

**PROPUESTA DE UN MODELO DE EVALUABILIDAD PARA POLÍTICAS DE COMBATE A  
LA CORRUPCIÓN APLICADO AL PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA  
CORRUPCIÓN, FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y DESARROLLO  
ADMINISTRATIVO 2001-2006.**

**Mariana Becerril Chávez**

**Tesis de la Licenciatura en Política y Administración Pública  
12a Promoción (2004-2008)  
Centro de Estudios Internacionales  
El Colegio de México**

**2011**

## ÍNDICE

Introducción-----	3
Capítulo I. Apuntes teóricos sobre corrupción-----	11
Capítulo II. Herramientas para medir la corrupción -----	33
Capítulo III. La factibilidad de la evaluación de los programas contra la corrupción	56
Capítulo IV. El caso mexicano-----	76
Conclusiones-----	112
Bibliografía -----	123

## INTRODUCCIÓN

For, what was well done for a Time,  
In half a Year became a Crime;  
Yet whilst they alter'd thus their Laws,  
Still finding and correcting Flaws,  
They mended by Inconstancy  
Faults, which no Prudence could foresee.

Bernard Mandeville,  
*The Fable of the Bees: Or Private Vices, Publick Benefits*

En México, durante el sexenio de Vicente Fox (2000 a 2006), se promulgaron leyes y se implementaron políticas para reformar la administración pública alrededor de varios objetivos; uno de ellos, el combate a la corrupción. La corrupción, se sabe por intuición o experiencia, es uno de los grandes problemas que permean al gobierno mexicano y a la vida pública nacional. Lo mismo ocurre en otros países, tantos que, según el Banco Mundial, es uno de los mayores obstáculos para el desarrollo económico y social de todo el mundo.<sup>1</sup> La corrupción, aunque no es un tema nuevo –la filosofía política y el derecho se han ocupado de ella desde hace tiempo– fue hasta después de la Guerra Fría identificada como un problema que debía combatirse con políticas públicas específicas.

Ésa no es tarea sencilla porque la corrupción no es un fenómeno homogéneo en tipo (¿corrupción política o burocrática?), participación (¿activa o pasiva?), tamaño (¿sistémica o aislada?) u origen (¿extorsión o soborno?). Su heterogeneidad proviene también de factores históricos, culturales y éticos que no pueden omitirse: son las relaciones sociales, no únicamente la economía, las que establecen qué prácticas son socialmente aceptadas; de ahí

---

<sup>1</sup> “Facts on Fraud & Corruption”,  
[<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20147620~menuPK:344192~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html>]

que la corrupción sea muchas veces borrosa, por ende difícil de identificar y después de erradicar. Es un concepto cargado de connotaciones morales e ideológicas que cambian de un lugar a otro y de un momento a otro: pocos juzgarían a un judío por pagar un soborno para salir de un campo de concentración.<sup>2</sup>

Aunque no es el objetivo de este trabajo, no puedo sino empezar por definir la corrupción. Es, en una frase, el uso de bienes públicos para beneficio privado. Si se encuentra esta definición simple, puedo llevarla a otro nivel: es una desviación entre comportamiento de un funcionario público y el comportamiento que se espera de él para contribuir al bien común. En los dos conceptos existen elementos que están sujetos a debate e interpretación, como ¿qué es el beneficio privado y cómo se distingue del público? o ¿qué se entiende por abuso? Aunque las dos definiciones son igualmente amplias, sólo la segunda permite entender por qué en distintas sociedades la corrupción es a veces legítima y en otras es fervientemente rechazada. Todo depende del contexto y los valores que se utilicen para juzgarla.

A pesar de las complicaciones para definirla, la corrupción está en la agenda pública y se están tomando medidas para combatirla. Es, por lo tanto, necesario generar herramientas para diagnosticarla con precisión ya que resulta inútil implementar cualquier política sin hacer un diagnóstico a profundidad sobre el problema; de la misma manera, se requiere información que permita evaluar los programas y políticas anti-corrupción implementadas, de lo contrario, se utilizarán recursos sin conocer la efectividad de las medidas tomadas. Esto tiene implicaciones políticas y económicas, pero sobre todo sociales: desde cualquier perspectiva y bajo cualquier enfoque la corrupción se materializa en actos que pueden calificarse como injustos y, como todo acto injusto, produce víctimas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> J. S. You, "Corruption as Injustice", presentado en el *Annual Meeting of Midwest Political Science Association*, Chicago, 2006, p. 11.

<sup>3</sup> Es particularmente relevante la tensión que plantea Antonio Azuela entre los usos académicos y los políticos de las mediciones de corrupción: por un lado, la medición cualitativa arroja más luz académicamente,

La definición y las herramientas anti-corrupción están claramente influenciadas por las posturas que ha adoptado el Banco Mundial y por el financiamiento que ha dado para este objetivo. En el reporte publicado en 1997, la postura del Banco fue que la corrupción debía combatirse, pues la impunidad de las prácticas corruptas resulta socialmente lacerante.<sup>4</sup> Pero como el Banco Mundial no puede participar en asuntos políticos tuvo que –mañosamente– asomarse al tema desde una perspectiva únicamente económica y despolitizarlo para ponerlo en su agenda. Esto generó un obstáculo que hasta la fecha no se ha superado para avanzar en la comprensión y combate a la corrupción, desde aspectos técnicos sobre medición, hasta factores morales: aunque se maquille como un fenómeno económico, la corrupción no es únicamente un fenómeno con implicaciones económicas, por lo que medirlo y explicarlo sólo a partir de esta variable resulta fútil.<sup>5</sup>

El impulso de estrategias contra la corrupción desde organismos internacionales como el mencionado Banco Mundial y organizaciones dedicadas específicamente a la lucha contra la corrupción como Transparencia Internacional homologó el concepto en el simplista "uso de recursos públicos para el bien privado". También uniformaron los instrumentos de medición y combate en una especie de *one size fits all*, con índices mundiales y manuales internacionales que dictan las reglas para la implementación de políticas anti-corrupción tanto en México como en Dinamarca, como si se tratara de realidades iguales.

Estas páginas descansan sobre una de las ideas básicas en la hechura de políticas: que la definición del problema influencia y condiciona etapas posteriores del ciclo de

---

pero son los datos cuantitativos los que se pueden explotar políticamente. ("A dónde vas con esos datos. Cuentas y cuentos sobre las adquisiciones gubernamentales", p. 1 en proceso de publicación).

<sup>4</sup> El reporte, luego de encuestas en diferentes países, concluye que "[l]as consecuencias de la corrupción usualmente no se terminan al sobornar a los funcionarios y continuar con el negocio. La arbitrariedad del gobierno enreda a las firmas en una red de relaciones improductivas" (*World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press, 1997).

<sup>5</sup> La estrategia anti-corrupción del Banco Mundial consiste que el éxito de los programas de mejoramiento del gobierno y lucha contra la corrupción dependen de la disponibilidad pública de conocimientos e información más liderazgo político y acción colectiva. Con esta lógica, el Banco puede responder a la demanda del país cliente de asistencia en la lucha contra la corrupción.

políticas públicas, específicamente las fases de formulación, ejecución y evaluación. Parto de que "la forma en la que lidiamos con la corrupción depende de por qué pensamos que es un problema y a cuáles de sus consecuencias decidimos hacer frente".<sup>6</sup> Siguiendo el ciclo de políticas públicas, mi pregunta de investigación es si con las herramientas de medición de la corrupción existentes, se pueden evaluar los programas de combate a la corrupción implementados y qué información se quiere para evaluarlos. Quiero determinar si están diseñados para ser evaluados en los mismos términos y con las mismas herramientas con las que se mide la corrupción. Debo aclarar que no pretendo evaluar su éxito o la eficiencia en su implementación, sino determinar en qué medida pueden ser evaluados y, a partir de la aplicación de este modelo a un programa mexicano de combate a la corrupción, determinar si existe la información necesaria para hacerlo; en lenguaje técnico, realizaré un análisis de la evaluabilidad o pre-evaluación.<sup>7</sup>

Me centraré en una pre-evaluación que analice la utilidad y posibilidad de evaluarlo, determine qué información se requiere y si es viable obtenerla y aclare si la política implementada tiene una liga causal con el problema a resolver. La aportación original de mi tesis será la propuesta de un modelo de evaluabilidad para políticas anti-corrupción que aplicaré al programa de *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006* (en adelante, PNCTDA).

La hipótesis que sostengo es que la corrupción, por su naturaleza de discreción y hasta secreto, no se puede medir y que lo que miden los índices de percepciones y experiencias son actividades relacionadas con la corrupción, pero no son la corrupción misma, por lo que no dan cuenta ni de cuánta corrupción había antes de la implementación de políticas de combate, ni de cuánta hay después. Siguiendo esta lógica, aunque considero

---

<sup>6</sup> D. Rodrik, "Comments" en K. A. Elliott (ed.), *Corruption and the Global Economy*, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 1997, p. 109. [Ésta y en adelante todas las traducciones son mías].

<sup>7</sup> Aunque más adelante defino el término puntualmente, basta decir que la evaluabilidad es el término utilizado para referirse a la factibilidad que tiene algún programa o política para ser evaluado.

que la corrupción sí tiene efectos económicos y sociales que se pueden cuantificar, también creo que las mediciones de esos efectos están contaminadas por otras variables y son imposibles de aislar; por lo tanto, nunca son exactas y devienen en aproximaciones y adivinanzas informadas. Para demostrarlo es necesario regresar al diagnóstico en la hechura de políticas sin olvidar que la definición del problema influencia a los demás pasos en el ciclo. Un análisis de evaluabilidad puede arrojar información sobre el impacto de los programas de combate a la corrupción y permitirá saber si la causalidad planteada en la definición del problema es real, pues si el programa se ejecuta tal como se planeó y la corrupción no disminuye, entonces los indicadores –ya sea los indicadores de evaluación de la política o los indicadores de medición inicial de la corrupción– no miden fielmente el problema o no hay causalidad entre los factores identificados como causas y la corrupción.

La estructura del trabajo es la siguiente: cuatro capítulos y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo incorporaré una reflexión teórica sobre la corrupción. Expondré sucintamente diferentes definiciones y tipologías, un modelo explicativo a partir de la teoría de agente-principal y las consecuencias económicas y sociales de la corrupción. En el capítulo siguiente describiré y analizaré las principales herramientas para la medición de la corrupción, explicaré por qué es importante que las políticas implementadas se basen en evidencia y cómo estas mediciones se relacionan con las políticas de combate a la corrupción. En el tercer capítulo analizaré los instrumentos para la evaluación de las políticas anti-corrupción y presentaré un modelo de evaluabilidad, con el que determinaré si es factible evaluarlas. En el cuarto y último capítulo realizaré un estudio de caso; aplicaré el modelo de evaluación propuesto en el capítulo anterior al *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006* que se implementó en la administración pública federal durante la presidencia de Vicente Fox. Con la aplicación del modelo al caso mexicano propongo una serie de elementos que deben

considerarse en la evaluación, pero dejen fuera factores que deben tomarse en cuenta en una pre-evaluación profesional como los recursos y el tiempo.

Al trabajar en el paso previo a la evaluación y presentar un modelo de evaluabilidad para políticas anti-corrupción y aplicarlo al *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006* quiero llamar la atención sobre el tema de la lucha contra la corrupción desde un mirador muy específico de la perspectiva de políticas públicas. Reitero que no pretendo resumir las políticas anti-corrupción implementadas o evaluar su éxito. Tampoco quiero ahondar en las teorías explicativas de corrupción o demostrar sus efectos en regímenes democráticos. No voy a proponer otro marco teórico para la corrupción o nuevas herramientas para medirla; de hecho, sólo reviso los marcos teóricos sobre corrupción porque considero que es indispensable definirla para poder, primero, entender contra qué van las políticas anti-corrupción y, segundo, porque la definición del problema condiciona las herramientas para solucionarlo, haciendo imposible separar las políticas anti-corrupción de la definición de corrupción. Lo mismo sucede con las herramientas para medirla, a las que también dedico un capítulo, ya que creo es indispensable conocer el diagnóstico que se ha realizado sobre la corrupción para saber cómo atacarla y para definir cuáles son los objetivos a alcanzar.

En el modelo de evaluabilidad que propongo no haré distinción entre la corrupción administrativa y la corrupción política, pero como la mayoría de las medidas del *Programa* al que aplicaré el modelo buscan atacar a la corrupción administrativa, me enfocaré en la evaluabilidad de las medidas encaminadas a reducir este tipo de corrupción y no la que permea las esferas políticas (como la captura del Estado por parte de grupos de interés, tráfico de influencias o conflictos de interés).

Elegí el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo* porque de manera simultánea a su planeación, se debió concebir un sistema de seguimiento e información para monitorearlo. Si se toma en

cuenta que parte de la estrategia también era aumentar la transparencia, es obvio que ese factor se debió privilegiar. Lo elegí también porque es un programa grande y, aunque centralizado, las responsabilidades están dispersas entre las entidades y dependencias de la administración pública federal, sus criterios de evaluación no son claros y, aún después de que concluyó, no existe evidencia definitiva sobre su éxito o fracaso. ¿Qué debe decir una evaluación de un programa anti-corrupción para considerarlo exitoso: que ya no hay corrupción, que hay muy poca o sólo que ha disminuido? o ¿qué resultados se deben alcanzar para dejar de implementar programas de combate a la corrupción? Hasta ahora, ninguna de las preguntas tiene una respuesta clara; es mi objetivo definir qué información se requiere para responderlas. El análisis de evaluabilidad puede servir como primer paso si se decidiera hacer una evaluación sobre su efectividad. Aunque no se hiciera, tendría utilidad al ayudar a identificar áreas de mejora en su implementación y, sobre todo, tiene una función estratégica: auxiliaría a la hechura de políticas, en particular en las etapas de diagnóstico y problematización, al identificar cuáles son las tareas que sí tienen impacto en la solución al problema.

Al menos en México, es evidente que las reformas del tipo *New Public Management*, entre ellas las políticas anti-corrupción,<sup>8</sup> no han logrado dos de sus objetivos principales: aumentar la transparencia por medio de la evaluación y utilizar el conocimiento generado. Con la convicción de que la investigación y el trabajo académico deben tener eco en la

---

<sup>8</sup> Aunque las políticas de combate a la corrupción no forman parte del paradigma *New Public Management*, los países que lo implementaron a partir de la década de los 90 sí incluyeron políticas anti-corrupción; esto en parte se explica porque los países con reformas tardías fueron países en desarrollo, con aparatos gubernamentales corruptos. Como ejemplo: en Nueva Zelanda, arquetipo de reformas tipo NPG implementadas en la década de los 80, no se incluyeron políticas anti-corrupción. En México fue hasta el año 2000 cuando se desarrolló una reforma al interior de la administración pública federal que siguió algunos de los preceptos de la Nueva Gestión Pública y, montándose en el discurso anti-corrupción, se agregaron políticas de combate. Escribiré a profundidad sobre esto en el último capítulo. Cfr. con C. Polidano que sostiene que las reformas del tipo Nueva Gestión Pública son inapropiadas para los países en desarrollo, debido a la corrupción y falta de capacidad en sus administraciones públicas ("The New Public Management in Developing Countries", IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 13, Universidad de Manchester, Noviembre 1999 [<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN014322.pdf>]).

administración pública, propongo un modelo que se puede aplicar a programas anti-corrupción para así auxiliar a su evaluación.

## CAPÍTULO I APUNTES TEÓRICOS SOBRE CORRUPCIÓN

Tanto en el ámbito académico como en la práctica de la política y la administración pública se entiende que los funcionarios públicos deben trabajar por el bien público, no ser bucaneros políticos que actúen buscando propios beneficios. En ocasiones, sin embargo, estos funcionarios abusan de sus facultades y hacen mal uso del poder que se les otorga para alcanzar ventajas personales en lugar de trabajar para el beneficio colectivo. En la discusión académica, esto queda claro a partir de la tipología de la dominación de Max Weber donde establece que la autoridad legal-racional se basa en la legalidad y el mérito; se espera que, por un lado, los funcionarios públicos obedezcan las leyes y normas y, por otro, sean capaces de desempeñarse con competencia en el cargo encomendado. Esta perspectiva teórica se complementa con la aparición reciente de códigos de ética o de conducta que los funcionarios públicos deben seguir. El *Código de Ética* de la Presidencia de la República Mexicana, por ejemplo, en su artículo primero hace una declaración de valor sobre el bien común:

“Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, que se refiere al bien de todos, sobre mis intereses particulares. Entiendo que el servicio público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas y por tanto procuraré, el bien común por encima de los intereses particulares”.<sup>9</sup>

A pesar de que teoría y práctica conminan al funcionario a velar por el bien público, la corrupción surge de un comportamiento individualista que se puede explicar a partir del problema de agente-principal. En este modelo se asume que los individuos racionales

---

<sup>9</sup> M. Weber, *El político y el científico*, Colofón, México, 2003, p. 10. La liga al *Código de Ética* es la siguiente <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=21987>. Para una discusión más reciente sobre la ética del sector público véase Carol Weiss Lewis y Stuart Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service. A Problem Solving Guide*, San Francisco, Jossey Bass, 2005.

buscan maximizar su utilidad neta sobre todas las cosas, incluso en detrimento del bien común –la tragedia de los comunes.<sup>10</sup> Quizá por esto, el término “corrupción” tiene en sí mismo cierta carga moral y generalmente se define como abuso del poder público para intereses privados (aunque hay abusos del poder que no son corrupción, como la falta de respeto a los derechos humanos en una dictadura).<sup>11</sup> Desde esta perspectiva, la corrupción puede entenderse como un instrumento más para alcanzar objetivos individuales; un individuo incurrirá en actos corruptos, si éstos tienen un costo menor en comparación con las otras estrategias que podría elegir.

Ahora bien, desde una perspectiva meramente utilitarista, asumiendo que todos los individuos quieren maximizar sus beneficios ¿existe algún límite para que esta racionalidad maximizadora busque sus propios objetivos, sobre todo cuando implica el aprovechamiento de medios públicos para fines privados? En otras palabras: ¿hay alguna manera de evitar la corrupción? Los límites impuestos en forma de sanciones y castigos han demostrado ser efectivos, pero también insuficientes. Siguiendo esta lógica, una manera de evitar la corrupción es aumentar el costo de quien incurra en ella, a partir de incentivos y castigos meramente económicos (multas, juicios, suspensiones del trabajo) o por medio de la cultura y los valores morales: si el individuo es etiquetado como deshonesto por los miembros de su sociedad a la postre sufrirá pérdidas tanto a nivel moral como económico.

En este primer capítulo no pretendo hacer una lista de recomendaciones para eliminar la corrupción o proponer un nuevo modelo explicativo. Mi objetivo, en cambio, es mucho más modesto: presentaré varios conceptos de corrupción para aclarar qué se mide cuando se mide la corrupción o contra que se pelea cuando se lucha contra la corrupción. Al explicar estos conceptos espero que quede claro por qué la corrupción es un problema

---

<sup>10</sup> G. Hardin, "Tragedy of the Commons", *Science*, 1968, pp. 1243-1248.

<sup>11</sup> La corrupción, dice Fernando Escalante, provoca indignación moral en los ciudadanos “aunque algunas formas de corrupción puedan ser definidas como delitos, nunca son únicamente eso, como lo son las infracciones en los ámbitos enteramente desacralizados de la vida social”. “Piedra de escándalo. Apuntes sobre el significado político de la corrupción” en C. Lomnitz (coord.) *Vicios públicos, virtudes privadas. La corrupción en México*, CIESAS-Porrúa, México, 2000, p. 82.

económico, pero no únicamente económico, sino también ético y cultural.<sup>12</sup> Esbozar la relación ético-económica entre el funcionario público y la corrupción permitirá retomar el valor de la política dentro de la perspectiva de la nueva economía institucional –en la que la corrupción se presenta como el arquetipo del problema de información asimétrica entre agentes y principales.

En el marco general de esta tesis, inicio con una discusión teórico-conceptual pues considero que las herramientas y parámetros utilizados para la medición de la corrupción y, en consecuencia, las políticas y programas implementados para atacarla se desprenden directamente de cómo se define y de las causas y consecuencias que se le atribuyen. Una vez que el problema está en la agenda pública se debe definir con la mayor precisión posible y explicar sus causas –esto es en el ciclo de políticas públicas la fase de diagnóstico. Esta presentación de conceptos permitirá entender por qué la medición de la corrupción es una tarea siempre complicada y, a veces, imposible –con todas las implicaciones que esto tiene para las políticas anti-corrupción.

#### DEFINICIONES Y TIPOS DE CORRUPCIÓN

Como ya mencioné, no existe una definición única de corrupción. En el ámbito académico, el término se emplea en varias ciencias (antropología, sociología, ciencia política, economía) y se refiere a cosas distintas; por lo tanto, para definirla quiero empezar por los aspectos sobre los que sí existe consenso. A pesar de los problemas para alcanzar una definición universalmente aceptada y sin ambigüedades, se reconoce que la palabra *corrupción* tiene una connotación peyorativa, denota desaprobación social y desviación del deber ser: se acepta, sin ningún cuestionamiento, que si no existiera, el bien común sería

---

<sup>12</sup> Aunque yo distingo entre los costos morales y los económicos de la corrupción, existen otros costos que, para efectos de este análisis, yo no considero. Por ejemplo, para Transparencia Internacional los costos de la corrupción provienen de cuatro frentes: político, económico, social y ambiental. [[http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq)].

mayor, pues alguien está obteniendo beneficios privados mientras se incurre en costos públicos y en pérdidas socializadas. Pero esta no es una definición del término, sino la explicación de una de algunas de sus consecuencias; ni siquiera la definición más sucinta y limitada estará libre de juicios de valor. Cualquiera concepto que se proponga cambiará con el tiempo y lo que se mantendrá constante es la impresión de decadencia moral: para Aristóteles la corrupción era cuando alguno de sus tipos de gobierno “puro” se pervertían – la monarquía, por poner un ejemplo, pasaba a la tiranía cuando al monarca no le importaba el bien de la nación, sino su propio bien.

Como expliqué, la corrupción se puede definir de formas tan simples como “el abuso del poder público para el beneficio privado” –que es la definición más aceptada–<sup>13</sup> o tan complejas como “la corrupción es una desviación entre comportamiento de un funcionario público para obtener ganancias privadas y el comportamiento que se espera de él para contribuir al bien común”. Ambas definiciones son abstractas y la aclaración de sus conceptos requiere de una discusión que rebasa el alcance de estas páginas (¿qué es el bien común?, ¿dónde se dibuja la línea entre lo público y lo privado?), aunque en esta segunda definición se toman en cuenta factores contextuales que permitirían, eventualmente, adecuar las herramientas de medición de manera casuística.

La definición de corrupción como “uso del poder público para beneficios privados” tiene un alcance limitado porque no distingue entre corrupción gubernamental y no gubernamental. Como en este trabajo me enfoco exclusivamente con la corrupción pública, debo diferenciarla de comportamientos similares que ocurren al interior de la empresa

---

<sup>13</sup> Esta definición es la que utilizan las grandes organizaciones internacionales como el Banco Mundial y Transparencia Internacional ([http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq)), y que han hecho suya organizaciones más pequeñas como el Commonwealth Secretariat (“Report of the Commonwealth Expert Group on Good Governance and the Elimination of Corruption” en su libro *Fighting Corruption – Promoting Good Governance*, 2000).

privada,<sup>14</sup> aunque es justamente la interacción entre actores privados y funcionarios públicos una de las áreas más grises en materia de corrupción; cabría entonces preguntarse hasta qué punto una cooperación para una campaña política deja de ser legal y se convierte en soborno.

De acuerdo con el artículo clásico de J. A. Heidenhammer, las definiciones de corrupción generalmente se refieren a uno de los tres principales dominios de lo público:<sup>15</sup>

- 1. Una definición jurídica**, que tiene que ver con la legalidad o ilegalidad del acto del servidor público;
- 2. Una definición de mercado**, que es una decisión racional tomada por el funcionario según sus expectativas económicas; y, por último,
- 3. Una definición política**, en donde se entiende a la corrupción como la subversión del interés público por intereses particulares.

Existen otras definiciones, como la que presenta J. Nye, para quien la corrupción es el comportamiento que se desvía de las actividades normales de un funcionario público debido a cuestiones privadas –ya sean lazos familiares o de grupos de interés, ganancias monetaria o en estatus, etc.<sup>16</sup> La ventaja de esta definición es que permite distinguir áreas de corrupción como nepotismo o apropiación ilegal de recursos públicos y no se limita únicamente sobornos. La corrupción es mucho más que un soborno. En muchos casos estos bienes no son demandados en sí mismos, pero permiten a los agentes privados llevar a cabo actividades económicas que de otra forma no podrían hacer. Esto afecta la distribución del

---

<sup>14</sup> K. A. Elliott, “Corruption as an international Policy Problem: An Overview and Recommendations” en su libro *Corruption and the Global Economy*, Washington, D.C., The Peterson Institute for International Economics, 1997, p. 178.

<sup>15</sup> Para más información véase *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Londres, Holt, 1970.

<sup>16</sup> “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, *American Political Science Review*, 61 (1967), pp. 417-427.

ingreso, la libertad y la participación debido a que facilita la apropiación desigual de riqueza y privilegios en general, además, inhibe el cambio institucional que desafíe esas ventajas.<sup>17</sup>

Además de la división entre corrupción pública o privada hay otras tipologías:

1. **Por su composición:** corrupción política vs. corrupción burocrática,
2. **Por la participación:** corrupción activa vs. corrupción pasiva,
3. **Por su origen:** si es el ciudadano quien inicia la corrupción, es soborno; si es el funcionario quien lo demanda, es extorsión,
4. **Por el tamaño:** corrupción sistémica vs corrupción aislada,
5. **Por sus objetivos:** ¿para qué se corrompe: para obtener un beneficio o para evadir una obligación?
6. **Por su legalidad o ilegalidad:** aunque tradicionalmente la corrupción se ha entendido como un acto ilegal, puede también ser legal. Daniel Kaufmann define a la corrupción legal como la “privatización” de las políticas públicas. Esto puede suceder, por ejemplo, por medio del cabildeo, pues se toman decisiones con las que se privilegian los intereses privados sobre los públicos sin incurrir en ningún acto ilícito.<sup>18</sup>

Además de esta tipología, la corrupción se puede estudiar en tres niveles, dice C. Lomnitz:<sup>19</sup>

- i) Se puede analizar funcionalmente, es decir, a partir del papel que cumplen los actos corruptos en las instituciones y en los individuos;
- ii) Se puede también estudiar para entender la importancia que tienen los discursos sobre la corrupción en la política; y,

---

<sup>17</sup> R. Vishny y A. Shleifer, “Corruption”, *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (1993), p. 599 y J. S. You, *op cit.*, p. 28.

<sup>18</sup> “Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World”, en *Global Competitiveness Report 2004/2005*, Banco Mundial, Septiembre 2004, p. 90.

<sup>19</sup> “Ritual, rumor y corrupción”, en *op. cit.*, p. 269.

- iii) Se puede estudiar la relación entre los discursos sobre corrupción y los actos corruptos para dar forma a la vida pública de una sociedad.

Sea cual sea la tipología y definición que se utilicen, se acepta que en la corrupción los funcionarios venden la propiedad del gobierno cobrando personalmente por bienes que el Estado oficialmente posee, aunque no necesariamente haya intercambio de dinero. En palabras de F. Escalante,

“en su forma más amplia, la denuncia de la corrupción supone que ésta vulnera al interés público. Lo cual se interpreta, a veces, como una forma de fraude contra los contribuyentes, a veces, como un atentado contra el estado de derecho y, a veces, como una perversión de la idea democrática”.<sup>20</sup>

Dado que la corrupción puede tomar múltiples formas y, sobre todo, incidir en la calidad de la vida democrática, es un fenómeno importante para todos los países, en especial para las nuevas democracias que tienen que legitimarse, entre otros aspectos, transparentando sus acciones.

El tipo de medidas de combate a la corrupción dependen de la definición y el tipo de corrupción que se quiera atacar. Por ejemplo, si se considera a la corrupción son los actos ilegales en los que un particular se beneficie de lo que tendría que ser común, entonces las medidas a tomar serán sanciones legales. Pero si actos legales e ilegales se pueden considerar corruptos, entonces las medidas pueden ir desde sanciones administrativas hasta la creación de códigos de ética.

#### MODELO EXPLICATIVO DE CORRUPCIÓN

El modelo agente-principal de la nueva economía institucional se puede utilizar para explicar la corrupción. Según este modelo, el principal emplea a un agente para llevar a cabo una tarea y le delega cierta autoridad: el agente será corrupto cuando los beneficios de serlo resulten mayores que los costos. Análogamente, el cliente dará un soborno cuando su

---

<sup>20</sup> “Sobre el significado político de la corrupción”, *Política y gobierno*, 1 (1994), Núm. 1, p. 80.

beneficio sea mayor que el costo. Tanto agente como cliente pueden decidir ser o no corruptos. En la primera opción, si son honestos, recibirán los ingresos regulares más la satisfacción moral de no ser una persona corrupta. En la segunda, si son corruptos, obtendrán el ingreso adicional del soborno o la propiedad del bien gubernamental, pero incurrirán en el costo moral de ser corrupto. Este costo depende de la ética individual, los valores culturales e, incluso, los estándares religiosos. Así, la corrupción es un problema económico, pero también ético.<sup>21</sup>

Se supone que las víctimas de la corrupción son los principales, no los agentes; en el caso de un régimen democrático, los ciudadanos toman distintas facetas como agentes, son también electores, usuarios y clientes de los servicios públicos –con la democratización, dice M. Seligson, se abrieron los servicios públicos a más participantes en particular a partir de políticas neoliberales, lo que provocó que hubiera más puntos de contacto entre usuarios y proveedores de servicios y, en consecuencia, aumentó los puntos de contacto que permiten la corrupción.<sup>22</sup> Además, la corrupción daña la economía, en particular las áreas de regulación, competencia y competitividad al imponer restricciones que el principal debe tomar en cuenta cuando delega tareas a los agentes.<sup>23</sup> El principal, por tanto, debe aceptar trabajar con la corrupción o prevenirla. Si consideramos que los agentes son funcionarios públicos, electos democráticamente o por designación política, tienen entonces que identificar cuál de estas estrategias les permitirá mantenerse en el cargo con los menores costos. El principal puede anticiparse al comportamiento oportunista del agente e incentivarlo para que no se desvíe de sus órdenes. Sin embargo, el principal rara vez tiene toda la información sobre las actividades del agente; al contrario, la información es poca y

---

<sup>21</sup> Pero, apunta R. Klitgaard, que esto no sucederá a menos cuando el individuo en cuestión viva en una cultura corrupta, ya que el costo moral de incurrir en corrupción será nulo y, para él, la decisión de ser corrupto será entonces igual a únicamente los beneficios y costos económicos (*Controlling Corruption*, University of California, 1991, p. 69).

<sup>22</sup> "The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America", *World Development*, Vol. 34, No. 2, p. 381

<sup>23</sup> D. Kaufmann, *op. cit.*, p. 93 y ss.

obtenerla resulta costoso. El agente sabe qué está haciendo, pero el principal no, por lo que puede traicionar su confianza y no cumplir con su deber para obtener mayores beneficios. Esto se conoce como *asimetría de información* y es el aspecto más importante de la relación agente-principal. Lo mismo sucede con la relación principal-cliente: el cliente no conoce el trabajo del principal ni su costo, la asimetría de información le obliga a confiar en él y a pagar lo que pide. Además, en los gobiernos democráticos, el agente corrupto, en tanto que funcionario público, no sólo traiciona la confianza de su superior jerárquico, sino de toda la ciudadanía.<sup>24</sup>

En ocasiones, los funcionarios públicos tienen cierta flexibilidad en la realización de sus tareas cotidianas que pueden aprovechar para obtener beneficios propios cuando se les ha encomendado trabajar por el bien público: la búsqueda del bien común y la maximización de utilidad personal se contraponen. R. Klitgaard propone un modelo de corrupción en el que la corrupción resulta de un monopolio en el que existe discrecionalidad y no hay rendición de cuentas (entendida como *accountability*).<sup>25</sup> En esta ecuación se puede ver que si no existieran los monopolios en la prestación de servicios públicos, o si el agente no tuviera ningún margen en la toma de decisiones, no habría corrupción. Sin embargo, existen monopolios al interior del gobierno, tanto en trámites como servicios, que no se pueden eliminar y que generan economías de escala (la impartición de justicia o la defensa nacional, por mencionar los dos ejemplos más ilustrativos). De la misma manera, no es posible o

---

<sup>24</sup> Frecuentemente se percibe a las instituciones de gobierno como más propensas a la corrupción que las privadas. Los funcionarios públicos generalmente se describen como individuos racionales, que buscan maximizar sus beneficios a toda costa. Empero, dice You, no son diferentes de la burocracia privada, pues, si se concibe a los individuos como maximizadores de la utilidad, no se puede asumir también que los funcionarios públicos buscan maximizar sus ganancias ya vengan de medios lícitos o no. Es más razonable asumir que las fuentes del ingreso importan y que éstas dan distinta utilidad a cada persona -para alguien adepto al riesgo, el dinero obtenido de sobornos puede tener más valía que el obtenido por medios lícitos, pues el riesgo de ser detectado le da cierta utilidad adicional. (*Op cit.* p. 20)

<sup>25</sup> La rendición de cuentas, como la corrupción, no tiene un significado unívoco, pero, a lo largo de este texto la definiré como *accountability* es decir, un concepto normativo mediante el cual se establece una relación entre dos sujetos en la que uno de ellos tiene que justificar sus acciones y resultados ante otro. M. Bovens, "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", *West European Politics*, 33 (2010), p. 2 ([http://www.uu.nl/SiteCollectionDocuments/REBO/REBO\\_USBO/REBO\\_USBO\\_OZZ/Bovens/Bovens.two%20concepts%20of%20accountability.webversie.pdf](http://www.uu.nl/SiteCollectionDocuments/REBO/REBO_USBO/REBO_USBO_OZZ/Bovens/Bovens.two%20concepts%20of%20accountability.webversie.pdf))

deseable eliminar la discrecionalidad del agente, pues aumenta la eficacia y eficiencia de los servicios públicos y su inexistencia provocaría una maquinaria que produjera servicios en serie, controles centralizados y rigidez. En otras palabras, existe un *trade-off* entre efectividad e incentivos para la corrupción.

También hay otro intercambio entre la corrupción política y la burocrática, dependiendo de qué decisiones pueden tomar burócratas y políticos, respectivamente: reducir la discrecionalidad de los burócratas por medio de reglamentos y leyes aumenta las oportunidades de corrupción política durante el periodo en el que se está creando la nueva legislación; mientras que aumentar la discrecionalidad del burócrata incrementa la posibilidad de corrupción al ejecutar las leyes.

Con el modelo de Klitgaard se infiere que a mayor ineficiencia en la regulación, mayor probabilidad de corrupción, pues si los servicios públicos están mal administrados y no existen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas es más fácil para los agentes incurrir en prácticas corruptas y mientras que para los principales es más complicado percibirlos. De esta forma, la corrupción genera beneficios económicos a corto plazo, pero eventualmente erosiona la confianza social lo que obliga a los ciudadanos a entrar en juegos de conflicto y no de cooperación –esto, posteriormente, aumenta los costos de transacción.<sup>26</sup>

El dilema del prisionero ilustra por qué es importante mantener la confianza interpersonal en un régimen democrático: en este juego no cooperar (en este caso, no seguir las reglas y ser corrupto) arroja más beneficios que hacerlo, sin embargo, cooperar da mayores beneficios en conjunto (si nadie es corrupto, no hay pérdidas para todos y ganancias para unos cuantos). Si ambos jugadores deciden no cooperar –la estrategia dominante, en este caso– todos están peor y no se alcanza un óptimo de Pareto. Por lo tanto, si se entiende a la confianza como indispensable para la cooperación y al gobierno como

---

<sup>26</sup> En todos los países, pero en particular en democracias en consolidación, como México, la corrupción mina la confianza de los ciudadanos en sus regímenes y, como resultado, los deslegitima. Para más información sobre la corrupción en democracias incipientes véase M. A. Seligson, *op. cit.*

una gran red de cooperación social, la corrupción no es más que “una forma de defección que se desvía de las reglas y normas de la cooperación social”.<sup>27</sup> La teoría de juego dice que una vez que un jugador decide no cooperar, los demás también decidirán no hacerlo –la estrategia *tit-for-tat*. Lo mismo sucede con la corrupción: cuando un individuo se adentra en prácticas corruptas, otros también lo harán, reforzándolas.

Lo anterior se demuestra con alguno de los dos modelos típicos de corrupción gubernamental el pago de impuestos o las tareas de policía. Utilizaré el ejemplo del pago de impuestos. En este caso, el ciudadano compara los costos y beneficios de mentir en sus ingresos contra las probabilidades de ser descubierto y sancionado y el gobierno establece una probabilidad de auditoría para el contribuyente (muchas veces ligada a su historial). El auditor que acepta un soborno corre el riesgo de ser detectado, pero, dado que los costos de vigilar al auditor son altos (sin mencionar la complicada tarea para dar salida al dilema de quién vigila al vigilante con las complicaciones de diseño institucional que esto conlleva), el gobierno debe utilizar sus recursos de la mejor manera sentido costo-eficiente, debe generar mecanismos de vigilancia funcionales y elegir sanciones que, de hecho, se implementen.<sup>28</sup> Por tanto, los individuos propensos a la corrupción compararán los beneficios esperados con el costo de ser detectados. La corrupción sigue el mismo modelo que la evasión de impuestos, con la diferencia de que es multilateral, no unilateral: en la corrupción, ambas partes deben persuadirse mutuamente de que coludirse y compartir información sin revelarla a un tercero es benéfico para ambos.

En una transacción corrupta, los participantes tienen incentivos para evitar ser detectados pues usualmente ambos están cometiendo un acto ilegal. Pero probar que esto ha ocurrido resulta costoso, aún cuando existan indicios de corrupción. La premisa a la teoría de la agencia no es simplemente que los individuos responden a los incentivos, sino que los

---

<sup>27</sup> J. S. You, *op cit.*, p. 25.

<sup>28</sup> M. Polinsky y S. Shavell, *Corruption and Optimal Law Enforcement*, Working Paper, Núm 128, Stanford Law School, 1999, p. 4.

contratos deben reflejar los costos de que los agentes se comporten como el principal quiere.<sup>29</sup>

A partir del modelo de Klitgaard y del enfoque agente-principal es posible identificar ciertos factores que determinan la corrupción además de los mencionados en su ecuación:

1. **Proximidad de la dependencia encargada de recibir los pagos con quien los realiza.** Es decir, entre más intermediarios haya entre quien recibe el pago y su destino final, habrá más probabilidad de corrupción.
2. **Participación.** Los ciudadanos deben utilizar la información que posean.
3. **Transparencia.** Debe existir tanto al interior como al exterior de la organización, porque sin ella la participación de la ciudadanía no tendrá ningún fundamento, es decir, será una participación a ciegas,<sup>30</sup> y los tomadores de decisiones no sabrán cuáles son los cambios que se requieren.
4. **Inequidad.** Los que tienen acceso al poder y la riqueza, las aumentan y se hacen más fuertes en sus posiciones evitando la redistribución del ingreso.
5. **Cultura.** De acuerdo con esta variable, la corrupción es más común en las culturas que dan mucho valor a los logros económicos, pero en donde los individuos no tienen los medios legales para alcanzar esta meta.<sup>31</sup>

Ahora bien, aunque se arguye que la corrupción puede disminuir si se crean nuevos contratos a partir en los que se tomen en cuenta los costos de transacción, pero es obvio que la corrupción “no puede apoyarse en contratos legalmente coercionables si existen agentes corruptos”<sup>32</sup> que están en un juego que se repite un número indefinido de veces. El modelo de agente principal propone soluciones implementadas de arriba abajo que permitan alinear

---

<sup>29</sup> C. Prendergast, “What Trade-Off of Risk and Incentives”, *The American Economic Review*, 90 (2000), p. 421.

<sup>30</sup> A. Gratto, *et alt.*, *Mitigating Corruption in New Public Management*, Cornell University, 2002, p. 9 (<http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/Corruption.pdf>).

<sup>31</sup> Esto le sucede a países como Rusia, Corea del Sur y Turquía. (*Ibid.* p. 10).

<sup>32</sup> R. Bowles, "Corruption" en B. Bouckaert and G. de Geert (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics Vol. V, The Economics of Crime and Litigation*, Cheltenham, 2000, p. 473.

el interés del agente con el interés del principal por medio de incentivos (como salarios, daño a la reputación y introducción de competencia al interior del gobierno, etc.).<sup>33</sup>

## GANANCIAS Y CORRUPCIÓN

“En términos de crecimiento económico, lo único peor que una sociedad con una burocracia rígida, sobre-centralizada y *deshonesta*”, dice Samuel Huntington, “es una burocracia rígida, sobre-centralizada y honesta”.<sup>34</sup> Se acepta que, en algunas ocasiones, los sobornos evitan la parálisis de la burocracia pero no por esto aumentan la eficiencia del sistema, pues los costos de la corrupción aumentarán los costos de transacción porque se requerirá destinar recursos para las prebendas y sobornos; la corrupción institucionalizada introduce nuevos costos de transacción (se debe negociar, monitorear y hacer cumplir los acuerdos ilícitos y, además, asegurarse que no sean descubiertos). Además, como la corrupción conlleva necesariamente el uso arbitrario del poder de cierta autoridad, aumenta la incertidumbre.<sup>35</sup>

Otra ventaja, al menos en apariencia, de la corrupción es que es tan buen mecanismo para monitorear proyectos como cualquier otro; en este sentido, el proyecto que maximiza beneficios generará los mayores sobornos y, por tanto, tendrá mayor probabilidad de ser el proyecto ganador. Esta perspectiva sugiere que la corrupción eficiente, pero deja de lado otros valores imperativos en el sector público como equidad, justicia e igualdad (por poner un ejemplo, la corrupción, aunque fuera eficiente, no ayuda a la redistribución del ingreso). También hay quien sostiene que la corrupción puede ser benéfica pues los funcionarios

---

<sup>33</sup> Los salarios son un incentivo para evitar o promover la corrupción, ya que si un funcionario gana más de lo que ganaría en otro puesto y sabe que si comete un acto ilícito será despedido, evitará hacerlo; además, una explicación a la corrupción son los bajos salarios de los funcionarios. Otro incentivo es la reputación de los funcionarios, sin embargo, en países como los latinoamericanos, los funcionarios públicos gozan de un prestigio discutible. Finalmente, la introducción de competencia dentro del gobierno ataca la variable monopolio en la ecuación de R. Klitgaard, permitiendo reducir la corrupción. Cfr. Klitgaard, que sostiene que, *ceteris paribus*, un incremento en los salarios no disminuirá la corrupción. (*Op cit.*, p. 77.)

<sup>34</sup> *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 69.

<sup>35</sup> S. P. Lanza, “The Economics of Ethics: The Cost of Political Corruption”, *The Connecticut Economy Quarterly*, 2004, p. 3.

corruptos que responden a sobornos por sus servicios trabajarán mejor y más rápidamente. Sin embargo, incluso desde esta perspectiva apologética de las ventajas de la corrupción, es mejor que no exista corrupción para no inflar los costos de transacción.

Una de las consecuencias de la corrupción es que limita los mercados y disminuye la eficiencia: las empresas con conexiones políticas no conocen bien sus costos y asumen riesgos innecesarios pues están, en mayor o menor medida, protegidas de manera privilegiada de la competencia y hasta del mercado.<sup>36</sup> La corrupción también modifica la distribución de recursos hacia proyectos que pueden generar mayores beneficios ilícitos; esto, a su vez, aumenta la desigualdad social pues los recursos ya no están en donde más se necesitan, sino en donde generan más utilidades.

R. Bowles propone un modelo económico de corrupción hacia adentro en el que, a diferencia del de Klitgaard, analiza los costos y beneficios de cada una de las partes para adentrarse en prácticas corruptas. Según él, la corrupción se puede describir como  $(1-p)(R*S)*p(C+S)>0$ .<sup>37</sup> Es decir, un ciudadano tiene una renta dada (R); esta renta puede ser de cualquier tipo. El funcionario público está en una posición de que esta renta sea o no otorgada al ciudadano. A cambio de un soborno (S) el burócrata promete permitirle disfrutar de esa renta. Ambos deben considerar la probabilidad (p) de ser descubiertos y los costos en forma de sanciones que esto conllevaría (castigos y multas para el ciudadano y castigos, multas, pérdida de la antigüedad y derechos escalafonarios del funcionario). Este modelo sólo funciona si las preferencias son sinceras, pues de otra forma el ciudadano podría estar poniendo a prueba al funcionario y se puede aplicar siempre que tanto el ciudadano como el funcionario tengan mayores utilidades con él que sin él. Esta condición se satisface sólo si el ciudadano está dispuesto a pagar al funcionario lo que el funcionario pide.

---

<sup>36</sup> Es el llamado *moral hazard*: cuando una persona u organización sabe que los costos de sus errores serán asumidos, al menos parcialmente, por alguien más (el gobierno, una aseguradora, etc.) tiene un menor incentivo para evitar incurrir en riesgos.

<sup>37</sup> R. Bowles, *op cit.*, p. 462 y ss.

De este modelo se concluye que aumentar las multas para los ciudadanos reducirá la corrupción porque aumenta los costos de detección y reduce el beneficio neto que se obtiene de ella: el límite inferior del ciudadano disminuye, mientras que el límite superior del funcionario permanece constante. Sucede lo mismo si se aumenta la severidad de los castigos. En este modelo el soborno está indeterminado, sin embargo, si el ciudadano o el funcionario pueden elegir con quién coludirse esto cambia: los precios de la corrupción eventualmente llegarían a niveles competitivos lo que aumentaría el costo de la corrupción, pues provocaría un aumento en la búsqueda de información y, con él, aumentaría también la probabilidad de ser sorprendidos.

A pesar de la existencia de éste y otros modelos, cuantificar la corrupción es complicado por su misma naturaleza: los que la llevan a cabo buscan que no se conozca, mucho menos se cuantifique, para evitar sanciones.<sup>38</sup>

## ÉTICA Y CORRUPCIÓN

La corrupción debe estudiarse desde una perspectiva económica pero también desde la ética: la ética busca que el hombre sea racional y la economía asume que el hombre es racional para aplicar sus modelos y que el progreso consiste en reemplazar perspectivas irracionales por racionales.<sup>39</sup> El individuo es, entonces, una suma de valores basados en su propia conciencia y en la conciencia colectiva para determinar qué puede ser considerado como “bueno” y qué como “malo”. Una vez que se han creado estas normas de conducta o valores humanos parece que la cuestión está resuelta y para gozar de los beneficios de la vida en sociedad bastará con apegarse a esas normas. El problema radica en que los valores

---

<sup>38</sup> S. P. Lanza, *op cit.*, p. 7.

<sup>39</sup> I. Peaucelle, “Corruption”, *International Encyclopedia of Public Policy Governance in a Global Age*, Londres, Routledge, 2003, p. 1. [disponible en: <http://www.cepremap.cnrs.fr/~peaucell/corruption.pdf>].

cambian y, según Nietzsche, viven, crecen, se reproducen y mueren con diferentes sociedades.<sup>40</sup>

El análisis de la corrupción es un análisis de costos, beneficios y probabilidad, pero también de valores, necesidades, inequidad, responsabilidad individual y colectiva. Un agente será corrupto si la corrupción maximiza su utilidad; esta utilidad, sin embargo, no está sólo afectada por recompensas monetarias, también por la ausencia o presencia de los costos morales de llevar a cabo actividades corruptas.<sup>41</sup> La ética utilitaria concibe al individuo como maximizador de la utilidad al buscar el gozo y evitar el dolor: la suma de los placeres menos las penas. En la búsqueda de estos fines todos los medios son válidos: la ética individual se opone al interés colectivo; la libertad se enfrenta con el bien común. Es también indispensable considerar que los gobiernos son “beneficiarios de las personas, pero no están controlados por ellas”.<sup>42</sup> En este sentido, los funcionarios públicos deben respetar la confianza que los ciudadanos han depositado en ellos al hacer suyo el *ethos* del servicio público; para que lo interioricen se requiere de socialización de valores e incentivos en las instituciones. Son también las instituciones, formales e informales, las que permiten diferenciar el comportamiento utilitarista de los actos corruptos. Éticamente, se puede definir a la corrupción como una desviación del juicio ético sobre la situación de las entidades sociales, es decir, de los individuos y los grupos que los forman.

Los individuos, por lo tanto, determinan su función de utilidad individual tomando en cuenta un conjunto de aspectos ético-culturales que la perspectiva económica no toma en cuenta. Entre estos aspectos destacan la estima social de los burócratas, la concepción del gobierno, la valoración de la honestidad y aversión a la deshonestidad, la religión, la estima de los bienes materiales e, incluso, el desarrollo económico de la sociedad en general, pues

---

<sup>40</sup> *Beyond Good and Evil*, trad. al inglés de Ian Johnston, texto electrónico ([http://www.mala.bc.ca/~johnstoi/Nietzsche/beyondgoodandevil\\_tofc.htm](http://www.mala.bc.ca/~johnstoi/Nietzsche/beyondgoodandevil_tofc.htm)), §187.

<sup>41</sup> E. Hauk, y Maria Saez Marti, *On the Cultural Transmission of Corruption*, Working Paper, Universidad Carlos III, 1999, p. 15.

<sup>42</sup> M. E. Warren, “Democracy Against Corruption”, presentado en la *Conference on the Quality of Government*, Götterburg, 2005, p. 3

una vez que se cubren en cierto grado estándares de calidad de vida, educación, salud y acceso despersonalizado a los servicios básicos los actos corruptos no sólo son moralmente reprobados, sino innecesarios.

El mismo Klitgaard reconoce que es necesario aumentar los costos morales de la corrupción. Esto sólo se puede lograr a partir de la socialización, pues, siguiendo a Adam Smith, los valores de la sociedad son los valores del individuo pues éste los interioriza a partir del *espectador imparcial* y los reconoce como propios.<sup>43</sup> Por medio de la simpatía y de la construcción mental de un espectador imparcial formula teorías de la conciencia, del juicio moral y de las virtudes. La conciencia colectiva es el máximo juez del comportamiento individual: lo que repruebe será reprobado por el individuo. La única manera entonces de aumentar los costos morales de la corrupción es a partir de la educación: se debe enseñar a los futuros clientes, agentes y principales que el servicio público requiere de conocimiento técnico y de un *ethos* particular, ética incorruptible y moral intachable. Éticamente, por tanto, la corrupción es un fenómeno más complejo que un problema económico, pues involucra todas y cada una de las esferas del hombre, tanto en su vida privada como en su vida pública y es mucho más difícil –acaso imposible- de cuantificar.

Es indispensable que la burocracia se no convierta en una cleptocracia, ya que una vez que existen los incentivos para la corrupción ésta se auto-perpetúa y, eventualmente, el gobierno empezará a atraer a ciudadanos sin ningún interés en el bien público, sino enfocados a sus propios beneficios.<sup>44</sup> Esto se opone completamente a la noción de que el burócrata público y el político deben valorar la justicia y el bien común al menos tanto como los empleados privados –pero idealmente, deben valorarlos más.

---

<sup>43</sup> R. Klitgaard, *op. cit.*, P. 90. Confrontar con A. Smith, *Teoría de los sentimientos morales*, trad. de Edmundo O’Gorman, México, FCE, 2004 y Joseph Cropsey, “Adam Smith” en Leo Strauss y Joseph Corpsey (comps.), *Historia de la filosofía política*, trad. de L. García, et al., México, FCE, 2004, p. 598.

<sup>44</sup> T. Besely, *Principaled Agents? The Political Economy of Good Government*, New York, Oxford, 2006, p. 11. En el mismo sentido, Huntignton escribió que si en un país hay más oportunidades políticas que económicas, los ciudadanos entrarán al gobierno para hacer dinero únicamente. (*Op cit.*, p. 313 y ss).

La corrupción funciona como un impuesto regresivo que quita un mayor porcentaje de su salario a los que ganan menos –como muestra el caso mexicano, donde en los hogares con un salario mínimo gastan hasta el 18% de su ingreso en corrupción.<sup>45</sup> La corrupción gubernamental, además, daña la gobernanza,<sup>46</sup> pues impone restricciones que el principal debe tomar en cuenta cuando trabaja con agentes; él debe entonces aceptar la corrupción o prevenirla. Ambas estrategias son costosas. El principal puede o no encontrar benéfico buscar prevenir la corrupción, pero, específicamente, en los gobiernos democráticos es indispensable que lo haga, de otra forma dejarían de serlo, pues muchos ciudadanos serían excluidos de la toma de decisiones o provisión de servicios públicos porque, a pesar de ser gratuitos, no poderlos pagar. Por lo tanto, es posible concluir, como bien apuntan A. Doig y S. Riley, que “la democratización es por tanto necesaria, mas no es condición suficiente para la reducción de la corrupción”.<sup>47</sup>

Ahora bien, siguiendo la lógica económica, el esquema de incentivos ideal para evitar la corrupción es una combinación de sanciones con planes individualizados ligados al desempeño.<sup>48</sup> Como expondré más adelante, los sistemas de evaluación del desempeño son efectivos para aumentar la eficiencia y reducir la corrupción, pero también presentan ciertas desventajas, especialmente cuando es difícil medir el desempeño individual o cuando hay metas que se contraponen, pues los agentes reaccionan ante los incentivos establecidos. Si

---

<sup>45</sup> Con datos de la *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007* ([http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/Presentación\\_INCBG\\_2007.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/Presentación_INCBG_2007.pdf))

<sup>46</sup> De acuerdo con el Banco Mundial, *gobernanza* es sinónimo de *buen gobierno* (en sus documentos oficiales y sitio web, traducen del inglés *governance* como *buen gobierno*). Para simplicidad del argumento, utilizaré la definición del mismo Banco entendida como las tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad se ejerce para el bien común; esto incluye i) al proceso por medio del cual se elige, supervisa y reemplaza a las autoridades, ii) a la capacidad del gobierno para administrar sus recursos e implementar políticas acertadas y iii) el respeto que los ciudadanos y el Estado muestran a las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales que se establecen entre ellos. Usaré los términos gobernanza, buen gobierno y gobernabilidad indistintamente. (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTAPRENDIZAJE/EXTWBIGOVANTCORINSPA/0,,contentMDK:20779977~menuPK:1745308~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1745286,00.html#governadilidad>)

<sup>47</sup> “Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries”, en *Corruption: Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, p. 60.

<sup>48</sup> D. Sappington, “Incentives in Principal-Agent Relationships”, *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (1991), Núm. 5, p. 55.

algunas de las actividades no pueden ser monitoreadas, otorgar incentivos a aquellas que sí pueden serlo cambia la distribución de esfuerzo del agente, pues se concentrará sólo en las tareas por las que está siendo pagado y abandona las otras.<sup>49</sup>

Sin embargo, estos sistemas de incentivos económicos necesitan complementarse con medidas “morales”, pues se requiere un cambio en la conciencia colectiva por medio de educación cívica para transmitir valores que privilegien la honestidad especialmente de los funcionarios públicos, aunque no sólo de ellos. Otra opción para promover la ética dentro de las burocracias gubernamentales es la creación de códigos de ética; el problema con éstos es que además de mejoras técnicas, se requiere de un cambio organizacional y, agregaría yo, de un todavía más complicado cambio cultural en los funcionarios y los ciudadanos.

Esto permite concluir que la corrupción es un fenómeno que no sólo tiene que ver con la racionalidad y la maximización de utilidad, sino con el tiempo y espacio en el que sucede y con la psicología individual, pues es “resultado de una sociedad que funciona con un sistema que nos es el apropiado”.<sup>50</sup> Existen países como la India donde hay conflictos entre las tradiciones y la ley porque se acostumbra a dar regalos como símbolo de interés compartido; no existe una frontera clara entre un regalo por interés genuino o uno que obligue a devolver el beneficio por medio de acciones al interior del gobierno que, de no ser por el regalo recibido, no se hubieran realizado.

#### IMPACTO DE LOS CONCEPTOS DE CORRUPCIÓN EN LAS POLÍTICAS ANTI-CORRUPCIÓN

Aunque no existe una definición compartida de corrupción, existe consenso sobre las consecuencias nocivas que tiene sobre la vida democrática. De ahí que la lucha anti-

---

<sup>49</sup> Véase B. J. Asch, “The Economic Complexities of Incentive Reforms”, en Klitgaard, Robert y Paul Charles Light (eds.), *High-Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*, Rand Corporation, 2005, p. 309 y E. Fehr y K. Schmidt, *Fairness and Incentives in a Multi-Task Principal-Agent Model*, Discussion Paper Series Núm. 4464, Centre for Economic Policy Research, Londres, 2004, p. 16.

<sup>50</sup> G. Haro, “La lucha contra la corrupción en México”, *Serie de Documentos de Reuniones Internacionales No. 2*, CLAD, España, 1998. (Disponible en <http://www.clad.org.ve/haro.html>)

corrupción sea quizá el tema más importante de la segunda generación de reformas administrativas. En una lectura de la moral individual, dice J. Reyes Heróles, “bastaría con forjar hombres de acero, incorruptibles, para que las cosas cambiaran. Pero el mundo está morado por hombres comunes. Un recetario sustentado en la vida de los ángeles sirve de poco”.<sup>51</sup> Por eso es indispensable acotar esta conducta a partir de un buen diseño de políticas públicas de combate a la corrupción.

La principal limitación de los modelos presentados es la dificultad de obtener datos empíricos para probarlos. Se requiere información sobre la corrupción pero si algo queda claro, es que la corrupción es un juego cooperativo privado, sólo entre algunos actores que tienen incentivos para mantenerlo en secreto. En la hechura de políticas, esta limitación se traduce en dos problemas: desde una perspectiva analítica es imposible realizar estimaciones sobre la corrupción y diagnosticar el problema con exactitud; desde una perspectiva normativa, como no se pueden probar los modelos, entonces tampoco se pueden definir las causas de la corrupción (si no se demuestra que la corrupción es resultado de mayor discrecionalidad o menos rendición de cuentas, la implementación de medidas que reduzcan la discrecionalidad y aumenten la rendición de cuentas pueden o no tener ningún impacto en los niveles de corrupción).

El modelo agente-principal y las explicaciones a nivel macro sugieren que las medidas de combate a la corrupción deben intentar cambiar las reglas del juego para darle más información al principal sin antes modificar el comportamiento del agente. El diseño institucional debe anticiparse al agente y reducir el número de tareas, instituciones o comportamientos en donde pueda haber corrupción. Estos esquemas también sugieren reducir la asimetría de información entre agente y principal, usualmente por medio de monitoreo; esta medida, empero, tiene que ser cuidadosamente planeada para que no cueste más que la corrupción misma. Como ejemplo basta asomarse a la estrategia de combate a la

---

<sup>51</sup> *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México, IFAI, 2008, p. 8.

corrupción que promueve el Banco Mundial que sigue este enfoque a partir de dos líneas de acción: la primera surge de que infiere que la corrupción es causada por instituciones débiles y políticas mal diseñadas, por lo que deben mejorarse (el enfoque arriba-abajo); esta línea es resultado directo de la necesidad del Banco de despolitizar la corrupción para ponerla en su agenda y constituirse como el prestador de recursos y asistencia técnica a los gobiernos que se lo soliciten. La segunda estrategia va en distinto sentido: promueve la movilización de actores no gubernamentales. El Banco ha recomendado desregulación, liberalización de mercados, privatización, leyes financieras y fiscales, etc., tiene préstamos e inversiones de asistencia técnica para los países que requieran financiar estas reformas e imparte talleres a los llamados "agentes de cambio", encargados de implementar las políticas anti-corrupción en sus países.

Después de lo expuesto, se puede concluir, primero, que no existe consenso sobre qué es corrupción principalmente porque depende los valores de la sociedad que se evalúe; lo que en algunos lugares o épocas es considerado como corrupción, en otros es ayuda familiar indispensable. Un segundo punto es que la corrupción no es un fenómeno homogéneo y tiene muchas aristas por lo que no puede reducirse simplemente a sobornos o nepotismo, pues se perderían otras dimensiones del problema (conflicto de interés, extorsión o captura del Estado). Como resultado directo de las incapacidad para crear un concepto compartido de corrupción, la estrategia de lucha anti-corrupción promovida por el Banco Mundial ha probado ser efectiva sólo en algunos contextos; la efectividad de las herramientas de combate a la corrupción no válidas para todos los países y no concluyen que las políticas recomendadas serán efectivas en diferentes contextos. La implementación de reformas anti-corrupción idénticas, no arrojará los mismos resultados porque la corrupción es un fenómeno cultural y no sólo económico. Finalmente, la multitud de definiciones de corrupción y su naturaleza de secrecía dificultan su medición, por lo que las políticas anti-corrupción se enfrentan a un triple problema: no hay una definición

compartida, las estrategias que se promueven no funcionan siempre y, como se verá en el siguiente capítulo, no hay mediciones puntuales de corrupción.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Para más información al respecto, véase C. Klein y F. L. Leeuw, *Measuring and Explaining Variance between Anti-Corruption Policies*, presentado en la EES Conference- Working Group Realist Evaluations, Lausanne, Octubre de 2000 (disponible en [http://cjpe.ca/distribution/20001012\\_klein\\_haarhuis\\_carolien\\_leeuw\\_1\\_frans.pdf](http://cjpe.ca/distribution/20001012_klein_haarhuis_carolien_leeuw_1_frans.pdf)).

## CAPÍTULO II HERRAMIENTAS PARA MEDIR LA CORRUPCIÓN

Con los esfuerzos de instituciones como el Banco Mundial, Transparencia Internacional y sus capítulos locales, la medición y el combate a la corrupción se convirtieron en asunto de relevancia nacional e internacional y los países iniciaron la implementación de políticas anti-corrupción. Estos mismos organismos diseñaron indicadores de experiencias de corrupción o percepciones; estas herramientas de medición son relevantes para la propuesta de un modelo de evaluabilidad de políticas anti-corrupción porque algunos países las utilizaron como diagnóstico para medir su efectividad; es decir, ante la carencia de diagnósticos casuísticos enfocados a la medición de corrupción en países o sectores atendiendo sus características particulares, se realizaron grandes encuestas que fueron más prestigiosas entre más países incluyeran (sin importar que estos países no fueran siquiera comparables entre sí). En el caso de México, como describiré más adelante, las ideas permearon la administración pública federal pues con la alternancia de partidos en la Presidencia de la República se esperaba que mejorara la calidad de los servicios públicos y disminuyera la corrupción. Sin embargo, las herramientas utilizadas para medir la corrupción tienen limitaciones, entre las que destacan que no todas tienen el mismo concepto de corrupción, así que su objeto de estudio varía, y que no permiten comparar los niveles de corrupción antes y después de la implementación de las políticas, por lo que no son una herramienta de diagnóstico o de evaluación confiable.

En este capítulo analizaré las principales herramientas de medición de corrupción y sus vínculos con las políticas de combate a la corrupción. Examinar las diferentes

herramientas que se han utilizado para medir la corrupción, permitirá pintar un panorama general del punto de partida y de los objetivos de las políticas anti-corrupción. Permitirá también explicar por qué las mediciones son inadecuadas tomando en cuenta varios factores, en particular la incapacidad para distinguir contextos político-institucionales diferentes entre los países, pues los mismos parámetros y herramientas de combate a la corrupción no pueden aplicarse mundialmente sin hacer distinciones, como han hecho hasta ahora Transparencia Internacional y el Banco Mundial.

En el capítulo anterior sostuve que la corrupción es un fenómeno económico, pero también moral y cultural. El problema para medir la corrupción resulta de no poder definirla puntualmente y abarcar todas sus aristas. Entonces, ¿cómo debe medirse? Hasta este momento, la tarea se ha intentado desde dos miradores: por datos duros (dinero gastado en corrupción, número de sobornos ofrecidos, cantidad de extorsiones sufridas) o por percepciones. Los primeros son poco confiables, porque como la corrupción generalmente se ve rodeada por secrecía e ilegalidad, los encuestados no contestarán fielmente cuánto han gastado en corrupción o el número de actos corruptos en los que han participado. En cambio, los indicadores de percepción tienen el problema contrario: todos dan su opinión basada en observaciones informales (experiencias y anécdotas) e integran otras variables (como su percepción en general sobre el gobierno) que sobreestiman los niveles de corrupción.

Ninguno de los dos tipos de indicadores mide la corrupción, sino hechos asociados a ella que se espera estén estrechamente relacionados: dinero gastado en sobornos, tiempo, percepción sobre el sistema político en general, mecanismos de rendición de cuentas, la existencia de una prensa libre, etcétera. Los índices de corrupción han recibido mucha atención de investigadores, medios de comunicación y hacedores de políticas. Usualmente se interpreta a estos índices como medidas de experiencias de corrupción (la corrupción se entiende como experiencia). La idea detrás de los índices es que la corrupción tiene

correlación entre los diferentes niveles y áreas de gobierno, por lo que las encuestas a la población general, expertos y ejecutivos de negocios, miden lo mismo. Las encuestas para levantar los índices sufren de los mismos problemas que cualquier encuesta: que se haya encuestado una parte representativa de la población, que se haya respondido a la pregunta contestada y las respuestas sean verdaderas. Tienen además problemas en su diseño:

- No están diseñados para hacer comparaciones a través del tiempo con el mismo país porque hay cambios en la metodología, se incluyen nuevos países y fuentes y se usan los mismos datos por hasta tres años. Además, aunque los programas de combate a la corrupción hayan sido efectivos, las percepciones pueden estar “contaminadas” por algún escándalo político o por utilizar por varios años las mismas fuentes las percepciones podrían no estar actualizadas;
- Los valores morales de cada individuo también se relacionan con su forma de responder: pueden percibir que hay mucha corrupción si tienen un estándar muy alto, mientras que alguien con una cultura distinta, puede calificar al mismo país como menos corrupto.
- Las encuestas a expertos pueden no ser representativas porque usualmente son ciudadanos que viven fuera de los países sobre los que se les cuestiona, por lo que en muchas ocasiones no tienen una perspectiva actual de lo que sucede y sus respuestas están influenciadas por la opinión que tengan del gobierno en turno. Además, los expertos pueden hacer una especie de *group thinking* ya que tienen valores similares y comparten una definición de corrupción que puede o no ser la misma que la que tienen la mayoría de los habitantes del país en cuestión;
- El problema con las encuestas sobre la prevalencia de corrupción en su país es que usualmente no tienen experiencia con la corrupción en otros países, que les permita compararlas (a diferencia de los expertos que comparan a sus países con el país sobre el que se les encuesta);

- TI, por ejemplo, sostiene que al utilizar encuestas que recogen opiniones de expertos y ciudadanos locales, se elimina este sesgo (para que este argumento sea cierto, las opiniones de expertos y ciudadanos tendrían que ser en direcciones opuestas y de la misma magnitud).
- La dificultad anterior es resultado de que no existen unidades de corrupción; sabemos que para medir distancia existen metros y centímetros, para medir masa hay toneladas y kilogramos y comprendemos la relación entre esas unidades, sin embargo, para medir corrupción no hay una unidad compartida. En ocasiones se utiliza una moneda (el dólar) para medir algunas de sus manifestaciones (sobornos), pero esa unidad no se puede utilizar para medir al fenómeno integralmente.
- Finalmente, que no permiten la comparación entre países, pues no son siempre los mismos los que aparecen en el ranking.

Aunque se lograra superar esos obstáculos y se diseñara una mejor herramienta, no podría aplicarse sino a un puñado de países con características culturales similares para que arrojará resultados comparables; por ejemplo: en Bengala es aceptado utilizar las redes sociales en beneficio personal, incluso en la esfera pública; en China el *guaxani* consiste en intercambiar regalos por favores dentro de reglas implícitas y expectativas mutuas; en la URSS el *blat* permitía superar los cuellos de botella en la escasez de alimentos y materia primera.<sup>53</sup> En el caso de los Estados africanos, la administración pública no es una esfera independiente de la vida personal de los funcionarios; al contrario, se considera como un recurso privado. El nepotismo y corrupción son aceptables porque el Estado y la sociedad civil no se entienden como esferas separadas. En estos casos, la corrupción, más que una patología político-burocrática que atenta contra el poder del Estado, es parte de él. Regreso

---

<sup>53</sup> Para más información sobre diferentes concepciones y prácticas de corrupción, véase L. Huber, *Una interpretación antropológica de la corrupción*, Lima, 2005.

a que las mediciones son inadecuadas porque no distinguen contextos y necesidades diferentes entre los países.

Estos ejemplos ilustran que el enfoque normativo y “universal” que hasta ahora ha dominado los estudios sobre corrupción ha sido incapaz de acomodar variaciones culturales e históricas sobre el desarrollo de los Estados. En buen parte porque se deriva de la teoría de la elección racional y de esquemas agente-principal que basan sus explicaciones sólo en incentivos económicos. Este enfoque, en gran medida, se ha fortalecido por el papel del Banco Mundial del que antes hablé. Se han dejado de lado estudios históricos y sociológicos que expliquen las funciones sociales de la corrupción, por ejemplo, al permitir el ingreso a grupos que, de otra forma, estarían totalmente excluidos de algunas actividades del Estado. Sin embargo, es cierto que el caso contrario es igualmente absurdo: la cultura, por sí misma, no es causa de corrupción. Con el enfoque hasta ahora aplicado, según el informe del Barómetro Global de la corrupción publicado en 2009, son los países más pobres, es decir, los del África sub-sahariana los que más necesitan políticas anti-corrupción, pero son también los que poseen las condiciones culturales más adversas y menos capital económico, técnico o social para implementar estrategias de combate. El enfoque normativo, entonces, no funciona en Estados débiles, incapaces de hacer cumplir las leyes o que carecen de recursos.

Las dificultades para encontrar una definición de corrupción aplicable a contextos políticos y culturales variados y herramientas de medición que arrojen información comparable han evitado que los esfuerzos encaminados a medir la corrupción sean efectivos: las normas de racionalidad occidental de los Estados consolidados se han impuesto a los Estados en consolidación y a aquéllos culturalmente distintos. La imposición de soluciones importadas a partir de la ecuación de Klitgaard (corrupción es igual monopolio más discrecionalidad menos rendición de cuentas) evitan no sólo la discusión y el análisis, sino la identificación de sus causas y medición de sus impactos. En el mismo

sentido, si se parte de que la corrupción es un fenómeno político tanto como ético y económico y que las disposiciones para erradicarla pueden provocar *trade-offs* entre eficiencia y corrupción, lo que en términos de crecimiento económico sería desastroso (en especial en los Estados con un aparato administrativo débil), se sigue que las políticas de combate a la corrupción deben ir acompañadas de herramientas que mejoren la eficiencia administrativa de los gobiernos.

Aunque existen muchos índices de medición de corrupción, todos entran dentro de cuatro grandes grupos:

- 1. Índices de percepción.** Usualmente miden la corrupción de un país, por medio de encuestas realizadas a usuarios de servicios públicos, empresarios u otros "expertos". De éstos, el índice más conocido es el *Índice de Percepción de Corrupción* (IPC) y el *Índice de Fuentes de Sobornos* ambos de Transparencia Internacional.
- 2. Índices de experiencia.** Miden también por medio de encuestas a cuánta corrupción han estado expuestos los ciudadanos, ya sea por el pago de sobornos o tiempos de espera. Ejemplo de éstos es el *Índice de Corrupción y Buen Gobierno* de Transparencia Mexicana.
- 3. Índices híbridos.** Son una mezcla que incorpora índices de percepción y datos duros como el *Índice de Opacidad* de PriceWaterhouseCoopers.
- 4. Indicadores económicos e institucionales.** Estos indicadores no miden la corrupción, sino su opuesto, la gobernanza y la operación mecanismos institucionales que dificultan la existencia de corrupción. De estos índices, el más grande y conocido es el *Índice de Buena Gobernanza* desarrollado por el Banco Mundial.

Algunas anotaciones generales sobre los índices son que, de acuerdo con un estudio realizado por D. Donchev y G. Ujhelyi, existen factores económicos, culturales y políticos

que sistemáticamente alejan las mediciones de percepción de las experiencias; algunas de las variables entendidas como causa de la corrupción, explican que las percepciones de corrupción se mantengan constantes, en particular el desarrollo económico, la religión protestante y, en cierta medida, las instituciones democráticas y el federalismo hacen que un país sea percibido como menos corrupto, aún cuando la experiencia de corrupción es la misma que en otros países sin estas características. Es decir, si un país posee factores que se han identificado como causas de corrupción, tendrá una mayor percepción de corrupción, aunque no haya experiencias de corrupción; “percepciones de corrupción distintas”, dicen los autores, “pueden simplemente reflejar diferentes características sustantivas de los países. Al contrario, que dos países tienen percepciones de corrupción similares no significa que tengan experiencias e corrupción similares”.<sup>54</sup>

A nivel individual, datos demográficos como nivel educativo, edad, ingreso y empleo afectan la percepción de la corrupción a la alza. La experiencia personal con la corrupción agrega sólo un punto en una escala de 12 puntos de percepción de corrupción. De la misma manera, la población urbana, joven y educada puede estar más informada y ser más crítica a las acciones del gobierno, por lo que usualmente reportan una mayor percepción de corrupción. A nivel país, los encuestados de democracias estables e industrializadas están más satisfechos con sus burocracias y son más sensibles a escándalos de corrupción. Entre la población más educada también puede suceder que basen sus respuestas en teorías de corrupción: si viven en un país que, según la teoría, tiene ciertas características por las que debería ser más corrupto, entonces su percepción de corrupción será mayor, aunque no tengan ninguna experiencia de corrupción.

Según el mismo estudio, los índices de percepción de corrupción responden al número de hechos corruptos y no al porcentaje de población afectada: diez hechos corruptos

---

<sup>54</sup>, “What Do Corruption Indices Measure?”, Junio 2010, p. 28 y 29 (<http://www.class.uh.edu/faculty/gujhelyi/corrmeasures.pdf>).

en un país de 100,000 habitantes, se reflejarán igual que diez hechos corruptos en un país de un millón de habitantes. Además, los índices de percepción son menos sensibles (en el sentido de *sensitivity*, es decir, la capacidad de reaccionar ante cambios del ambiente) conforme a mayor corrupción; se infiere, entonces, que los índices de percepción darán una medición más acertada en los países menos corruptos.<sup>55</sup>

El problema para conceptualizar corrupción tiene eco en los índices, en particular en las meta-encuestas, como el *IPC*, pues agregan información sobre corrupción entendida de diferentes maneras: algunas de las encuestas que incluyen explícitamente preguntan por las formas de corrupción que las empresas han experimentado, otras son sobre las actitudes o políticas anti-corrupción en general. No hay distinción entre corrupción política y corrupción administrativa. Aunque tanto el Banco Mundial como Transparencia Internacional miden percepciones de corrupción, incluyen una pregunta sobre experiencia: en la Encuesta Mundial sobre el Ambiente de Negocios hay una pregunta sobre el porcentaje de los ingresos pagado de manera no oficial a funcionarios públicos; en el *IPC* se pregunta sobre la frecuencia de los sobornos. Ninguna de estas respuestas tiene efecto en las calificaciones, pues se agrega con otras alrededor de 15 respuestas.

A continuación haré un análisis de estos diferentes tipos de índices, para identificar sus ventajas y desventajas y, posteriormente, explicar cómo se relacionan con las políticas anti-corrupción. Hay otro tipo de medición de corrupción que no considero: el índice de condenas de servidores públicos en las cortes por actos corruptos, pues en México no se ha utilizado ampliamente y, por lo tanto, no se puede tomar esta información para el estudio de caso que realizaré en el capítulo IV.

---

<sup>55</sup> Se estima que por cada desviación estándar (11%) de aumento en la experiencia de corrupción aumenta en menos de media desviación estándar la percepción de corrupción, una diferencia mínima, como la que tienen Finlandia y Austria en la encuesta de la ONU. (*Ibid.*)

## 1. ÍNDICES DE PERCEPCIÓN. EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y EL ÍNDICE DE PAGOS DE SOBORNOS

En la edición 2009 del *Índice de Percepción de la Corrupción*, México obtuvo un puntaje de 3.3, fue el lugar número 89 de un total de 180 países. Somalia fue el último lugar, es decir, el país más corrupto, con una calificación de 1.1 y Nueva Zelanda fue el primero con 9.4. En el 2008, México fue el lugar 72 con 3.6 de calificación. En el 2007, fue el lugar 72 con 3.5 nuevamente. Estos datos obligan a hacer muchas preguntas respecto a este índice: ¿cuáles son las unidades de estas calificaciones?, ¿es México en el 2008 más corrupto que México del 2007 si tuvo una mejor calificación pero el mismo lugar en el ranking de países?

Antes de entrar propiamente en el *Índice* es necesario saber quién lo publica. El *IPC* es elaborado por Transparencia Internacional, una organización de la sociedad civil basada en Berlín con 90 capítulos internacionales fundada en 1993 que se financia con donativos públicos y privados. Su misión, de acuerdo con su sitio web, es crear un mundo sin corrupción entendida como "**el abuso del poder encomendado para beneficios privados**"; para hacerlo ha difundido mundialmente el resultado de sus índices, encuestas y documentos de trabajo al respecto. Para mantener su independencia, TI no se presta a cambios a su misión y sus labores, ni identifica casos de corrupción individual o corporativa.<sup>56</sup>

Una vez explicado el funcionamiento de la organización que elabora el *IPC*, se puede entender cabalmente. El *IPC* es el promedio de varias medidas de corrupción que funciona como un índice de precios y sugiere que la suma de varias medidas de corrupción por diferentes grupos, resultara en una medición precisa de la corrupción. El *Índice* es una encuesta de encuestas realizada con datos relacionados con la corrupción que se obtienen a partir de las percepciones que tienen sobre el tema algunos expertos y empresarios. Es una encuesta de encuestas porque son otras instituciones independientes como el Banco

---

<sup>56</sup> "About us", *Transparency International*. ([http://www.transparency.org/about\\_us](http://www.transparency.org/about_us))

Mundial, Freedom House, Foro Económico Mundial, The Economist Intelligence Unit, el Banco Asiático del Desarrollo, entre otras, las que levantan las encuestas base, mientras que Transparencia Internacional recopila y cruza la información para elaborar un ranking anual. Un requisito para la inclusión de de las encuestas de las fuentes externas es que en sí mismas presenten un ranking entre países y utilicen la misma metodología y definición de corrupción para que los resultados sean comparables. Deben también medir la extensión de la corrupción sin ninguna otra variable, como inestabilidad política o niveles de gobernanza.

A pesar de estos esfuerzos salta a la vista que la "extensión de la corrupción" no es lo mismo para todas las fuentes: algunas miden corrupción sistémica, otras aislada; algunas miden corrupción pequeña, otras corrupción de gran escala; unas miden la frecuencia de la corrupción, otras la cantidad de dinero involucrada. "Agregar mediciones tan disparatados puede exacerbar los sesgos. Estas preocupaciones, además del potencial sesgo introducido por errores de medición llevan a la conclusión de que es poco probable que estas mediciones sean confiables".<sup>57</sup> Con el *IPC*, TI quiere "aumentar el entendimiento de los niveles de corrupción de un país a otro" por medio de datos de percepción de la corrupción. La dificultad surge porque la corrupción se manifiesta de muchas maneras y de muchos tipos. El "grado corrupción" se puede referir a la frecuencia de actos corruptos, cantidad de dinero gastada en sobornos, ganancia de los extorsionadores, ganancia de los privados beneficiados, etc. Por ejemplo, algunas de las fuentes utilizadas en el *IPC*: la información de la encuesta de Gallup se refiere al número de actos corruptos; el reporte de Competitividad Internacional y la Encuesta del Sector Privado, se refieren a la cantidad de sobornos pagados. La *Asian Intelligence Issue*, en cambio, se refiere al daño causado por la corrupción. No es claro qué aspectos de la corrupción mide el *IPC* al agregar todas sus fuentes.

---

<sup>57</sup> T. Thompson y A. Shah, *Transparency International's Corruption Perception Index: Whose Perceptions Are They Anyways?*, mimeo, 2005, p. 7 (<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/TransparencyInternationalCorruptionIndex.pdf>)

La inclusión y exclusión de encuestas provoca que el ranking también se modifique. El índice de percepción de la corrupción se basa en datos de los tres últimos años (por ejemplo, para el ranking de 2009 se tomaron también los datos de 2008 y 2007); esto hace que la calificación de un país, a pesar de los cambios que pudieran haber sucedido en realidad, se mantenga muy estable. El *IPC* se basa en que la corrupción está ahí y que, como está ahí, va dejando huellas que se manifiestan en las percepciones al respecto. Eigen y Transparency International parten de la tesis que sostiene que “*if you want to improve it, you have to measure it*”.

En este índice, la clasificación de países considera solamente en un factor, de por sí subjetivo y difícil de medir: el grado de percepción de la corrupción. Hay, además, movilidad en las calificaciones de los países año tras año, incluso en algunos cuyos gobiernos han tomado medidas específicas para combatir la corrupción; esto dando la impresión de que ninguna acción gubernamental modifica sensiblemente su cálculo y que los esfuerzos en contra de la corrupción casi nunca son suficientes o efectivos.<sup>58</sup> Regreso al caso mexicano: en 1996 México obtuvo una calificación de 3.18 y diez años después, con la alternancia de partidos en el poder y la implementación de programas anti-corrupción como parte del programa de reforma administrativa que puso en marcha Vicente Fox, México tenía una calificación de 3.3; avanzó menos de dos décimas, a pesar de todas las políticas implementadas y un evidente cambio en el contexto político-económico. Lo mismo sucede con prácticamente todos los países: tradicionalmente los primeros lugares son para algún país escandinavo o Nueva Zelanda y en los últimos se encuentran países del África Subsahariana.

Como México, más de cien países están considerados dentro del grupo de alta corrupción. Para aumentar la polémica, los reportes del *IPC* se acompañan de estudios que

---

<sup>58</sup> Aunque la corrupción sea un aspecto que forma parte de un sistema complejo, sus efectos en otros entornos no son del todo obvios, además caeremos en un error al atribuirle a este fenómeno todos los males de la sociedad (J. González, “Midiendo el impacto de las políticas anticorrupción: de las encuestas a la gestión del desempeño”, *Buen Gobierno*, núm. 1, 2006, pp. 40-44).

correlacionan altos niveles de corrupción con pobreza, bajo crecimiento económico, ataque a los derechos humanos y debilidad democrática.<sup>59</sup>

La escala de este índice va del 1 al 10, siendo 1 lo más corrupto y 10 lo menos corrupto y variaciones de hasta 0.3 pueden ser causa de la metodología, pero variaciones mayores a esto se deben, siempre, a cambios en las percepciones de corrupción. Es un índice compuesto que se forma de diversas fuentes; el índice 2008, por ejemplo, contiene trece fuentes, con información recabada por once instituciones. De acuerdo con TI, las comparaciones entre el mismo país se deben hacer tomando en cuenta su calificación, no su posición en la tabla, pues se pueden modificar debido a la inclusión o exclusión de países en el ranking.

La mayoría de las preguntas en las encuestas de percepción son preguntas abiertas, lo que da a los encuestados libertad para dejar ciertos aspectos fuera según sus propias consideraciones. Entonces, una de las más grandes desventajas de este índice es que, en tanto que índice de percepciones, no es una fotografía fiel de la realidad, sino más bien se acerca a una pintura realizada según lo que cada encuestado cree; las percepciones son influidas por factores tales como la educación, los valores y los intereses, de hecho, al menos un estudio demuestra que los índices de corrupción subjetivos, como el IPC, tienen el riesgo de reflejar predisposiciones generales hacia el gobierno en vez de niveles de corrupción.<sup>60</sup> Los índices de corrupción sólo se modifican a mediano y largo plazo; no se modifican en tiempo real, ni dan cuenta de esfuerzos recientes. El problema con la medición es, de nuevo, caer en la trampa de la medición: que como la única forma de medir la corrupción es en encuestas de percepción y experiencia, entonces las políticas anti-corrupción se enfoquen sólo en modificar estas encuestas sin atacar de fondo el problema.

---

<sup>59</sup> En su estudio, C. J. Anderson y Y. Tverdova revelan una relación inversa entre la corrupción y la satisfacción con los sistemas democráticos ("Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies" *American Journal of Political Science*, 47, (2003), pp. 91-109).

<sup>60</sup> S. Van de Walle, *Decontaminating Subjective Corruption Indicators*, presentado en la conferencia titulada 'Ethics and integrity: A transatlantic dialogue', Leuven, Junio de 2005, p. 1-14.

Aunque la definición de corrupción que se utiliza es siempre la misma, la única práctica corrupta que aparece en las encuestas es el soborno, sin tomar en cuenta otras manifestaciones de corrupción. De la misma manera, se mide la corrupción en general y no se distingue entre corrupción política o administrativa o permite identificar si es hecho aislado o sistémico.

Las muestras que se utilizan para la elaboración de este índice presentan dos problemas, primero no son muestras significativas y, segundo, retoman las percepciones de expertos que radican fuera del país, por lo que no necesariamente saben lo que en ese momento sucede en el país que evalúan en materia de corrupción.

En cuanto a sus desventajas, una de las mayores dificultades de este índice es que no permite hacer comparaciones entre países. Lo explico: si en el *IPC* 2008 Dinamarca obtiene una calificación de 9.3 y es el primer lugar del ranking y Somalia se encuentra en el último sitio con 1.0, esto no quiere decir que Somalia sea 9 veces más corrupto que Dinamarca o que Dominica con un índice de 6.0 sea exactamente la mitad de corrupto que Bolivia que tiene 3.0. Varios autores denuncian la complejidad de la variable “grado de corrupción” y las implicaciones de una calificación. Si un país obtiene 3 y otro 6, el primero no será necesariamente el doble de corrupto que el segundo. En pocas palabras, no es tan sencillo establecer las distancias entre países.

Este índice también presenta fortalezas. Una de ellas es que un país sólo puede ser incluido si hay información en al menos tres fuentes (hay países con más fuentes y países con menos, lo que les da una ponderación distinta en cada caso). TI menciona que cada encuesta, por separado, puede ofrecer resultados con sesgos. No obstante, al combinar los datos éstos se eliminan, ya que después de este esfuerzo estadístico queda demostrado que los grados de corrupción percibidos son consistentes entre los diferentes tipos de

entrevistados.<sup>61</sup> A pesar de esto, dice TI que no hay circularidad en las encuestas. Es decir, los nuevos encuestados no se ven influidos por los resultados de índices y encuestas anteriores.

El *IPC* presenta dificultades por partida triple: en primer lugar están las limitaciones inherentes a cualquier indicador de percepción de la corrupción que, sumadas a las deficiencias en la metodología y a una difusión global (que tiende a tener tintes alarmantes y desalentadores) resultan en un escenario indeseable, pero presente: más confusión, descontento y proliferación de cuestiones como las que expliqué, que sólo son producto de malinterpretaciones del poder explicativo del indicador.

Un segundo índice de percepciones que mide la corrupción es el *Índice de Fuentes de Soborno (Bribe Payers Index)*. Este índice mide la corrupción de distinta forma, a partir de la "oferta de corrupción", es decir, la probabilidad de que empresas de países industrializados den sobornos en otros países para hacer negocios.<sup>62</sup> Es publicado también por TI (**sigue la misma definición de corrupción**) y fue realizado por primera vez en 1999, después en 2002, 2006 y 2008. En él se encuestan a expertos empresarios en mercados emergentes y se les pregunta qué tan probable es que las compañías de los siguientes países paguen u ofrezcan sobornos para obtener o mantener un negocio en este país.

Respecto a este índice, vale mencionar que los sobornos eran legales hasta antes de la firma de la convención de la OCDE –ratificada por México en 1999– autorizaba a empresas extranjeras a deducir impuestos por el pago de sobornos.

A pesar de la aparición de algunos índices y mediciones de corrupción, sigue siendo necesario dar respuesta a algunas preguntas. ¿Qué significa decir que hay más corrupción:

---

<sup>61</sup> A. del Castillo, analiza al índice bajo parámetros de validez, precisión y confiabilidad, siendo este último aspecto en donde encuentra mayor fortaleza (*Building corruption indexes. What do they really measure?*, CIDE, México, 2002, pp. 2-6).

<sup>62</sup> Para más información sobre este índice véase [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi)

que la corrupción es más común, que involucra mayores recursos u funcionarios de gobierno de mayor rango?<sup>63</sup>

Es claro también que las percepciones de corrupción pueden mejorar si se modifican o inhiben los medios que enteran a la gente sobre escándalos políticos y casos de corrupción. Sin embargo, aunque los índices pudieran hacer creer que la corrupción está disminuyendo, con esto no se ataca el problema de raíz.

Otra debilidad de los índices anti-corrupción es que ningún país tiene una puntuación perfecta -en el último *IPC* disponible, el de 2009, el país con la mejor calificación, Nueva Zelanda, tiene 9.4. Entonces, ¿qué se pretende lograr con un programa anti-corrupción: que desaparezca o que disminuya? Si es así, ¿cuánto debe disminuir para que el programa sea considerado exitoso?

## 2. ÍNDICES DE EXPERIENCIA. EL ÍNDICE DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO

El índice más representativo para el caso mexicano es el *Índice Nacional de Corrupción* desarrollado por Transparencia Mexicana (capítulo nacional de TI). Este indicador es la primera serie histórica del país en corrupción (existen resultados para 2001, 2003, 2005 y 2007, aunque sólo se midieron los mismos servicios en las dos últimas entregas) y mide las experiencias de **corrupción entendida como solamente como soborno** que han tenido jefes de hogar en 35 trámites y servicios desagregadas por entidad federativa y tipo de trámite o servicio, provisto por los tres niveles de gobierno o por particulares. Entre los trámites y servicios se encuentran el pago del predial, la inscripción a instituciones educativas, conexión de teléfono, liberación de la cartilla militar, recolección de basura, infracciones de tránsito, etc. En esta escala, a diferencia del *IPC*, va de 0 a 100, a menor valor, menor corrupción. Este índice presenta dos problemas: limita la corrupción a la

---

<sup>63</sup> M. Johnston y S. Kpundeh, "The Measurement Problem, a Focus on Governance", *Forum on Crime and Society*, 2 (2002), p. 34.

"mordida" y, como ya mencioné, no ha medido en todas sus entregas los mismos trámites y servicios.

### 3. ÍNDICES DE HÍBRIDOS. EL ÍNDICE DE OPACIDAD

El *Índice de Opacidad* es publicado por PriceWaterhouseCoopers. La primera vez que se publicó fue en 2001, es anual y sirve para identificar las causas y medir los costos y los efectos de los sobornos; específicamente, **mide el impacto de la opacidad (entendida como la falta de prácticas claras, precisas, formales, fácilmente distinguibles y aceptadas)** en los negocios, la economía y el gobierno en 35 países alrededor del mundo. Los países son, según PriceWaterhouseCoopers, representativos geográficamente y son tomados de las divisiones económicas que hace el Banco Mundial (ingreso alto, ingreso medio alto, ingreso medio bajo e ingreso bajo).<sup>64</sup>

El reporte presenta un factor de opacidad compuesto (*Factor O*) para hacer un ranking de países basado en la falta de transparencia en cinco áreas que afectan los mercados de capital: la corrupción, el sistema legal, la política fiscal y macroeconómica, estándares de contabilidad y prácticas regulatorias. Los datos son tomados de 70 fuentes diferentes y, de esas, casi 40 son las mismas para todos los países, por lo que pueden ser comparadas. El *Factor O* es una escala de cero a 150, siendo 0 la máxima transparencia y considera el impacto de la opacidad desde dos perspectivas: como un impuesto oculto y como una prima de riesgo cuando los países se endeudan por medio de bonos o adquieren deuda directamente de los mercados de capital nacionales e internacionales.

Por las áreas que considera, ésta es una herramienta pensada para el manejo de riesgos de los que quieren hacer negocios en alguno de los países estudiados, pues se encuestó a gerentes financieros, analistas de equidad, banqueros y consultores de

---

<sup>64</sup> Véase [http://www.irisprojects.umd.edu/anticorruption/Files/PWC\\_OpacityIndex.pdf](http://www.irisprojects.umd.edu/anticorruption/Files/PWC_OpacityIndex.pdf)

PriceWaterhouseCoopers en dichos países. Su principal desventaja es que presenta sus resultados tomando como base a un solo país, Estados Unidos.

Otro índice de este tipo es el *Barómetro Global de la Corrupción* elaborado también por Transparencia Internacional. El *Barómetro* es una encuesta de opinión que mide experiencia, actitudes y expectativas respecto a los niveles futuros de corrupción en distintas regiones del mundo en seis sectores de gobierno: poder judicial, medios de comunicación, poder legislativo, partidos políticos, sector privado y la administración pública.<sup>65</sup> **Utiliza la misma definición de corrupción del "abuso del poder encomendado para beneficio privado"**. Éste no es una meta encuesta y TI reconoce explícitamente que contrarresta la incapacidad del *IPC* para observar tendencias a través del tiempo y para complementar las opiniones de los especialistas y empresarios en el *IPC* y en el *Índice de Fuentes de Sobornos*. Las preguntas para elaborar el *Barómetro* son realizadas al público en general sobre experiencias individuales, no a nivel macro, con un balance entre hombres y mujeres (el *IPC* obtiene información del sector privado y en un 90% de hombres) por la encuestadora Grupo Gallup como parte de su encuesta "Voz del Pueblo" que se levantó, en todas las ediciones, entre 48 y 62 países. El *Barómetro* se publicó por primera vez en 2003 y es anual.<sup>66</sup>

Las limitaciones del *Barómetro* son dos:

- i) **Son preguntas abiertas** (por ejemplo: si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar la corrupción de una institución, ¿cuál elegiría primero? o ¿cuánto afecta la corrupción su vida?). Las preguntas, como se ve en los ejemplos, requieren cierto conocimiento sobre las instituciones de gobierno y estarán influenciadas por la visibilidad que cada una de ellas tenga. Dependen también de las interacciones que el encuestado tenga con el gobierno.

---

<sup>65</sup> Para más información sobre esta herramienta, véase <http://www.transparency.org/publications/publications>

<sup>66</sup> [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/corruption\\_en\\_america\\_atina/americas\\_gcb](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corruption_en_america_atina/americas_gcb)

ii) **No todos los años se realizan las mismas preguntas.** El cuestionario había sido el mismo hasta 2008, pero en la encuesta de 2009 se integraron preguntas sobre el nivel de captura del Estado y la predisposición de las personas a pagar más a empresas con políticas de transparencia, como resultado, sólo se pueden realizar comparaciones temporales con las preguntas que se han incluido en más de una edición.

Aunque el TI sostiene que *Barómetro* permite apreciar la efectividad de las medidas del gobierno contra la corrupción, en realidad mide la percepción su efectividad. Una de las conclusiones más relevantes que arrojó el último *Barómetro* es que la mayoría de los encuestados creen que las políticas de combate a la corrupción no son efectivas, que no se hace lo suficiente, que no son eficaces o que, son los gobiernos quienes fomentan la corrupción. Sólo un 22% de los encuestados en todo el mundo, creen que las acciones en sus países son muy eficaces o eficaces.

#### 4. ÍNDICES DE GOBERNANZA

Hay varios Índices de Gobernanza (del Banco Mundial, *Economist Intelligence Unit* entre otros), que **no buscan medir la corrupción, sino la existencia de factores que dificultan la aparición de corrupción:** reglas, códigos de ética, contraloría social, vigilancia por parte de prensa libre, mecanismos de protección al *whistle-blower*. Regresando a la ecuación de Klitgaard, estos índices se enfocan en medir cuánta discrecionalidad hay, si hay monopolios y rendición de cuentas.

Los *Indicadores de Gobernanza* del Banco Mundial son quizá los más conocidos. Comprenden seis indicadores de gobernanza agregados para alrededor de doscientos países. Son meta-indicadores, pues agregan indicadores de más de treinta organizaciones - incluyendo las fuentes utilizadas para el IPC. Los indicadores agregados son: rendición de

cuentas externa; estabilidad política y violencia; efectividad gubernamental; límites regulatorios; estado de derecho y control de la corrupción.<sup>67</sup>

El *Índice de Integridad Global* es un índice de este tipo que busca tendencias de gobernanza y corrupción en el mundo. Evalúa la existencia, efectividad y acceso a mecanismos de combate a la corrupción. Utiliza casi trescientos indicadores para cada país y que dan información en los elementos de gobernanza que aumentan la rendición de cuentas y evitan la corrupción.

Un tercer índice de este estilo son los *Country Policy and Institutional Assessments* que genera el Banco Mundial. Estas evaluaciones muestran qué tan efectivas son las políticas e instituciones para reducir la pobreza, promover el crecimiento y dar asistencia para el desarrollo. La evaluación se realiza con veinte criterios divididos cuatro grupos: i) política económica, ii) políticas estructurales, iii) políticas sociales, y iv) administración pública y de instituciones. Es el cuarto grupo el que está directamente relacionado con la medición de la corrupción, ya que contiene indicadores de corrupción, transparencia y rendición de cuentas.

#### MEDICIONES DE CORRUPCIÓN Y DE POLÍTICAS ANTI-CORRUPCIÓN

Empezaré, de nuevo, por definir un concepto, el de políticas de combate a la corrupción, que son:

“el conjunto de esfuerzos orientados a construir condiciones y mecanismos institucionales (reglas, principios, proceso, rutinas), que contribuyan a prevenir, controlar y, en su caso, sancionar el uso indebido de los recursos públicos para fines privados (ya sean personales o grupales)”.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Véase <http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Rresources/wps4370.pdf>

<sup>68</sup> M. Dussauge, “Combate a la corrupción y rendición de cuentas en México, 1980-2008: avances, asuntos pendientes y reformas futuras”, en J. L. Méndez (coord.), *Gobierno, Administración y Políticas públicas en el México del siglo XXI*, México, El Colegio de México, p. 2 (en proceso de publicación).

En el artículo quinto de la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* se establece que cada país formulará políticas de integridad para combatirla (**el documento no contiene una definición de corrupción, pero se puede inferir que se entiende como enriquecimiento ilícito**). En el mismo artículo se reconoce implícitamente que hay traslape entre las reformas de combate a la corrupción y reformas administrativas, haciendo difícil medirlas por separado.<sup>69</sup>

Las políticas de combate a la corrupción son particularmente difíciles de medir con indicadores técnicos, pues como no hay manera de operacionalizar sus objetivos, los indicadores de avance y cumplimiento no darán cuenta cabalmente de su impacto en la corrupción. Es lógico: la corrupción, por su naturaleza de secrecía, es difícil medir. Es, entonces, complicadísimo medir el impacto que ha tenido una política cuando existe un diagnóstico oscuro sobre el problema. A pesar de las dificultades, medir el impacto de los programas anti-corrupción ayudará el proceso de toma de decisiones y el ciclo de políticas: se identificará qué es necesario modificar, por qué y con cuáles alternativas. J. González y M. Dussauge sostienen que los índices y encuestas sobre corrupción no constituyen suficiente evidencia para determinar el éxito o fracaso de las políticas anti-corrupción porque estas herramientas buscan medir la corrupción y no la eficacia de las políticas para combatirlo.<sup>70</sup>

Como se puede ver en el reporte de U4 elaborado K. Hussmann con los cinco estudios de caso que contiene, algunos de los países que emprenden estrategias de combate a la corrupción toman sus definiciones de organismos internacionales. No hacen un diagnóstico específico para averiguar en su país cuáles son las áreas con posibilidad de corrupción; tampoco evalúan si los valores y principios locales o cultura organizacional son

---

<sup>69</sup> P. 4 ([www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)).

<sup>70</sup> J. González, *op. cit.*, p. 41 y M. Dussauge, *op. cit.*, p. 23.

los mismos que para las agencias internacionales.<sup>71</sup> Esto sucedió en México; aunque era evidente que la corrupción era un problema, no se hizo un análisis a fondo para averiguar cuánta corrupción había, dónde había más, cuáles eran los mayores riesgos por sectores o áreas, etc.

Salvador Vega Casillas, Secretario de la Función Pública, escribió sobre los resultados del combate a la corrupción que "no han sido lo suficientemente extensos y consolidados como para influir positivamente en la percepción de los mexicanos sobre los avances que se han venido desarrollando a favor de la transparencia y el combate a la corrupción"; dijo también, después de mencionar algunas cifras del *IPC* de TI edición 2008, "lo anterior nos da cuenta de la importancia que tiene para la agenda de cada gobierno la lucha constante de este problema global que suele manifestarse de distintas formas"; después, con referencia a la *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007*, que "tales resultados hablan de cierta mejoría, no son los más óptimos".<sup>72</sup> En 2005 10.1% de los hogares encuestados dijeron haber pagado soborno por un servicio, mientras que en 2007 hubo una disminución del 0.1%. ¿Ése 0.1% no fue suficiente? Y si lo hubiera sido, ¿cómo se habría reflejado? Anualmente, en 2007 las mordidas costaron a los hogares mexicanos \$138 pesos, mientras que en 2005, \$177. Siguiendo estos datos, aunque la proporción de hogares que dio un soborno se mantuvo estable, el tamaño de los sobornos disminuyó significativamente, en un 22% para ser exactos, ¿esto no es "óptimo"? ¿Qué tiene que cambiar para que S. Vega Casillas pueda decir que los resultados son "lo suficientemente extensos y consolidados"?

Estos datos y afirmaciones nos dicen dos cosas: primero, como el diagnóstico de corrupción se hizo a partir de encuestas de percepción y experiencias de corrupción, los

---

<sup>71</sup> *Anti-corruption Policy Making in Practice: What Can Be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*, Bergen, U4, diciembre 2007, p. 32 (<http://www.cmi.no/publications/file/2914-anti-corruption-policy-making-in-practice.pdf>).

<sup>72</sup> Tomado de su artículo "El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal. Instrumentos, mecanismos y mejores prácticas", *Revista de Administración Pública*, Núm. Especial, Volumen XLIII Septiembre-Diciembre 2008, pp. 17 y ss.

programas anti-corrupción no buscan atacar, valga la redundancia, la corrupción, sino las percepciones de corrupción. Esto no constituye evidencia sobre el éxito de los programas; es imposible saber si hay más o menos corrupción que antes porque las encuestas usualmente miden el número de sobornos y el dinero que se emplea en ellos. Los índices de corrupción que ordenan a un país respecto a otros, como el *IPC* de Transparencia Internacional, es de percepción y la percepción puede estar aumentada debido a la visibilidad de los esfuerzos anti-corrupción por parte del gobierno, lo que, en esta lógica, significaría que a más publicidad de las políticas anti-corrupción, los índices arrojan datos de mayor corrupción.

Es necesario aterrizar las metas y objetivos en actividades tangibles que se puedan monitorear sistemáticamente por medio de indicadores relevantes, medibles, específicos, alcanzables, realistas y oportunos (SMART, por sus siglas en inglés). Si se quiere conocer la efectividad y aumentar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, es también necesario medir su desempeño, los resultados que han alcanzado y los recursos consumidos. Sólo de esta manera se podrán mejorar las políticas implementadas. Los indicadores deben ayudar a la formulación de políticas anti-corrupción, al fortalecimiento de las organizaciones y a incrementar la confianza ciudadana en sus instituciones públicas. Sin embargo, para Johnston, "ninguno de estos enfoques es apropiado para la agencia anti-corrupción que necesita evidencia creíble de los efectos de sus reformas".<sup>73</sup>

Lo que es más importante para el objeto de esta tesis es que aunque los indicadores presentados se utilizan como evidencia de que un país es corrupto, es imposible utilizarlos para decir cómo ser menos corrupto o cuáles son los factores que se pueden modificar, ya sea del comportamiento o de la política anti-corrupción para lograrlo. Segundo, de los datos mencionados también se desprende que no hay objetivos claros y medibles de disminución de la corrupción (¿se buscaba que más gente supiera que hay corrupción en México?, ¿que

---

<sup>73</sup> M. Johnston y Sahr Kpundeh, *op. cit.*, p. 36.

disminuyera el porcentaje del ingreso familiar destinado a dar sobornos?, ¿que se dieran menos sobornos, aunque éstos costarán más?).

Tentativamente, se puede concluir que como la corrupción es un fenómeno multidimensional que no puede capturarse en un número lineal; en lugar de una escala, se requiere una matriz, pero ése es un tema en sí mismo. En específico, se deben modificar los índices de percepción de corrupción, pues si un país es corrupto, estarán poco relacionados con las experiencias reales de corrupción. Esto no necesariamente los hace inútiles: las percepciones son importantes, sobre todo en las actitudes de los ciudadanos hacia el sistema político.<sup>74</sup> Como los índices no pueden medir la corrupción con precisión, surgen algunos problemas como: los niveles bajos de experiencia en la corrupción son especialmente desproporcionados en su impacto en las percepciones; en sentido opuesto, los bajos niveles de corrupción pasan inadvertidos y no afectan las percepciones. Al comparar países, el encuestado se puede enfocar en los niveles absolutos de corrupción (número de actos corruptos) o en el nivel relativo de la corrupción (probabilidad de encontrar un funcionario corrupto). Si todo se mantiene igual, los países más grandes se percibirían como más corruptos.

Un segundo factor es que los índices pueden estar contaminados por actitudes que dependen tanto de características individuales del encuestado, como del país sobre el que se encuesta. Como resultado de estos factores, no se deben basar las decisiones de política en indicadores de corrupción, ya sea para su implementación inicial o para medir su éxito, pues aún cuando los indicadores midieran con certeza la corrupción, toma tiempo para que los efectos de las reformas se manifiesten, en el caso de los índices de experiencia, y toma aún más tiempo que los ciudadanos se percaten de ellos.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> D. Donchev y G. Ujhelyi, *op. cit.*, p. 29.

<sup>75</sup> T. Thompson y A. Shah, *op. cit.*, p. 27.

### CAPÍTULO III

#### LA FACTIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

En su edición de 2009, el *Barómetro Global de la Corrupción* reporta que los ciudadanos consideran que sus gobiernos no han sido efectivos en la lucha contra la corrupción (opinión que ha persistido durante varios años) y que, en algunas regiones, es cada vez más frecuente; usualmente llegan a estas conclusiones por los datos que arrojan los índices de percepción o experiencia de corrupción analizados en el capítulo anterior.<sup>76</sup> El oscuro concepto de corrupción y los diagnósticos poco precisos se traducen en políticas que no tienen metas claras ni objetivos alcanzables en un periodo definido. ¿Cómo medir en la práctica y ya no sólo en percepciones el éxito o fracaso de las políticas anti-corrupción? La falta de un concepto único e inmutable de corrupción, la dificultad para medirla y las múltiples variables con las que está relacionada no permiten afirmar con certeza que ha disminuido, aumentado o se ha erradicado: no hay evidencia que sugiera que las políticas anti-corrupción han fracasado, pero tampoco hay datos para sostener que han sido exitosas. De ahí que sea necesario proponer un modelo que permita evaluarlas.

La evaluabilidad o pre-evaluación estuvo en auge en la década de los setenta y tenía una función instrumental con la que se identificarían áreas de oportunidad de los programas y políticas. En la actualidad, ya sea por el tiempo o los recursos que se requieren para realizarla, su uso ha disminuido. Sin embargo, un análisis de evaluabilidad sigue siendo relevante, quizá todavía más que antes, porque los recursos son escasos y se deben financiar sólo aquellas evaluaciones que puedan ser útiles. Estratégicamente, el análisis de evaluación es también deseable: obliga a los gerentes públicos a alinear los objetivos de los programas

---

<sup>76</sup> *Barómetro Global de la Corrupción 2009*, Berlín, Transparencia Internacional, 2009.

con las tareas a realizar, a identificar a los participantes y a no duplicar actividades. En el caso de los programas de combate a la corrupción, la pre-evaluación ayudaría, además, a mejorar las herramientas de medición y a la incorporación de un enfoque de políticas basadas en evidencia.

En este capítulo presentaré un modelo de evaluabilidad de los programas anti-corrupción (aplicaré este modelo al *PNTCC* en el capítulo siguiente), es decir, analizaré qué información requieren para ser efectivamente evaluados y entonces conocer cuál ha sido el impacto que han tenido en la corrupción. En la primera parte del capítulo, expondré brevemente en qué consiste el enfoque de políticas basadas en evidencia y la evaluación del desempeño de los que parten el modelo a proponer. En la segunda sección describiré el modelo teórico y presentaré los pasos y conceptos básicos de una pre-evaluación. Finalmente, propondré un esquema genérico de evaluabilidad aplicable a políticas de combate a la corrupción. En las páginas anteriores expliqué algunos de los problemas en la medición de la corrupción, en las subsecuentes me enfocaré en la creación de un marco que permita evaluar los programas anti-corrupción. Para demostrar la validez de este marco, en el capítulo siguiente lo aplicaré al *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006* implementado en la administración pública federal mexicana.

Reitero que no realizaré una evaluación del *Programa*, sino propondré un modelo de evaluabilidad aplicable a las políticas de combate a la corrupción que después aplicaré al caso mexicano. Con esta pre-evaluación determinaré qué información debe existir para que las políticas anti-corrupción se puedan evaluar con efectividad en las fases del ciclo de políticas (en particular, pienso en los pasos de diagnóstico, problematización e implementación; reitero que de la manera en la que se percibe el problema se desprenden las medidas para atacarlo). El diseño de un modelo de evaluabilidad auxiliará también en la generación de indicadores para evaluar dichas políticas.

Lo ideal sería conocer el impacto de las políticas anti-corrupción en la corrupción (por cada peso invertido en la política, cuánto ha disminuido la corrupción, por ejemplo), sin dejar de lado los valores no monetizables que deben permear la administración pública (que sus efectos hayan sido accesibles por todos o que las sanciones impuestas hayan sido justas). En principio, se necesitan al menos tres elementos para evaluar las políticas de combate a la corrupción: i) saber cuál es la situación inicial; ii) cuál es el objetivo a alcanzar y iii) en qué tiempo se espera conseguir el objetivo. Como en todas las políticas públicas, se debe tener siempre en mente que la política no es la única variable que puede impactar el problema; en este caso, las políticas anti-corrupción no son el único factor que incide en la corrupción, sino uno de muchos otros (calidad en el servicio público, tiempo de espera, disminución de costos, desempeño general del gobierno, etc.) y no puede aislarse para medirse de manera individual. Sin buenas herramientas de medición, no se tiene un diagnóstico preciso del problema ni se pueden evaluar los resultados alcanzados. En otras palabras, se requiere aclarar qué se mide cuándo se dice que un programa o política fue exitoso o no.

Los marcos evaluatorios de las políticas anti-corrupción deben, de acuerdo con J. González, enfocarse en la existencia de medidas para la ética pública, la viabilidad de un sistema de integridad, su efectividad, relevancia y coherencia.<sup>77</sup> Podrían también integrarse indicadores duros como tiempos de espera, costo de servicios públicos, costos para producir información, número de solicitudes de información y tiempo de respuesta, trámites electrónicos, auditorías realizadas o cualquier otra que ayude a verificar si existe claridad en la intencionalidad de la intervención que será evaluada, indicadores mensurables suficientes y fuentes de información oportuna y confiable. Si se desagrega en varios indicadores, se puede ver la corrupción desde diferentes frentes en la administración pública y fragmentarlo en unidades que sean más fáciles de atender (en lugar de hacer un programa anti-corrupción

---

<sup>77</sup> J. González, *op.cit.*, p. 50. Cfr. con el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, quien establece todos esos objetivos de un análisis de evaluabilidad. (ONU, "Normas de evaluación en el sistema de las naciones Unidas, abril de 2005, p. 9 <http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/234/es/ACF95A3.pdf>).

que englobe todas sus presentaciones, hacer pequeños programas que ataquen el nepotismo, extorsión o tráfico de influencias, por mencionar algunos).

Hay poca literatura sobre evaluabilidad en general y menos aún sobre evaluabilidad de programas anti-corrupción; no existe ningún estudio que demuestre la aplicación de un marco de evaluabilidad a un programa integral de combate a la corrupción como el que aquí presentaré. Empero, sí existen evaluaciones similares, pero para determinar la factibilidad de la evaluación de programas anti-corrupción en áreas específicas, en particular en casos de *joint-ventures* entre el sector público y el sector privado, como en áreas de construcción, en ayuda humanitaria, en provisión de servicios públicos (especialmente el agua), etc.

#### POLÍTICAS ANTI-CORRUPCIÓN BASADAS EN EVIDENCIA

El concepto de *evidence-based policy* fue implementado a partir de la publicación del *white paper Modernising Government* por la *Cabinet Office* del Reino Unido en 1999.<sup>78</sup> El partido laborista británico, más pragmático que ideológico, adoptó la frase "what matters is what works" como una guía. El concepto, sin embargo, no se ha extendido con fuerza en otros países europeos o norte americanos.<sup>79</sup> Las políticas basadas en evidencia se refieren al uso de investigación y evidencia en la hechura y evaluación de políticas públicas; el enfoque busca apoyar la toma decisiones informadas sobre políticas, programas y proyectos al tomar en cuenta la evidencia disponible para su mejor desarrollo e implementación.

---

<sup>78</sup> Uno de los compromisos del la modernización del gobierno de Blair era con la hechura de políticas: hacer que las políticas dieran resultados relevantes y no sólo respondieran a presiones de corto plazo -se creó el Centre for Management and Policy Studies. (Cabinet Office, *Modernising Government*, White Paper, Londres, Cabinet Office, 1999 <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/modgov.pdf>). Véase también el *Professional Policy Making for the Twenty First Century Report*, (Cabinet Office, Londres, 1999 [www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/profpolicymaking.pdf](http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/profpolicymaking.pdf)) en donde se detallan las acciones del gobierno para incorporar el enfoque de políticas basadas en evidencias a la hechura de políticas en el que se concluyó que "nuestra conclusión es que asegurar que la hechura de políticas se base en la evidencia de lo que funciona significa atacar dos cuestiones clave –la necesidad de mejorar la capacidad de los departamentos para hacer un mejor uso de la evidencia y la necesidad de mejorar el acceso que tienen los hacedores de políticas a esa evidencia". (p. 37).

<sup>79</sup> Fue hasta 2002 cuando la Unión Europea publicaría una guía sobre las recomendaciones de expertos en temas públicos que estableció que se tenía que decir con claridad cuáles eran las recomendaciones, quién las emitía, cómo se utilizarían y cuáles eran las alternativas. Esto tendría que seguirse, con el tiempo, en todos los estados miembros y sus instituciones. Comisión Europea, *Governance in the EU: A White Paper*, Comisión Europea, Bruselas, 2001. [[http://europa.eu.int/comm/governance/white\\_paper/index.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index.htm)]

Lo relevante del enfoque es que se opone al *opinion-based policy* que se basa en el uso selectivo de evidencia (estudios únicos, sin calidad probada) o en las creencias de personas o grupos que no se han validado, usualmente inspiradas en ideologías, prejuicios o especulaciones.<sup>80</sup> El problema es que los gobiernos pueden decidir utilizar evidencia, sólo cuando ésta apoye sus decisiones. La publicación de guías sobre el uso de evidencia, como lo hizo la Unión Europea, es un primer paso para evitar el uso de "evidencia selectiva" y exigir que se utilicen diferentes fuentes de información en la hechura de políticas públicas, aun cuando presenten evidencia opuesta a la visión gubernamental. Justo éste es el caso de las políticas anti-corrupción: tanto las mediciones de corrupción como los instrumentos implementados para combatirla están basados en una ideología y no se ha probado que sean, de hecho, efectivos y disminuyan la corrupción.

La efectividad de las políticas anti-corrupción es relevante porque, después de las reformas de nueva gestión pública, hay mayor presión para que los gobiernos se legitimen a partir de los resultados de sus políticas y la evidencia de qué políticas funcionan en contextos específicos son cada vez más necesaria. Las políticas basadas en evidencia retoman el nombre de la medicina basada en evidencia: ahora, lo importante son los resultados, las pruebas de que el medicamento funciona para resolver el problema.<sup>81</sup> Este enfoque descansa sobre la idea de que las políticas serán mejores si se conoce cómo los mecanismos de la política permiten el cambio en los sistemas sociales para alcanzar los objetivos deseados; la evidencia de la efectividad de las opciones para tomar decisiones y la evidencia de la evaluación de las políticas implementadas auxiliará en el proceso de toma de decisiones al interior de la administración pública, ya que sirve para informar si continuar o qué ajustes realizar en las políticas y tomarla en cuenta para futuros esfuerzos.

---

<sup>80</sup> P. Davies, "Is Evidence-Based Government Possible?", en la *Jerry Lee Lecture*, Febrero de 2004, Washington D.C. p. 3 y ss. (<http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf>)

<sup>81</sup> De hecho, el movimiento de política basadas en evidencia empezó en políticas de salud en el *National Institute for Clinical Excellence* de Reino Unido, sin embargo, ahora se ha extendido a políticas de otros tipos, desde educación hasta justicia y readaptación social.

En los gobiernos actuales, la evaluación debe ser de mayor importancia para dar información sobre el desempeño, aumentar la rendición de cuentas y controlar los resultados. Según I. Sanderson, hay dos formas de evidencia requeridas para mejorar la efectividad del gobierno:<sup>82</sup>

- 1. Evidencia para aumentar la rendición de cuentas por medio de los resultados obtenidos.** Esta evidencia generalmente depende del desempeño y se obtiene por medio de indicadores y objetivos.
- 2. Evidencia para aumentar la efectividad de las políticas y programas.** Este tipo de evidencia se ocupa de cómo funcionan las políticas en contextos distintos.

Los dos tipos son relevantes si están disponibles para los tomadores de decisión en todas las fases del ciclo de políticas públicas, tienen mayor importancia en la elaboración del diagnóstico, formulación e implementación.<sup>83</sup> Aunque creo que los dos tipos son igualmente relevantes, en las siguientes páginas me enfocaré en esta última, pues busca conocer cómo las políticas públicas cambian los sistemas sociales e identificar cuáles las variables causales de los cambios.

Existen diferentes tipos de evidencia que puede apoyar el proceso de hechura de políticas: estudios sistemáticos o meta-estudios que atienden criterios transparentes y específicos; estudios únicos (la evidencia más utilizada aunque es difícil extrapolar sus resultados, pues se circunscriben a circunstancias particulares); estudios piloto y estudios de caso (los estudios piloto son difíciles de llevar a cabo en gobierno, tanto por costo como por tiempo; además, no se pueden dar beneficios a algunos usuarios, los usuarios piloto, y excluir al resto de la población como hace la empresa privada; evidencia de expertos (algunos países como Nueva Zelanda, Canadá y Reino Unido tienen guías muy claras para

---

<sup>82</sup> "Evaluation, Policy learning and Evidence-based Policy Making", *Public Administration*, 81 (2002), p. 3

<sup>83</sup> W. Solesbury, "Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going", *ESRC UK Centre for Evidence Based policy and practice*, Queen Mary-University of London, 2001 (<http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/03/45/84/wp1.pdf>), p. 8.

el uso de opinión de expertos en la hechura de políticas); evidencia de internet; modelos estadísticos; y, finalmente, evidencia económica (estudios de costo, costo-beneficio y costo-eficacia).

Sobre los tipos de evidencia, tengo que hacer dos aclaraciones; la primera es que no toda la investigación es evidencia: muchos estudios tienen objetivos poco claros, diseños o metodologías poco rigurosos, estadísticas inadecuadas, mala selección de datos y conclusiones que no se desprenden de los datos presentados, por lo que el gobierno y ciudadanía deben convertirse en clientes inteligentes que exijan estudios objetivos y con calidad metodológica. Si se quiere que las políticas públicas estén basadas en evidencia y no en ideologías o conjeturas, es indispensable generar demanda por información de costo, efectividad, eficiencia, impacto y desempeño de las políticas públicas. Pero, para que esta evidencia pueda ser explotada, es necesario que también llegue a los ciudadanos. Los investigadores y evaluadores requieren un lenguaje sencillo que pueda ser comprendido por ciudadanos y hacedores de políticas no especialistas.

La segunda anotación: el capital humano (experiencia, *expertise* y flexibilidad en el trabajo) son elementos relevantes en la hechura de políticas, sin embargo, no siempre y no todo puede basarse en evidencia; de lo contrario, se limitaría la capacidad de innovación. La experiencia y *expertise* no constituyen evidencia, sino anécdotas y las anécdotas, aunque no sustituyen a la evidencia, son indispensables para discernir cuando ésta es equívoca o incompleta. La evidencia no busca sustituir estos factores, sino integrarlos al proceso de toma de decisiones como uno más de los que influyen en la hechura de políticas: contingencias y pragmatismo, experiencia y *expertise*, discrecionalidad, recursos, valores, tradición y cultura organizacional, grupos de presión y cabilderos.<sup>84</sup>

La evaluación debe planearse conjuntamente con la implementación para que pueda dar explicaciones no sólo de cuánto se logró, sino de cómo se logró, a partir de una teoría

---

<sup>84</sup> P. Davies, *op. cit.*, p. 6

que ligue cómo el programa alcanzó sus resultados y ponga a prueba la validez de sus supuestos y darán la certeza de que las intervenciones tienen los efectos deseados. Estos vínculos de causas y razones hacen indispensable probar la validez de las conjeturas que llevaron a la implementación de una política tanto como sea posible. La evaluabilidad sirve para transitar de saber si funcionó a decir por qué funcionó.

#### EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN POLÍTICAS ANTI-CORRUPCIÓN

La evaluación del desempeño, entendida como la medición sistemática y periódica de los resultados obtenidos comparados contra los resultados planeados,<sup>85</sup> permite, si se condiciona a la asignación de recursos, alinear los intereses de la ciudadanía con las tareas de los funcionarios. Así, se transitará de la administración pública tradicional centrada en insumos y en el apego a normas y procedimientos, a una administración enfocada al cumplimiento de objetivos de calidad y cantidad. La pertinencia de la evaluación del desempeño en la propuesta de un análisis de evaluabilidad de políticas anti-corrupción surge porque esta evaluación funciona como evidencia para aumentar la rendición de cuentas (el primer tipo de evidencia mencionada en el apartado anterior). La medición del desempeño es importante en la hechura de políticas, en especial en la implementación, la evaluación y en el proceso presupuestario porque aumenta la información disponible para administradores, políticos y ciudadanos. Como mencioné en el apartado anterior, puede también utilizarse como evidencia para decidir sobre la implementación de políticas. Además, incentiva a los funcionarios para actuar eficientemente, pues sus recursos dependerán de su rendimiento. Esto reduce, sin eliminar, los controles sobre insumos y

---

<sup>85</sup> J. C. Bonnefoy y Marianela Armijo, *Indicadores de desempeño en el sector público*, ILPES-ONU-CEPAL, Santiago de Chile, 2005, p. 13.

procedimientos, pero impone nuevos controles sobre los *outputs* y *outcomes* de los programas.<sup>86</sup>

Lo anterior cobra relevancia al considerar que toda actividad gubernamental está financiada por el ciudadano; ¿por qué los ciudadanos querrían seguir financiando políticas de combate a la corrupción que no perciben como efectivas porque nadie ha probado que lo sean? Los recursos asignados a cualquier política son un punto de convergencia entre la administración pública, las finanzas y la política que plasma los postulados, metas y prioridades de una administración en un periodo determinado y lo expresa en cifras; es decir, establece cómo se gastarán los recursos que el gobierno toma de los contribuyentes y debe reflejar no sólo su estrategia y prioridades, sino las demandas de la población. J. Mejía señala que una gestión pública que privilegia los resultados sobre los procedimientos mejora el desempeño organizacional y el logro de objetivos.<sup>87</sup> La evaluación del desempeño aumenta la eficiencia, eficacia y rendición de cuentas y fomenta la planeación estratégica y la descentralización de la toma de decisiones al acercar la administración pública a los ciudadanos. La administración del desempeño, más que un paso en la evaluación de las políticas, es una manera de integrar el ciclo entero de hechura de políticas porque sirve para distribuir recursos públicos eficazmente, ayuda al proceso de toma de decisiones al interior de la organización y alinea los objetivos con tareas por realizar. Quizá su principal aportación es que da más información a todas las partes, hacedores de política, políticos, ciudadanos, con lo que reduce la incertidumbre dentro y fuera de las organizaciones. A continuación describo cuál es su relevancia para cada uno de los actores políticos:<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> D. P. Moynihan, "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform", *Public Administration Review*, Enero-Febrero 2006, p. 79.

<sup>87</sup> "La evaluación como herramienta para una gestión orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano", *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, noviembre de 2005, p. 3

<sup>88</sup> D. Arellano, "Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal", *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, noviembre de 2001, p. 4 y K. Willoughby y J. E. Melkers, "Implementing PBB: Conflicting Views of Success", *Public Budgeting & Finance*, 20 (2000), p. 56

- a) **Funcionarios públicos.** Les da mayor flexibilidad en sus tareas y los responsabiliza personalmente de sus resultados, lo que mejora el desempeño, pues los incentiva a hacer mejor su trabajo porque se les reconoce como propio y los obliga a dirigir sus evaluaciones no sólo a la eficiencia de los programas, sino a su eficacia y pertinencia.
- b) **Políticos.** Aumenta la información para saber cómo distribuir los recursos, ya sea porque son mejor aprovechados o más necesarios; les muestra el costo de oportunidad de asignar recursos a un programa y no a otro. Les permite proponer nuevas medidas (como leyes de servicio civil) para contratar funcionarios por su capacidad técnica.
- c) **Ciudadanía.** Permite comparar los resultados y castigar o apremiar a los políticos por ellos. Aumenta la transparencia y rendición de cuentas, pues obliga a que se hagan públicas las metas y los resultados alcanzados; además, por medio de mecanismos de evaluación y monitoreo ciudadano sobre el desempeño de la administración, aumenta la participación de la población en general y la involucra directamente con el proceso de mejora de gestión.

De lo anterior se desprende que si hay un sistema de evaluación del desempeño en uso, habrá información disponible para evaluar a funcionarios individuales, pero también para evaluar áreas organizativas. La información de los sistemas de desempeño, se puede utilizar para determinar la factibilidad de realizar una evaluación en diferentes niveles. Aún más, un sistema de gestión por resultados, ayudaría a la evaluación de la política porque:

1. Tiene indicadores, iniciales y de seguimiento, estandarizados para comparar programas.
2. Cada indicador está ligado a metas específicas.
3. Genera informes que comparen los resultados con las metas.

4. Usa la información para la rendición de cuentas y toma de decisiones. Los informes de resultados deben traducirse en modificaciones en la asignación de recursos.

Esta información será un insumo al realizar un análisis de la evaluabilidad y la evaluación de una política pública y es particularmente relevante para las políticas de combate a la corrupción, ya que éstas no se circunscriben a un área específica dentro de la administración pública y, en tanto que transversales, requieren que se identifiquen las diferencias en la implementación y resultados para identificar áreas de mejora y áreas de éxito. Desde una perspectiva más estratégica, siempre que los sistemas de evaluación del desempeño sean integrales y utilizados en la toma de decisiones, permiten a los ciudadanos conocer el uso de sus impuestos, a los políticos la calidad de los servicios y a los funcionarios identificar los mejores programas, organizaciones e individuos y a aquellos que requieren ser mejorados.<sup>89</sup>

Las responsabilidades de monitorear y evaluar el desempeño de los funcionarios involucrados en la implementación de las políticas de combate a la corrupción están establecidas en los mismos documentos anti-corrupción; existen problemas operativos y de coordinación entre agencias para hacerlo. Esta responsabilidad también puede estar en manos de una Secretaría o Ministerio que dé cuentas directamente al jefe de la administración pública federal, por lo que debe tener fuerza suficiente para hacer cumplir a los otros ministerios.

#### EVALUABILIDAD DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

La evaluabilidad se define como la medida en la que un programa puede ser evaluado, es decir, hasta qué punto se puede obtener información sobre el contenido y los objetivos de una política pública y verificar sus resultados esperados. No se debe confundir con la

---

<sup>89</sup> J. Mejía Lira, *op. cit.*, p. 3.

evaluación de una política que es "el esfuerzo para juntar y analizar información sobre aspectos esenciales de las políticas, con el objetivo de medir si la política ha alcanzado los objetivos planteados".<sup>90</sup> La evaluabilidad, como se aprecia en la definición, tiene dos partes:

1. La primera parte hace referencia a la formulación de la política pública: la claridad de los objetivos y metas, la presencia de indicadores para medir si se han alcanzado o no, la forma de utilizarlos y su pertinencia para saber si la política fue exitosa.
2. La segunda tiene que ver con la ejecución y los resultados de la política: si existe información al respecto, si se puede obtener o si es relevante y pertinente.

De la combinación de estos dos aspectos se deduce que a mayor claridad sobre la formulación y datos sobre la ejecución y resultados, la política será más evaluable; si los objetivos son oscuros y no se puede comprobar cómo se ha ejecutado el programa o cuáles son los resultados, será menos evaluable (véase la Figura 1 más adelante).

Vuelvo a la diferencia entre evaluabilidad y evaluación. Generalmente, se considera a la primera como una etapa previa a la segunda, porque es un análisis cualitativo —o, si se requiere un alto nivel de tecnicismos, también cuantitativo— sobre la posibilidad de la evaluación de un programa. También se puede decir que las conclusiones de un análisis sobre la factibilidad de la evaluación permiten decir si una evaluación se justifica, es posible y dará información útil. Una evaluación, en cambio, es una medida sobre los resultados e impactos de un programa. Para diseñar un análisis de evaluabilidad, en tanto que paso previo a la evaluación, se tiene que tomar en cuenta cuál de los dos esquemas analíticos necesarios para la evaluación de políticas públicas se aplicará:<sup>91</sup>

- 1. Evaluación de las metas:** Esta evaluación tiene que ver con el cambio institucional del sector público que es un proceso lento a través del tiempo. En el proceso se pueden distinguir diferentes fases desde la formulación hasta la implementación de

---

<sup>90</sup> J. Bertok (ed.), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OECD, Paris, 2005, p. 24.

<sup>91</sup> H. Wollmann, "Public Sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends. An International Overview", Núm. especial de la *Revista Internacional de Estudios Políticos*, Septiembre de 2001, pp. 16 y 17.

las reformas. Estas fases en la práctica no son tan claras, sino se traslapan unas con otras.

- 2. Evaluación de los resultados:** en esta evaluación, el cambio institucional es una variable dependiente que debe ser explicada, por lo tanto, los resultados de las reformas administrativas son variables independientes mientras que los cambios y metas de las nuevas políticas son las variables dependientes (mejora en la eficiencia, aumento de los *outputs*, mejor desempeño, etc.).

Una de las herramientas más usadas para llevar a cabo análisis de evaluabilidad es la matriz de marco lógico, pues permite identificar y ligar a los actores involucrados en el problema, definir cuál es la solución más adecuada para resolverlo por medio del análisis de objetivos y alternativas. La matriz de marco lógico se utiliza para analizar la lógica vertical y horizontal del proyecto por medio de sus objetivos, variables, indicadores e información disponible; en otras palabras, debe reflejar la situación presente del programa, de lo que se desprende la medida en la que puede ser evaluado.<sup>92</sup> Los pasos del marco lógico son: 1) análisis de involucrados, 2) análisis de Problemas, 3) análisis de Objetivos, 4) análisis de Alternativas y 5) matriz del Marco Lógico.

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco lógico			
	Resumen narrativo	Indicadores de desempeño	Fuentes y medios de verificación	Factores externos
1. Fin (impacto)				
2. Propósito (Resultados)				
3. Componente (Productos y Servicios)				
4. Actividad (Acciones y Procesos)				

---

<sup>92</sup> Muchos programas y políticas públicas, en particular de combate a la corrupción, no han sido diseñados tomando en cuenta el método del marco lógico. Cuando se hace un análisis de su evaluabilidad incluyendo la matriz del marco lógico es necesario realizar un ejercicio de reconstrucción de los distintos niveles de objetivos del programa y de los indicadores de sus resultados que permitan medir el nivel de logro alcanzado.

El fin (impacto) es el objetivo de nivel superior al que se quiere contribuir con el proyecto, el propósito (resultados) es la contribución específica a la solución del problema diagnosticado o los objetivos concretos del proyecto, los componentes (productos y servicios) son los bienes o servicios que produce o entrega el programa para cumplir su propósito y las actividades son las tareas que se debe cumplir para lograr los componentes. Los factores externos pueden ser tanto suposiciones como riesgos en el diseño e implementación del proyecto.

Aquí utilizaré la matriz para analizar la evaluabilidad de la formulación o diseño del programa, pues esto permite aprovechar su doble lógica. En primer lugar, **verticalmente**: explica cómo están concatenados los objetivos de distinto nivel; leer la matriz de abajo para arriba significa que hay que realizar las actividades inferiores para alcanzar niveles superiores (resultados, propósitos y fines). En segundo lugar, **en el eje horizontal**: muestra que no basta con que se siga la cadena de actividades-objetivos, sino que deben existir las condiciones necesarias (supuestos) y las formas de medición que permitan determinar si se ha cumplido con cada uno de los niveles.

Por lo anterior, la matriz de marco lógico permite identificar problemas en los proyectos —por ejemplo si tienen objetivos múltiples que no están claramente relacionados con las actividades del proyecto, si se incluyeron indicadores que permitan saber si se ejecutan o no exitosamente— y saber qué *outputs* debe producir el programa para saber si ha tenido éxito, lo que da a los evaluadores una base objetiva para comparar la implementación con la planeación.

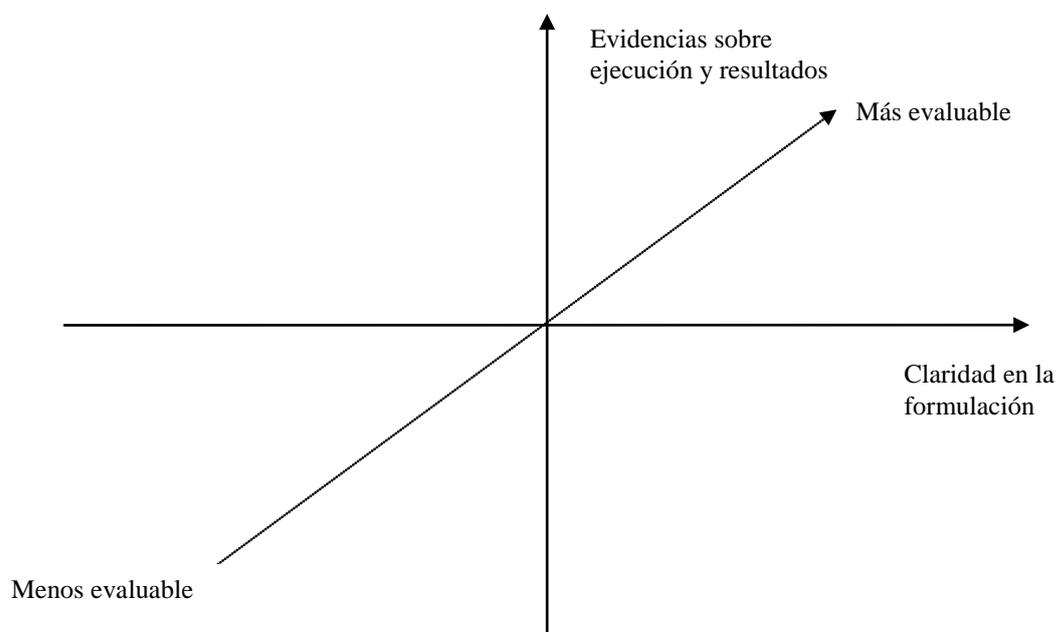
Para analizar la evaluabilidad de la ejecución y los resultados del programa examinaré la información disponible sobre estas dos etapas de la vida del programa. La obtención de los datos requeridos puede ser a partir de fuentes primarias (mediciones que haga el interesado en obtener la información) o secundarias (consultar mediciones y estudios ya realizados). Dado que las fuentes de información secundarias son las menos

costosas, son la que se prefieren; si no se encuentran, habrá que trabajar con fuentes primarias para recolectar y generar los datos (proceso que, además de aumentar el costo, requiere más tiempo). Además de la existencia de los datos, se debe considerar su certeza y posibilidades de comprobarlos.

El análisis de la factibilidad de la evaluación también debe tomar en cuenta quién solicita la evaluación, qué tipo de ejercicio evaluatorio se hará (costo-beneficio, costo-eficiencia, multicriterio, de desempeño de los funcionarios o de la organización) para qué se va a utilizar (es decir, si los elementos que la evaluación aporte serán tomados en cuenta en el proceso de toma de decisiones o serán ignorados) y qué obstáculos pueden aparecer durante la evaluación (que puede ser desde reticencia de los funcionarios para ser entrevistados y brindar información hasta inviabilidad política para institucionalizar un sistema de evaluación sistemático en todo el proyecto).

Ambos aspectos de un análisis de evaluabilidad —lo referente a la formulación, por una parte, y a la ejecución y los resultados, por la otra— se resumen en la siguiente gráfica:

**Figura 1 – Evaluabilidad de una política pública.**



Fuente: Elaboración con P. Estrada a partir de M. S. Trevisan y Y. M. Huang, “Evaluability assessment: a primer”, *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 8(2003), Núm. 20 (<http://PAREonline.net/getvn.asp?v=8&n=20>).

Para tener más claro cómo procederé en la realización del análisis de la factibilidad de la evaluación de los programas anti-corrupción, consideraré cinco tareas que se recomiendan hacer:<sup>93</sup>

1. Estudiar la historia, diseño y operación del programa.
2. Observar al programa en acción.
3. Determinar la capacidad para recolectar, administrar y analizar información sobre el programa.
4. Analizar la probabilidad de que el programa alcance sus objetivos y metas.
5. Mostrar por qué una evaluación podrá o no ayudar al programa o sus *stakeholders*, entendidos como los usuarios del sistema.

Para el estudio de caso, revisaré brevemente las tareas uno y dos, ya que no es mi objetivo analizar la implementación y gestión del programa. Me enfocaré en los puntos tres, cuatro y cinco.

#### EVALUABILIDAD DE POLÍTICAS ANTI-CORRUPCIÓN

Las mediciones de desempeño del sector público, dice M. Schacter, se han enfocado en lo que el gobierno ha hecho y no en los resultados alcanzados.<sup>94</sup> Con este modelo para la evaluabilidad propongo avanzar en la medición de los resultados del gobierno, en particular en políticas anti-corrupción. Un sistema de desempeño integral debe dar cuenta de los instrumentos y de la evidencia de su impacto. Los indicadores, entonces, no deben medir los recursos utilizados (*inputs*) y las actividades desarrolladas (*outputs*) sino cuál fue el impacto de estos fuera de la organización.

---

<sup>93</sup> *Evaluability Assessment: Examining the Readiness of a Program for Evaluation*, Juvenile Justice Evaluation Center-Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Washington [[http://www.jrsa.org/jjec/about/briefing\\_evaluability-assessment.html](http://www.jrsa.org/jjec/about/briefing_evaluability-assessment.html)].

<sup>94</sup> M. Schacter, *Means, Ends, Indicators: Performance Measurement in the Public Sector*, Institute on Governance, Canada, 1999, p. 2.

Para determinar cuál es la información necesaria para evaluar una política anti-corrupción, me baso en el *Public Sector Integrity. A framework for Assessment* publicado por el Comité de Buena Gobernanza de la OCDE en 2005. Según este documento, usualmente el problema para la evaluación de políticas de integridad y anti-corrupción es la definición de criterios y no de procedimientos.<sup>95</sup> Los pasos que propone para la evaluación de ese tipo de programas son los siguientes:

1. Definir el propósito de la evaluación.
2. Definir el sujeto de la evaluación.
3. Organizar la evaluación operativamente: ¿Interna o externa? ¿Cuándo realizarla? ¿Cuánto pagar por ella?
4. Establecer la metodología de la evaluación.
5. Integrar los resultados de la evaluación en el ciclo de políticas.

De acuerdo con las consideraciones presentadas en el apartado anterior, para analizar la factibilidad de una política anti-corrupción se requieren dos ejes: *i) claridad en la formulación* y *ii) en la evidencia sobre ejecución y resultados*. La evaluación de estos ejes me permitirá hacer un análisis integral sobre la evaluabilidad de esta política —como antes mencioné. Por un lado, identificaré cuál es la información necesaria que se debe considerar desde el diseño de la política para que pueda ser evaluada. Por el otro, también identificaré la información requerida para evaluar la forma en la que se implementó el programa y sus resultados.

#### *1) CLARIDAD EN LA FORMULACIÓN*

En este apartado analizaré el diseño de esta política pública; con esto cumpliré la primera tarea que planteada. La claridad en la formulación se refiere a dos variables:

---

<sup>95</sup> J. Bertok, *op. cit.*, p. 22.

1. **Planeación.** Conocer a fondo el diagnóstico del programa y que exista una plena y clara identificación de los problemas.
2. **Definición de objetivos.** Que los objetivos sean explícitos y cuantificables — fundamental para saber si se ha tenido éxito o no— y, sobre todo, saber si los objetivos están relacionados con el problema y de qué manera se relacionan (de ahí la importancia de la política basada en evidencia).

Para analizar la claridad en la formulación, utilizaré el primer eje propuesto, el que se refiere a la formulación del programa: claridad de los objetivos, su vinculación estratégica con el fin del programa en general y su planteamiento por medio de indicadores medibles (intermedios y finales).

## II) EVIDENCIAS SOBRE EJECUCIÓN Y RESULTADOS

En esta sección analizaré los pormenores sobre la ejecución del programa y sus resultados. La evidencia sobre ejecución y resultados en este análisis de evaluabilidad está íntimamente ligada a la eficiencia operativa del proyecto.

Como parte del análisis de evaluabilidad, presento una escala para identificar la información con la que se cuenta para desarrollarla basada en el modelo de J. S. Wholey.<sup>96</sup>

En esta herramienta utilizaré una escala del 1 al 10 donde:

<b>0</b>	No existe información al respecto.
<b>1-4</b>	<i>Regular</i> ; información irrelevante o ambigua.
<b>5-7</b>	<i>Bueno</i> ; información relevante, pero insuficiente.
<b>8-10</b>	<i>Excelente</i> ; información relevante y suficiente para evaluar el programa en distintas áreas.

<sup>96</sup> "Assessing the Feasibility and Likely Usefulness of Evaluation" en J.S. Wholey, H.P. Hatry y K.E. Newcomer (eds.) *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass, 2004.

- **Diagnóstico.**
  - a. ¿El problema ha sido identificado claramente, de acuerdo a algún tipo de indicador?
  - b. ¿Se ha realizado un mapa de los actores involucrados (beneficiarios, agencias gubernamentales, prestadores del servicio)?
- **Formulación.**
  - a. ¿La alternativa electa era realmente la más adecuada para resolver el problema?
  - b. ¿Se han propuesto objetivos cuyos resultados son medibles de alguna forma?
  - c. ¿Las sub-etapas de la implementación se han diseñado claramente y están vinculadas con un objetivo general? ¿Se puede medir si se están implementando de acuerdo a lo planteado?
- **Implementación.**
  - a. ¿Hay disponibilidad de información sobre la ejecución del programa?
  - b. ¿La información disponible está relacionada con los objetivos a alcanzar?
  - c. ¿Existe información sobre la eficiencia operativa del programa en distintos niveles: información de usuarios, de reguladores y prestadores del servicio?
- **Evaluación.**
  - a. ¿La información disponible permite concluir en qué medida se están alcanzando los objetivos propuestos? ¿Permite identificar qué secciones del programa requieren modificaciones?

Antes de aplicar el modelo de evaluabilidad al *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006* hay que entender sus limitaciones. Los usos de un análisis de evaluabilidad están definidos por la voluntad de integrar sus resultados al ciclo de políticas públicas —no únicamente utilizarlos para determinar la viabilidad de la evaluación. Si se incorpora al ciclo de hechura políticas

públicas, la evaluabilidad se puede utilizar para: mejorar el diseño de la política (definir, desde el principio, qué información se va a requerir para decir si fue efectivo o no), hacer más efectiva su implementación (identificar las áreas de oportunidad en su gestión), definir si la evaluación es viable y para qué se puede utilizar. Se puede, incluso, integrar al proceso presupuestal como parte de un sistema presupuestación por desempeño.<sup>97</sup>

En particular, en lo referente a políticas de combate a la corrupción, en la pre-evaluación no se desarrollan teorías sobre el diseño del programa; se extrae información sobre su diseño de documentos y actores. Quizá su mayor limitación proviene del consenso sobre el objetivo de la evaluación entre los que hacen la política y los que la implementan; si éste es el caso, aun si se realizan una pre-evaluación y una evaluación exhaustivas, sus resultados no se utilizarán para mejorar el programa en cuestión cuando:

- Los evaluadores y los usuarios de la evaluación no están de acuerdo en las metas y criterios de desempeño a utilizar.
- Las metas del programa no son realistas dado su diseño, recursos o actividades. Si éste es el caso, entonces se tiene que cambiar la política incluso antes de evaluarla, pues de cualquier manera no va a alcanzar los objetivos planteados.
- No hay información disponible o el costo para obtenerla es muy alto.
- Los hacedores de política y *managers*, aun si conocieran los resultados de la evaluación, serían incapaces de cambiar el programa. La evaluación, entonces, sólo tiene sentido si existe el interés y la capacidad de modificar la política.

---

<sup>97</sup> J. S. Wholey, *op. cit.*, pp. 33 y ss.

#### CAPÍTULO IV EL CASO MEXICANO

En México se emprendió la “lucha contra la corrupción” a partir de la implementación de políticas públicas en la administración pública federal —la primera propuesta articulada fue el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*. Sin embargo, como dan cuenta varias de las herramientas de medición de la corrupción que explicaré más adelante, a casi diez años de haberse implementado el programa, el problema no se ha extinguido y la corrupción no ha sido proscrita de la vida pública. A pesar de que se han destinado recursos al *Programa*, es imposible saber si la corrupción ha disminuido o cuánto lo ha hecho. La única manera de conocer la efectividad de las políticas de combate a la corrupción es evaluándolas, pero ¿es factible hacerlo?

Para responder a esta pregunta realizaré un estudio de evaluabilidad o pre-evaluación al *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*. Aunque sé que, en palabras de C. Pollitt, “los estudios de caso por sí mismos no dan una imagen del alcance de una reforma ni son especialmente convincentes para medir sus costos y beneficios”,<sup>98</sup> creo que un estudio de caso es indispensable para probar el modelo de evaluabilidad propuesto en el capítulo anterior.

El esquema de este capítulo es el siguiente: primero, haré una revisión del contexto en el cual se implementó el programa para definir en qué condiciones se desarrollaron las

---

<sup>98</sup> “Justification by Works or by Faith?: Evaluating the New Public Management”, *Evaluation*, 1995, p. 140.

reformas de nueva gestión pública dentro de las que se inscribió el combate a la corrupción; después, describiré a la áreas encargadas de su organización (en particular la SECODAM, después Secretaría de la Función Pública y la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción). Más adelante explicaré el diagnóstico de corrupción utilizado. El siguiente apartado será sobre el funcionamiento del *Programa*. Finalmente, haré un análisis de evaluabilidad utilizando el modelo propuesto.

#### CONTEXTO EN EL QUE SE IMPLEMENTÓ EL *PNCTDA*

El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* implementado durante el sexenio de Vicente Fox fue parte de un proceso comprehensivo de reformas administrativas al interior del Poder Ejecutivo Federal. Con éste, la corrupción se entendió como un problema que debía ser integrado a la agenda pública y se implementaron políticas para combatirla. Las reformas administrativas que tuvieron lugar durante su Presidencia se resumieron en la *Agenda de Buen Gobierno*, un programa integral en la administración pública federal inscrito en las tendencias de Nueva Gestión Pública y que retoma herramientas de la administración privada en el sentido de lo propuesto por David Osborne y Ted Gaebler<sup>99</sup> a partir de seis líneas estratégicas:

1. Gobierno que cueste menos;
2. Gobierno de calidad;
3. Gobierno profesional;
4. Gobierno digital;
5. Gobierno de mejora regulatoria; y
6. Gobierno honesto y transparente.

---

<sup>99</sup> *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, (trad. de Ana Isabel Stellino), México, Gernika, 1994. Para más información sobre la *Agenda de Buen gobierno*, véase R. Muñoz Gutiérrez, *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004; *Agenda Presidencial de Buen Gobierno* [<http://ci.inegi.gob.mx/anterior/jnt2004/Otros/APBG.pdf>]; y R. Muñoz Gutiérrez, *Pasión por un Buen Gobierno. Administración por la calidad en el gobierno de Vicente Fox*, México, Aldea Global, 1999.

En el marco de la modernización administrativa, el Presidente se comprometió a la instauración de un Servicio Profesional de carrera en el poder ejecutivo federal, a la consolidación de la política de Estado en materia de información, transparencia, rendición de cuentas, a combatir la corrupción, a reducir la normatividad y fortalecer los mecanismos de control, fiscalización, investigación y sanción, a contribuir al desarrollo de la cultura de apego a la legalidad, ética y responsabilidad pública y a institucionalizar mecanismos de participación ciudadana para construir una renovada relación entre gobierno y sociedad. Para cumplir esos objetivos, se creó la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental que fue, con la Secretaría de la Función Pública, la encargada de la implementación de esta agenda.

De la misma manera, para alcanzar los objetivos se avanzó en materia de profesionalización de la administración pública y rendición de cuentas con la promulgación o reformas a leyes (la Ley del Servicio Profesional de Carrera; la Ley para la Transparencia y la Información Pública Gubernamental; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público), códigos (el Código de Ética para del Gobierno Federal) y creación de instituciones (el Instituto Federal de Acceso a la Información; la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se convirtió en la Secretaría de la Función Pública, COFETEL, COFEMER).

En el contexto de la implementación del *PNCTDA* hubo tres cambios institucionales en la administración pública federal relevantes para la gestión de políticas anti-corrupción: la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, la transformación de la Secretaría de Control y Desarrollo Administrativo en Secretaría de la Función Pública y la modificación del esquema operativo de los Órganos Internos de Control. A continuación describiré cada uno de ellos.

La *Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción* fue creada por decreto presidencial el 4 de diciembre de 2000. Es una comisión permanente que sesiona cada tres meses y está integrada por los titulares de las dependencias de la administración pública federal, el Procurador General de la República, algunos directores de entidades públicas, los titulares de las Unidades adscritas a la Presidencia de la República y representantes del sector privado y social. Su objetivo es "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 APF, así como dar seguimiento a los programas que éstas lleven a cabo".<sup>100</sup> Después de haber sido instalada, se firmó el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción el 28 de febrero de 2001. En él se reconoce que la corrupción es un problema complejo que demanda acciones organizacionales que modifiquen el marco jurídico-normativo, los procesos, los incentivos y requiere acciones que fortalezcan la cultura de legalidad y la ética pública; es decir, entiende que para terminar con la corrupción se deben modificar comportamientos y actitudes. Asimismo, en el Acuerdo se reconoce que demanda de corresponsabilidad horizontal (de los tres poderes), vertical (de los tres niveles de gobierno) y con el sector privado y social.

El segundo de los cambios fue la transformación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo se transformó en la Secretaría de la Función Pública para gestionar el Servicio Profesional de Carrera cuya ley acababa de aprobarse. Éste fue un cambio sustantivo para muchas áreas de la Secretaría, pero en materia de combate a la corrupción sus impactos fueron limitados. La Secretaría tiene tres subsecretarías de las cuales dos están relacionadas con el combate a la corrupción: i) la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión encargada del Sistema de Gestión y Evaluación Gubernamental y ii) la Subsecretaría de Función Pública, encargada de las políticas de mejora de la gestión

---

<sup>100</sup> Secretaría de la Función Pública, *Primer Informe de Labores de la CITCC*, México, SFP, 2001, p. 3. (<http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/1er%20INF%20LABORES%20CITCC.pdf>)

pública. La otra unidad de la SFP relacionada con el combate a la corrupción es la Oficialía Mayor, de la que dependen los programas de modernización administrativa y tecnologías de información y de la Oficina del Secretario dependen la Coordinación General de Vigilancia y Control.<sup>101</sup>

Dentro de la Coordinación General hubo modificaciones importantes, ya que era la Unidad encargada de los Órganos Internos de Control cuyo funcionamiento cambió radicalmente: pasaron de ser instituciones correctivas a ser preventivas para fomentar las condiciones de transparencia, eficiencia, eficacia y rendición de cuentas a partir de las funciones asignadas en programas como el Programa de Mejora de la Gestión. Además de auditorías administrativas, se les encomendó la realización de auditorías a resultados y el establecimiento de metas basadas en factores cualitativos y no sólo cuantitativos.<sup>102</sup>

Aunque el *Programa* se aplicó solamente a nivel federal, el combate a la corrupción también llegó a estados y municipios y se montó en un movimiento anti-corrupción internacional. En las entidades subnacionales, su implementación y alcance fueron dispares. En el caso de Guanajuato, por ejemplo, durante la gubernatura de Fox se avanzó un programa muy similar al que pondría en práctica al llegar a la presidencia. A nivel internacional, el combate a la corrupción estuvo en auge a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. Para ilustrarlo basta decir que en 1997 firmó la *Convención Interamericana contra la Corrupción* de la Organización de Estados Americanos, que propone medidas para prevenir, detectar y erradicar la corrupción; el mismo año se firmó la *Convención para combatir el cohecho de servidores Públicos Extranjeros en Transacciones*

---

<sup>101</sup> Para mayor información respecto al organigrama y a las atribuciones de las subsecretarías véase el Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública (<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp/unidades-administrativas>).

<sup>102</sup> El PMGI los facultó para emitir propuestas y opiniones para promover la calidad y relevancia de las acciones comprometidas; promover la calidad y relevancia en la ejecución de acciones incorporadas, y verificar los avances y resultados de las acciones contenidas en el PIMG; a través de los medios de verificación establecidos en cada guía técnica de acuerdo con los formatos, directrices y fechas que para tal efecto se establecen en este manual. Véase “Decreto con el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”, *DOF*, 22 de abril de 2002 (<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/pntcda.pdf>).

*Comerciales Internacionales* de la OCDE; y en 2005 entró en vigor la *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción* pide a los países emprender medidas para prevenir, tipificar como delito, investigar y procesar los actos de corrupción a nivel nacional y cooperar para recuperar activos por funcionarios corruptos internacionalmente.<sup>103</sup>

#### DIAGNÓSTICO Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Mencioné que en México, como en otros países donde se emprendieron estrategias de combate a la corrupción, se definió y diagnosticó a partir de índices, organizaciones y tratados internacionales, sin realizar un análisis local a fondo.<sup>104</sup> El primer problema es que se adoptó el concepto mismo que las agencias internacionales, en particular Transparencia Internacional y la ONU. Un segundo problema es que aunque se hizo una evaluación de los riesgos de corrupción por sectores e instituciones, el diagnóstico se limitó a la corrupción administrativa, es decir, a los aspectos menos agresivos de la corrupción, sin intentar siquiera atacar la corrupción política, ya como clientelismo (canalización irregular de servicios públicos), ya como captura del Estado (rentas injustificadas para el sector privado), que a la postre tiene mayores impactos en la legitimidad democrática, pues altera la competencia política. El diagnóstico nacional, por lo tanto, partió de dos supuestos equivocados: que la corrupción es lo mismo en donde sea que se encuentre y, en

---

<sup>103</sup> Se puede consultar la *Convención Interamericana...* en esta liga <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>; la *Convención para Combatir el Cohecho...* en esta otra <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/2031472.pdf> y la *Convención de las Naciones Unidas...* está aquí [http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf).

<sup>104</sup> Estas fallas se arreglaron, al menos parcialmente, con dos diagnósticos realizados para el *Programa Nacional de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción* que arrojó que existían cuatro áreas en las que la sociedad identificó áreas de mejora en la administración pública federal que se integraron en el *Programa*: corrupción, calidad en los servicios públicos, participación ciudadana y transparencia. El diagnóstico se complementó con dos estudios realizados en México: la *Agenda ciudadana para la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción* elaborado en 2006 por el Consejo Ciudadano para la Transparencia de la Secretaría de la Función Pública y el “Estudio Diagnóstico de Vinculación y Participación Ciudadana en la APF” realizado también por la Secretaría en 2007.

consecuencia, que se puede combatir con las mismas estrategias y que disminuirá si se atienden sus manifestaciones más visibles, aunque menos dañinas.<sup>105</sup>

Aunque en el *Programa* no se define explícitamente qué es corrupción, de otros documentos se puede inferir su significado. En una auditoría de evaluación al programa, se entiende como la violación de un deber por quien ostenta un cargo o cumple una función determinada por un marco normativo, ocurrida con motivo del ejercicio del cargo o del cumplimiento de su función y con el objeto de lograr un beneficio ajeno a dicho cargo; el término transparencia significa que la información relativa a las razones de las decisiones gubernamentales de la APF y los costos en que se incurra con dichas decisiones tengan mecanismos claros y accesibles para comunicarla a los ciudadanos.<sup>106</sup>

De la visión, misión y objetivos del *Programa* y de la Comisión Intersecretarial también se puede inferir qué entienden por corrupción. Por un lado, la visión del *Programa* es que, en 25 años: "La sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal". Su misión: "Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la Administración Pública Federal". Por otro lado, la visión de la Comisión es "que la sociedad perciba a la Administración Pública Federal como honesta, transparente y confiable". Su visión es "prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia". Y sus objetivos son "Establecer lineamientos y acciones para prevenir la corrupción. Facilitar mecanismos de información y rendición de cuentas. Crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos. Fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas ante conductas irregulares".

---

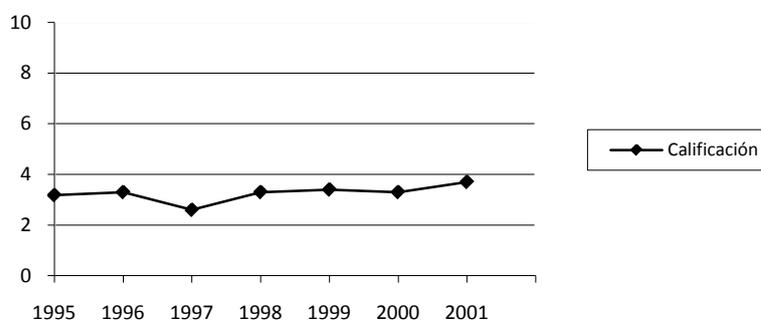
<sup>105</sup> "La nueva agenda para el combate a la corrupción en México", en la *Primera conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fronteras entre el Estado, mercado y sociedad*, México, marzo de 2006 ([www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/C\\_Ackerman.pdf](http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/C_Ackerman.pdf))

<sup>106</sup> *Evaluación del Programa nacional de combate a la corrupción, fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo*, pp. 8 y 9, (<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/Auditoria163.pdf>)

Varios elementos llaman la atención: primero, que en la visión de la Comisión se involucren percepciones: la visión no es que la administración sea, de hecho, más honesta, transparente y confiable, sino que la ciudadanía crea que lo es. La medición de corrupción a partir de percepciones, como ya analicé, es un tema complejo pues siempre habrá disparidad entre la realidad y la percepción, sin importar qué esfuerzos se realicen o qué tan eficaces sean. Segundo, que uno de los retos de las políticas anti-corrupción en México es "mejorar los índices de corrupción nacional e internacional", es decir, en lugar de que sean los índices los que ayuden a mejorar las políticas anti-corrupción, de acuerdo con la concepción de la propia Comisión Intersecretarial son las políticas las que deben ayudar a mejorar los índices.<sup>107</sup>

Como revisé en el capítulo II, medir la corrupción es una tarea compleja, pero indispensable para, primero, poner la corrupción en la agenda pública y, segundo, para que una vez que se ha decidido combatirla, se conozca su magnitud. En México, al igual que en otros países, este diagnóstico se realizó a partir de índices internacionales como el *Índice de Percepción de Corrupción* de Transparencia Internacional. De hecho, según datos del *Reporte de Avances de la CITCC EN 2002*, se utilizó este índice para el diseño del PNCTDA con los datos desde su creación en 1995 hasta el año 2001. A continuación, presento una tabla con las calificaciones:

**Calificaciones de México en el IPC de 1995 a 2001**



Fuente: Modificada de Reporte de Avances de la CITCC 2002, Capítulo 3, p. 19.  
<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/capitulo3.pdf> .

<sup>107</sup> *Reporte de Avances de la CITCC 2002*, Capítulo 8, p. 163  
([http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/reporteavances\\_i.html](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/reporteavances_i.html)).

Para el diagnóstico, se utilizaron también el *Índice de Opacidad* de PriceWaterhouseCoopers, que en 2002 determinó que la opacidad en México es un "impuesto" ilegal de hasta el 15% a las empresas que quieren invertir en el país, la *Encuesta Nacional de corrupción y Buen Gobierno* de Transparencia Mexicana 2001 y el realizado por el ITESM realizado en el 2002 derivado del "Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción" que firmó con la SECODAM.

Además de esos estudios, la SECODAM mandó realizar un inventario de áreas críticas que da información sobre 205 instituciones, con los siguientes resultados:<sup>108</sup>

- 1,914 unidades responsables involucradas.
- 2,000 áreas críticas detectadas.
- 5,328 probables conductas irregulares.
- 7,118 propuestas de mejora.
- 2,427 impedimentos identificados.
- 206,071 servidores en áreas críticas.
- 1, 253,242 servidores públicos.
- 63% de posibilidades tiene un servidor público, en sus tareas, de favorecer o perjudicar ilícitamente a un particular.
- 52% acciones u omisiones para beneficiar o perjudicar a una persona.
- 37% de posibilidades de contubernio entre servidores públicos o con los interesados.
- 34% de contacto directo entre quienes resuelven asuntos y los interesados.
- 34% búsqueda de ingresos extras debido a salarios bajos.
- 33.6% servidores públicos que se unen para realizar actos corruptos o cubrirlos.

El diagnóstico realizado no desagregó la corrupción en sus diferentes tipos que permitiera adecuar la política para combatir a cada uno de ellos. Los objetivos específicos son los cinco mencionados en el apartado anterior de este capítulo y de ellos se desprenden acciones o líneas estratégicas.

---

<sup>108</sup> <http://www.programaanticorrupción.gob.mx/areascriticas.html>

*PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN, FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO 2001-2006*

Para disminuir la corrupción, los gobiernos implementan políticas de transparencia y rendición de cuentas, promueven la profesionalización de la administración pública, aumentan la participación ciudadana e implementan políticas anti-corrupción. Sin embargo, a pesar de estas medidas, muchas de las incipientes democracias como la mexicana, descansan sobre los restos de otras formas de gobierno más obscuras e inaccesibles, por lo que no han logrado erradicar este mal.

En México, el combate a la corrupción se estructuró como programa gubernamental a partir de la década de los ochenta, con la "renovación moral" impulsada por Miguel de la Madrid. Sin embargo, la primera política articulada se diseñó hasta el gobierno de Vicente Fox y fue el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA)*. Este programa, obligatorio para todas las dependencias y entidades del gobierno federal, era parte del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y dependería de las dos secretarías globalizadoras: en su sección financiera, sería aprobado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la SFP vigilaría su gestión y cumplimiento de objetivos. El programa tenía como premisa que sólo una sociedad informada ayudaría a transparentar los procesos gubernamentales y disminuir la corrupción y los responsables de alcanzar los objetivos de las líneas de acción fueron la CITCC (en particular la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial), la Coordinación de Órganos de vigilancia y control, los secretarios de Estado y titulares de las entidades públicas con programas operativos.<sup>109</sup>

El *PNCTDA* se implementó exhaustivamente en los tres primeros años del gobierno foxista, sin embargo, en la segunda mitad de la administración perdió relevancia y los esfuerzos se concentraron en otras áreas de reformas administrativas. José Juan Sánchez arguye que ese cambio se debió a la influencia que la Oficina de Innovación Gubernamental

---

<sup>109</sup> “Decreto con el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”, *DOF*, 22 de abril de 2002 (<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/pntcda.pdf>)

de la Presidencia de la República tuvo en la modernización administrativa en el sexenio de Vicente Fox.<sup>110</sup> Un poco de sobre esto: Ramón Muñoz -el estratega detrás de Vicente Fox para la modernización administrativa en Guanajuato y, posteriormente, a nivel federal- encabezó la Oficina de Innovación Gubernamental desde donde elaboró el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental que promovió cambios administrativos como estrategia de mejora en la APF. Más adelante, Ramón Muñoz integró la Agenda de Buen Gobierno: una estrategia de tres procesos y tres resultados de modernización administrativa a implementarse en la administración pública federal. El *Programa* entonces se integró en dos de los resultados de la Agenda de Buen Gobierno, gobierno honesto y transparente y gobierno profesional y quedó marginado a sus estrategias.<sup>111</sup>

El programa estaba formado por tres apartados y ocho capítulos. En una frase, su objetivo era "organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas; mejorar su eficiencia y eficacia y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población",<sup>112</sup> a partir de cinco objetivos, diez líneas estrategias y 33 proyectos y líneas de acción. A continuación presento los objetivos del programa relevantes para el combate a la corrupción y sus respectivas líneas estratégicas:

### **1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad:**

- a. Establecer el marco jurídico que permita la actuación del a Secretaría (se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. Se reformó el marco jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la Secretaría).

---

<sup>110</sup> "La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación a la Agenda de Buen Gobierno", *Espacios públicos*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 24 (2009), p. 11.

<sup>111</sup> Los otros dos resultados eran gobierno que cueste menos y gobierno de calidad.

<sup>112</sup> J. J. Sánchez, *op. cit.*, p. 13.

- b. Mejora de procesos y servicios públicos para prevenir la corrupción (se mejoró la regulación en la APF y se fortalecieron los sistemas de control interno, como el nuevo enfoque de los Órganos Internos de Control).
- c. Desarrollo de recursos humanos en la APF (se creó un servicio profesional de carrera y se generó un Código de Ética de los Servidores Públicos que podían adoptar voluntariamente).

## **2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.**

- a. Implantar controles en la APF con coordinación entre dependencias y entidades; elaboración de un inventario para identificar las áreas susceptibles de corrupción y la implementación de programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción en las áreas críticas.
- b. Investigar e integrar información que permita a las dependencias mejorar su desempeño a partir de la realización de auditorías y evaluación por medio del Sistema de Información Directiva.<sup>113</sup>

## **3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad**

## **4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.**

Se implementó el programa de usuario simulado y se promovió la participación de la sociedad con la creación de una nueva cultura de combate a la corrupción a partir de una campaña publicitaria, acuerdos con OSC's y la creación del Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción.

## **5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal** (se publicó la la Ley para el Acceso a la Información Gubernamental, se implementaron

---

<sup>113</sup> La información del programa se manejó por medio del Sistema de Información Directiva, en el que áreas de vigilancia y control cargaban la información tomada de síntesis, resúmenes ejecutivos, informes y una base de datos histórica para que así estuviera disponible para evaluar la gestión pública y auxiliar el proceso de toma de decisiones.

programas de contraloría social y se implementaron acuerdos sectoriales de transparencia y combate a la corrupción).<sup>114</sup>

Como se aprecia en las líneas de acción, en el *Programa* se asumió que era responsabilidad del Ejecutivo Federal coordinar los esfuerzos para minar la corrupción con el liderazgo de la recién creada SFP que funcionaría como secretaría globalizadora, con injerencia en el resto de las entidades y dependencias, aunque también consideró integración de la participación de organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, el *Programa Nacional* se implementó mediante *Programas Operativos*.

El 23 de marzo del mismo año, las dependencias y entidades presentaron a la Comisión Intersecretarial la primera versión de los *Programas Operativos* para la transparencia y el combate a la corrupción y se presentarían sus avances semestralmente. El objetivo de los programas era implementar acciones para las estratégicas por medio de acciones como capacitar a los servidores públicos, mejorar los sistemas y procesos de trabajo, difundir servicios, procedimientos y resultados, fortalecer mecanismos de supervisión y control, hacer licitaciones públicas e incorporar información a COMPRANET, mejorar sistemas informáticos y normas de gestión interna, implementar mecanismos de quejas y denuncias, entre otros, que, según la Comisión, "puedan ser percibidos por los ciudadanos a través de reducción de riesgos de corrupción, mayor transparencia [...], información pública, mayor eficiencia y eficacia operativa, etc."

Más allá de lo que sucediera en la implementación del programa, su diseño presenta un problema: se confunden las estrategias de rendición de cuentas, desarrollo administrativo y combate a la corrupción que son, de hecho, conceptos relacionados, pero no significan lo mismo. Así, aunque se espera que al aumentar la transparencia disminuya la corrupción — como apunta la ecuación de R. Klitgaard revisada en el primer capítulo de esta tesis-, una

---

<sup>114</sup> Las acciones de esta estrategia comprenden la Ley para el Acceso a la Información Gubernamental; uso de tecnología para aumentar la transparencia, uso de programas de contraloría social; publicación de información sobre operación y desempeño de servidores públicos; acuerdos sectoriales de transparencia y combate a la corrupción.

política anti-corrupción y una política para aumentar la transparencia no son lo mismo y podrían ser políticas separadas, sin necesidad de estar incluidas en el mismo programa.

Para el análisis de evaluabilidad, como hice antes, me limitaré únicamente a analizar la parte de combate a la corrupción.

#### EVALUABILIDAD DEL *PNCTDA*

Considero necesario hacer el análisis de la factibilidad de la evaluación del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006* en los dos ejes propuestos en el capítulo anterior: *i) claridad en la formulación y ii) en la evidencia sobre ejecución y resultados*. La evaluación de estos ejes permitirá realizar un análisis integral sobre la evaluabilidad de esta política. Por un lado, veré si el diseño del programa permite llevar a cabo una evaluación del mismo. Por el otro, revisaré la medida en la que es posible evaluar la forma en la que se implementó el programa y sus resultados. Para el análisis de evaluabilidad del *Programa* me basaré en documentos oficiales y sólo en la información explícita que contengan para identificar las suposiciones e hipótesis del diseño del *Programa*; es decir, tomaré los objetivos del *Programa* del respectivo decreto de creación y no de discursos del Presidente en los que haga referencia al él. Y, reitero, me limitaré a la porción de combate a la corrupción sin analizar explícitamente las tareas para fomento a la transparencia y desarrollo administrativo.

Ahora bien, dado que me basaré en los pasos de evaluación de políticas que propone la OCDE en su documento *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, me aseguraré de que el análisis de evaluabilidad del *Programa* sirva para definir el propósito y sujeto de la evaluación, la organice operativamente y establezca su metodología y que sea posible integrar sus resultados al ciclo de políticas.

I) CLARIDAD EN LA FORMULACIÓN

Analizaré el diseño del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*. El análisis consistirá en identificar los objetivos del programa, su vinculación estratégica con la meta y la identificación de su avance y logros por medio de indicadores.

A continuación presenté la información en un esquema de matriz de marco lógico; la matriz será elaborada con información del *Decreto de Creación del PNCTDA*, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* y el programa mismo. Para evitar anotar lo mismo en distintas celdas de la matriz, asumo que para las actividades los medios de verificación y los factores externos son esencialmente los mismos.

**Figura 2 - Matriz de Marco Lógico sobre la evaluabilidad de la formulación del PNCTDA.**

Jerarquía de objetivos	Matriz de marco lógico			
	Resumen narrativo	Indicadores verificables	Medios de verificación	Factores externos
1. Fin	Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos de la APF. (Objetivo Rector del área de Orden y Respeto del PND 2001- 2006).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índices Nacionales e Internacionales e índices de percepción ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la corrupción en la administración pública federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe una única definición de corrupción.</li> <li>• Es difícil medirla.</li> <li>• Limitaciones metodológicas de los índices de percepción de corrupción.</li> </ul>
2. Propósitos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.</li> <li>2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.</li> <li>3. Sancionar prácticas de corrupción e impunidad.</li> <li>4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.</li> <li>5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índices Nacionales e Internacionales e índices de percepción ciudadana.</li> <li>• Número de prácticas corruptas verificadas.</li> <li>• Porcentaje de prácticas corruptas sancionadas.</li> <li>• Número de acuerdos de participación con la sociedad y publicación de una Ley de Transparencia.</li> <li>• Cantidad de inmuebles eficazmente administrados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la corrupción en la administración pública federal.</li> <li>• Sanciones administrativas aplicadas.</li> <li>• Acuerdos con la sociedad.</li> <li>• Inventario de inmuebles de la APF.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promulgación de leyes.</li> <li>• Implementación de programas de capacitación.</li> <li>• Disposiciones administrativas que mejoren la regulación.</li> <li>• Se requieren programas operativos y no sólo una ley para garantizar la transparencia.</li> <li>• Dependen de la eficacia del poder judicial.</li> </ul>
1.1	Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad de leyes e instituciones creadas.</li> <li>• Cantidad de procesos mejorados.</li> <li>• Número de funcionarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de programas de capacitación.</li> <li>• Disposiciones administrativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de presupuesto para llevar a cabo las tareas.</li> <li>• Falta de personal para llevar a cabo las tareas.</li> <li>• Personal sin la capacidad</li> </ul>

3. Componentes	<p>1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF.  1.3 Desarrollar los Recursos Humanos de la APF.  2.1 Implantar controles en la APF.  2.2 Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño.  3.1 Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas.  4.1 Dar calidad y transparencia a la gestión pública.  4.2 Generar acuerdos con la sociedad.  4.3 Nueva cultura social de combate a la corrupción.  5.1 Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la APF.</p>	capacitados.	<p>que mejoren la regulación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promulgación de leyes.</li> <li>• Publicidad de actividades gubernamentales.</li> <li>• Implementación de un programa de mejora de gestión en la APF.</li> <li>• Implementación de un servicio profesional de carrera y programas de capacitación.</li> </ul> <p>Diagnóstico sobre instituciones.</p>	<p>técnica para implementar el programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de apoyo político para implementar el programa.</li> <li>• Falta de apoyo político para que la CITCC se erija como la autoridad coordinadora en materia de combate a la corrupción.</li> </ul>
4. Actividades	<p>1.1.1 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción.</p> <p>1.1.2 Reforma del marco jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la Secretaría.</p> <p>1.2.1 Mejora regulatoria interna de la APF</p> <p>1.2.3 Investigación de mejores prácticas anticorrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromisos cumplidos por dependencia o entidad / Compromisos adquiridos</li> <li>• Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ley Federal de Acceso a la Información y de Transparencia en la Gestión Pública.</li> <li>• Reformas a otras leyes.</li> <li>• Ordenamientos emitidos y publicados / Ordenamientos propuestos para mejora</li> <li>• Negociaciones de capítulos de compras concluidas / Negociaciones de capítulos de compras programadas.</li> <li>• Instrumentos normativos diseñados / Instrumentos normativos programados</li> <li>• Modificaciones realizadas a ordenamientos emitidos y reformados / Problemática.</li> <li>• detectada en ordenamientos emitidos y reformados.</li> <li>• Número de prácticas documentadas y dirigidas a resolver problemas específicos / Total de prácticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de programas de capacitación.</li> <li>• Disposiciones administrativas que mejoren la regulación.</li> <li>• Promulgación de leyes.</li> <li>• Publicidad de actividades gubernamentales.</li> <li>• Reportes e informes de actividades.</li> <li>• Acuerdos.</li> </ul>	

		<p>documentadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de prácticas aplicadas exitosamente en la APF / Total de prácticas aplicadas.</li> </ul>		
	1.2.4 Fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de dependencias, órganos desconcentrados y entidades que han implantado su tablero de control / Número total de dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la APF.</li> <li>• No. de acciones atendidas / No. de acciones reportadas.</li> <li>• Número de servidores públicos capacitados / Total de servidores públicos de los OIC.</li> </ul>		
	1.2.5 Nuevo enfoque de los órganos internos de control.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas y acciones cumplidas en tiempo y forma / Total de programas y acciones programadas.</li> <li>• Modificaciones a las estructuras organizacionales autorizadas por las dependencias globalizadoras / Total de OIC's de la APF.</li> <li>• Número de acciones realizadas para fortalecer la función preventiva en las áreas de oportunidad seleccionadas / Número de acciones programadas.</li> <li>• Políticas, normas y procedimientos emitidos / Necesidades detectadas de políticas, normas y procedimientos.</li> <li>• Número de puntos de control propuestos / Total de observaciones relevantes determinadas en las auditorías</li> <li>• Número de puntos de control implantados / Número de puntos de control propuestos en las auditorías.</li> <li>• Número de auditorías a las áreas de riesgos / Número de procesos de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la APF.</li> <li>• Grado de credibilidad de los usuarios en el</li> </ul>		

	<p>desempeño de los OIC's.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quejas, denuncias e inconformidades atendidas / Recibidas.</li> <li>• Tiempo de resolución de las quejas, denuncias e inconformidades / Tiempo programado.</li> <li>• Número de personal del OIC's capacitado en las nuevas funciones asignadas por la SECODAM / Número total del personal que conforma al OIC's.</li> <li>• Grado de actualización de la información que contiene el programa de comunicación cursos remotos + Cursos virtuales / Total de cursos solicitados.</li> </ul>		
1.3.1 Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de áreas críticas sugeridas para mejorar sueldos.</li> </ul>		
1.3.2 Formación y capacitación de los servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de servidores públicos capacitados.</li> </ul>		
1.3.3 Servicio profesional de carrera en la Administración Pública Federal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismos diseñados y aprobados.</li> </ul>		
1.3.4 Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de servidores públicos de la APF que conocen y aplican el Código de Ética / Total de servidores públicos de la APF.</li> <li>• Dependencias y entidades de la APF que adoptan su propio Código de Conducta / Total de dependencias y entidades de la APF.</li> </ul>		
2.1.1 Inventario de áreas críticas en la APF.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propuestas de solución implantadas / Aéreas, servicios y puestos críticos detectados.</li> </ul>		
2.1.2 Programas operativos para la transparencia y combate a la corrupción en áreas críticas de la APF.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de calidad en el enfoque, avance y compromisos de los Programas Operativos.</li> <li>• Dependencias y entidades de la APF con Programa Operativo / Total de dependencias y entidades de la APF.</li> </ul>		
2.1.3 Asesoría para diseño y fortalecimiento de los sistemas de control en áreas críticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelos desarrollados / Modelos requeridos.</li> </ul>		
2.2.1 Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomendaciones atendidas / Recomendaciones emitidas.</li> <li>• Programas Anuales de Control y Auditoría</li> </ul>		

		<p>aceptados (considerando nuevo enfoque) / Programas recibidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituciones sujetas a evaluación / Total de instituciones de la APF.</li> <li>• Instituciones incorporadas al Sistema de Indicadores de Gestión / Total de instituciones de la APF.</li> <li>• No. de observaciones relevantes de ejercicios anteriores solventadas en el período / No. de observaciones relevantes de ejercicios anteriores pendientes al inicio del período.</li> <li>• No. de observaciones en los rubros de Obra Pública, Adquisiciones e Ingresos / Total de observaciones pendientes.</li> <li>• No. de módulos directivos / Sistemas en operación.</li> <li>• Sistemas adoptados en OIC's / Sistemas empleados en OIC's</li> <li>• Número de observaciones relevantes con presunta responsabilidad solventadas por órgano fiscalizador y de control / Número de observaciones relevantes con presunta responsabilidad incorporadas al sistema de seguimiento.</li> <li>• Porcentaje de dependencias y entidades auditadas que ejercen en conjunto el 69% del presupuesto de la APF-obra pública y adquisiciones.</li> </ul>		
	<p>2.2.2 Sistema de Información Directiva.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependencias y entidades que incorporaron los nuevos conceptos e indicadores / Total de instituciones incluidas en el SID.</li> <li>• Número de dependencias y entidades de control presupuestal directo con criterios de evaluación homogéneos / Total de dependencias y entidades de control presupuestal directo</li> <li>• Porcentaje del presupuesto evaluado</li> </ul>		

		<p>con criterios homogéneos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de dependencias que cuentan con el sistema diseñado y operando / Total de dependencias y entidades consideradas.</li> </ul>		
	3.1.1 Usuario Simulado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de Dependencias con procesos mejorados y personal capacitado / Número de Dependencias Programadas</li> <li>• Número de instituciones con casos de corrupción detectados / Número de operativos de usuario simulado.</li> </ul>		
	3.1.2 Detección y sanción de casos de corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resoluciones favorables / Resoluciones emitidas.</li> <li>• Irregularidades y prácticas de corrupción solucionadas / Irregularidades y prácticas de corrupción detectadas por cualquier vía.</li> <li>• Denuncias penales procedentes / Total de denuncias.</li> </ul>		
	4.1.1 Ley para el Acceso a la Información Gubernamental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación.</li> </ul>		
	4.1.2 Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de notificaciones emitidas / Total de peticiones ciudadanas recibidas.</li> <li>• Número resoluciones por gestión inmediata / Total de peticiones ciudadanas.</li> <li>• Número de inconformidades recibidas / Número de procesos de adquisición y obra pública realizadas.</li> <li>• Cuantía de las inconformidades / Cuantía de las adquisiciones y obras públicas.</li> <li>• Número de días promedio para la resolución de inconformidades.</li> <li>• Número de procedimientos de conciliación que concluyen con convenio entre las partes / Número de procedimientos de</li> </ul>		

		conciliación.		
	4.1.3 Identificación de Estándares de Atención Ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de dependencias y entidades que tienen estándares y medición de calidad en el servicio.</li> <li>• Porcentaje de dependencias y entidades que cumplen los estándares establecidos.</li> <li>• Total de dependencias y entidades con Cartas Compromiso y CIS / Total de dependencias y entidades de la APF.</li> </ul>		
	4.1.4 Uso de la tecnología para la transparencia en el Gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas diseñados e implantados / Sistemas programados para implantarse.</li> <li>• Número de consultas recibidas / Número de consultas esperadas</li> <li>• Número de dependencias y entidades que utilizan los sistemas / Total de dependencias y entidades de la APF.</li> <li>• Declaraciones recibidas a través de medios electrónicos / Total de declaraciones recibidas.</li> <li>• Número de consultas a la página Internet-SECODAM.</li> </ul>		
	4.1.5 Coordinación con estados y municipios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero de Acuerdos suscritos / Total de entidades federativas x 100.</li> <li>• Modificaciones promovidas a leyes / Modificaciones programadas a leyes x 100.</li> <li>• Acuerdos de Programas específicos analizados / Total de Acuerdos recibidos x 100.</li> </ul>		
	4.1.6 Contraloría Social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de la APF con alto impacto social que operen un Sistema Integral de Contraloría Social para la Transparencia y el Combate a la Corrupción / Programas de la APF con alto impacto social x 100.</li> <li>• Componentes del sistema integral de contraloría social que operan las contralorías estatales y sus respectivos ayuntamientos /</li> </ul>		

		<p>Componentes del sistema integral de contraloría social establecidos por la SECODAM x 100.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos realizados / Proyectos generales de contraloría social programados anualmente x 100.</li> </ul>		
	4.1.7 Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información difundida / Información programada para difusión.</li> </ul>		
	4.1.8 Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número y periodicidad de instrumentos de medición claros y objetivos promovidos por organismos independientes al Gobierno / Instrumentos de medición programados.</li> <li>• Nivel de confianza ciudadana en los indicadores emitidos / Nivel de confianza esperado.</li> </ul>		
	4.1.9 Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la SECODAM.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos de licitaciones con presencia de representantes sociales y de organismos durante la preparación y desarrollo transmitidos a través de la televisión, haciendo uso del tiempo aire que utiliza el canal del Congreso / Total de licitaciones.</li> <li>• Servidores públicos capacitados / Total de personal.</li> <li>• Porcentaje de reducción en el consumo de papel, agua, energía eléctrica y combustible / Porcentaje programado.</li> <li>• Servidores públicos que cuentan con un equipo de cómputo y que lo requieran por sus funciones / Total de servidores públicos de SECODAM que requieren de equipo.</li> <li>• Infraestructura de cómputo y telecomunicaciones instalada, para proporcionar información a la ciudadanía.</li> <li>• Número de estructuras orgánicas y ocupacionales revisadas y mejoradas / Total de</li> </ul>		

		<p>Estructuras.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de procesos rediseñados / Procesos identificados.</li> </ul>		
	4.2.1 Acuerdos de Colaboración y Pactos Sectoriales de Transparencia y Combate a la Corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de pactos sectoriales y alianzas sociales operando.</li> <li>• Porcentaje de disminución en la percepción de corrupción u opacidad en la actividad específica después de la puesta en marcha de los pactos sectoriales.</li> <li>• No. de licitaciones observadas con alianza / 20% del presupuesto asignado a licitaciones de Obra Pública y Adquisiciones en la APF.</li> <li>• No. de licitaciones con alianza y que presentan inconformidades / Total de licitaciones con alianza.</li> </ul>		
	4.2.2 Relaciones institucionales de Vinculación para la Transparencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de acuerdos y convenios con grupos representativos operando/ Número programado de acuerdos y convenios.</li> <li>• Porcentaje de disminución en la percepción de corrupción u opacidad en la actividad específica de cada grupo después de la puesta en marcha de los acuerdos y convenios / Porcentaje de disminución programado.</li> </ul>		
	4.3.1 Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de materiales elaborados / Diseño de materiales programado.</li> <li>• Porcentaje de cambio en encuestas de valores / Porcentaje de cambio programado.</li> <li>• Utilización en las aulas de los instrumentos educativos que se preparan en la dependencia / Utilización programada.</li> </ul>		
	4.3.2 Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo integrado y operando.</li> </ul>		
	4.3.3 Campaña de posicionamiento del Gobierno Federal en el combate a la corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensajes difundidos en forma correcta / Total de mensajes emitidos.</li> <li>• Porcentaje de conocimiento y aceptación del Programas / Porcentaje</li> </ul>		

		<ul style="list-style-type: none"> <li>programado.</li> <li>Número de organizaciones sumadas a los proyectos / Número de organizaciones Programadas.</li> </ul>		
	5.1.1 Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Total de autorizaciones y validaciones en el inventario / Base inicial.</li> <li>Regularizaciones jurídicas y administrativas completas / Inventario.</li> <li>Tiempo y costo empleado en proyectos y obras / Tiempo y costo programado.</li> <li>Porcentaje de gastos de administración y mantenimiento / Renta justa de mercado.</li> </ul>		
	5.1.2 Avalúo y justipreciación de inmuebles federales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tiempo de respuesta.</li> <li>Precio de los servicios de avalúo y</li> </ul>		

Fuente: Elaboración propia con información del *Plan Nacional de Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*.

Esta matriz permite identificar que la forma en la que se plantean los objetivos es muy heterogénea. En algunos casos existen objetivos amplios, muchos de los cuales no son ni consecuencias directas de la implementación del programa ni alcanzables con las actividades a desarrollar.

A partir de la matriz se pueden observar tres problemas en el diseño del programa: **primero, hay problemas en la metodología de elaboración de los indicadores: no todos son medibles, limitados en tiempo, relevantes, oportunos y específicos.** Los indicadores fluctúan entre los que funcionan como un checklist que da cuenta de actividades realizadas que no se pueden medir a través del tiempo y se convierten, si se quiere cuantificar, en variables *dummy* (por ejemplo, el indicador para la actividad 4.3.2 que consiste en tener al “Consejo [Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción] integrado y operando”). Entre los indicadores que, se espera, ayuden a reducir la corrupción indirectamente pero sin demostrar causalidad entre la actividad a realizar y los fines del programa (como ejemplo, los indicadores de la actividad 4.3.3 que son Mensajes difundidos en forma correcta / Total

de mensajes emitidos. Porcentaje de conocimiento y aceptación del Programas / Porcentaje programado. Y Número de organizaciones sumadas a los proyectos / Número de organizaciones Programadas; no se sabe por qué a más “mensajes difundidos de forma correcta” habría menor corrupción y no se identifica, al menos en este documento, una relación causal entre actividad y objetivos –de ahí la necesidad de aplicar el enfoque de políticas basadas en evidencia. En el mismo sentido, existen indicadores que no son lo suficientemente específicos, por ejemplo el de la actividad “1.3.2 Formación y capacitación de los servidores públicos” que consiste en el “número de servidores públicos capacitados”, pero no establece en qué deben ser capacitados para ayudar a disminuir la corrupción (la capacitación en protección civil no tendrá el mismo efecto que capacitación en ética del servicio público).

Un segundo problema es que **no se definen rangos de aceptabilidad ni tiempos para alcanzar los resultados establecidos**. Finalmente, el tercer problema de los indicadores consiste en que **no existen medios de verificación (fuentes de información) para los indicadores**. Éstos, se infiere, comen la mayoría de programas gubernamentales, seguramente son informes y reportes de actividades; sin embargo, en el *Programa* no se definen cuáles serán los medios de verificación o con qué periodicidad se actualizarán.<sup>115</sup>

En el *Programa* explícitamente se establece que se evaluará con tres herramientas:<sup>116</sup>

1. Indicadores de resultados (de las actividades),
2. Índices nacionales e internacionales y
3. Percepción ciudadana.

En un sentido de abajo hacia arriba en la matriz, los indicadores de resultados las actividades no miden la disminución de corrupción directamente (la celda en el nivel

---

<sup>115</sup> Aunque en el *Programa* no se definen los rangos, en los *Reportes de Avances e Informes de labores* de la CITCC sí hay rangos de aceptabilidad por tiempo, por lo que, asumo, sí se definieron y simplemente no se hicieron públicos ([www.programaanticorruptcion.gob.mx](http://www.programaanticorruptcion.gob.mx)).

<sup>116</sup> *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, Secretaría de la Función Pública, 2001, p. 133 y ss.

superior, la meta o fin), para eso se utilizarían índices nacionales e internacionales; también se utilizarían índices estandarizados para medir la percepción ciudadana sobre desarrollo administrativo. La matriz nos muestra que es imposible hacer una evaluación integral del *Programa* no únicamente porque la información que existe es insuficiente, sino por la forma en la que está diseñado no obliga a generar la información y, aunque lo hiciera, ésta no permitiría evaluar los impactos en el combate a la corrupción, pues los indicadores están mal planteados o dependen de índices de corrupción internacionales con los problemas metodológicos que ya revisé. Además, sería imposible establecer una relación de causalidad entre los *outcomes* y *outputs* pues no hay supuestos consistentes ni claros a considerar.

## II) EVIDENCIAS SOBRE EJECUCIÓN Y RESULTADOS

El *PNCTDA* operaba coordinado por la *SECODAM*, luego *SFP*, a partir de programas operativos que implementaban las dependencias y entidades. Todos los pormenores jurídico-administrativos se plantean en el Decreto por el que fue creado. La evidencia sobre ejecución y resultados en este análisis de evaluabilidad está íntimamente ligada a la eficiencia operativa del proyecto. Sin embargo, los fines y objetivos del programa se medirán contra índices de corrupción y de percepción de corrupción con debilidades que ya revisé. Aunque por el tipo de proyecto un análisis **costo-beneficio** no es el más útil (porque deja fuera consideraciones de equidad y justicia indispensables en la *APF*), sí es indispensable para determinar cómo se están utilizando los recursos. Sin embargo, debido a la opacidad inherente a la corrupción, es imposible saber cuál ha sido el beneficio obtenido del programa, ya que no se conocen los costos del problema.

Siguiendo el esquema de marco lógico, a continuación analizaré la capacidad para evaluar el cumplimiento de los fines y propósitos establecidos en el decreto de su creación, el *Programa* y el *PND 2001-20006* a la luz de evidencia encontrada:

a. Fines:

- *Abatir los niveles de corrupción en el país* - Como el diagnóstico se realizó a partir de índices de corrupción internacionales, existe la información para evaluar el cumplimiento de este objetivo en la forma en la que fue desde su origen propuesto, pues los índices se han seguido publicando y México se ha seguido incluyendo en ellos. Sin embargo, aunque existe información para evaluar mediante índices internacionales y ciudadanos (como establece la evaluación del *Programa*), no hay herramientas que superen los problemas metodológicos de los índices para saber si los niveles de corrupción fueron abatidos, pues hay que recordar que los índices no permiten hacer comparaciones en el tiempo.
- *Dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos de la APF* - Por la manera en la que está planteada esta meta se sabe, desde el inicio del programa que no será complicado cumplirla, ya que no especifica a qué se refiere con "absoluta transparencia". Sobre la segunda parte de la meta, no se determina cómo se medirá la gestión de la APF ni el desempeño de los funcionarios. Aun con este matiz, se puede conocer la información que se ha hecho "transparente" en la administración pública federal por medio de la información publicada en sus páginas de internet bajo las "Obligaciones de transparencia", el número de solicitudes de información respondidas, el número de solicitudes de información apeladas ante el IFAI y, de esas, el número de solicitudes con solución positiva o negativa para el ciudadano.

b. *Propósitos:*

1. *Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.* El cumplimiento de este propósito se medirá con las calificaciones que el país obtenga en los índices nacionales e internacionales y de percepción ciudadana sobre corrupción y buen gobierno, aun cuando éstos no midan

con fidelidad la corrupción o estén contaminados por otras variables (por ejemplo, que los servicios estatales o municipales disminuyan su calidad o aumente la corrupción en esos niveles, pues aunque disminuya en la APF que es el área de aplicación del programa, los índices no capturarán los cambios en los diferentes niveles de gobierno).

2. *Controlar y detectar prácticas de corrupción.* Este propósito se medirá igual que el anterior, pero se puede complementar con información sobre los casos de corrupción verificados en la APF.
3. *Sancionar prácticas de corrupción e impunidad.* Este propósito se medirá igual que el propósito número uno, pero se puede complementar con información sobre las sanciones administrativas aplicadas a los funcionarios federales por corrupción.
4. *Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.* La transparencia, al igual que en la meta del programa, no está definida, por lo que se pueden seguir líneas generales de la misma manera que en la meta como las solicitudes de información recibidas y respondidas. El segundo componente de este propósito, el que se refiere a "la participación de la sociedad" tampoco especifica qué se entiende como participación, aunque en los resultados se define como acuerdos con organizaciones sociales.
5. *Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.* Este propósito se refiere al inventario de inmuebles de la APF y a los recursos utilizados para su mantenimiento.

La información disponible revela que existen pocas fuentes secundarias, el programa ha sido evaluado por la misma dependencia encargada de su implementación y, presupuestalmente, por el órgano auditor federal, la Auditoría Superior de la Federación.

Para realizar otra forma de análisis de evaluabilidad, utilizo el esquema que Wholey estableció:<sup>117</sup>

- **Involucrar a los destinatarios usuarios de la información.** El *Programa* involucra a los usuarios de información por medio de la Contraloría Social que se lleva a cabo en la Secretaría de la Función Pública, pero no es una medida únicamente de este programa.
- **Verifica la existencia de información.** Con la información públicamente disponible, es imposible analizar la evaluabilidad del programa, pues sólo se cuenta con información financiera y con los informes de labores de la Secretaría de la Función Pública de los años en los que se implementó, sin que exista específicamente algún informe sobre el *Programa*.
- **Explorar la realidad del programa; la viabilidad de medir su desempeño y estimar la probabilidad de que sus metas sean alcanzadas -sin hacer cálculos para estas estimaciones, basta con ver si hay información sobre su operación y resultados.** Del diseño del *Programa* y del apartado anterior, se concluye que es imposible medir su desempeño y la probabilidad de que sus metas hayan sido cumplidas, ya que se carece de objetivos cuantificables bien establecidos.
- **Clarificar quiénes son los destinatarios del programa.** Los destinatarios del programa son las entidades y dependencias de la administración pública federal de 2001 a 2006, pero no se hizo un mapa completo de los actores involucrados..
- **Explorar la factibilidad de medir los objetivos del programa.** Como se mencionó en el primer y segundo capítulo, existen serias limitaciones para medir la corrupción; estas limitaciones se traducen en problemas para, primero, definir con claridad los

---

<sup>117</sup> Dejo fuera un último paso, que es la exploración de diseños tentativos para la evaluación debido a la extensión de esta tarea. Me limito a apuntar con qué elementos deben contar esas evaluaciones. (*op. cit.*, p. 36).

objetivos del programa y, segundo, hacer operativos estos objetivos y medirlos sistemáticamente.

- **Relacionar el programa con los cambios identificados en los objetivos.** No se han documentado objetiva y periódicamente cambios en los objetivos luego de la implementación del *Programa*. Esto puede obedecer a que, por un lado, es imposible determinar la causalidad de la política con los resultados (reitero que los instrumentos aplicados en estrategia de combate a la corrupción en México es, como en muchas otras partes del mundo, una política ideológica y no basada en evidencia); no sabemos si existe causalidad entre el problema y los objetivos y no sólo correlación. Por otro lado, aunque se pudiera probar que existe causalidad, no se podría medir el impacto del *PNCTDA* en la reducción de la corrupción, ya que no existen herramientas de medición que midan la corrupción directamente.
- **Acordar prioridades y objetivos de la evaluación.** No ahondaré en las prioridades y objetivos puntuales de la evaluación porque éstos tienen que ser definidos desde la organización y no por un actor externo. Diré solamente que la prioridad de la evaluación es determinar si el programa fue exitoso o no y sus objetivos son identificar qué aspectos se pueden mejorar.

Complementaré este análisis con la aplicación del modelo de evaluabilidad del capítulo anterior, para determinar qué calificación de la escala propuesta obtiene el *PNCTDA*.

- **Diagnóstico.**
  - a. Aunque existen muchos indicadores sobre corrupción, como se revisó en el primer capítulo, el problema no ha sido identificado claramente.
  - b. En el *PNCTDA* no se identificó a todos los actores involucrados (beneficiarios, líderes políticos), pero sí se hizo un inventario de áreas que podían dar lugar a corrupción en la APF.

- **Formulación.**

- a. No se puede decir si la alternativa electa era la más adecuada para resolver el problema porque no hay información pública sobre cuáles fueron las otras alternativas que se revisaron -si es que se revisaron.
- b. Los resultados del programa son medibles, aunque no así las metas y propósitos. Las sub-etapas de la implementación no tienen un diseño claro que permita, al menos teóricamente, distinguirlas entre sí, por lo que no se puede medir si se están implementando de acuerdo a lo planteado. La información está mezclada: no se distinguen los objetivos de transparencia, rendición de cuentas, desarrollo administrativo y combate a la corrupción.

- **Implementación.**

- a. Hay información disponible sobre la ejecución del programa, aunque no es uniforme para todos los años. Hay tres reportes de avances, al 2002, 2005 y 2006, pero la información no es comparable entre ellos. El primero está muy completo, pues es donde se delinearán las acciones del programa y el diagnóstico del problema. En el segundo ya no se encuentra un reporte integrado, sino un sitio web desde donde se pueden ver los avances en cada uno de los programas operativos, sin agregar la información. De nuevo, lo que se encuentra en los programas operativos no es comparable debido a las diferencias entre las dependencias y entidades. Lo mismo sucede en el 2006.<sup>118</sup>
- b. La información disponible no está relacionada con los objetivos a alcanzar; está relacionada con los objetivos de los programas operativos, pero no tiene un vínculo explícito con los fines y propósitos generales. Existe información

---

<sup>118</sup> *Reporte de Avances de la CITCC 2005* (<http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/reporte.html>) y *Reporte de Avances de la CITCC 2006* ([http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/logros\\_2006.html](http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/logros_2006.html)).

sobre las acciones de mejora por línea estratégica y prioridad que fueron implementadas. Hay datos sobre el nivel de cumplimiento de los acuerdos de la Comisión por medio de un semáforo.

c. No hay información sobre la eficiencia operativa del programa en distintos niveles: información de usuarios, de reguladores y prestadores del servicio; la información disponible tiene que ver únicamente con la gestión interna del programa y el control financiero de sus recursos. Existe información también por cada uno de los programas operativos bianualmente, de 2001 a 2006, en ella se da cuenta, por ejemplo, del número de funcionarios que recibieron el Código de conducta, la implementación de talleres para su comprensión, visitas de seguimiento, ajustes de reglas de operación, etc. Estas medidas, por ser tan distintas entre las entidades y dependencias (PEMEX, por ejemplo, se enfocó a abrir licitaciones, mientras que la SRE a evitar la participación de "coyotes" en la gestión de pasaportes), no se pueden comparar.

- **Evaluación.** Hay una auditoría sobre el programa, pero no hay información disponible sobre las evaluaciones realizadas. La información al respecto está contenida en reportes de avances e informes de labores de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción y no permite concluir si se están alcanzando los objetivos propuestos o hacer modificaciones al programa.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también hizo un análisis de las variaciones programáticas en donde se analizaron los indicadores para el área estratégica tres del PND, referente a "orden y respeto" en la estrategia número seis "abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal". Los indicadores para darle

seguimiento al gasto de esta estrategia, específicamente los referentes al PNTCCDA, fueron los siguientes:<sup>119</sup>

- **Indicador de compromisos.** Con el que se medían los compromisos cumplidos por dependencia y entidad entre los compromisos adquiridos. (El gasto fue 34.4% menor al programado).
- **Indicador de avance en la mejora de la gestión pública.** Mide las propuestas de solución implantadas entre las áreas, servicios y puestos críticos detectados. (El gasto fue 34.4% menor al programado).
- **Expedición de la Ley para el Acceso a la Información Pública Gubernamental.** Mide la Ley promulgada y publicada en el DOF. (El gasto fue menor al 4% del total presupuestado).
- **Índice de normas.** Ordenamientos emitidos y publicados entre los ordenamientos propuestos para mejora. (El gasto ejercido fue del 110%).
- **Índice de sistemas desarrollados para brindar información pública.** Número de dependencias y entidades que utilizan los sistemas entre el total de dependencias y entidades de la APF.
- **Indicador de integridad ética.** Número de servidores públicos de la APF que conocen y aplican el Código de Ética entre el número total de servidores públicos.

Con estos resultados colocan al *PNCTDA* en la escala del uno al cuatro, con una evaluabilidad regular, ya que para algunos propósitos posee información irrelevante o ambigua y del cinco al sete, pues en aquellos indicadores donde hay información relevante, ésta es insuficiente.

---

<sup>119</sup> SHCP, Cuenta pública 2002, pp. 10-14.  
[http://www.shcp.gob.mx/contabilidad\\_gubernamental/cuenta\\_02/temas/banco/g26t30.pdf](http://www.shcp.gob.mx/contabilidad_gubernamental/cuenta_02/temas/banco/g26t30.pdf)

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

El análisis de evaluabilidad del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006* no establece los criterios específicos con los que se evaluará; tiene muchos indicadores operativos, pero que no tienen una relación clara con el problema a solucionar. La mayoría de los criterios de evaluación sustantivos están implícitos o se infieren de los objetivos declarados de las políticas, en este caso del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.<sup>120</sup>

No hubo un diagnóstico adecuado de las causas, patrones y dinámicas de la corrupción; los diagnósticos que se realizaron fueron muy limitados, no estaban ligados a la estrategia implementada o, simplemente, se supuso que no era necesario hacer ninguna investigación a fondo. Una vez que se diseñó el *Programa*, ningún actor político exigió la revisión de otras alternativas de política o se resistió a su implementación. El discurso político de lucha anti-corrupción hace difícil oponerse un programa de combate a la corrupción sin que el opositor sea identificado como corrupto, aun cuando tenga razones válidas sobre el diseño del programa para desafiar su implementación. Paradójicamente, ninguno de los actores políticos promovió la evaluación del *Programa* y en el siguiente sexenio se le dio continuidad sin conocer su eficacia.

En este sentido, la carencia de indicadores específicos, de resultados esperados concretos y de procesos detallados evidencia una planeación incompleta que dificulta la realización de evaluaciones, particularmente de evaluaciones de *outcomes* y no de *outputs*. A la inexistencia de indicadores se suma la falta de reportes sistemáticos a organismos tanto nacionales como internacionales que permitan aumentar su evaluabilidad en las áreas que hoy no son evaluables porque no existe la información necesaria.

---

<sup>120</sup> C. Pollitt, *op. cit.*, p. 148.

El *PNCTDA* no es evaluable porque no cumple con ninguno de los requisitos: no tiene información suficiente para evaluarlo –ni siquiera información contable para realizar un análisis costo/beneficio simple en parte porque no se conocen con certeza los costos de la corrupción; sus objetivos no están definidos con claridad, son metas amorfas y sin posibilidad de ser medidas y, finalmente, no existe causalidad por la cual con el programa habría menos corrupción -de ahí la importancia de definir la corrupción siempre de la misma manera, de contar con herramientas precisas de medición de corrupción y del enfoque de políticas basadas en evidencia. Falta información desde la planeación del programa; si hubiera habido un mayor rigor en la diagnóstico del problema, se hubieran incorporado mecanismos que permitieran su posterior evaluación.

La evaluación interna debe funcionar como mecanismo de retroalimentación para la Comisión Intersecretarial. La evaluación externa debe ser más comprehensiva, libre de cualquier interés y, de preferencia pública. El *Programa* carece de ambas; no existe ni evaluación interna, ni evaluación externa, ni auto-evaluación que auxilie sistemas de desempeño. Si acaso, hay monitoreo financiero y contable, como contralorías, en particular la realizada por los Órganos Internos de Control. El Congreso, organizaciones de la sociedad civil o comunidades epistemológicas y de investigación tampoco han mostrado interés por promover la evaluación de políticas anti-corrupción como lo han hecho con, por ejemplo, políticas de transparencia o programas sociales.

Por lo anterior, en este momento **se puede hacer una evaluación sobre los resultados del programa, pero no de sus impactos**. Es decir, como mencioné antes, se puede conocer operativamente cómo fue la gestión del actividades del *PNCTDA* y sus outputs, pero no podremos conocer sus outcomes, entendidos como el impacto tuvieron en los niveles de corrupción en la administración pública federal.

La información disponible para evaluar el *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006* es poca, tiene un sesgo

jurista y normativo y ha sido generada por el gobierno mismo, lo que obliga a pensar que esta política no estaba planeada para ser evaluada o para evaluarse *ex post* ya cuando su implementación hubiera concluido, hubiera sido evaluado para determinar identificar áreas de oportunidad y si se le daba continuidad a todo el programa o sólo a algunos aspectos. Sin embargo, no hay información pública que muestre que se llevó a cabo esa evaluación y, aunque no se le dio continuidad al mismo programa, se implementó un programa similar, el *Programa Nacional de Rendición de cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*.<sup>121</sup> Si se hubiera realizado un análisis de la evaluabilidad del programa, se habría requerido la existencia de información actualizada, de calidad y relevante en todas sus etapas, en particular antes de evaluarlo, para determinar si se le daría o no continuidad.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Secretaría de la Función Pública, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. (<http://www.cfe.org.mx/QuienesSomos/queEsCFE/Documents/2010/Transparencia/PTRC.pdf>)

<sup>122</sup> European Commission, *Evaluating Socio Economic Development, Sourcebook 2: Methods and Techniques, Evaluability Assessment*, European Commission. [[www.evaled.info/downloads/sb2\\_swot.doc](http://www.evaled.info/downloads/sb2_swot.doc)]

## CONCLUSIONES

El *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006* es una herramienta diseñada explícitamente en contra la corrupción en el que se definieron las metas del gobierno en ese ámbito a cargo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción de la Secretaría de la Función Pública.<sup>123</sup> El *Programa* fue parte integral de un paquete de reformas administrativas que perseguían, como el nombre del programa sugiere, tres grandes objetivos: disminuir la corrupción, fomentar la transparencia y el desarrollo administrativo en la administración pública federal. Por las características del programa en conjunto se podría inscribir dentro de las reformas del tipo Nueva Gestión Pública porque son reformas multifacéticas que comprenden diferentes áreas gubernamentales (presupuesto y sistemas de información, por ejemplo); el *PNCTDA* comparte con esas reformas una de sus mayores dificultades: es imposible desagregar cuáles fueron sus resultados.<sup>124</sup> Parto de esta premisa para analizar las conclusiones que arrojó el análisis de evaluabilidad del *PNCTDA*, siempre entendiéndolo como parte de un paquete integral de reformas al sector público de las que es imposible desligarlo.

Al iniciar con una exposición del marco teórico sobre corrupción, encontré dos conclusiones: la primera es que no existe una definición única de corrupción que sea válida en todos los países en todos los momentos y la segunda que la corrupción es un fenómeno

---

<sup>123</sup> Los documentos explícitos y extensos de combate a la corrupción, usualmente son elaborados en países con mucha corrupción: si se rompe el ciclo vicioso de la corrupción al reforzar las normas de corrupción, además, los gobiernos darán la impresión de que están haciendo algo para atacar el problema, aun cuando en la práctica usualmente tengan pocas capacidades institucionales para llevarlo a cabo. (K. Hussmann, *op. cit.*, p. 20.)

<sup>124</sup> C. Pollitt, *op. cit.*, p. 139 y C. Pollitt y G. Bouckart, "Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective" en H. Wollmann, *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*, Northampton, Edward Elgar, 2003, p. 14.

con muchas aristas que van más allá de los incentivos económicos; está también relacionada con el contexto político, con los valores morales y con las instituciones públicas, locales o internacionales, encargadas de su definición (como el Banco Mundial o Transparencia Internacional). Las manifestaciones, causas y consecuencias de la corrupción no siempre se pueden traducir en mediciones operativas que permitan hacer un diagnóstico preciso, definir qué objetivos se quieren cumplir y en cuánto tiempo y darles seguimiento. En la hechura de políticas, esto provoca que las políticas anti-corrupción no estén basadas en evidencia, sino en ideologías como la del Banco Mundial, que además presenta una visión parcial pues sólo incluye a los elementos económicos de la corrupción que intenta adecuar a países con diferentes necesidades (por ejemplo, mientras en Europa del Este y Asia Central la estrategia anti-corrupción del Banco se enfoca en cambiar la cultura política remanente del comunismo, que permitía y premiaba la corrupción, en América Latina y el Caribe se trabaja en aumentar la gobernanza para proveer oportunidades de desarrollo social, pero, en ambos casos a partir de las mismas cinco estrategias: aumentar la rendición de cuentas, fortalecer la participación de la sociedad civil, crear un sector privado competitivo, desarrollar restricciones institucionales al ejercicio de la autoridad y mejorar la gestión pública).<sup>125</sup>

Son esas distintas aristas de la corrupción las que dificultan capturarla en un número en los índices de percepción de corrupción, de corrupción y de buen gobierno. Los índices no permiten comprar resultados de un año a otro, pues arrastran los resultados de años pasados al incluir encuestas viejas, no permiten identificar la distancia entre diferentes países en el ranking y, sobre todo, presentan una visión relativa de la corrupción: la calificación obtenida por un país no sólo depende de su propio rendimiento, sino del desempeño de los otros países incluidos en la medición. Aún con estos problemas

---

<sup>125</sup> *The World Bank and Anti-Corruption in Europe and Central Asia. Enhancing Transparency, Voice and Accountability*, The International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Danvers, MA, 2003 y "Anti-Corruption and Transparency in Latin America and the Caribbean" <http://go.worldbank.org/D51GCA82B0>.

metodológicos, en México los índices de corrupción, en particular el *Índice de Percepción de Corrupción* de Transparencia Internacional, se utilizaron como herramientas de diagnóstico del problema, a partir de las cuales se diseñó una estrategia de combate a la corrupción que quedó plasmada en el *Programa Nacional de Transparencia, Combate a la Corrupción y Desarrollo Administrativo 2001-2006*.

Por lo tanto, utilizar los índices como diagnóstico de la corrupción y generar políticas con esos resultados, resulta poco efectivo: los resultados alcanzados no se pueden atribuir a la política implementada, ni se pueden medir con fidelidad. Apenas hace unos días se presentó la edición 2010 del *Índice de Percepción de Corrupción* de Transparencia Internacional en el que México obtuvo la peor calificación en diez años, pero eso no significa que las políticas de combate implementadas, en particular el *PNCTDA*, hayan fracasado; debemos entender que las herramientas que se utilizan para medir la corrupción tienen serias limitaciones y que las políticas implementadas pueden, al poner a la corrupción como un problema público, aumentar las percepciones que hay al respecto.

De la misma manera, las diferentes aristas de la corrupción, exigen una estrategia en frentes múltiples, que reduzcan las oportunidades de corrupción (por ejemplo, realizando diagnósticos para identificar las áreas de riesgo y después, por medio de reingeniería de procesos, modificarlas), que ayuden a la profesionalización del sector público (usualmente a partir de cursos a los funcionarios o códigos de ética) y que aumenten la transparencia y la rendición de cuentas.

Tomando en cuenta las limitaciones metodológicas y conceptuales sobre la corrupción y la multiplicidad de estrategias para combatirla, propuse un modelo de evaluabilidad o pre-evaluación para políticas de combate a la corrupción. El modelo analiza la información generada en las cuatro etapas básicas del ciclo de políticas públicas (diagnóstico, formulación, implementación y evaluación) para determinar si existe información suficiente para hacer una evaluación del programa y para auxiliar a identificar

el diseño de la política, hacer explícitos sus objetivos y los actores participantes a partir del análisis de la formulación de la política y de su implementación.

Entiendo las limitaciones de los estudios de caso, pero aplicar el modelo de evaluabilidad propuesto al *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006* tiene un objetivo doble:

- i) Entender el diseño de la principal política de combate a la corrupción en México y determinar si se puede evaluar; e
- ii) Identificar qué características tienen que tener las políticas de combate a la corrupción en general para poder ser evaluadas.

Debo aclarar que como este estudio de caso tuvo un objetivo meramente académico, dejó fuera algunas de las características indispensables de una pre-evaluación: no se desarrolló con un equipo que incluyera *stakeholders*, *managers*, staff, tomadores de decisiones y administrativos y no se definió el objetivo de la evaluación. La aplicación del modelo de evaluabilidad al *PNCTDA* reveló un problema mal diagnosticado, falta de formulación de alternativas de política e información insuficiente para realizar una evaluación, que expondré a continuación.

El *Programa* carecía de objetivos operativos explícitos y medibles con una relación con la corrupción. "Abatir la corrupción" era su gran meta, pero no se definió cuánto habría que reducirla o en cuánto tiempo para que el programa fuera exitoso. Tampoco se definió explícitamente qué se entendía por corrupción, ni cuáles eran sus causas, pero se diagnosticó como un problema "lacerante" para el país. Se reconoce que la dificultad para identificar y evaluar los objetivos de políticas de integridad y políticas de prevención de la corrupción más allá del discurso político es casi imposible.<sup>126</sup> Identifiqué que no hubo un diagnóstico preciso del problema ni se examinaron todas las opciones de política posibles para combatir la corrupción. Atribuyo esas fallas a tres elementos: la definición obscura de corrupción, a

---

<sup>126</sup> OCDE, *op. cit.*, p. 29.

los indicadores internacionales utilizados para diagnosticarla y las estrategias anti-corrupción promovidas por los organismos internacionales, en particular el Banco Mundial, que, al dar a los gobiernos una caja de herramientas ya armada, limitan la exploración de otras alternativas.

Como resultado de la falta de objetivos explícitos y medibles, el *Programa* carece de criterios de evaluación específicos –aunque sí contiene indicadores para las actividades, éstos son irrelevantes, no están vinculados con el problema o no sirven para darle seguimiento– ni criterios de evaluación explícitos –los criterios se desprenden de otros documentos, como su decreto de creación, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* y la visión y misión de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. Organizacionalmente, el que el programa dependiera de esa Comisión, presenta problemas en la coordinación largo plazo y el monitoreo de los avances. Por lo anterior, el *PNCTDA* no es evaluable, ya que no tiene objetivos que se puedan hacer operativos, carece de información suficiente, la información que está disponible no es relevante o no está homologada.

Sin embargo, no todos los problemas para evaluar las políticas de combate a la corrupción son resultado de esos tres factores. En el caso mexicano, por ejemplo, surgen nuevas dificultades porque el *Programa* se implementó en un proceso de transición del contexto político-administrativo, por lo que no se pueden aislar los impactos de la política del nuevo contexto político. Aun si se pudiera atribuir los cambios a las reformas del tipo nueva gerencia pública y no a otros factores, no hay ninguna referencia con la cual comparar los resultados; incluso cuando hay *benchmarks* claros para una política, el evaluador se enfrenta a un gran problema: identificar qué sucedería si no se hubiera implementado la política, es decir, si la situación no fuera estática y hubiera habido un cambio sin necesidad de factores exógenos.

Para determinar el éxito de las reformas estilo Nueva Gestión Pública se requiere identificar y medir sus costos y beneficios; sin embargo, las reformas administrativas como las que se incluyeron en el *PNCTDA* son más difíciles de medir que reformas sustantivas (política social, económica, urbana, etc.), pues estas últimas, simplificadas, persiguen un sólo objetivo (reducir el desempleo, aumentar el número de viviendas o su calidad), mientras que las reformas administrativas buscan hacer modificaciones a las estructuras organizacionales o a la cultura administrativa para con eso mejorar las políticas sustantivas. La diferencia fundamental entre estos dos tipos de políticas descansa en que las reformas administrativas son redes de reformas con objetivos inter-relacionados, pero a veces incluso opuestos, como el aumento de la calidad de los servicios públicos y la reducción del presupuesto.

La manera más sencilla de medir los efectos del *Programa* es contra sus objetivos, lo que tomé en cuenta para el modelo de evaluabilidad que propuse; empero esto tiene dos desventajas: primero que evaluación puede dejar fuera las externalidades positivas o negativas producidas (en este caso, como el programa anti-corrupción formaba parte de una reforma administrativa, ésta puede implementarse buscando mejorar la eficiencia de un servicio público y puede, al mismo tiempo, aumentar la equidad); y, segundo, que algunas de las metas oficiales pueden ser muy difíciles de monitorear (por ejemplo, el empoderamiento de los ciudadanos o el aumento del *ethos* de sector público). Una buena evaluación de las políticas anti-corrupción, por lo tanto, debe integrar las externalidades y transformar metas en indicadores operativos; sin embargo, aun cuando esto se logre es difícil encontrar información y datos empíricos para utilizar esos indicadores.

Hasta ahora, en México no se ha hecho una evaluación comprehensiva de las reformas administrativas estilo NPM como las que se desarrollaron en Reino Unido con el *High Quality Care for All: NHS Next Stage Review Final Report*, en Canadá con el *Report of the Auditor General* (en particular el capítulo 6 "Canada's Public Service Reform, and

Lessons Learned from Selected Jurisdictions") o en Australia con la evaluación de una década de reformas realizada en 1993.<sup>127</sup> A diferencia de lo que P. Dahler sostiene para la Unión Europea, en México aún no estamos en la "era de la evaluación". Antes de que esta "era" llegue, necesitamos realizar análisis de evaluabilidad con dos objetivos: primero, determinar cuándo sí se puede realizar una evaluación y, segundo, aprovechar la información que arrojen las evaluaciones que se lleven a cabo.<sup>128</sup> Con la poca información disponible, se puede decir que en México falló la secuencia de las reformas: todas se implementaron a la vez, sin priorizar los contenidos o las actividades por desarrollar.

Es claro que ha habido cambios en la administración pública federal mexicana del año 2000 hasta ahora; pero no sabemos la magnitud de los cambios o si son resultado de las reformas o del nuevo contexto político. En particular, en el caso del *PNCTDA*, no lo vamos a saber pues no existe la información disponible para evaluarlo. Ciertamente hoy en día existe una Ley del Servicio Profesional de Carrera, una Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, una Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, una Ley Federal de Acceso a la Información Pública, pero ¿han estos cambios disminuido la corrupción y aumentado la rendición de cuentas? De hecho, dice M. Dussauge, "un buen número de las 'herramientas' que hoy en día parecieran ser componentes naturales de los esquemas de control y rendición de cuentas del ámbito federal son más bien adiciones recientes, producto de un interesante proceso de difusión y transferencia internacionales";<sup>129</sup> éste es el caso de las políticas de combate a la corrupción.

---

<sup>127</sup> El reporte de Reino Unido es el de A. Darzi, *High Quality Care for All: NHS Next Stage Review Final Report*, London, Department of Health, 2008; el Reporte canadiense se encuentra en: [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl\\_oag\\_199312\\_06\\_e\\_5945.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199312_06_e_5945.html) y el australiano en *The Australian Public Service Reformed: An Evaluation of a Decade of Management Reform / Task Force on Management Improvement*, Canberra, 1993.

<sup>128</sup> P. Dahler-Larsen, "¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación", *Evaluación de políticas públicas*, Madrid, 836 (2007), p. 95.

<sup>129</sup> M. Dussauge, *op. cit.*, p. 31. Confrontar con la perspectiva de A. Schick, para las políticas de combate anti-corrupción no son parte del enfoque de NGP, sino que la inexistencia de corrupción es un prerequisite, entre muchos otros (servicio civil neutral y competente, un código legal consistente apto para los contratos, mercado político funcional, sector privado competitivo), a su implementación ("Why Most

Para conocer sus efectos, se necesita una evaluación longitudinal, a profundidad, de las reformas. Las buenas evaluaciones parten de un diagnóstico sólido que, a su vez, permite identificar el punto de partida; sirven también para monitorear la política en los diferentes niveles, desde los hacedores de política, hasta el staff encargado de implementarla. Un análisis de evaluabilidad es el primer paso para desarrollar una evaluación y, por su carácter inclusivo de *policy makers*, *managers* y miembros operativos, su solo desarrollo aumenta la probabilidad de realizar una evaluación y utilizar sus resultados para mejorar la política evaluada. Las reformas realizadas por Fox fueron reformas cosméticas que perseguían objetivos políticos.

Existen enormes limitaciones en tiempo, presupuesto y hasta equidad para desarrollar modelos de investigación lo suficientemente rigurosos como para servir de base para implementar sólo políticas basadas en evidencia: no puede hacer grupos de control o experimentales, porque sólo se beneficiarían algunos ciudadanos, usualmente no hay series de tiempo completas, es difícil dejar las demás condiciones *ceteris paribus* para identificar la causalidad de los resultados, etc. Justo por estas limitaciones es indispensable que tanto gobierno como ciudadanos exijamos información para evaluar políticas públicas de cualquier ámbito, no sólo políticas anti-corrupción. Los investigadores deben hacer accesible la información, de lo contrario, seguirá siendo consumida por un grupo reducido de personas y, peor aún, sólo unas cuentas la utilizarán para elaborar políticas o incidir su hechura.

Finalmente, ya que se tomaron diferentes medidas de combate a la corrupción, éstas deben ser evaluadas. Se requiere, considero, una evaluación grande que abarque en conjunto todas las reformas administrativas implementadas desde 1982 y evaluaciones sistémicas a políticas y programas en específico. Una vez elaboradas las evaluaciones y, atendiendo a los

---

Developing Countries Should not Try New Zealand's Reforms", *The World Research Observer*, (1998) 1, p. 124).

resultados que arrojen, será necesario integrarlas al ciclo de políticas: decidir qué hay que cambiar y cómo cambiarlo. Puede también suceder que con las evaluaciones se encuentre que las políticas no han sido exitosas; si es ése el caso, se tendrían que implementar nuevas políticas de combate a la corrupción, políticas quizá ya no federales, sino estatales y municipales. Aunque entiendo las dificultades operativas de articular políticas anti-corrupción en cada estado y municipio, habría también ventajas. Por ejemplo, si se implementaran reformas más cercanas a los ciudadanos, sería, por un lado, más fácil evaluarlas incluso a partir de encuestas de experiencia y percepción y, por otro, sus impactos serían más probablemente percibidos por la población. Una forma de evaluar las políticas es a partir de la exigencia ciudadana por información, mecanismo que, parafraseando a H. Laswell, obliga a gobernar por políticas. Por lo tanto, la participación de la ciudadanía es fundamental en la evaluación de una política pública -en particular de políticas de combate a la corrupción; sin una sociedad civil participativa, no hay capacidad o política o recursos para llevar a cabo una evaluación o, para, al menos, solicitar la información requerida para desarrollar una evaluación.

Con los resultados de aplicar el modelo de evaluabilidad al *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006* y basándome en los lineamientos propuestos en el reporte del U4 sobre la implementación del artículo quinto de la *Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción* propongo, además, las siguientes recomendaciones para que se puedan evaluar políticas de combate a la corrupción:<sup>130</sup>

1. Elaborar reportes trimestrales a la agencia encargada de la reforma que, a su vez, reportará semestralmente ante el jefe del Ejecutivo.

---

<sup>130</sup> K. Hussmann, *op. cit.*

2. Asegurarse que las organizaciones civiles del país que traten temas de combate a la corrupción sigan los estándares internacionales existentes en el levantamiento de encuestas.
3. Hacer del conocimiento de los ciudadanos cómo opera el programa anti-corrupción e implementar un mecanismo de contraloría social que involucre a la sociedad civil.
4. Desarrollar una evaluación externa para evaluar la política o programas.
5. Realizar periódicamente encuestas de percepción y experiencias de corrupción.
6. Asignar los recursos necesarios para la implementación del programa.
7. Diseñar a las instituciones públicas de tal manera que se minimicen los conflictos de interés entre los actores participantes en la implementación de políticas de combate a la corrupción. (El caso mexicano es muy ilustrativo en este sentido, pues los Órganos Internos de Control dependen presupuestalmente de la dependencia a la que están asignados, pero rinden cuentas a la Secretaría de la Función Pública).
8. Elaborar indicadores simples, manejables, participativos y operativos.
9. En las entidades y dependencias, integrar un mecanismo de *peer-review*, en donde se evalúen entre pares.<sup>131</sup>
10. Desarrollar un sistema de cuentas contables para saber cuántos fueron los recursos asignados al programa y se pueda realizar una evaluación costo-beneficio.
11. Diseñar nuevas herramientas de diagnóstico de corrupción que pueden ir desde encuestas focalizadas de actitud y percepción en áreas de la APF, hasta una

---

<sup>131</sup> Existe un esfuerzo de este tipo -aunque no dirigido únicamente a políticas de combate a la corrupción, sino de reformas administrativas en general- en el *New partnership for Africa's Development African Peer Review Mechanism* que se puede consultar en <http://www.nepad.org>

matriz que no arroje sólo un número lineal para medir la corrupción, sino una matriz que permita evaluar todos sus efectos.

Sobre el modelo de evaluabilidad presentado, sólo queda decir que es una herramienta práctica y operativa diseñada específicamente para aplicarla políticas de combate a la corrupción explícitas para auxiliar el proceso de toma de decisiones. Mi expectativa es que se incorpore este modelo desde el diseño de la política, que se desarrolle a lo largo del proceso de hechura de políticas y que no se aplique, como lo hice yo con fines heurísticos, *a posteriori*.

El apoyo político es indispensable para avanzar las reformas; pero sin evidencia de que éstas funcionan, la voluntad de hacer cambios a la estrategia se antoja inútil.<sup>132</sup> A la luz de los resultados encontrados, sólo queda decir que, aunque se evaluaran las políticas de combate a la corrupción, los programas cambiarían poco, ya que están basados en ideologías y no en evidencia de su efectividad. C. Pollitt tenía razón:

"Hay una paradoja: mientras que la doctrina de NGP insiste en que el sector público debe enfocarse más en resultados medibles, muchos de los aspectos fundamentales de las reformas de NGP se han mantenido inmunes a esa exigencia".<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> De acuerdo con D. F. Kettl, la reforma administrativa "no es fundamentalmente sobre administración": tiene un componente político muy importante, ya que requiere de voluntad política para ser implementada. En el mismo sentido, C. Hood sostiene que Para que funcionarios de un sistema administrativo busquen reformarlo se requiere de **motivos** (expectativas de cambio) y **oportunidades** (puntos de convergencia en el que los políticos reformistas puedan influir en todo el sector público). (*The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Washington, Brookings Institution, 2000, p.67 y "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20 (1995), p. 105, respectivamente).

<sup>133</sup> C. Pollitt, *op. cit.*, p. 135.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEMOGLU, Daron y Thierry Verdier, “The Choice between Market Failures and Corruption”, 1998.
- ACKERMAN, John, La nueva agenda para el combate a la corrupción en México", en la *Primera conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fronteras entre el Estado, mercado y sociedad*, México, marzo de 2006 [www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/C\_Ackerman.pdf]
- ANDERSON, Christopher y Yuliya Tverdova, “Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies” *American Journal of Political Science*, 47, (2003), pp. 91-109.
- ARELLANO, David, “Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal”, *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, noviembre de 2001.
- ASCH, Beth J., “The Economic Complexities of Incentive Reforms”, en Klitgaard, Robert y Paul Charles Light (eds.), *High-Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*, Rand Corporation, 2005, pp. 309-342.
- AZUELA, Antonio, “A dónde vas con esos datos. Cuentas y cuentos sobre las adquisiciones gubernamentales”, en proceso de publicación.
- BERTOK, Janos (ed.), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OECD, Paris, 2005.
- BESELY, Timothy, *Principaled Agents? The Political Economy of Good Government*, New York, Oxford, 2006.

- BONNEFOY, Juan Carlos y Marianela Armijo, *Indicadores de desempeño en el sector público*, ILPES-ONU-CEPAL, Santiago de Chile, 2005.
- BOVENS, Mark. “Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism”, *West European Politics*, 33 (2010), pp. 943-967  
 [http://www.uu.nl/SiteCollectionDocuments/REBO/REBO\_USBO/REBO\_USBO\_OZZ/Bovens/Bovens.two%20concepts%20of%20accountability.webversie.pdf]
- BOWLES, Roger en B. Bouckaert and G. de Geert (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics Vol. V, The Economics of Crime and Litigation*, Cheltenham, 2000.  
 [encyclo.findlaw.com/8500book.pdf]
- CHIBNALL, Steven y Meter Saunders, “Worlds Apart: Notes on the Social Reality of Corruption”, *The British Journal of Sociology*, 28 (1977), Núm. 2, pp. 138-154.
- COMMONWEALTH SECRETARIAT, “Report of the Common Wealth Expert Group on Good Governance and the Elimination of Corruption” en su libro *Fighting Corruption – Promoting Good Governance*, 2000.
- CROPSEY, Joseph, “Adam Smith” en Leo Strauss y Joseph Corpsey (comps.), *Historia de la filosofía política*, trad. de L. García, et al., México, FCE, 2004.
- DAHLER-LARSEN, Peter, “¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación”, *Evaluación de políticas públicas*, Madrid, 836 (2007), pp. 93 – 104.
- DARZI, Ara, *High Quality Care for All: NHS Next Stage Review Final Report*, London, Department of Health, 2008.
- DAVIES, Philipp, “Is Evidence-Based Government Possible?”, en la *Jerry Lee Lecture*, Febrero de 2004, Washington D.C.  
 http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf

- DEL CASTILLO, Arturo, *Building Corruption Indexes. What Do They Really Measure?*, CIDE, México, 2002.
- DOIG, Alan y Stephen Riley, “Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries”, En *Corruption: Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, pp. 45-68.
- DONCHEV, Dylían y Gergely Ujhelyi, “What Do Corruption Indices Measure?”, Junio 2010 [<http://www.class.uh.edu/faculty/gujhelyi/corrmeasures.pdf>].
- DUSSAUGE, Mauricio, “Combate a la corrupción y rendición de cuentas en México, 1980-2008: avances, asuntos pendientes y reformas futuras”, en José Luis Méndez Martínez (coord.), *Gobierno, Administración y Políticas públicas en el México del siglo XXI*, México, El Colegio de México, en proceso de publicación.
- ELLIOTT, Kimberly Ann, “Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations”, en su libro *Corruption and the Global Economy*, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 1997, pp. 175-233.
- ESCALANTE, Fernando, “Piedra de escándalo. Apuntes sobre el significado político de la corrupción” en C. Lomnitz (coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas. La corrupción en México*, CIESAS-Porrúa, México, 2000, pp. 275-291.
- \_\_\_\_\_, “Sobre el significado político de la corrupción”, *Política y gobierno*, 1 (1994), Núm. 1, pp. 79-96.
- FEHR, Ernst y Klaus Schmidt, *Fairness and Incentives in a Multi-Task Principal-Agent Model*, Discussion Paper Series Núm. 4464, Centre for Economic Policy Research, Londres, 2004.
- GONZÁLEZ, Javier, “Midiendo el impacto de las políticas anticorrupción: de las encuestas a la gestión del desempeño”, *Buen Gobierno*, 1 (2006), pp. 40-44.
- GRATTO, Andre *et al.*, *Mitigating Corruption in New Public Management*, Cornell University, 2002 [<http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/Corruption.pdf>].

- HARDIN, Garrett, "Tragedy of the Commons", *Science*, 1968, pp. 1243-1248.
- HARO, Guillermo, "La lucha contra la corrupción en México", *Serie de Documentos de Reuniones Internacionales No. 2*, CLAD, España, 1998.  
[<http://www.clad.org.ve/haro.html>]
- HAUK, Esther y Maria Saez Marti, *On the Cultural Transmission of Corruption*, Working Paper, Universidad Carlos III, 1999.
- HEIDENHEIMBER, A. J., *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Londres, 1970.
- HOOD, Christopher, "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", *Accounting, Organizations and Society*, 20 (1995), pp. 93 – 109.
- HUBER, Ludwig, *Una interpretación antropológica de la corrupción*, CIES, Lima, 2005.
- HUSSMANN, Karen, *Anti-corruption Policy Making in Practice: What Can Be Learned for Implementing Article 5 of UNCAC?*, Bergen, U4, diciembre 2007,  
[<http://www.cmi.no/publications/file/2914-anti-corruption-policy-making-in-practice.pdf>].
- HUNTINGTON, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, New Heaven, Yale University Press, 1968.
- JOHNSTON, Michael y Sahr Kpundeh, "The Measurement Problem, a Focus on Governance", *Forum on Crime and Society*, 2 (2002), p. 33-44.
- KAUFMANN, Daniel, "Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World", en *Global Competitiveness Report 2004/2005*, Banco Mundial, Septiembre 2004.
- KETTL, Donald, *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, Washington, Brookings Institution, 2000.
- KLEIN, Carolien y Leeuw Frans, "Measuring and Explaining Variance between Anti-Corruption Policies", presentado en la *EES Conference- Working Group Realist*

- Evaluations*, Lausanne, Octubre de 2000 (disponible en [http://cjpe.ca/distribution/20001012\_klein\_haarhuis\_carolien\_leeuw\_1\_frans.pdf])
- KLITGAARD, Robert, *Controlling Corruption*, University of California, 1991, pp. 230.
- \_\_\_\_\_, *¿Qué hemos aprendido? Una perspectiva práctica*, CLAD *op. cit.*. [http://www.clad.org.ve/klitg1.html]
- KLITGAARD, Robert *et alt.*, *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*, ICS Press-World Bank, 2000.
- LANZA, Steven P. “The Economics of Ethics: The Cost of Political Corruption”, *The Connecticut Economy Quarterly*, 2004.
- LI, Shuhue, *Competitive Matching Equilibrium and Multiple Principal-Agent Models*, Discussion Paper Núm. 267, University of Minnesota, 1993.
- LOMNITZ, Claudio, “Ritual, rumor y corrupción”, en su libro *Vicios públicos, virtudes privadas. La corrupción en México*, CIESAS-Porrúa, México, 2000, pp. 241-274.
- MEJÍA, José, “La evaluación como herramienta para una gestión orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano”, *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, noviembre de 2005.
- MOYNIHAN, Donald P., “Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform”, *Public Administration Review*, Enero-Febrero 2006, pp. 77- 89.
- MUÑOZ, Ramón, *Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Pasión por un Buen Gobierno. Administración por la calidad en el gobierno de Vicente Fox*, México, Aldea Global, 1999.

- NIETZSCHE, Friedrich, *Beyond Good and Evil*, trad. al inglés de Ian Johnston, texto electrónico
- [[http://www.mala.bc.ca/~johnstoi/Nietzsche/beyondgoodandevil\\_tofc.htm](http://www.mala.bc.ca/~johnstoi/Nietzsche/beyondgoodandevil_tofc.htm)].
- NYE, Joseph, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, 61 (1967), pp. 417-427.
- OLSEN, Trond E. y Gautge Trosvik, "Collusion and REnegotiation in Hierarchies: A case of Beneficial Corruption", *International Economic Review*, 39 (1998), pp. 413-438.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler, *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, (trad. de Ana Isabel Stellino), México, Gernika, 1994.
- PEAUCELLE, Irina, "Corruption", *International Encyclopedia of Public Policy Governance in a Global Age*, Londres, Routledge, 2003.
- [<http://www.cepremap.cnrs.fr/~peaucell/corruption.pdf>]
- POLIDANO, Charles, *The New Public Management in Developing Countries*, IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 13, Universidad de Manchester, Noviembre 1999.
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN014322.pdf>
- POLINSKY, Mitchell y Steven Shavell, *Corruption and Optimal Law Enforcement*, Working Paper, Núm. 128, Stanford Law School, 1999.
- POLLITT, Christopher, "Justification by Works or by Faith?: Evaluating the New Public Management", *Evaluation*, 1995, pp. 133 – 154.
- \_\_\_ y G. Bouckart, "Evaluating Public Management Reforms: An International Perspective" en H. Wollmann, *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*, Northampton, Edward Elgar, 2003.

- PRENDERGAST, Canice, “What Trade-Off of Risk and Incentives”, *The American Economic Review*, 90 (2000), pp. 421-425.
- REYES HEROLES, JESÚS, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México, IFAI, 2008.
- RODRIG, Dani, “Comments” en K. A. Elliott (ed.), *Corruption and the Global Economy*, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 1997, pp. 109-113.
- SÁNCHEZ, José Juan, “La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación a la Agenda de Buen Gobierno”, *Espacios públicos*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 24 (2009), pp. 8- 31.
- SANDERSON, Ian, "Evaluation, Policy Learning and Evidence-based Policy Making", *Public Administration*, 81 (2002), pp. 61-75.
- SAPPINGTON, David, “Incentives in Principal-Agent Relationships”, *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (1991), Núm. 5, pp. 45-66.
- SCHACTER, Mark, *Means, Ends, Indicators: Performance Measurement in the Public Sector*, Institute on Governance, Canada, 1999.
- SCHICK, Allen, Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand’s Reforms”, *The World Research Observer*, (1998) 1, pp. 123 – 131.
- SELIGSON, Mitchell, "The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America", *World Development*, Vol. 34, No. 2, pp. 381-404.
- SMITH, Adam, *Teoría de los sentimientos morales*, trad. de Edmundo O’Gorman, México, FCE, 2004.
- SOLESBURY, William, "Evidence Based Policy: Whence it Came and Where it's Going", *ESRC UK Centre for Evidence Based policy and practice*, Queen Mary-University of London, 2001 [<http://www.kcl.ac.uk/content/1/c6/03/45/84/wp1.pdf>].
- TANZI, Vito, “Governance, Corruption and Public Finance: an Overview” en *Governance, Corruption and Public Financial Management*, p. 1-18.

- THOMSON, Theresa y Anwar Shah, *Transparency International's Corruption Perception Index: Whose Perceptions Are They Anyways?*, mimeo, 2005, [<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/TransparencyInternationalCorruptionIndex.pdf>]
- TREVERTON, Gregory F., "Governing the Market State", en R. Klitgaard y P. C. Light (eds.), *ibid.*, pp. 89- 102.
- TREVISAN, M. S. y Y. M. Huang, "Evaluability assessment: a primer", *Practical Assessment, Research & Evaluation*, 8(2003), Núm. 20 [<http://PAREonline.net/getvn.asp?v=8&n=20>]
- VAN DE WALLE, Steven, *Decontaminating Subjective Corruption Indicators*, presentado en la conferencia *Ethics and Integrity: A Transatlantic Dialogue*, Leuven, Junio de 2005, p. 1-14
- VALLADARES, David, *Una forma distinta de pensar en la corrupción* (Tesis de Licenciatura El Colegio de México), México, 2007.
- VEGA, Salvador, "El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal. Instrumentos, mecanismos y mejores prácticas", *Revista de Administración Pública*, Núm. Especial, Volumen XLIII Septiembre-Diciembre 2008, pp. 15-38.
- VISHNY, Robert y Andrei Shleifer, "Corruption", *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (1993), pp. 599-617.
- WARREN, Mark E., "Democracy Against Corruption", Presentado en la *Conference on the Quality of Government*, Götetburg, 2005, pp. 1-21.
- WEBER, Max, *El político y el científico*, trad. de Martha Johannsen, México, Colofón, 2005.
- WEISS Lewis, Carol y Stuart Gilman, *The Ethics Challenge in Public Service. A Problem Solving Guide*, San Francisco, Jossey Bass, 2005
- WEINSCHELBAUM, Federico, *Corruption with competition among hidden principals*, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 1998.

- WHOLEY, Joseph, "Assessing the Feasibility and Likely Usefulness of Evaluation" en J.S. Wholey, H.P. Hatry y K.E. Newcomer (eds.) *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass, 2004.
- WILLOUGHBY, Katherine y Julia E. Melkers, "Implementing PBB: Conflicting Views of Success", *Public Budgeting & Finance*, Primavera 2000, pp. 105-120.
- WOLLMANN, Hellmut, "Public Sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends. An International Overview", Núm. especial de la *Revista Internacional de Estudios Políticos*, Septiembre de 2001, pp. 11 – 37.
- YOU, Jong-Sung, "Corruption as Injustice", presentado en el *Annual Meeting of Midwest Political Science Association*, Chicago, 2006.

### **Sitios web**

Transparencia Internacional:

- "FAQs", [http://www.transparency.org/news\\_room/faq/corruption\\_faq](http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq)
- "About us", [http://www.transparency.org/about\\_us](http://www.transparency.org/about_us)
- Bribe payers Index,  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/bpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi)
- Barómetro Global de la Corrupción 2009,  
[http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/corrupcion\\_en\\_america\\_atina/americas\\_gcb](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/corrupcion_en_america_atina/americas_gcb).

Banco Mundial,

- "Anti-Corruption and Transparency in Latin America and the Caribbean"  
<http://go.worldbank.org/D51GCA82B0>
- Buen Gobierno,  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTAPREN DIZAJE/EXTWBIGOVANTCORINSPA/0,,contentMDK:20779977~menuPK:1745>

308~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1745286,00.html#governadilida  
d

- Facts on Fraud & Corruption,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20147620~menuPK:344192~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html>

- Indicadores de Buen Gobierno,

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Rresources/wps4370.pdf>  
f

*Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007*

[http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/Presentación\\_INCBG\\_2007.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/Presentación_INCBG_2007.pdf)

*New partnership for Africa's Development African Peer Review Mechanism,*

<http://www.nepad.org>

PriceWaterhouseCoopers Opacity Index,

[http://www.irisprojects.umd.edu/anticorruption/Files/PWC\\_OpacityIndex.pdf](http://www.irisprojects.umd.edu/anticorruption/Files/PWC_OpacityIndex.pdf)

**Documentos oficiales**

AUSTRALIAN GOVERNMENT PUBLIC SERVICE, *The Australian Public Service Reformed: An Evaluation of a Decade of Management Reform / Task Force on Management Improvement*, Canberra, 1993.

BANCO MUNDIAL, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press, 1997.

\_\_\_\_\_, *The World Bank and Anti-Corruption in Europe and Central Asia. Enhancing Transparency, Voice and Accountability*, The International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank, Danvers, MA, 2003.

- CABINET OFFICE, *Modernising Government*, White Paper, Londres, Cabinet Office, 1999  
[<http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/modgov.pdf>]
- \_\_\_\_\_, *Professional Policy Making for the Twenty First Century Report*, Londres, 1999  
[www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/profpolicymaking.pdf](http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/profpolicymaking.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA, *Governance in the EU: A White Paper*, Comisión Europea, Bruselas,  
2001. [[http://europa.eu.int/comm/governance/white\\_paper/index.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index.htm)]
- \_\_\_\_\_, *Evaluating Socio Economic Development, Sourcebook 2: Methods and Techniques, Evaluability Assessment*, European Commission.  
[[www.evaled.info/downloads/sb2\\_swot.doc](http://www.evaled.info/downloads/sb2_swot.doc)]
- “Decreto con el que se aprueba el programa sectorial denominado Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”, *DOF*, 22 de abril de 2002  
[<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/pntcda.pdf>]
- JUVENILE JUSTICE EVALUATION CENTER-OFFICE OF JUVENILE JUSTICE AND DELINQUENCY PREVENTION, *Evaluability Assessment: Examining the Readiness of a Program for Evaluation*, Washington [[http://www.jrsa.org/jjec/about/briefing\\_evaluability-assessment.html](http://www.jrsa.org/jjec/about/briefing_evaluability-assessment.html)].
- OCDE, *Convención para combatir el cohecho de servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*, 1997,  
<http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/2031472.pdf>.
- OEA, *Convención Interamericana contra la Corrupción*, 1997,  
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>.
- ONU, *Convención de la ONU contra la Corrupción*,  
[www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)
- \_\_\_\_\_, "Normas de evaluación en el sistema de las naciones Unidas, abril de 2005,  
<http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/234/es/ACF95A3.pdf>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Código de Ética*

[<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=21987>]

\_\_\_\_, *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*

[<http://ci.inegi.gob.mx/anterior/jnt2004/Otros/APBG.pdf>)]

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Áreas críticas en la APF*,

<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/areascriticas.html>

\_\_\_\_, *Evaluación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo*,

[<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/Auditoria163.pdf>]

\_\_\_\_, *Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública*

[<http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp/unidades-administrativas>]

\_\_\_\_, *Primer Informe de Labores de la CITCC*, México, SFP, 2001,

[<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/1er%20INF%20LABORES%20CITCC.pdf>]

\_\_\_\_, *Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006*, México, Secretaría de la Función Pública, 2001.

\_\_\_\_, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción* 2008-2012.

[<http://www.cfe.og.mx/QuienesSomos/queEsCFE/Documents/2010/Transparencia/PTRC.pdf>]

\_\_\_\_, *Reporte de Avances de la CITCC 2002*,

([http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/reporteavances\\_i.html](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/reporteavances_i.html)).

\_\_\_\_, *Reporte de Avances de la CITCC 2005*

(<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/reporte.html>)

\_\_\_\_, *Resultados CITCC 2006*

([http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/logros\\_2006.html](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/logros_2006.html))

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Cuenta pública 2002*,

[http://www.shcp.gob.mx/contabilidad\\_gubernamental/cuenta\\_02/temas/banco/g26t30.pdf](http://www.shcp.gob.mx/contabilidad_gubernamental/cuenta_02/temas/banco/g26t30.pdf).

SIN AUTOR, *Report of the Auditor General*, Ottawa, 1993. [[http://www.oag-](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199312_06_e_5945.html)

[bvg.gc.ca/internet/English/parl\\_oag\\_199312\\_06\\_e\\_5945.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199312_06_e_5945.html)]