestras: no-residentes y residentes. Es importante observar que la opinión de los residentes coincide bastante con la de los expertos no residentes.

¿El IPC reproduce lo que difunde?

El IPC de TI ha cobrado una amplia importancia en los medios de comunicación internacionales desde su primera publicación en 1995. Sin embargo, este hecho plantea la preocupación de que las valoraciones de los encuestados puedan verse influidas por los datos que publica TI, lo que introduciría un problema de circularidad. Esta hipótesis se puso a prueba con una pregunta de estudio que se planteó a directivos empresariales de todo el mundo. A partir de las más de 9.000 respuestas, se puede afirmar que el conocimiento del IPC no empuja a los expertos empresariales a “unirse al rebaño”. El conocimiento del IPC puede animar a los encuestados a concretar sus propias opiniones. Este dato es un sólido indicador de que en la presente ocasión no existe circularidad.

¿Ha cambiado la metodología del IPC 2006?

Se ha introducido un pequeño cambio en la metodología utilizada para 2006. El IPC 2006 ya no refleja una media variable de tres años, sino que ahora ya sólo comprende los datos de dos años. Por lo tanto, el IPC 2006 de TI tan sólo utiliza datos de 2005 y 2006. El motivo de este cambio metodológico fue el interés por poder partir de datos más actuales. Si bien esta alteración no convierte al IPC en una medida actualizada de políticas anticorrupción, sí que puede mejorar la capacidad de las evaluaciones de cada uno de los países a la hora de reflejar las últimas evoluciones, sin reducir la precisión de la medición.

¿De qué forma asegura TI un control de calidad del IPC?

La metodología del IPC se somete a la revisión de un Comité Asesor del Índice compuesto por expertos internacionales de primera línea en el ámbito de la corrupción, la econometría y la estadística. Los miembros de dicho comité sugieren mejoras del IPC, aunque la decisión final sobre la metodología aplicada la toma siempre la dirección de TI.

Interpretación del IPC

¿Qué tiene más importancia, el rango de un país o su puntuación?

Mientras que la clasificación de países permite a TI elaborar un índice, la puntuación de un país es un indicador mucho más importante del nivel de corrupción percibido en ese país. El rango de un país puede variar por el mero hecho de que se hayan incorporado países nuevos en el índice o de que otros hayan desaparecido.

¿El país con la puntuación más baja es el país más corrupto del mundo?

No. El país con la puntuación más baja es aquél en el que se percibe que la corrupción es mayor entre los que se consideran en la lista. Existen más de 200 naciones soberanas en todo el mundo, y el último IPC 2006 refleja 163. El IPC no contiene información relativa a los países que no refleja.

Ejemplo: ¿Qué implicaciones tiene la situación de Haití en el IPC 2006?

La corrupción de Haití se ha percibido como la más elevada en el IPC 2006. No obstante, esto no indica que Haití sea el “país más corrupto” ni que los haitianos sean el “pueblo más corrupto”. Si bien la corrupción es, de hecho, uno de los retos más imponentes a los que se enfrentan una buena gobernabilidad, el desarrollo y la reducción de la pobreza en Haití, la inmensa mayoría de sus habitantes tan sólo son víctimas de la corrupción. La corrupción protagonizada por un número restringido de individuos poderosos, y la incapacidad de los líderes e instituciones a la hora de controlar o evitar la corrupción, no implican que un país o su gente sean los más corruptos.

¿Las puntuaciones nacionales del IPC 2006 se pueden comparar con las de IPC anteriores?

El índice proporciona, en primera instancia, una radiografía de las opiniones de empresarios y analistas nacionales para el año en curso o los últimos años, poniendo menos acento en las tendencias de un año a otro. En caso de efectuarse comparaciones con años anteriores, éstas deberían basarse exclusivamente en la puntuación de un país y no en su rango, tal como se ha destacado antes.

Los cambios entre un año y otro en la puntuación de un país pueden ser debidos o bien a un cambio en la percepción de la actuación de un país o bien a un cambio en la muestra y metodología del IPC. La única forma fiable de comparar la puntuación de un país a lo largo del tiempo es recuperar las fuentes de estudio individuales, puesto que cada una de ellas puede reflejar un cambio de la evaluación.

¿Por qué no se registran unos cambios más marcados en la puntuación de países concretos, teniendo en cuenta la intensidad o ausencia de reformas anticorrupción o la reciente difusión de escándalos de corrupción?

Es difícil mejorar una puntuación del IPC en un período de tiempo breve. El IPC 2006 parte de datos extraídos de los dos últimos años que, a su vez, hacen referencia a percepciones que pueden haberse formado aún más allá en el pasado. Esto implica que los cambios sustanciales en las percepciones de la corrupción tan sólo es probable que aparezcan en el índice en períodos de tiempo más prolongados.

Cambios en las puntuaciones entre 2005 y 2006

¿Qué puntuaciones nacionales se han deteriorado más entre 2005 y 2006?

Comparar un año con otro año resulta problemático por los motivos que hemos señalado antes. Sin embargo, en la medida en que se pueda seguir la pista de los cambios hacia atrás hasta cada una de las fuentes, se puede identificar una cierta tendencia. Algunos ejemplos de deterioro dignos de mención del IPC 2005 en comparación con el IPC 2006 son Brasil, Cuba, Israel, Jordania, Laos, Seychelles, Trinidad y Tobago, Túnez y los Estados Unidos. En estos casos, se han producido cambios reales en las percepciones de los dos últimos años.

¿Qué puntuaciones nacionales han mejorado más?

Siendo igualmente cautos, a partir de los datos obtenidos de las fuentes que se han utilizado de forma consistente para el índice, se pueden observar mejoras de 2005 a 2006 en el caso de Algeria, la República Checa, la India, Japón, Letonia, Líbano, Mauricio, Paraguay, Eslovenia, Turquía, Turkmenistán y Uruguay.

Aplicación del IPC

¿El IPC es una medida fiable del nivel de corrupción percibido en un país?

El IPC es una herramienta de medición sólida de la percepción de la corrupción. Como tal, el IPC ha sido probado y ampliamente utilizado tanto por académicos y analistas. Aún así, la fiabilidad del IPC varía de un país a otro. Los países que cuentan con un elevado número de fuentes y pequeñas diferencias en las valoraciones proporcionadas por éstas (indicadas por un limitado rango de confiabilidad) transmiten una mayor fiabilidad en términos de puntuación y clasificación; y al a inversa.

¿El IPC es una medida fiable a la hora de decidir la asignación de ayudas?

Algunos gobiernos han tratado de utilizar las puntuaciones de corrupción para determinar qué países reciben ayudas y cuáles no. TI no pretende que el IPC se utilice de esta forma. Los países que se perciben como muy corruptos no pueden darse por perdidos — precisamente son ellos los que necesitan ayuda para poder salir de la espiral de corrupción y pobreza. Cuando se cree que un país es corrupto, este dato debería utilizarse como una señal de que los donantes deben hacer inversiones que incidan en el sistema de ese país para luchar contra la corrupción. Y si los donantes tienen la intención de respaldar proyectos de desarrollo a mayor escala en países que se perciben corruptos, deberían prestar especial atención a las señales de alarma y asegurarse de que se ponen en marcha los procesos de control adecuados.

La lucha contra la corrupción de Transparency International's y el IPC

¿Cómo se financia el IPC?

Transparency International cuenta con la financiación de diversos organismos gubernamentales, fundaciones internacionales y corporaciones, cuyo respaldo económico hace posible el IPC. Las herramientas de medición de TI cuentan con el apoyo adicional de Ernst & Young. TI no aprueba la política de una empresa por el mero hecho de aceptar su apoyo económico, así como tampoco implica a ninguno de sus patrocinadores en la gestión de proyectos. Si desea consultar más datos sobre las fuentes de financiación de Transparency International, consulte http://www.transparency.org/support_us.

¿Qué diferencia hay entre el IPC y el Barómetro Global de la Corrupción (BGC)?

El IPC evalúa las percepciones de los expertos relativas a los niveles de corrupción en el sector público en diferentes países, mientras que el Barómetro Global de la Corrupción (véase http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb) se encarga del estudio de actitudes frente a la corrupción y experiencias de corrupción entre el público general.

¿Qué diferencia hay entre el IPC y el Índice de Fuentes de Soborno de TI (IFS)?

Mientras que el IPC indica los niveles de corrupción percibidos en diferentes países, el IFS se centra en la propensión de las empresas de países líderes en exportación en practicar el soborno en el exterior —proporcionando un indicador de la “parte suministradora” de la corrupción. El último Índice de Fuentes de Soborno se publicó en octubre de 2006 y se puede consultar en:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi