



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Herramientas de conocimiento para academia y profesionales

Módulo Universitario sobre Anticorrupción

Módulo 4

Guanajuato

La corrupción en el sector público

Herramientas de conocimiento para academia y profesionales

Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción

MÓDULO 4 GUANAJUATO LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Descargos de responsabilidad

El contenido de la Serie de Módulos de la UNODC sobre Lucha contra la Corrupción no refleja necesariamente los puntos de vista o las políticas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), los Estados miembros o las organizaciones colaboradoras, y tampoco implica ningún respaldo. Las denominaciones empleadas y la presentación del material en estos módulos no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UNODC sobre el estado legal o de desarrollo de ningún país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras o límites. UNODC fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material de estos módulos. Salvo que se indique lo contrario, el contenido puede copiarse, descargarse e imprimirse con fines de estudio, investigación y enseñanza privados, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca debidamente a la UNODC como fuente y titular de los derechos de autor y que el respaldo de la UNODC a las opiniones, productos o servicios de los usuarios no está implícito de ninguna manera.

Los materiales publicados se proporcionan tal como aquí aparecen y sin ningún tipo de garantía, ya sea explícita o implícita, incluidas, pero sin limitarse a ellas, las garantías de la calidad comercial, utilidad para determinado propósito y protección contra infracciones. En particular, la UNODC no da garantías ni responde de que dichos materiales sean exactos o completos. La UNODC amplía, modifica, mejora o actualiza periódicamente los materiales contenidos en este Módulo sin previo aviso.

En ninguna circunstancia la UNODC será responsable de las pérdidas, los daños, las obligaciones o los gastos presuntamente derivados de la utilización de este Módulo, incluidos, pero sin limitarse a ellos, los fallos, errores, omisiones, interrupciones o demoras relacionados con dichos materiales. El usuario utiliza este módulo por su cuenta y riesgo. En ningún caso, incluida la negligencia, pero sin limitarse a ella, la UNODC será responsable de daños directos, indirectos, incidentales, especiales o emergentes, aun cuando se le haya advertido de la posibilidad de tales daños.

El usuario reconoce y acepta específicamente que la UNODC no es responsable de los actos de ningún usuario.

Los enlaces a los sitios de Internet contenidos en los presentes módulos se proporcionan para comodidad del lector y son precisos en el momento de su publicación. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por su precisión continua después de su publicación o por el contenido de cualquier sitio web externo.

Preservación de inmunidades

Nada de lo dispuesto en las presentes Condiciones se considerará una limitación de las prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas, incluida la UNODC, o una renuncia a ellas, que están reservadas específicamente.

La UNODC se reserva el derecho exclusivo a su entera discreción de modificar, limitar o suspender el módulo o cualquiera de los materiales contenidos en él en cualquier sentido.

La UNODC no está obligada a tomar en consideración las necesidades de ningún usuario para adoptar tales medidas. La UNODC se reserva el derecho de denegar a su entera discreción y sin previo aviso el acceso de cualquier usuario a este sitio o a cualquiera de sus componentes.

Ninguna dispensa por la UNODC de cualquiera de las disposiciones de las presentes Condiciones será vinculante a menos que se enuncie por escrito y sea firmada por su representante debidamente autorizado.

Estos módulos no han sido editados formalmente.

Este documento fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.



Índice

Agradecimientos	8
Introducción	9
Logros de aprendizaje	9
Temas clave	9
Términos básicos: sector público y funcionarios públicos	10
Corrupción en el sector público versus corrupción en el sector privado	12
Manifestaciones y consecuencias de la corrupción en el sector público	15
Tipos y manifestaciones de la corrupción en el sector público	15
Faltas administrativas graves, consecuencias	17
Los órganos internos de control y el combate a la corrupción	18
El estado de Guanajuato y la transparencia y rendición de cuentas	21
Consecuencias de la corrupción en el sector público	22
Saneamiento y reuso de aguas residuales en el municipio de Celaya	22
Causas de la corrupción en el sector público	24
Teorías que explican la corrupción	33
Teoría del agente-principal	33
Teoría de acción colectiva	33
Teoría institucional	34
Teoría de juegos	35
Corrupción en compras públicas	35
Compras públicas y gestión financiera	37
Impactos de la corrupción en las compras públicas	39
Causas de la corrupción en las compras públicas	42
Corrupción en empresas estatales	43
Respuestas a la corrupción en el sector público	45
Prevención de la corrupción en el sector público	50
Códigos de conducta	52
Sistemas de recompensas e incentivos	54
Accesibilidad	54
Gestión de recursos humanos	54
Participación ciudadana y de las partes interesadas	55

Gobierno Abierto y Gobierno electrónico	56
Gestión de conflictos de intereses	58
Ambiente propicio para el cumplimiento	59
Monitoreo y supervisión	60
Rendición de cuentas y escrutinio (el principio de los cuatro ojos)	61
Conclusión	62
Referencias	62
Ejercicios	67
Posible estructura de la clase	71
Lecturas principales	72
Lecturas avanzadas	73
Evaluación del estudiantado	76
Herramientas de enseñanza adicionales	77
Material videográfico	77
Websites	78
Estudios de caso, noticias y blogs	78
Otros materiales	78
Lineamientos para desarrollar un curso independiente	79

Agradecimientos

UNODC desea expresar su gratitud al pueblo de los Estados Unidos por su generosidad al proporcionar financiación para la elaboración de este Informe a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

La elaboración del presente módulo educativo se benefició de las valiosas contribuciones y experiencia del personal de UNODC: Alex Petkov, Iram Pérez Cano, Isidro de la Fuente, Jade Manzano Kuri, Laura Bertipaglia y Lulua Asaad; así como de Indra Espinosa en el proceso de diseño gráfico, Claudia González Romero por la gestión administrativa para la emisión del documento y a Mariana Alegret por su difusión. UNODC agradece también a Luis Marvin Andrade Ávalos por la supervisión y desarrollo de las actividades realizadas para producir el presente documento, a Luz María Guzmán Lozano por la coordinación general del proyecto del que es producto este módulo; y, a Kristian Hölge y Stacy De La Torre por su guía y apoyo constantes para realizar los trabajos asociados al proyecto y esta publicación.

UNODC desea reconocer con profunda gratitud a quienes han contribuido con sus conocimientos técnicos, su experiencia y su tiempo para realizar las actividades que dieron como resultado la adaptación al contexto local del estado del presente módulo educativo, en particular a: Afra Valeria Dueñas Rodríguez, Jefa Académica de Posgrado de la Universidad de la Salle Bajío; Brenda Estefanía Rocha Osornio, Directora de Contraloría Social de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; Carlos Salvador Martínez Bravo, Titular de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; César Gilberto Guerrero Rizo, Jefe de Departamento de Control Interno y Evaluación al Desempeño Institucional de la Universidad de Guanajuato; Diego Paul Álvarez Montes, Docente de la Universidad de Guanajuato; Enrique Alejandro González Álvarez, Rector de la Universidad de la Salle Bajío; Janet Mercedes Ortega López, Directora de Participación Ciudadana de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; Juan Gerardo Martínez Hernández, Agente del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Guanajuato; Juan Gerardo Martínez Hernández, Titular de la Fiscalía General del Estado de Guanajuato; Luis Felipe Guerrero Agripino, Rector General de la Universidad de Guanajuato; Marco Antonio Medina Torres, Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Guanajuato; Marco Lucio Mendoza Jiménez, Promotor Social de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; María Alicia Aguirre de la Rosa, Promotora Social de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; María Cristina Aguilar Valtierra, Directora Operativa de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas del Estado de Guanajuato; María Fernanda Vázquez Rubio, Presidenta del Observatorio Ciudadano de CYA A.C.; María Guadalupe Patiño Reyes, Responsable del Modelo de Formación Integral de la Universidad Politécnica de Guanajuato; Mayra Georgina Legaspi Tristán, Directora Ejecutiva del Observatorio Ciudadano de León; Pablo César Velasco Campos, Agente Investigador de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.; Roberto Aristeo Contreras Zárate, Rector de la Universidad Politécnica de Guanajuato; Vicente de Jesús Esqueda Méndez, Titular de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.; Violeta Mendoza Rosales, Coordinadora de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Guanajuato.

* Los nombres y títulos fueron remitidos a UNODC por las personas participantes mediante diversos medios.

Introducción

Este Módulo brinda una visión conjunta al respecto de los actos y manifestaciones más comunes de la corrupción en el sector público. Con el fin de entender mejor por qué se da la corrupción en el sector público, este Módulo discute sobre marcos teóricos como agente-principal, acción colectiva y las teorías institucionales y de juegos. Como la corrupción en el sector público pervierte los poderes y los recursos destinados a beneficiar directamente al público, es fundamental para salvaguardar el bienestar público que se cuente con controles y mecanismos de rendición de cuentas efectivos para reducir riesgos de corrupción en el sector público. El Módulo discute tales medidas, incluso cómo diseñar instituciones y procesos públicos de manera que limite los incentivos y oportunidades para la corrupción. También incluye discusiones específicas de compras públicas y empresas estatales, dos áreas del sector público que son especialmente vulnerables a la corrupción. El Módulo distingue la corrupción del sector público, es decir, la que abusa principalmente de los recursos del gobierno, de la del sector privado, es decir, la que principalmente abusa de los recursos comerciales y privados. La corrupción en el sector privado se discute en el Módulo 5 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción, y este se basa, hasta cierto punto, en esa discusión. Este Módulo también se basa en las discusiones sobre la buena gobernanza, la detección de la corrupción y los marcos nacionales de lucha contra la corrupción que aparecen, respectivamente, en los Módulos 2, 6 y 13 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción. Además, se nutre de las discusiones con respecto a la integridad pública y la ética en el Módulo 13 de la Serie de Módulos UNODC sobre Integridad y Ética.

Logros de aprendizaje

- Describir los actos y manifestaciones de la corrupción en el sector público.
- Comprender las causas y consecuencias de la corrupción en el sector público y el rol de la cultura de corrupción como una causa y consecuencia de la corrupción.
- Criticar diferentes respuestas y medidas para abordar y prevenir la corrupción en el sector público.
- Explicar la diferencia entre la corrupción del sector público y privado.
- Aplicar marcos teóricos como los del agente-principal, acción colectiva y las teorías institucionales y de juegos para explicar la corrupción en el sector público.
- Discutir los riesgos de la corrupción en el área de compras públicas y empresas estatales.

Temas clave

La corrupción es un fenómeno complejo, sin definición uniforme alguna. El Módulo 1 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción presenta una visión general de las diferentes modalidades y definiciones de corrupción, así como sus efectos dañinos en todo el mundo. Para los propósitos

actuales, cabe recalcar que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)¹ se abstiene de dar una definición global de "corrupción". Más bien la define, y clasifica varios actos de corrupción como delito, tales como soborno y malversación o peculado (tanto en el sector público como en el privado); abuso de funciones (cuando los que realizan funciones públicas hacen mal uso de su poder para obtener un beneficio); tráfico de influencias; enriquecimiento ilícito, y blanqueo de dinero. Con 186 Estados parte (a diciembre de 2019), la CNUCC se aproxima a la adherencia universal; por tanto, los diferentes actos de corrupción, como los define la Convención, pueden considerarse aceptados internacionalmente.

Este Módulo se enfoca en la corrupción en el sector público. En particular, se abordan los numerosos actos y manifestaciones de corrupción en el sector público, su causas y consecuencias, explicaciones teóricas, respuestas a la corrupción y mecanismos de prevención. Las áreas de compras públicas y empresas estatales se exploran por su particular vulnerabilidad ante la corrupción. Antes de profundizar sobre estas cuestiones, el Módulo aclara los significados tanto de sector público como de funcionarios públicos, y discierne entre la corrupción en el sector público y en el sector privado.

> **Términos básicos: sector público y funcionarios públicos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 108 la definición jurídica del concepto "servidor público", en esta se menciona: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones." (CPEUM, art. 108, párrafo 1).

Según el principio de legalidad que rige en nuestro orden jurídico, las autoridades, y en este caso servidores públicos que funjan como autoridades, solo pueden llevar a cabo acciones y conductas que la ley estrictamente les permita o encomiende. En ese sentido, el marco jurídico que regula su actuación es fundamentalmente instructivo y sancionatorio. De esta manera, las leyes que aplican a servidores públicos tienden a establecer obligaciones para las y los servidores públicos, así como las correspondientes sanciones frente a omisiones o actuaciones prohibidas para estos.

Además del marco jurídico ya señalado en el Módulo 1 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción, también podemos destacar las leyes orgánicas de las instituciones públicas como parte del marco normativo esencial para el servicio público, pues en dichas leyes se establecen las responsabilidades y atribuciones de todas las áreas que componen la institución, por ende, en estas leyes también se contemplan las obligaciones de sus servidoras y servidores públicos.

1 Disponible en la sección de corrupción de la página web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (www.unodc.org).

En México, la ley que rige a los funcionarios públicos es la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, donde se explican los principios que rigen la función pública, los sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público; el cómo se atienden las quejas o denuncias, las sanciones administrativas y sus procedimientos para aplicarlas; el registro patrimonial de los servidores públicos, y las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.

En Guanajuato, la ley que rige a los funcionarios públicos es la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato, donde se explican los principios y directrices que rigen la actuación de los servidores públicos; las autoridades competentes para aplicar la ley; los mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas; las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves; las sanciones; la investigación y calificación de las faltas graves y no graves; el procedimiento de responsabilidad administrativa y cómo funciona ante la secretaría y Órganos Internos de Control.

Finalmente, destaca la Ley General de Responsabilidades Administrativas que establece los supuestos para la comisión de faltas administrativas graves por parte de quienes forman el servicio público, así como el procedimiento para establecer la correspondiente responsabilidad y sanción aplicable.

Tomando en cuenta este marco de referencia, es importante definir ciertos términos básicos, tales como sector público y funcionarios públicos. La frase "sector público" se refiere a las organizaciones e instituciones que existen para servir un propósito público. El sector público está compuesto por los poderes del Estado, y las estructuras y procesos burocráticos que constituyen el Gobierno. El sector público proporciona los servicios administrativos a los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y los servicios públicos como la salud, la educación, el orden público, las fuerzas armadas, la infraestructura, el agua y el transporte. En el sector público también se encuentran las organizaciones de supervisión y rendición de cuentas que monitorean y auditan el desempeño de estos servicios. Además del sector público, este módulo aborda organizaciones que llevan a cabo actividades comerciales pero que pertenecen al Gobierno, a las que se les llama empresas estatales o públicas. Ejemplos de empresas estatales incluyen compañías hipotecarias y corporaciones petroleras y de gas.

Las personas que trabajan en el sector público pueden ser elegidas o designadas, y normalmente se les llama funcionarios públicos. Algunas jurisdicciones se refieren a los funcionarios públicos no electos como empleados civiles o servidores públicos. El artículo 2 de la CNUCC define al funcionario público como:

- Cualquier persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado parte, ya sea designada o electa, permanente o temporal, remunerada o no, independientemente de su tiempo de servicio;
- Cualquier otra persona que desempeñe una función pública, incluyendo para un organismo o empresa pública, o que brinde un servicio público, como se define en el derecho interno del Estado parte y como se aplique en el área legal pertinente de ese Estado parte;
- Cualquier otra persona definida como "funcionario público" en el derecho interno del Estado parte.

Esta definición de funcionario público es muy amplia y se extiende a quienes trabajan en las empresas estatales, por ejemplo. Tal definición es relevante porque muchas disposiciones de la CNUCC imponen obligaciones a los funcionarios públicos. Además, establece los estándares mínimos de lo que deberían cubrir las legislaciones nacionales cuando definen a los funcionarios públicos. Para una mayor discusión del sector y los funcionarios públicos, consulte el Módulo 13 de la Serie de Módulos UNODC sobre Integridad y Ética.

Corrupción en el sector público versus corrupción en el sector privado

Cuando aprendemos sobre la corrupción en el sector público es útil considerar las diferencias entre la corrupción en el sector público y la corrupción en el sector privado. Para los propósitos actuales, la corrupción en el sector público abusa principalmente de los recursos del gobierno, mientras que la del sector privado abusa principalmente de los recursos privados o comerciales. Aunque la CNUCC define algunos delitos de corrupción, a veces se entiende como corrupción (en términos generales) como "el abuso de poder encomendado para beneficio propio", de acuerdo con la definición propuesta por la organización no gubernamental Transparencia Internacional (TI).² La definición de corrupción de TI y los delitos de corrupción que la CNUCC define clarifican que la corrupción ocurre tanto en el sector público como en el privado. A los funcionarios públicos se les encomienda el poder para servir el interés público, mientras que a los empleados y directores en el sector privado se les encomienda el poder para servir los intereses legítimos de las empresas. En ambos contextos, la corrupción ocurre cuando las personas u organizaciones promueven intereses que difieren de los intereses que les fueron asignados para servir. Identificar los intereses a los que se debe servir, y a quién o a qué se está sirviendo en realidad, nos podría ayudar a distinguir entre la corrupción en el sector público y la corrupción en el sector privado. La corrupción en el sector privado se aborda en el Módulo 5 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción.

La corrupción no puede considerarse exclusivamente del ámbito público, sino que dentro del sector privado la corrupción también es un problema relevante. La corrupción en el sector privado consiste en la apropiación indebida de recursos privados en las sociedades mercantiles por medios de grandes ingenierías financieras que se realizan aprovechando la ausencia de controles y la deficiencia en las legislaciones no adaptadas a las complejas relaciones económicas de la actualidad (Bernal, 2010). Uno de los factores que diferencian a la corrupción del sector público con la corrupción privada, es que esta tiene fuertes implicaciones para el adecuado funcionamiento del sistema financiero y económico (Cascón, 2012).

De acuerdo con el *Programa anticorrupción de ética y cumplimiento para las empresas* (2013) de la UNODC, la corrupción privada tiene efectos en el crecimiento económico, perjudica la reputación de

2 Disponible en: www.transparency.org/what-is-corruption

las empresas y aleja a los inversionistas. Esta práctica, a la larga, presenta un costo para la empresa y para sus clientes.

A causa de las demandas de transparentar las decisiones y acciones dentro del sector privado, los escándalos económicos, la corrupción y el fraude de las grandes empresas, se adoptó el modelo de *Compliance* que se refiere al cumplimiento de reglas y procedimientos, tanto internos como externos, como medio para mitigar todo tipo de riesgo y daño en lo que se refiere a la imagen y la reputación de la organización.

En el estado de Guanajuato, a través de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, tiene como meta ayudar a constituir una cultura de integridad en conjunto con las empresas privadas del estado, contribuyendo de manera activa en la generación e implementación de programas de ética e integridad empresarial que vayan más allá del cumplimiento de las normas y las regulaciones, y que propicien una cultura de integridad.

Para materializar esta meta, el gobierno del Estado brinda soporte en el modelado, la tutoría y actividades que promueven la integridad, así como en la generación de códigos, normas y reglamentos éticos inherentes a sus actividades, con la finalidad de promover la cultura de integridad empresarial, con valores éticos fuertes que sustentan la incorporación del comportamiento ético en todas las actividades cotidianas y su difusión en todas las interacciones relacionadas con el gobierno.

En cumplimiento con lo establecido en los artículos 21 y 22 de la Ley de Responsabilidades Administrativas, y en aras de fortalecer la lucha contra la corrupción, la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC), y el Consejo de Profesionistas del estado de Guanajuato celebraron un convenio de colaboración para la elaboración, desarrollo y ejecución de diversas actividades y estrategias dirigidas al fortalecimiento de la cultura ética, la integridad institucional y empresarial, y la prevención de conflictos de interés.

Además, en su artículo 25 de la Ley de Responsabilidades Administrativas incorpora las características que deben valorarse al momento de hacer una contratación y entre ellas se encuentra que debe de tener una política de integridad que contenga los siguientes elementos:

- I. Un manual de organización y procedimientos [...]
- II. Un código de conducta publicado y socializado [...]
- III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría [...]
- IV. Sistemas adecuados de denuncia al interior de la organización [...]
- V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación [...]
- VI. Políticas de recursos humanos tendientes a la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación [...]
- VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia [...]

Con la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades Administrativas, y en particular el artículo anterior, insta al sector privado a tener una política de integridad para prevenir la corrupción, ante la colaboración del sector público y privado.

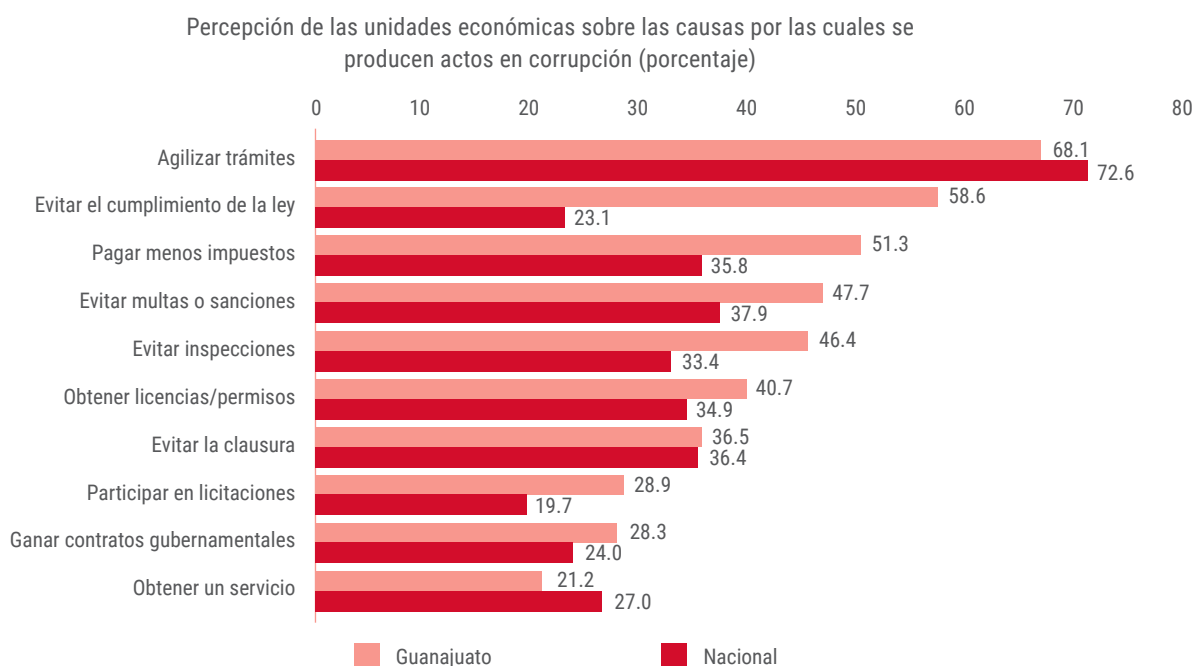
La STRC para el cumplimiento del convenio de colaboración se encuentra comprometida a realizar las siguientes acciones:

- a) Otorgar el apoyo necesario para desarrollar los programas o estrategias que conlleven a contar con manuales de organización y procedimientos, sistemas de control y vigilancia, denuncia, capacitación, reclutamiento, entre otros.
- b) Proporcionar apoyo técnico documental en el diseño, formulación y desarrollo de los distintos cursos y/o talleres, seminarios y conferencias relacionados con la cultura ética, integridad institucional y empresarial, y prevención de conflictos de interés.
- c) Realizar la supervisión, evaluación y seguimiento de las actividades en materia del convenio de colaboración.

Como se mencionaba anteriormente, la corrupción necesariamente involucra al sector privado a través de transacciones con el sector público. En ese sentido, es importante rescatar la percepción del sector privado en actos de corrupción en el sector público. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (ENCRIGE) 2020 del INEGI, a nivel nacional, 71.5% de las empresas percibieron como muy frecuentes o frecuentes los actos de corrupción provenientes de servidores públicos, mientras que para el estado de Guanajuato 73.1% de las empresas percibieron esta acción por parte de las dependencias de gobierno.

Del mismo modo, en la siguiente gráfica se muestran las causas más comunes que conllevan a actos de corrupción, donde 68.1% de las unidades económicas en el estado de Guanajuato considera que la corrupción por parte de la autoridad se produce para agilizar trámites, mientras que a nivel nacional asciende a 72.6%, y solo 21.2% considera que es a causa de la obtención de un servicio en el estado.

Gráfica 1. Percepción sobre causas de corrupción



Fuente: INEGI. ENCRIGE, 2020.

Las siguientes secciones del módulo proporcionan una visión general de:

- Consecuencias de la corrupción en el sector público.
- Causas de la corrupción en el sector público.
- Teorías que explican la corrupción.
- Corrupción en compras públicas.
- Corrupción en empresas estatales.
- Respuestas a la corrupción en el sector público.
- Prevención de la corrupción en el sector público.

Manifestaciones y consecuencias de la corrupción en el sector público

> Tipos y manifestaciones de la corrupción en el sector público

Para el estado de Guanajuato, de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas vigente, se consideran dos tipos de faltas administrativas de los servidores públicos: las no graves, que se señalan en el artículo 49 fracciones I a la IX, y las faltas administrativas graves, señaladas en los artículos 51 a 64 de la misma ley.

A continuación, se enlistan las faltas administrativas graves de los servidores públicos consideradas en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato:

- Cohecho,
- Peculado,
- Desvío de recursos Públicos,
- Utilización Indevida de Información,
- Información privilegiada,
- Abuso de funciones,
- Conflicto de interés,
- Contratación Indevida,
- Enriquecimiento oculto u Ocultamiento de conflicto de interés,
- Tráfico de Influencia,
- Encubrimiento,
- Desacato, y
- Obstrucción de la Justicia.

Cabe mencionar que no solo los servidores públicos incurren en faltas administrativas graves. La ley, mencionada anteriormente, considera como actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves los siguientes:

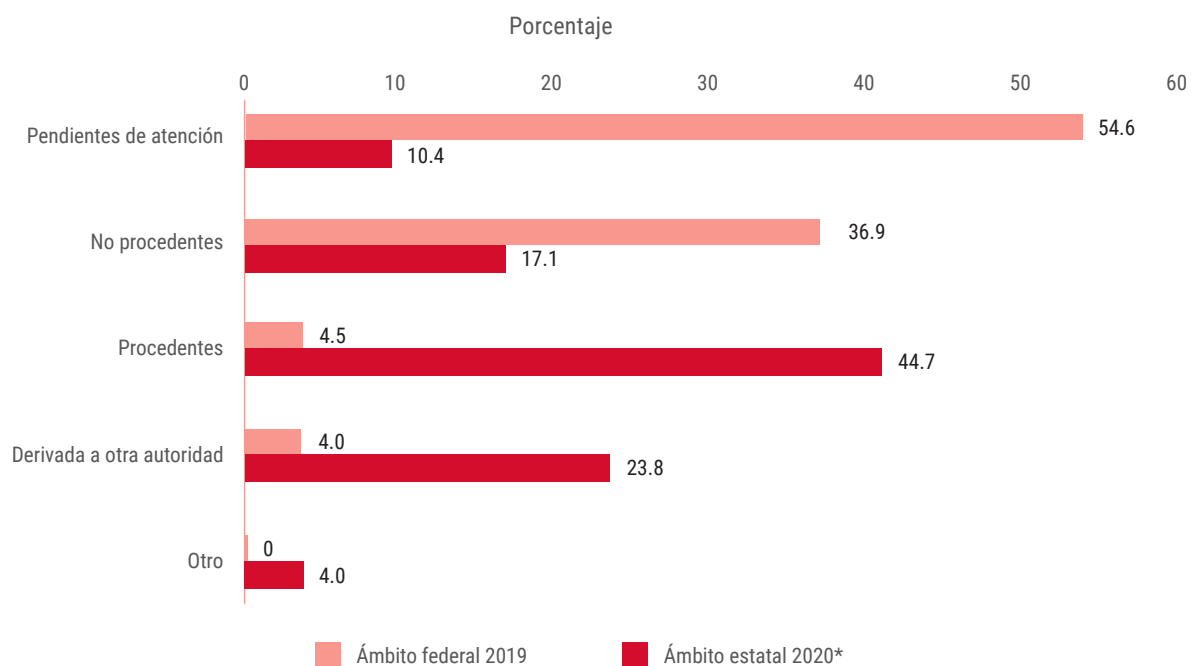
- Soborno,
- Participación ilícita en procedimientos administrativos,
- Tráfico de influencias,
- Utilización de información falsa,
- Colusión,
- Uso indebido de recursos públicos, y
- Contratación indebida.

Lo anterior de conformidad con los artículos 65 al 72 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

La Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato también considera que los candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público, pueden ser sujetos de faltas particulares en situación especial, si se ubican en alguno de los supuestos que señala el artículo 73 de la propia ley.

En cuanto al curso que siguieron las denuncias, en el ámbito estatal la proporción de quejas o denuncias procedentes fue 10 veces mayor que en el federal. En contraste, nueve de cada 10 denuncias presentadas en 2019 en la administración pública federal fueron determinadas como no procedentes o se encontraban pendientes de atención.

Imagen 1. Denuncias recibidas por incumplimiento de las obligaciones de las y los servidores públicos según estatus



Nota: Se excluyen 3912 casos de ámbito federal y 14761 de ámbito estatal porque no se especificó el estatus

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021. Censo Nacional de Gobierno Federal.

Consecuencias de incurrir en una falta administrativa no grave

Si se reúnen los elementos probatorios que confirmen la falta administrativa no grave, corresponde a la secretaría o a los Órganos Internos de Control imponer las sanciones y ejecutarlas, las cuales pueden ser:

- Amonestación Pública o Privada,
- Suspensión del empleo, cargo o comisión,
- Destitución de su empleo, cargo o comisión, y
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

> Faltas administrativas graves, consecuencias

Cuando el servidor público incurre en una falta administrativa grave, la autoridad competente para sancionar es el Tribunal de Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato.

Las sanciones para estas faltas se señalan en el artículo 78 de la ley, las cuales son:

- Suspensión del empleo, cargo o comisión.
- La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.
- Destitución del empleo, cargo o comisión.
- Sanción económica.
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

En caso de que se determine la inhabilitación, ésta será:

- a) De uno hasta diez años si el monto de la afectación de la falta administrativa grave no excede de 200 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, y
- b) De 10 a 20 años si dicho monto excede de dicho límite. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

A juicio del tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo con la gravedad de la falta administrativa grave.

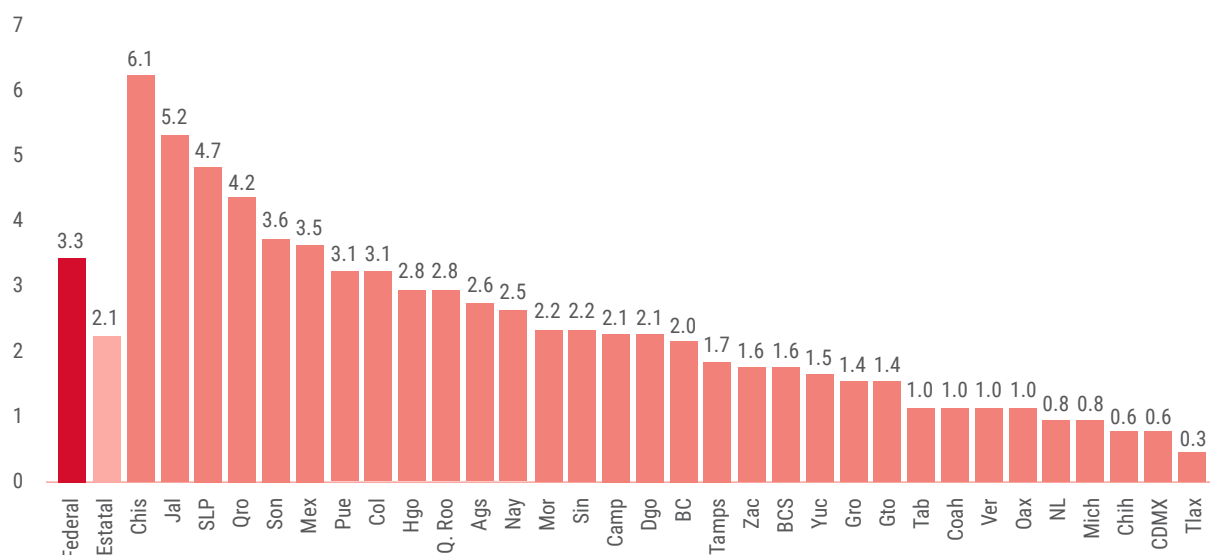
La ley prevé que, en caso de que la falta administrativa grave le genere un beneficio económico, la sanción económica que se le genere podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, según el artículo 79.

> Los órganos internos de control y el combate a la corrupción

Entre los instrumentos disponibles en México para prevenir la corrupción están los Órganos Internos de Control (OIC) que, al amparo de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben establecerse en las instituciones públicas del orden federal, estatal y municipal con el fin de prevenir, corregir e investigar actos que pudieran derivar en responsabilidades administrativas, así como dar seguimiento al ingreso, egreso, manejo y aplicación de los recursos públicos.

Para cumplir con sus funciones, en 2019 los OIC de las instituciones federales y estatales contaron con 10,819 servidores públicos: 49.7% del ámbito federal y 50.3% del estatal. Entre las administraciones públicas estatales destacan Nuevo León, Michoacán, Chihuahua, Ciudad de México y Tlaxcala por tener menos de una persona adscrita al OIC por cada 1,000 servidoras y servidores públicos.

Gráfica 2. Personal en las OIC por cada 1,000 servidoras y servidores públicos, 2019



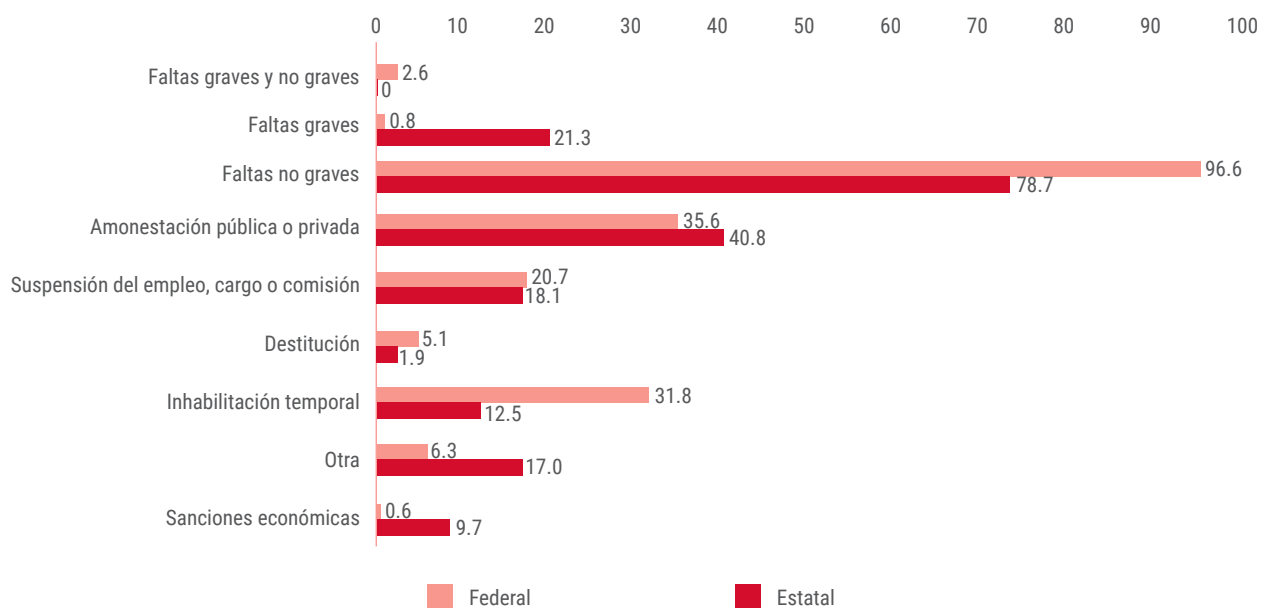
Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno Federal 2020. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2020.

Una de las facultades de los OIC es la de conocer y dar seguimiento a las faltas y sanciones de orden administrativo y, en su caso, denunciar ante las autoridades ministeriales los actos de las y los servidores públicos que pudieran constituir delitos, por lo que es la primera instancia a la que la ciudadanía puede recurrir para denunciar irregularidades en el ejercicio de la función pública.

Al respecto, durante 2019 las administraciones públicas del orden federal y estatal recibieron 105,298 denuncias por incumplimiento de obligaciones, lo que representó 2.5 asuntos por cada 100 servidoras y servidores públicos. Del total de denuncias, el ámbito federal concentró 32.0%, mientras que, del total de quejas recibidas por las entidades federativas, la Ciudad de México y el Estado de México acumularon 57.7%.

Otra función de los OIC, junto con las entidades de fiscalización superior u homólogas, consiste en investigar, dar seguimiento y emitir resoluciones respecto de las faltas administrativas graves y no graves contenidas en los procedimientos administrativos iniciados. En 2019, 6,154 servidoras y servidores públicos fueron sancionados: 44.6% estaban adscritos a instituciones federales, 55.4% a las administraciones públicas estatales, y en su mayoría fueron sancionados por faltas no graves. Las sanciones más recurrentes fueron de orden administrativo, en particular la inhabilitación temporal, en el caso de las instituciones federales, y las amonestaciones públicas o privadas en los dos ámbitos. Respecto a las sanciones económicas, estas fueron más frecuentes en el orden estatal.

Gráfica 3. Personas servidoras públicas sancionadas según tipo de falta y tipo de sanciones impuestas, 2019



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno Federal 2020. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2020.

Acorde a la Secretaría de la Función Pública, tres de los delitos que más pueden ayudar a la ciudadanía a alertar a las autoridades respecto al ámbito de transparencia y anticorrupción son:

- El cohecho: solicitar o recibir dinero a cambio de la realización de un trámite o servicio.
- El peculado: uso o apropiación de recursos públicos para fines privados.
- El desvío de recursos: otorgar a los recursos públicos un uso distinto al que fueron destinados.

No obstante, se recuerda que estos delitos se encuentran tipificados en el Código Penal Federal y el Código Penal del Estado de Guanajuato, en los que se establecen las especificaciones de cómo, cuándo y de qué manera se cometen los delitos para que las autoridades puedan identificarlos y sancionarlos.

Todos los tipos de corrupción antes mencionados ocurren en el sector público, incluidos el soborno, la malversación o el peculado, el enriquecimiento ilícito, el tráfico de influencias y el abuso de funciones (lo cual puede involucrar favoritismo y nepotismo). Como se menciona en el Módulo 1 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción, la articulación legal precisa de los delitos de

corrupción es compleja. Por ejemplo, el artículo 15 de la CNUCC define el soborno en el sector público como "la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, directa o indirectamente, de un beneficio indebido que redunde en el mismo funcionario o en otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales". Aunque esta definición sea difícil de digerir, la esencia del delito –dinero o cualquier otro objeto de valor intercambiado por beneficios de actores políticos o económicos– no es difícil de comprender. Tampoco es difícil entender los efectos del delito –evadir procesos judiciales subastando poder político o económico al mejor postor–.

Lo mismo se aplica para la malversación o el peculado y la apropiación indebida de bienes, definidas en el artículo 17 de la CNUCC. Más allá de la compleja formulación legal de la definición, lo principal es que alguien a quien se le concede algo de valor (como bienes, fondos o inversiones) se lo lleva para su mismo beneficio o lo ha transferido a alguien más en detrimento de otros. Es, esencialmente, una combinación de traición y robo. El artículo 19 de la CNUCC define el delito de abuso de funciones. Este delito se puede aplicar a situaciones como patrocinio (el uso de los recursos del Estado para recompensar a quienes proporcionen apoyo electoral), nepotismo (trato preferencial a familiares), amiguismo (otorgar trabajo y otras ventajas a amigos o colegas de confianza) y sextorsión (la demanda de favores sexuales como forma de pago). Todos estos delitos socavan la toma de decisiones independiente o representada democráticamente y los procesos justos y competitivos en la formación y contratación de personal de los Gobiernos. Al igual que los delitos de soborno y malversación o peculado, estos tipos de corrupción son tremendamente perjudiciales para la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de derecho. Y este no es su único efecto, es también su objeto y propósito. Para una mayor discusión de los delitos definidos por la CNUCC y las obligaciones corolarias de Estados que forman parte de la Convención, consulte el Módulo 12 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción.

La corrupción se manifiesta de diferentes maneras en diversas áreas del sector público. Por ejemplo, las prácticas corruptas en las áreas de seguridad y defensa pueden incluir el patrocinio y soborno para asegurar la compra de equipos militares a una empresa en particular, mientras que en el sector salud se puede referir a gratificaciones que los pacientes tienen que pagar a sus doctores o el abuso de los fondos de salud por parte de los funcionarios públicos y doctores. En el área de la educación, la corrupción ocurre cuando las y los docentes exigen favores a sus estudiantes para aprobar un examen o recibir un diploma (para más información sobre la corrupción en la educación consulte el Módulo 9 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción). Entre las prácticas más comunes de corrupción en la Policía y el Poder Judicial se encuentran la manipulación de casos y pruebas por parte de la policía, las sentencias judiciales dictadas para satisfacer a la parte favorecida y la corrupción en la adquisición judicial. Todas estas prácticas conducen a la frustración, el desentendimiento, la polarización y hasta al conflicto entre el pueblo. Cuando estos delitos de corrupción ocurren en las áreas del sector público que son responsables de brindar justicia y hacer cumplir la ley, como el Poder Judicial y la Policía, no se trata únicamente de delitos, sino también de la obstrucción del curso de la justicia y de la socavación del Estado de Derecho y derechos humanos de la manera más directa y fundamental.

Cifras a nivel nacional³

- En 2019, 15.7% de las personas adultas que tuvieron contacto con servidores públicos fueron víctimas de corrupción.
- En ese mismo año 6,154 servidoras y servidores públicos fueron sancionados: 44.6% estaban adscritos a instituciones de la administración pública federal y 55.4% a las administraciones públicas estatales.
- 5.1% de las empresas tuvieron experiencia directa de actos de corrupción en 2020.

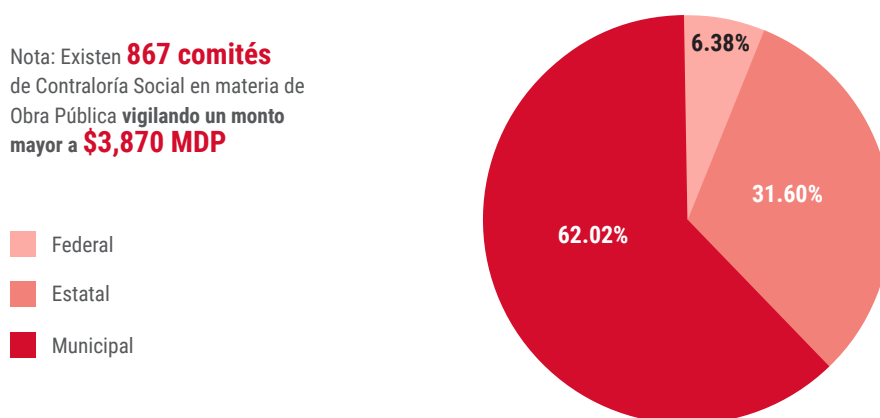
El INEGI genera información para medir y caracterizar la victimización por actos de corrupción cometidos por servidores públicos a personas y empresas, a quienes se les pide dinero, regalos, favores, o cualquier otro beneficio para agilizar algún trámite o servicio. También ofrece información para conocer la percepción que tiene la población sobre la presencia de corrupción en los trámites y servicios que ofrece el gobierno; así como de los mecanismos con los que cuentan las instituciones gubernamentales para controlar y combatir este problema público. Los programas de información del INEGI buscan contribuir al diseño de intervenciones públicas que pongan fin a esta fuente de debilitamiento institucional y de desigualdad que beneficia a unos en perjuicio de otros.

> El estado de Guanajuato y la transparencia y rendición de cuentas

En Guanajuato se fortalece la participación ciudadana en el ejercicio de sus derechos de Contraloría Social. Se consolida la participación ciudadana, involucrando a la ciudadanía en la vigilancia del 100% de los programas sociales estatales en 2021.

En Guanajuato, con corte al 15 de diciembre de 2021, se crearon Comités de Contraloría Social:

Gráfica 4. Creación de Comités de Contraloría Social, 2021



Fuente: Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, 2021.

3 Datos obtenidos del Comunicado de Prensa Núm. 724/21, del 8 de diciembre de 2021, del INEGI.

> **Consecuencias de la corrupción en el sector público**

Los impactos perjudiciales de la corrupción se abordan con mayor detalle en el Módulo 1 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción. Para los propósitos actuales se debe reconocer que la corrupción en el sector público aumenta considerablemente los costos de los bienes y servicios públicos, conduce a la mala asignación de recursos públicos, debilita la formulación de políticas y su implementación, y destruye la confianza pública en el gobierno (FMI, 2016; Graycar, 2015). La corrupción en la Policía o el Poder Judicial puede perjudicar significativamente el Estado de Derecho y los derechos humanos en un país. La corrupción en el sector de defensa y el sistema de salud pueden tener impactos igual de devastadores. La corrupción en las fuerzas armadas, por ejemplo, puede impedir la labor del Gobierno de proteger a la población de amenazas contra su seguridad; por otro lado, la corrupción en los hospitales puede terminar en crisis de salud y muertes innecesarias.

> **Saneariamiento y reuso de aguas residuales en el municipio de Celaya**

El Observatorio Ciudadano Integral de CYA, A.C. tiene como propósito conocer la eficiencia y eficacia en el tratamiento del agua residual en Celaya, en cumplimiento de las normas oficiales NOM-001-SEMARNAT-1996 y NOM-003-SEMARNAT-1996, evaluar si los costos anuales de operación de la planta de tratamiento son razonables en función del beneficio económico y social que puede representar el reúso de las aguas residuales tratadas y saber si los volúmenes destinados a la industria y el riego son significativos para reducir el abatimiento del acuífero.

A través de la Plataforma Nacional de Transparencia se solicitó información de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales que opera en el Municipio de Celaya. El estatus de la solicitud fue de información pública, las respuestas enviadas al sitio del sistema de solicitudes de acceso a la información fueron: la construcción y funcionamiento de la Línea Morada, el contrato de prestación de servicios para la elaboración del proyecto ejecutivo, la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales, así como el proyecto ejecutivo y la construcción del cárcamo de bombeo.

Con base en la información recabada se tiene conocimiento de que actualmente en la ciudad operan 97 pozos, los cuales abastecen solamente a la zona urbana, y las comunidades cuentan con pozos, cuyos títulos de concesión están a nombre del municipio, documentos que no nos fueron presentados. En la reunión que se tuvo con las autoridades correspondientes de la Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado nos presentaron otras cifras, de acuerdo a las respuestas enviadas por la Plataforma Nacional de Transparencia, tales como los costos de operación de 2014 a 2020, estipulando que son costos variados a las cifras de lo extraído a los volúmenes suministrados y facturados con el tipo de precio por M3, que cada año se va aumentando. En cuanto a los pozos que no están activos, tampoco se cuenta con una cifra establecida en el contrato; se establecen por fideicomiso para su tratamiento y operación de la planta, tanto para la Línea Morada, Industria, Parques y Jardines, sino mostrar la documentación que acredite el total de agua que se destine a cada uno de los mencionados.

Se requiere que exista más eficiencia en el tratamiento de aguas residuales; aprovechar al máximo la capacidad instalada de la planta para reducir las fuentes de contaminación; aumentar la cantidad de agua tratada que regrese por la línea morada, para su venta y así extraer menos volumen de agua en

el acuífero. Del análisis que se obtuvo, como resultados vemos que no se tiene o no quieren mostrar las evidencias necesarias, en cuanto al volumen total de extracción y los documentos oficiales que muestran las cifras totales de los pozos en operación y no activos. Así como los costos generados por cada volumen de años para realizar una comparativa en cuanto al precio por M3 por año.

La corrupción en obras e infraestructura públicas tiene el evidente potencial de dañar a la sociedad y abarca desde servicios públicos inexistentes, mal ubicados y de deficiente funcionamiento, hasta servicios que dañan físicamente o matan a miembros de la población. La corrupción en obras de infraestructura a menudo determina qué se construye dónde, más que el monto que se gasta en construir o conectar la infraestructura (Kenny, 2006, p. 18). Locatelli y otros (2017) muestran cómo la corrupción en los trenes de alta velocidad de Italia empeora su rendimiento en términos de costo y tiempo. Los autores, además, usan este estudio de caso para examinar el impacto de la corrupción en megaproyectos (proyectos complejos de alto valor con un impacto duradero en la economía, el medio ambiente y la sociedad). Algunos casos de corrupción en la adquisición conducen a la muerte y lesiones. Casos como el escándalo del puente Padma en Bangladesh,⁴ el terremoto en la Ciudad de México⁵ y el desastre en un transbordador de Corea del Sur,⁶ ejemplifican cómo los proyectos importantes de infraestructura son otorgados a ciertas empresas por motivos de corrupción. Tales empresas usaban materiales baratos y de baja calidad, desatendían los procedimientos de seguridad y disfrutaban de la impunidad y falta de control por parte del gobierno acerca de sus acciones. Posteriormente, esto condujo a una infraestructura insegura que significó un alto número de víctimas y casos de lesiones. De igual manera, ha habido incidentes ampliamente difundidos sobre edificios públicos que han colapsado en Sudáfrica⁷ e India.⁸ Además de consecuencias trágicas para las personas, la participación del sector privado en la corrupción de adquisiciones ha llevado, en algunos casos, a la desaparición de algunas firmas o a su exclusión de contratos públicos (conocida como inhabilitación) y otras sanciones penales y civiles (Williams-Elegbe, 2012).

El impacto de la corrupción en el sector público se determina por su frecuencia y alcance. Es decir, la corrupción en el sector público puede ser episódica (un solo acto de corrupción) o sistémica (un patrón generalizado de actividades y prácticas corruptas en el tiempo), y sus efectos pueden ser de índole aislada o de alto alcance. Por ejemplo, un servidor público que roba útiles de oficina para venderlos fuera puede tener efectos adversos limitados, particularmente si es un caso aislado. Por el contrario, un patrón generalizado de corrupción, como el que se ve en casos de captura del Estado (definido en el Módulo 1 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción), presenta efectos políticos y económicos de largo alcance y potencialmente devastadores. Hay también, sin embargo, implicaciones morales serias en cualquier acto de corrupción. Además, hasta los casos episódicos de corrupción, a la larga, pueden conducir a una cultura organizacional no ética, la cual puede escalar hasta una corrupción sistémica.

4 Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/06/29/world-bank-statement-padma-bridge>

5 Disponible en: <https://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-mexico-earthquake-20180912-story.html>

6 Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-asia-28205785>

7 Disponible en: <https://ewn.co.za/2017/03/02/roof-collapses-on-5th-floor-of-charlotte-maxeke-hospital>

8 Disponible en: <https://scroll.in/latest/887474/chennai-one-dead-29-injured-as-scaffold-girders-of-under-construction-hospital-collapse>

La corrupción sistémica en el sector público menoscaba la confianza pública en las instituciones gubernamentales, daña la integridad de la política y distorsiona los resultados del sector público. También tiene un impacto negativo arraigado en el sector público, en el sentido de que lleva a una cultura organizacional de corrupción que se autoperpetúa. Los intereses conferidos a los diferentes actores en el sistema hacen que la corrupción sistémica sea muy difícil de combatir. Entonces, es necesario sentar esfuerzos de lucha contra la corrupción, tantos como sea posible, para con los elementos intrínsecos del sector público, los controles externos (incluyendo leyes y regulaciones) y la participación ciudadana general.

Causas de la corrupción en el sector público

Hay una variedad de factores a nivel de país que han tenido un impacto en la manera en la que funcionan los gobiernos y sus servicios, que a su vez influencia la existencia y preponderancia de la corrupción en el sector público. Una lista no exhaustiva de factores incluye:

- **Tamaño del país:** Las investigaciones demuestran que los países que son geográficamente grandes y tienen una baja densidad poblacional pueden ser más propensos a la corrupción por la gran cantidad de dificultades que se tiene para monitorear a los funcionarios públicos en ubicaciones dispersas (Goel y Nelson, 2010).
- **Tamaño del estado:** El estado de Guanajuato tiene una extensión de 30,606.7 km² lo que representa 1.6 % de la superficie de nuestro país. La superficie estatal forma parte de las provincias Sierra Madre Oriental, Mesa del Centro y Eje Neovolcánico.
De acuerdo con las formas del relieve, la superficie del estado se puede dividir en dos zonas: la porción centro-norte y la nororiental, con sierras en forma de meseta y con altura de 2,140 metros sobre el nivel del mar (msnm), como la sierra El Azafrán, conformada por rocas sedimentarias (se forman en las playas, los ríos y océanos, y en donde se acumulan la arena y barro), separadas por llanuras (terrenos planos a baja altura sobre el nivel del mar), en donde se encuentran las localidades de Santa Bárbara, San Felipe y San Luis de la Paz.
Al suroriente de San José Iturbide las alturas máximas son mayores a 3,000 metros. La ciudad de Guanajuato se encuentra en una serranía conformada en la parte norte por rocas de origen ígneo extrusivo o volcánico (se forman cuando el magma o roca derretida sale de las profundidades hacia la superficie de la Tierra) y las que se extienden al noroccidente por rocas ígneas intrusivas (formadas debajo de la superficie de la Tierra), metamórficas (han sufrido cambios por la presión y las altas temperaturas) y sedimentarias.
Las partes centro-sur, occidental y suroriental están conformadas por los volcanes Los Agustinos, con 3,110 msnm; el cerro Culiacán, de 2,830 msnm, y la Sierra de Pénjamo, con 2,510 msnm, que se encuentran separados por llanuras, lomeríos y valles. Guanajuato está dividido en 46 municipios.
- **Antigüedad del país:** Los países independizados recientemente, o aquellos que acaban de pasar de regímenes autoritarios a democracias, pueden enfrentar más corrupción a causa de, por ejemplo, sistemas de gobernanza subdesarrollados u oportunidades de búsqueda de rentas creadas por la privatización de los activos del Estado (Goel y Nelson, 2010). En el contexto de la corrup-

ción, búsqueda de rentas significa incrementar la propia riqueza haciendo uso de los recursos públicos sin crear nueva riqueza para el Estado.

- **Antigüedad del estado:** El estado de Guanajuato cuenta con una historia de siglos en cuyos acontecimientos podemos encontrar las causas y consecuencias de su actualidad. Se encuentra en el camino de la plata y los arrieros que pasaban en el trayecto de México-Zacatecas descubrieron la veta de plata en la sierra y construyeron caminos para conectarla con San Miguel de Allende y Michoacán, con el objetivo de llevar la plata a la Ciudad de México. Este hecho dio a conocer a Guanajuato como un gran proveedor de plata a nivel internacional. En 1557 dio comienzo el poblamiento de Real de Minas de Guanajuato. Tomando como estrategia la fundación de sitios estratégicos, uno de los objetivos era el de someter a los teochichimecas que defendieron ferozmente su territorio por más de 50 años. Posteriormente, en el siglo XVII, la producción agrícola de Guanajuato creció de manera considerable, sobre todo en la zona del Bajío. Cabe destacar que tanto la minería como la agricultura utilizaron a indígenas, criollos y castas para que realizaran el trabajo. El estado de Guanajuato fue un lugar de confluencia medular de caminos en el Bajío y esto lo consolidó como una región altamente productiva, con capacidad de abastecerse a sí misma y realizar comercio con el centro y norte del país. Sin embargo, la riqueza se encontraba concentrada en muy pocas personas y era notoria la explotación hacia los estratos sociales bajos. Estos antecedentes de progreso económico y crecimiento social permitieron para el siglo XIX una gran coincidencia de intereses sociales y económicos que permitieron el surgimiento del movimiento de Independencia cuyo objetivo era el de promulgar a la Nueva España como un estado independiente de España. Posteriormente, y una vez establecida, la República Mexicana fue sede del Poder Ejecutivo en enero de 1859, cuando Benito Juárez asumió la presidencia municipal en la capital del estado. Durante el período Porfirista, Guanajuato gozó del lema "orden y progreso", y se hicieron llegar servicios como la electricidad, el ferrocarril, y la arquitectura icónica neoclásica y *art-nouveau*. Sin embargo, todas las actividades productivas generan grandes desigualdades en la población y la clase trabajadora siempre estaba endeudada y trabajaba turnos extenuantes. No tenía derecho a manifestarse por condiciones más justas, ya que las huelgas eran consideradas un delito. Estas condiciones permitieron que la guerra de Revolución fuera bien acogida en el estado. Sin embargo, este período desestabilizó el sistema económico y generó escasez y pobreza. Si bien en el estado de Guanajuato se han realizado elecciones de gobernador desde 1920, es hasta 1995 que se instala el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato como un organismo autónomo, cuya función es organizar las elecciones del estado. Hasta la fecha ha realizado 11 elecciones, tanto de gobernador, diputados y ayuntamientos, como un plebiscito en el municipio de Guanajuato. Si bien ha existido en este tiempo democrático la alternancia de partidos políticos de los poderes, también ha experimentado períodos donde un partido es el que predomina en los puestos de elección popular.
- **La maldición de los recursos:** El monopolio del sector público en la distribución y asignación de derechos a los recursos naturales permite que se aprovechen las oportunidades económicas para fines corruptos. El sitio web del Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales recalca que "dada su naturaleza altamente concentrada y rentable, las industrias del petróleo, gas y minería pueden generar el tipo de incentivos políticos y privados que favorecen la búsqueda de rentas y la captura institucional (o del Estado)". En efecto, los datos muestran que muchos países ricos en recursos sufren de mala gobernanza y corrupción sistémica (Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales, 2019).

Como se ha mencionado anteriormente, el estado de Guanajuato cuenta con recursos naturales como las vetas de plata, las tierras de cultivo y, en general, su extensión territorial tiene una gran diversidad de ecosistemas. Actualmente sufre de la explotación minera por parte de empresas extranjeras, y existe especulación de la tierra al pasar de ejidos a particulares y, posteriormente, a empresas de agricultura o de industria

- **Inestabilidad política:** La estabilidad política está asociada con niveles bajos de corrupción, mientras que la probabilidad de que exista corrupción es más alta en entornos con inestabilidad política (Lerman, Loayza y Soares, 2005). La falta de estabilidad en las transiciones a un nuevo gobierno electo está particularmente asociada con la corrupción en el sector público. La administración partisana, en particular, puede ser la causa de corrupción en algunos países. Para una mayor discusión acerca de la corrupción, consulte el Módulo II de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción.

- **Salarios:** También se cree que los salarios bajos y la pobreza resultante en el sector público contribuyen a la corrupción en algunos países (Tanzi, 1998).

El estado de Guanajuato cuenta con un tabulador de salarios de los niveles de los puestos de las dependencias y entidades de la administración pública. Sin embargo, existe una gran cantidad de empleados de contrato que regularmente son quienes operan los proyectos, programas y entregas de apoyos, y suelen realizar actos de corrupción.

- **Ausencia del Estado de Derecho:** La anarquía o un deficiente Estado de Derecho es un contribuyente importante a la corrupción a nivel gubernamental. La probabilidad de que ocurran actos corruptos puede aumentar en lugares donde el sistema legal es incapaz de sancionar a aquellos funcionarios que participan en la corrupción (La Porta y otros, 1999; Treisman, 2000). Además, los riesgos de corrupción son más altos en países con derechos a la propiedad menos seguros, pues se usan los medios corruptos para garantizar la seguridad de estos derechos cuando el sistema legal es incapaz de hacerlo (Dong y Tongler, 2011).

El Índice del Estado de Derecho en México (IEDMX), publicado por World Justice Project (WJP) el 26 de abril de 2021, mide el grado de adhesión al Estado de Derecho para reflejar la arquitectura institucional de México y las competencias de los distintos órdenes de México. Su metodología recoge información de ocho factores: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, Gobierno Abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia civil y justicia penal. De este estudio, se calificó a Guanajuato con la puntuación de 0.43, en razón de 1, siendo ésta la máxima calificación. De esta manera, Guanajuato se posiciona en el lugar ocho en una escala positivamente ascendente.

- **Fracaso de la gobernanza:** Shah (2006) sostiene que la corrupción en el sector público es el resultado del fracaso de la gobernanza. Una gobernanza deficiente puede surgir de una gestión del sector público de baja calidad, de la falta de rendición de cuentas, de una mala relación entre el Gobierno y la ciudadanía, de un marco legal débil, de la falta de transparencia con respecto a los procesos en el sector público y de una poca difusión de la información. La falta de competencia y capacidad debida a una capacitación inadecuada también contribuye al fracaso de la gobernanza. La relación entre una buena gobernanza y la corrupción se discute más detalladamente en el Módulo 2 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción.

Actualmente el estado de Guanajuato trabaja en su fortalecimiento institucional a través de la generación de esquemas de interacción ciudadana, con enfoque de gobernanza, con la finalidad de contribuir a la transparencia y rendición de cuentas: componentes fundamentales para combatir la corrupción tanto en los ámbitos organizacionales como en los políticos.

Como ejemplo de ello, existen diversas instituciones que se encargan de combatir la corrupción a través del impulso del Gobierno Abierto. Tales ejemplos son:

- Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato (IACIP): Destacando entre sus facultades vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, mediante la emisión de políticas y recomendaciones que correspondan, para que los sujetos obligados cumplan con las disposiciones de esta ley; promover en la sociedad el conocimiento, uso y aprovechamiento de la información pública, así como la capacitación y actualización de los servidores públicos en la cultura de acceso a la información pública y protección de datos personales, a través de cursos, seminarios, talleres y cualquier otra forma de enseñanza y entrenamiento que se considere pertinente, y garantizar la protección de los datos personales, en los términos de la ley en la materia.
- Comité Ciudadano Anticorrupción: tiene entre sus principales objetivos vincular a la sociedad guanajuatense en acciones que inhiban actos legal o moralmente deshonestos, mediante su involucramiento en programas, proyectos y estrategias en pro de la rendición de cuentas, la transparencia y el actuar íntegro de los gobiernos estatal y municipales;
- Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas: tiene como objetivo cumplir la demanda ciudadana de tener una administración pública eficiente, honesta y confiable, encargándose de controlar y vigilar el accionar del Gobierno del estado.

Además, cabe destacar que dentro de su ejercicio técnico está el acompañamiento de las administraciones públicas municipales, con el fin de fortalecer sus capacidades institucionales en materia de transparencia y rendición de cuentas, de manera que se replique una acción colectiva de cooperación entre sociedad y gobierno para el combate a la corrupción y, de esta manera, observar una voluntad gubernamental para fortalecer los esquemas de gobernanza como componente relevante en la participación ciudadana.

- **Tamaño del gobierno:** Las investigaciones presentan hallazgos variados sobre la relación entre la corrupción y el tamaño del gobierno. Según Goel y Nelson (2010) y Rose-Ackerman y Palifka (2016), mientras más grande sea el gobierno, habrá más oportunidades para que los funcionarios busquen rentas. En cambio, Gerring y Thacker (2005) encuentran que el tamaño del gobierno no tiene correlación con mayores niveles de corrupción. Una conclusión a la que se puede llegar gracias a los hallazgos variados de las investigaciones es que la relación entre la corrupción y el tamaño del gobierno depende de otros factores, tales como el tipo de régimen, la estabilidad política y la estructura del gobierno (p. ej. federal versus centralizado).

El diseño de la capacidad institucional gubernamental con base en las necesidades sociales es fundamental para evitar la corrupción, por tanto, se deben analizar conjuntamente tamaño del gobierno (número, justificación y diversidad de dependencias), sus recursos (humanos y materiales) y los resultados obtenidos.

Según la Actualización del Programa de Gobierno 2018-2024 para el estado de Guanajuato, la labor gubernamental se desarrolla en seis ejes prioritarios, donde intervienen las diversas secretarías, instituciones y sistemas, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, a continuación, se presenta la conformación de los ejes:

Eje Seguridad y Paz Social	Eje Desarrollo Humano y Social	Eje Economía Para Todos
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Gobierno • Secretaría de Seguridad Pública • Secretariado Ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública • Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Guanajuato • Procuraduría Estatal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes • Instituto de Formación en Seguridad Pública del Estado • Comisión Estatal de Atención Integral a Víctimas 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Desarrollo Social y Humano • Secretaría de Salud • Secretaría del Migrante y Enlace Internacional • Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Guanajuato • Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato • Instituto para las Mujeres Guanajuatenses • Instituto Guanajuatense para las Personas con Discapacidad • Comisión Estatal de Conciliación y Arbitraje Médico 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable • Secretaría de Turismo • Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural • Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior • Instituto Estatal de Capacitación • Guanajuato Puerto Interior S.A. de C.V. • Parque Agro Tecnológico Xonotli, S.A. de C.V. • Fondos Guanajuato de Financiamiento

Eje Desarrollo Ordenado y Sostenible	Eje Gobierno Humano y Eficaz	Eje Educación de Calidad
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Infraestructura, Conectividad y Movilidad • Secretaría de Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial • Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato • Comisión Estatal del Agua de Guanajuato 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración • Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas • Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción • Unidad de Televisión de Guanajuato (Tv4) • Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato • Instituto de Innovación, Ciencia y Emprendimiento para la Competitividad del Estado de Guanajuato 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Educación de Guanajuato • Comisión de Deporte del Estado de Guanajuato • Instituto Estatal de la Cultura • Instituto para el Desarrollo y Atención a las Juventudes del Estado de Guanajuato • Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos • Instituto de Infraestructura Física Educativa de Guanajuato • Museo Iconográfico del Quijote • Forum Cultural Guanajuato • Universidad Virtual del Estado de Guanajuato • Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato • Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Guanajuato • Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior • Escuela Preparatoria Regional del Rincón

La Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal 2021 señala un gasto total aproximado de 59,834 millones de pesos en materia de Administración Pública, incluyendo a todos los ejes arriba mencionados. Además, se presenta el gasto por dependencia o institución, sin embargo, no se detalla el gasto desglosado por concepto, lo que representa un área de oportunidad importante desde la transparencia gubernamental en el ejercicio de recursos.

- **Naturaleza de la burocracia:** Tanzi (1998), Kaufman y Wei (1999), y Goel y Nelson (2010) concluyen que la burocracia gubernamental y la intervención del gobierno en la economía promueven la corrupción. Tanzi (1998) afirma también que "la existencia de regulaciones y autorizaciones da un cierto poder de monopolio a los funcionarios que deben autorizar o inspeccionar la actividad". También especifica la calidad de la burocracia como un factor importante en la corrupción.
- **Gasto público a nivel local:** Un estudio de Corrado y Rossetti (2018) aborda la corrupción pública en varias regiones de Italia. Mediante el uso de un conjunto de datos regionales sobre delitos de corrupción de funcionarios públicos, combinados con variables demográficas y socioeconó-

micas, encontraron que la extensión del gasto público a nivel local explica la corrupción; pero que las condiciones socioeconómicas y culturales también importan. Sus hallazgos sugieren que "las regiones que históricamente han dado menos importancia a erradicar la corrupción pueden estancarse en un círculo vicioso de niveles más altos de corrupción" y que "es menos probable que las personas que residen en regiones donde la corrupción es más alta y persistente estén satisfechos con los servicios públicos".

Por su parte, dentro del Programa de Gobierno 2018-2024, el Eje Gobierno Humano y Eficaz prevé el objetivo 6.1.2 Garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, destacando dentro de sus estrategias la optimización del manejo de las finanzas públicas, y como principales acciones el robustecer el Sistema de Evaluación del Desempeño vinculando todas las etapas del ciclo presupuestario, impulsar la evaluación como herramienta para incrementar la efectividad de las acciones públicas, fomentar la cultura de austeridad y administración eficiente en la Administración Pública Estatal e integrar el modelo de Presupuesto Base Cero en la etapa de presupuestación del Presupuesto basado en Resultados (PbR).

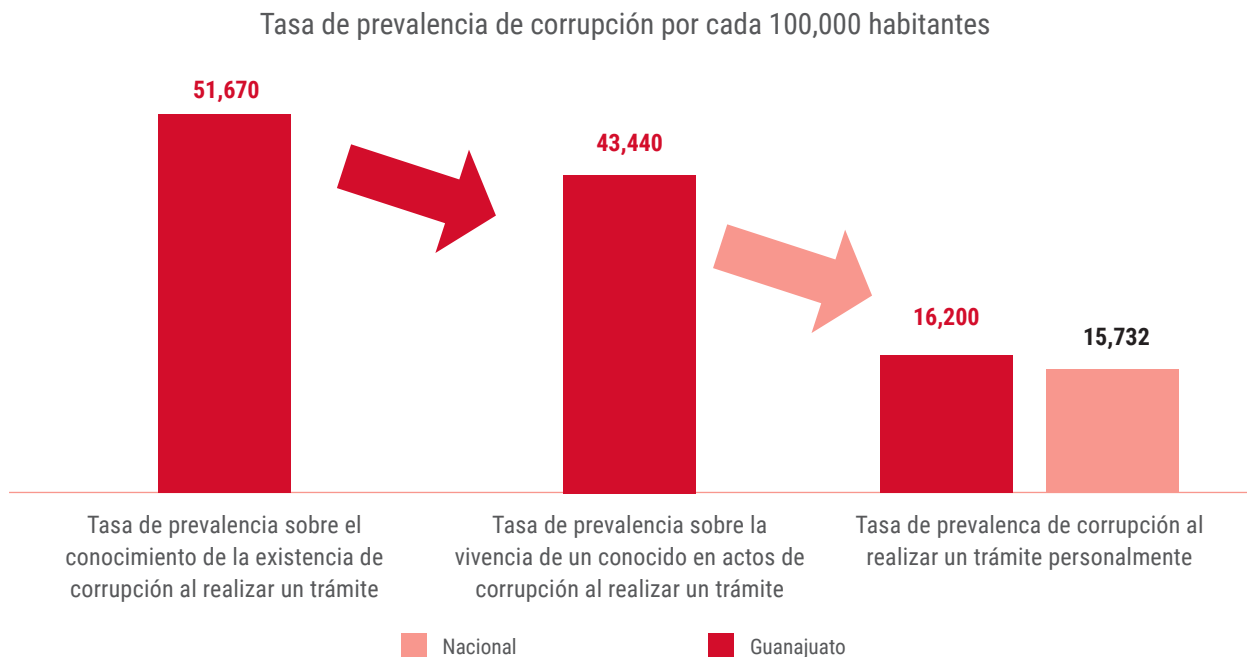
Así, el compromiso del estado de Guanajuato es brindar los mejores resultados a la ciudadanía generando el mayor valor público posible a través de cada una de sus acciones y del ejercicio responsable de los recursos. Para ello, se ha asumido el reto de transformar la administración pública en un modelo basado en la Gestión por Resultados. Este reto implica dar continuidad al Presupuesto basado en Resultados (PbR) y al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), componentes clave para la modernización del modelo de desarrollo en el estado.

Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas, y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Dicho Sistema, como herramienta de la Gestión por Resultados, es definido como "El conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos".

- **Capital social:** El capital social se refiere a los "vínculos, valores compartidos y conocimientos en la sociedad que permiten que las personas y grupos se tengan confianza mutua y así trabajen juntos" (OCDE, 2007c, p. 102). El estudio de Corrado y Rossetti (2018) halló que las regiones con más capital social son más propensas a tener menores niveles de corrupción. Sus resultados confirman los estudios realizados por Paldam y Svendsen (2002), y Bjørnskov y Paldam (2004), quienes reportan que los niveles altos de capital social están relacionados con menos corrupción, aunque no está claro si el capital social conduce a menos corrupción o si poca corrupción conduce a más capital social.

Basada en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, la siguiente gráfica muestra la percepción del ciudadano respecto a la corrupción cuando tiene contacto con algún servidor público.

Gráfica 5. Tasa de prevalencia de corrupción

Fuente: INEGI. ENCIG, 2019.

- **Proyectos únicos grandes:** Locatelli y otros (2017) analizan diferentes tipos de corrupción y proyectos que son propensos a la corrupción. Sus hallazgos sugieren que cuando los actores públicos desempeñan una función clave en "proyectos únicos grandes" –es decir, proyectos de financiación pública que ocurren una vez y no tienen un predecesor que dé orientación– es más probable que estos proyectos se vean afectados por la corrupción, en comparación con proyectos más pequeños y rutinarios.
- **Conflictos de intereses:** La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2003) definió el conflicto de intereses como "un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un empleado público, cuando el empleado tiene a título particular intereses que podrían influir indebidamente en la forma correcta de ejercicio de sus funciones y responsabilidades oficiales". Un ejemplo de conflicto de intereses incluye la situación denominada "puerta giratoria", en la cual los funcionarios públicos obtienen puestos lucrativos en el sector privado una vez que se retiran del servicio público, esperando usar sus contactos en el sector público para beneficiar a la empresa privada (Ferguson, 2017). Los tipos de "intereses privados" que pueden conducir a un conflicto de intereses incluyen cosas objetivas como la gerencia en una empresa, pero también puede incluir intereses subjetivos, ideológicos, políticos y personales que pueden influenciar indebidamente las funciones públicas" (Ferguson, 2017; Rose-Ackerman, 2014). La existencia de un conflicto de intereses en sí no es necesariamente ilegal. Lo que sí es ilegal, sin embargo, es el no revelar un conflicto de intereses o el mal manejo de este.
- **Rezago digital:** Con la disminución de la brecha digital se debe acercar a la ciudadanía a la información pública eficaz, que incremente sus conocimientos y los incentive a participar activamente en procesos gubernamentales disminuyendo con esto su vulnerabilidad ante la corrupción.

Diversas organizaciones proponen cambios en sus políticas digitales como un medio para combatir la corrupción y a la vez sumando a la transparencia; ejemplo de esto es la Plataforma Nacional del Sistema Estatal Anticorrupción que, dicho por ellos, es “inteligencia anticorrupción con datos”.

- **Tecnificación de la información:** La información generada por las Instituciones está pensada y redactada desde la perspectiva técnica y no se considera al consumidor final que es el ciudadano, esto dificulta la comprensión de los procesos gubernamentales coartando el derecho de la población a acceder a los proyectos, programas, acciones, obras, trámites y servicios.

En el manual de Lenguaje Ciudadano, emitido por la Secretaría de la Función Pública, se establece el concepto de lenguaje ciudadano como que “al que va dirigido obtenga la información que necesita. Es la expresión simple, clara y directa de la información que los lectores (servidores públicos y ciudadanos) necesitan conocer”.

En la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas se tomaron acciones específicas en la “destecnificación” de información, con lo que se mejoró el proceso de seguimiento a las recomendaciones que los ciudadanos emiten a las instituciones de las que son beneficiarios, reforzando la confianza de los ciudadanos en el gobierno al comprobar que se escuchan sus peticiones y se les da una respuesta precisa a las mismas. Lo anterior abonó a mejorar la calificación del estado en el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES).

Logros específicos:

- Se hicieron llegar a las instituciones las sugerencias de los ciudadanos en el propio lenguaje en el que se emitieron.
- Se modificaron los formatos para que se incluyera nombre del responsable de la respuesta y se informa de manera muy clara si realizará alguna modificación de mejora, con qué acciones, fechas de cumplimiento, y evidencia que en su realización se debe incluir fundamentación, aun cuando la respuesta sea negativa.
- Respuesta de las instituciones a 411 de 426 recomendaciones hechas por sus beneficiarios.
- Publicación de respuestas positivas o negativas en lenguaje claro y sencillo, con fundamentación y responsables.
- Reforzamiento de la confianza de los ciudadanos en el gobierno a través de la respuesta y escuchar sus opiniones.
- Modificaciones reales a PSE en beneficio de los ciudadanos y generados por ellos.
- Publicación de todas las respuestas y evidencias en plataformas digitales a fin de que los ciudadanos puedan verificar los resultados de su opinión.

Teorías que explican la corrupción

Como la corrupción es un fenómeno complejo, ninguna teoría la explica en toda su extensión. Esta parte del Módulo analiza las principales teorías que se usan para explicar el porqué de la corrupción.

> Teoría del agente-principal

El deseo de beneficio personal se entiende a menudo como la principal causa de corrupción en el sector público, pero esto es una simplificación de las complejas relaciones entre las personas y el Estado. Hay muchas teorías que ayudan a deconstruir estas relaciones. Dos de las principales teorías sobre la corrupción en la literatura económica son la del modelo agente-principal y el problema de agencia relacionado (consulte, p. ej., Klitgaard, 1988; Shleifer y Vishny, 1993). El modelo agente-principal asume que los agentes (funcionarios públicos) sirven para proteger los intereses del principal (ya sea el pueblo, parlamento o supervisores). Sin embargo, en realidad, los intereses de los agentes a menudo difieren de los intereses del principal, y, mientras este último puede imponer determinadas reglas en la relación agente-principal, hay asimetría informativa en beneficio del agente que podría usar para su beneficio personal (Groenendijk, 1997). En este contexto, un problema de agencia ocurre cuando el agente elige involucrarse en una transacción corrupta, siguiendo sus propios intereses y en detrimento de los intereses del principal. Para limitar el problema de agencia, el principal puede diseñar incentivos y planes (p. ej. monitoreo, socialización y supervisión) para evitar posibles abusos por parte del agente (para una discusión más detallada sobre cómo la teoría del agente-principal se aplica en la práctica, consulte el Módulo 13 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción).

> Teoría de acción colectiva

Por décadas, la literatura económica se apoyó en el modelo agente-principal para explicar la corrupción (Groenendijk, 1997). Más recientemente, la teoría de acción colectiva ha emergido como una explicación alternativa sobre por qué la corrupción sistémica persiste a pesar de que la ley establece que es ilegal, y por qué la corrupción resiste ante muchos otros esfuerzos de lucha contra la corrupción en algunos países. La teoría de acción colectiva va más allá de las relaciones tradicionales agente-principal y enfatiza la importancia de factores como la confianza y cómo los individuos perciben el comportamiento de otros. Persson, Rothstein y Teorell (2013) consideran la corrupción sistémica como un problema colectivo, pues las personas racionalizan su propio comportamiento basándose en percepciones de lo que otras personas harían en la misma situación. Cuando la corrupción se convierte en una norma social, todos comienzan a verla simplemente como la manera de hacer las cosas. Las personas son conscientes de las consecuencias negativas de la corrupción generalizada, pero participan de acciones corruptas porque creen que "no tiene sentido ser la única persona honesta en un sistema corrupto" (Marquette y Pfeiffer, 2015). En tal entorno, las medidas de lucha contra la corrupción que se basan en el modelo agente-principal no van a ser efectivas, pues no hay "principales con principios" que hagan cumplir las normas anticorrupción (Klitgaard, 2004; Persson, Rothstein y Teorell, 2013). Una cultura institucional u organizacional de corrupción conduce a la normalización de prácticas corruptas a un nivel tanto social como individual, y a la impunidad cuando se violan o ignoran las reglas formales de lucha contra la corrupción (Appolloni y Nshombo, 2014). Para combatir la corrupción

en estas circunstancias, se necesita de enfoques colectivos y coordinados, como las coaliciones de reformas o las alianzas proactivas de organizaciones afines. A estos enfoques a menudo se les llama iniciativas de “acción colectiva”, y se discuten con más detalle en el Módulo 5 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción.

> Teoría institucional

La teoría institucional –también conocida como institucionalismo– hace uso de características institucionales del país y del gobierno, como el Estado de Derecho preexistente, normas de lucha contra la corrupción bien definidas e instituciones anticorrupción independientes con poderes coercitivos, para explicar la corrupción en el sector público. La teoría institucional “examina los procesos y mecanismos por los que las estructuras, esquemas, reglas y rutinas se convierten en guías establecidas que ejercen autoridad sobre el comportamiento social” (Scott, 2004). Para comprender la corrupción, la teoría institucional aporta el contexto social y propone una taxonomía para entender cómo la corrupción puede arraigarse en organizaciones, instituciones y en la sociedad, a pesar de la existencia de un marco anticorrupción (Luo, 2005). La teoría institucional considera que la corrupción está influenciada por el carácter, diseño y transparencia del sistema político y sus instituciones. Al mismo tiempo, reconoce que la relación entre la corrupción, las instituciones, los sistemas políticos, la cultura y el género es compleja (Debski y otros, 2018; Stensöta, Wängnerud y Svensson, 2015). Una gran parte de las investigaciones se ha enfocado en la relación entre las instituciones políticas por un lado y, por otro, en la preponderancia y los niveles de corrupción. Esta investigación se discute con mayor detalle en Groop (2013). Un resumen sobre este tema se encuentra en el Módulo 3 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción.

En relación con esto encontramos la visión “institucionalista” de la corrupción política que Thompson (1995) y Lessig (2018) desarrollaron. Esta visión enfatiza que, mientras la corrupción puede ocurrir en un nivel individual, también puede tener una naturaleza institucional en casos donde las instituciones están estructuradas de forma que las hace desviarse de su propósito original. Un ejemplo paradigmático es la financiación privada de las campañas políticas en los Estados Unidos, como lo explican Ceva y Ferretti (2017, p. 3):

En EE.UU. se les permite a los candidatos que se presentan a las elecciones recibir apoyo financiero de fuentes privadas tan diversas como los ciudadanos ordinarios, corporaciones privadas y grupos culturales o religiosos. De este modo, podría pasar que, una vez electo, un político que ha recibido apoyo financiero de, por ejemplo, una empresa privada impulse alguna regulación que apunte a reducir la presión fiscal en el área donde opera esta empresa.

En este ejemplo, la combinación de apoyo financiero ilimitado y la falta de transparencia son un problema, pues, aunque los candidatos no actúan ilegalmente en el nivel individual, está claro que la práctica de donación privada es susceptible a la corrupción política. Así, se puede sostener que la instauración de elecciones democráticas es corrupta porque “la práctica institucionalizada de recibir fondos privados para las campañas electorales hace que la instauración de elecciones democráticas dependa de (...) la influencia arbitraria de los poderes financieros” (Ceva y Ferretti, 2017, p. 3). Por consiguiente, el enfoque institucionalista sugiere que para estudiar la corrupción nos deberíamos enfocar en la “cesta

llena” (prácticas y mecanismos institucionales distorsionadores) y no en “las manzanas podridas” (comportamiento indebido individual). Esto también se discute en el Módulo 1 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción.

> Teoría de juegos

Otra teoría que explica la preponderancia de la corrupción en el sector público es la de juegos. Esta teoría toma elementos prestados de la literatura económica y busca dar razones para las decisiones corruptas de los funcionarios públicos. En particular, Macrae (1982) sugiere que la corrupción es parte de un cálculo racional y un método integral y a menudo muy arraigado por el que las personas toman decisiones. En este contexto, las personas se enfrentan al “dilema del prisionero”,⁹ el cual “ilustra un conflicto entre el raciocinio individual y grupal” (Kuhn, 2019). La persona le teme a una desventaja si rehúsa tomar parte en prácticas corruptas, mientras otras en la misma situación no rehúsan hacerlo. Como resultado, todas las personas obtienen algún tipo de beneficio, que, sin embargo, siempre es menor al beneficio que cada uno de ellos habría obtenido si hubieran rehusado tomar parte de prácticas corruptas. Esto se ilustra, por ejemplo, en el área de las compras públicas, donde los que participan en la corrupción son agentes del sector privado que no están seguros de las acciones de otros. Entonces, el miedo a perder contra los competidores que actúan de una manera ilegal o poco ética motiva a las compañías éticas a tomar parte de la corrupción en la adquisición. También se debe recalcar que varios factores situacionales y psicológicos podrían desempeñar un papel en fomentar comportamientos poco éticos, a veces a pesar de que la persona tenga las mejores intenciones. Estos factores se discuten más detalladamente en los Módulos 6 y 8 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción.

Corrupción en compras públicas

Una de las actividades del gobierno más propensas a la corrupción son las compras públicas. Las razones para esto incluyen tanto el “volumen de las transacciones y los intereses financieros en juego” como la “complejidad del proceso, la cercana interacción entre los funcionarios públicos y las empresas y la multitud de partes interesadas” (OCDE, 2016). En algunos países, abusar del proceso de gasto público “se ha vuelto la puerta hacia la fortuna” (Salisu, 2000). La corrupción en las compras públicas puede ser un problema tanto en países desarrollados como en los que están en vías de desarrollo, aunque algunas formas de corrupción son más prevalentes en ciertos países, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2013a). La OCDE (2014) recalca que 57 por ciento de todos los casos de soborno en el extranjero se deben a la corrupción en las compras públicas.

La corrupción en las compras públicas toma muchas de las formas mencionadas anteriormente, como el soborno, la malversación o peculado y el abuso de funciones. Discutir este tema en profundidad, por lo tanto, brinda ejemplos concretos de cómo la corrupción se manifiesta en el sector público de

9 Disponible en: <https://policonomics.com/lp-game-theory2-prisoners-dilemma/>

maneras que son relevantes en nuestro día a día. La corrupción en las compras públicas merece ser tomada en cuenta porque tiene impactos y causas únicas. La corrupción en las compras públicas puede ocurrir como resultado de conflictos de intereses en donde un funcionario público quiere asegurar, para sí mismo y para otras partes relacionadas, los beneficios que le pertenecen a la sociedad, desviando los requerimientos formales para obtener estos privilegios. Las compras públicas son particularmente susceptibles a la corrupción en forma de colusión para la fijación de precios, la permanencia de cárteles y de otras prácticas que desincentivan la competencia y hacen que el gobierno no obtenga una mejor relación entre calidad y precio en el proceso de adquisición (Williams-Elegbe, 2012). Tras definir las compras públicas y el concepto afín de gestión financiera, se usarán ejemplos de corrupción en las compras públicas para ilustrar las causas, manifestaciones y consecuencias de la corrupción en el sector público, así como la corrupción más ampliamente en la sociedad.

Guanajuato se sustenta de manera normativa en la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato. Dentro de ella se explican diferentes aspectos relevantes para el entendimiento del sistema de contratación pública y adquisiciones. Una de ellas es la definición de los procesos de asignación de contratos.

- **Licitación pública:** El procedimiento administrativo mediante el cual se convocó a todos los posibles interesados para que, sujetándose a las bases establecidas, presenten sus ofertas con la finalidad de seleccionar la más conveniente para la adquisición, arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios por los sujetos de esta ley.
- **Licitación restringida:** El procedimiento administrativo mediante el cual se invita a determinados proveedores, para que sujetándose a las bases establecidas presenten sus ofertas, con la finalidad de seleccionar la más conveniente por los sujetos de esta ley.
- **Adjudicación directa:** El procedimiento administrativo a través del cual los sujetos de esta ley, o los comités o subcomités según se trate, asignan libremente a una persona un contrato para la adquisición, atendimiento o enajenación de bienes y para la contratación de servicios.

De igual manera, en el estado los contratos de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas se regulan con la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma para el Estado y los Municipios de Guanajuato y su correspondiente reglamento y, por lo tanto, se adjudican a través de licitaciones públicas, para asegurar al estado las mejores condiciones. Sin embargo, dicha ley prevé algunas excepciones a la licitación pública, siendo estas la licitación simplificada y la adjudicación directa que, si bien en estas dos modalidades no se realiza una convocatoria pública como tal, sí prevé ciertos términos y requisitos establecidos por la convocante y la misma ley que los participantes deben a cumplir.

Es así que dicha normatividad establece que el procedimiento de licitación pública se lleva a cabo en las siguientes etapas:

- Publicación de la convocatoria.
- Inscripción de los participantes.
- Visita al sitio donde se llevarán a cabo los trabajos.
- Junta de aclaraciones.
- Recepción y Apertura de propuestas.
- Fallo.

La licitación pública inicia con la publicación de la convocatoria cuando menos una vez en un periódico de circulación en el estado y, en el caso de licitación simplificada, con la entrega de la primera invitación a los licitadores. Ambas concluyen con el fallo correspondiente.

En la etapa de recepción y apertura de propuestas participan aquellos que hayan cubierto los requisitos de inscripción y lineamientos de las bases. Las propuestas se presentan en dos sobres cerrados que se entregarán simultáneamente y que contienen, por separado, las propuestas técnica y económica.

Posteriormente, el ente público contratante realiza la evaluación de las propuestas, evaluando, entre otros aspectos, la experiencia en obras o servicios de montos similares, así como su desempeño y cumplimiento, la capacidad técnica instalada, el equipo propio, el personal técnico calificado, cumplimiento de las obligaciones contractuales, fiscales y de previsión social; la permanencia y actividad en el mercado del sector construcción, la aplicación de sistemas de seguridad, y se podrá valorar la certificación en sistemas de calidad.

Una vez hecha la evaluación, el contrato se adjudicará a aquel cuya propuesta resulte conveniente porque reúne las condiciones legales, técnicas y económicas requeridas por el ente público convocante, y garantiza el cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Si dos o más proposiciones satisfacen la totalidad de los requerimientos solicitados, y por lo tanto se consideran convenientes, el contrato se adjudicará a quien presente la propuesta económica más baja.

En caso de que dos o más propuestas cumplan con los criterios señalados y presenten condiciones económicas iguales, se dará preferencia a las contratistas del estado.

Es importante señalar que dicha ley dentro de sus preceptos establece que en la vigilancia de la obra pública y los servicios relacionados con la misma se privilegiará la participación ciudadana, además de mencionar que los Órganos Internos de Control de las entidades e instancias contratantes de obra pública, así como la misma Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, participan activamente en vigilar que estos procedimientos de adjudicación se lleven a cabo en los términos establecidos por la convocante, así como en la normatividad correspondiente.

Acorde a la Secretaría de la Función Pública, el conflicto de intereses se puede definir como: "La situación que se presenta cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño debido e imparcial de su empleo, cargo, comisión o funciones".

> **Compras públicas y gestión financiera**

Las compras públicas representan una cantidad significativa del gasto público: la OCDE estima que los países gastan un promedio de entre 13 y 20 por ciento de sus PBI en adquisición (Transparencia Internacional, 2014). Las compras públicas a menudo están sujetas a una extensa regulación legal y administrativa, con el propósito de salvaguardar los fondos públicos y usar el dinero de los contribuyentes juiciosamente. El objetivo del proceso de adquisición es obtener los bienes, servicios u obras necesarios al mejor valor posible, y esto a menudo se conoce como "oferta económicamente más ventajosa

(OEMV)".¹⁰ Esto incluye la consideración de muchos factores como el precio, calidad, funcionalidad, ciclo de vida y gastos de enajenación, así como los servicios posventa, cuando son relevantes.

El sistema de compras públicas se usa para lograr una serie de metas de gestión pública a través del gasto público. Algunos ejemplos son: fomentar la producción de bienes medioambientalmente sostenibles; involucrar a empresas pequeñas, minorías o grupos desfavorecidos en la actividad económica al reservar una parte de los contratos públicos para personas en los grupos objetivo (Arrowsmith y Kunzlik, 2009), y promover el cumplimiento de los derechos humanos al asegurarse de que las compañías contratadas públicamente los cumplan y de que sus cadenas de suministro estén libres de formas de esclavitud moderna (Martin-Ortega y O'Brien, 2019). Las compras públicas también se usan con fines de seguridad militar y nacional. Para una mayor discusión sobre este tema, consulte el Módulo 11 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción.

El sistema de compras públicas es una parte integral del sistema más grande de la Gestión de Finanzas Públicas (GFP) y su éxito o fracaso dependen de la solidez de este último sistema. Como se explica en el sitio web¹¹ de la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (NORAD): "La GFP incluye todos los componentes del proceso de presupuesto de un país, tanto previo (incluyendo el planeamiento estratégico, marco de gasto a mediano plazo, presupuesto anual) como posterior (incluyendo la administración de ingresos, adquisición, control, rendición de cuentas, informes, monitoreo y evaluación, auditorías y supervisión)". Un buen sistema de GFP asegura que el sector público pueda desarrollar su función, mejorar la calidad de los servicios públicos, crear una confianza en el sector público y asegurar el uso eficiente y efectivo de los fondos públicos. Una buena GFP también asegura la competencia justa y transparente y evita la colusión y la influencia de los cárteles. Por tanto, establecer un sistema adecuado de GFP es una medida importante para mitigar los riesgos de corrupción en el gasto público.

Cómo se había establecido anteriormente, Guanajuato se sustenta de manera normativa en la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato. Dentro de ella se explican diferentes aspectos relevantes para el entendimiento del sistema de contratación pública y adquisiciones.

El estado de Guanajuato cuenta con un portal de Convocatorias y Licitaciones a través de la Unidad de Transparencia y Archivos del Poder Ejecutivo. Dentro de esta se destacan ciertos aspectos relevantes para la consulta.

Donde están especificados los aspectos de:

- Dependencia/Entidad;
- Materia;
- Tipo;
- Año;
- Palabra Clave (Nombre de la obra, No. de Licitación).

10 Disponible en: [https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Most_Economically_Advantageous_Tender_\(MEAT\)](https://www.designingbuildings.co.uk/wiki/Most_Economically_Advantageous_Tender_(MEAT))

11 Disponible en: <https://www.norad.no/en/front/thematic-areas/macroeconomics-and-public-administration/public-financial-management/>

Las compras públicas son el proceso por el cual el Gobierno compra los bienes, servicios y obras (construcción) que necesita para funcionar y maximizar el bienestar público. El sistema de compras públicas que se aborda en este Módulo es todo el sistema de compras del sector público, incluyendo el presupuesto, gobernanza, auditoría y sistemas de rendición de cuentas. Además de los subsidios y programas sociales, esta es una de las vías principales por donde se invierten las finanzas públicas, y las enormes cantidades de dinero involucradas pueden proporcionar oportunidades para prácticas poco éticas como el fraude y la corrupción.

El proceso de compras públicas comprende cinco etapas, y los riesgos de corrupción ocurren en todas las etapas de las compras públicas:

- Las actividades de pre-selección como la evaluación de necesidades, diseño de proyecto y planeamiento de licitación pública;
- Proceso de licitación, incluyendo el planeamiento de especificaciones técnicas y criterios de selección, publicación del aviso de licitación y presentación de ofertas;
- Evaluación de las propuestas, que comprende el proceso de selección de la mejor oferta;
- Actividades posteriores a la selección, las cuales incluyen la administración y firma de contratos, enajenación de activos, renegociación de contratos, variación de órdenes, y
- Registros y auditoría.

> Impactos de la corrupción en las compras públicas

La corrupción en las compras públicas, en general, conlleva todos los impactos negativos de la corrupción. Tanzi (1998) observa que los costos económicos y sociales negativos de las acciones corruptas, en términos de recursos desperdiciados, ineficiencia y oportunidades perdidas, son siempre más altos que los beneficios que se podrían obtener mediante tales acciones. Esto reduce por último la confianza del pueblo en el gobierno y erosiona la integridad pública necesaria para mejorar el bien común (consulte también el Módulo 13 de la Serie de Módulos UNODC sobre Integridad y Ética). Por ejemplo, durante la organización de los Juegos de la Mancomunidad de 2010, India pasó por numerosos problemas de adquisición, como la falta de competencia y licitaciones arregladas, que condujeron a demoras significativas y costos más altos por productos de una calidad menor a la esperada (UNODC, 2013b). En el contexto de la adquisición, las investigaciones comisionadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) sugieren que, en la Unión Europea, las pérdidas directas por causa de la corrupción en las compras públicas pueden llegar a 18 por ciento de los costos del proyecto (PwC, 2013). Aparte de las pérdidas financieras directas y los aumentos en el costo de contratos públicos (Rose-Ackerman y Palifka, 2016), la corrupción en las compras públicas puede causar daños a la ciudadanía y los sectores público y privado en diferentes niveles.

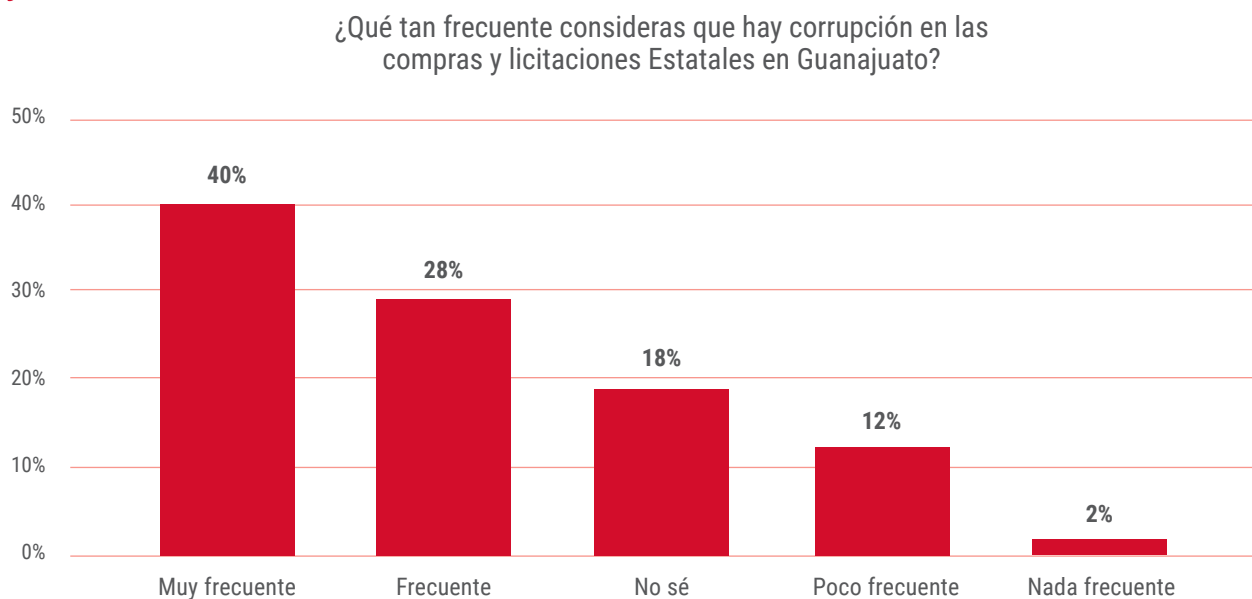
Para minimizar los impactos negativos de la corrupción en las compras públicas, el artículo 9 de Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) requiere que los Estados parte “adopten las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de compras públicas, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otros, para prevenir la corrupción”. El artículo 9 también requiere transparencia y rendición de cuentas

en la gestión de las finanzas públicas, como en el presupuesto, informes sobre gastos e ingresos del Gobierno, auditoría y gestión de riesgos.

Con estos hechos, y como ya se había mencionado, la Red Ciudadana Anticorrupción en colaboración con el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato, realizaron una investigación para conocer la percepción ciudadana en torno a la corrupción en las compras y licitaciones públicas del estado de Guanajuato, cuyo objetivo fue el acercamiento a tres redes: la empresarial, la profesional y la ciudadana, para conocer su punto de vista, además de las oportunidades que detectan en torno a esta temática.

Dicho estudio, realizado en 2021, arrojó que casi siete de cada 10 ciudadanos, es decir, 68% de los encuestados, considera que existe corrupción en dichos procesos. 40% cree que ocurre de manera muy frecuente, mientras que 28% opina que ocurre de manera frecuente. Menos de 15% considera que este fenómeno es poco frecuente. Desde el punto de vista ciudadano, la corrupción ocurre cuando no todos los participantes tienen las mismas oportunidades de ganar un concurso.

Gráfica 6. Percepción de corrupción en las compras y licitaciones públicas estatales en Guanajuato



Fuente: Red Ciudadana Anticorrupción en colaboración con el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato.

Así que, de acuerdo a este estudio, la opinión de los ciudadanos percibe distintas formas en las que una licitación pública puede corromperse.

Para dos de cada tres ciudadanos, lo primero que se viene a la mente son acuerdos previos con las autoridades: sobornos, conexiones o arreglos previos. Lo más mencionado es aquello que implica una retribución monetaria, lo cual tangibiliza la corrupción. Dentro de este rubro encontramos los sobornos (mencionados por 21% de los encuestados), las conexiones o nepotismo (mencionado por 19%), y los arreglos previos (de los que habló 17%).

Para el resto, es común pensar en mecanismos “escondidos”, turbios u opacos que hacen referencia a engaños: irregulares, fantasma, poco claros. 16% se refiere a procesos irregulares; 13% habla de empresas fantasma, y 12% menciona costos claros o no definidos.

Al enlistar los riesgos en compras y licitaciones, y pedir a los ciudadanos que marquen cuáles conocen, observamos que la más conocida es el favoritismo. Este es un riesgo familiar para 85% de los encuestados. En sus propias palabras, se refiere a que la misma empresa o pull de empresas siempre ganan. Esto no permite la competitividad, ni permite a las PYMES desarrollarse, aunque son una fuerza laboral clave del país. Sin embargo, cabe destacar que, si bien es la más reconocida, no es la más grave; existen tres riesgos más que la rebasan. Favoritismo tiene 6.8 de 10 posibles en el ranking de gravedad. Se ubica dentro del rubro de acuerdos previos.

El segundo riesgo más conocido es la creación de empresas fantasma, mencionado por 81% de los encuestados. Esta se trata del riesgo percibido más grave de toda la lista mencionada y evaluada por la ciudadanía. Por ende, es considerada la primera que debería ser atendida o legislada en la política pública. Se ubica dentro del rubro de formas turbias u opacas de operar.

El tercero más conocido es el sobre costo, con 68% de los ciudadanos. Para los ciudadanos este riesgo consiste en comprar más caro de lo que vale. Los precios son inflados para “el moche”, es decir, que el convocante se lleva una tajada monetaria, haciendo con ello una estrategia aún más dañina que el simple favoritismo o concurso dirigido. El daño es más directo en el imaginario: el dinero que debía ser asignado para el bienestar de la sociedad se va a la bolsa de unos cuantos.

En cuarto sitio encontramos las compras inexistentes simuladas. Si bien este como tal no fue mencionado espontáneamente en las mesas de debate, nos dimos a la tarea de evaluarlo y 68% lo marcó como un riesgo existente. Sube hasta el segundo nivel de gravedad, solo por debajo de empresas fantasma. Esto se ubica dentro del rubro de formas turbias u opacas de operar en las licitaciones públicas.

El quinto lugar lo ocupan los concursos dirigidos, mencionados por 61%. También coinciden con el quinto sitio en gravedad. En palabras de las redes ciudadanas, en este riesgo hay un ganador pre-asignado y no se toma en cuenta al resto, por más que cumplan con los requisitos. Se reconoce cuando se da muy poco tiempo para preparar propuesta y llegar con los requisitos listos, o cuando las especificaciones del concurso se refieren claramente a un proveedor en especial con características concretas. Es una de las que más afecta ya que es menos “ilegal”, pues se trata de una simulación; los concursantes participan de buena fe, por lo cual el engaño tiene más impacto.

En sexto lugar de conocimiento se sitúa la complejidad en las especificaciones, con 44% de las menciones. No es considerada como corrupción directamente, se ubica como ineficiencias del gobierno que dan pie no solo a sospechas, sino a manejos poco claros, proyectos atrasados que, si bien no son ilegales, rayan en la corrupción. Incluso, quienes trabajan o han trabajado en el gobierno lo admiten.

Con el mismo porcentaje (44%), se encuentra el mal sistema de control y evaluación de procesos, que no es considerado grave, pero sí con gran incidencia. A lo que se refieren en este punto es al hecho de que, una vez que es concluido el proceso de la compra, existe un vacío en la verificación del puntual cumplimiento de lo contratado, cayendo en prácticas de entrega de productos deficientes, no

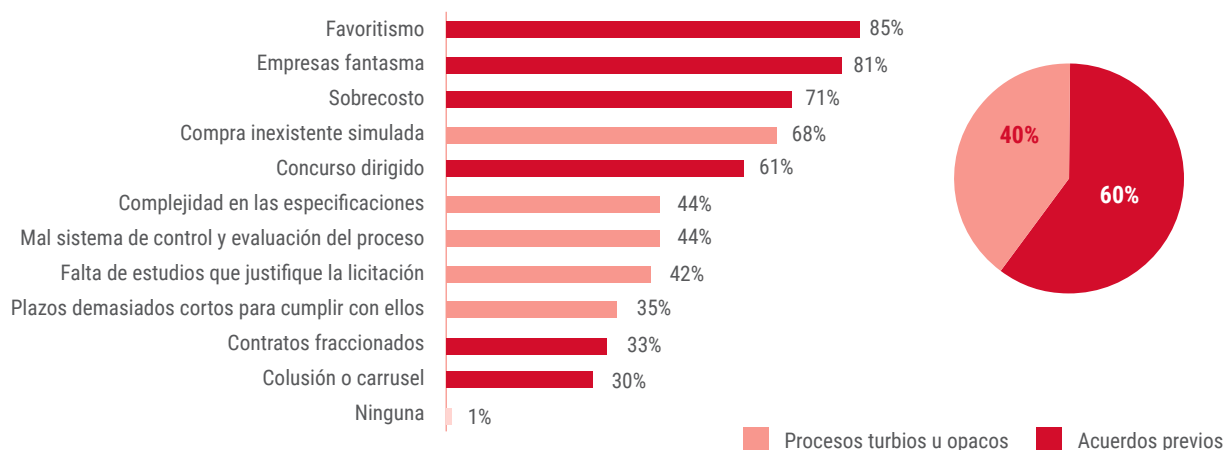
apegados a lo contratado, el aumento de precios o tiempos de entrega una vez adjudicado o, incluso, en el incumplimiento del contrato.

La falta de estudios que justifiquen la licitación fue mencionada por 42% y es la séptima en lugar de gravedad. Los ciudadanos saben que, aunque es obligatorio hacer estudios, queda a criterio individual cómo hacerlos y hay algunas fallas detectables; en ocasiones se cotiza a proveedores como si fuera a haber invitación, y los montos solo quedan como referencia para ir con otro proveedor ya pre-acordado. También se habla de que, al no contar con ellos, no hay un precio base y, al no haber referencia, se provocan ineficiencias.

En cuanto al riesgo de los contratos fraccionados, 33% mencionó conocerlo, y ese está en sexto lugar de gravedad. Si bien la corrupción es reconocible, no es un riesgo que todos los participantes conozcan. Se percibe como menos grave, pues si bien es penada, no parece tan incorrecta.

La colusión o carrusel es la menos conocida por los encuestados (solo por 30%). Se beneficia no solo a una persona, sino a un grupo de personas, lo que lleva a pensar en la gran organización que hay detrás.

Gráfica 7. Percepción de riesgos en compras y licitaciones



Fuente: Red Ciudadana Anticorrupción en colaboración con el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato.

Así que, de acuerdo con los resultados de la encuesta, las áreas del gobierno donde se percibe mayor corrupción son las obras públicas. Esto debido a que se trata de obras con las que tienen que convivir día a día. Dudar de su calidad juega con la confianza ciudadana y podría, incluso, tener implicaciones graves en su vida. En segundo lugar se encuentra la percepción de corrupción en servicios, con 19%, seguida de salud, con 18%. Educación fue mencionada solo por 4%.

> Causas de la corrupción en las compras públicas

En general, todos los factores que causan la corrupción en el sector público también se aplican al área de compras. Sin embargo, las compras públicas son susceptibles a la corrupción por algunas razones específicas.

La primera son las potenciales grandes sumas de dinero involucradas en los contratos de gran volumen. De acuerdo con Ferguson (2018), los proyectos de compras públicas representan hasta 50 por ciento del gasto público anual en el mundo. Algunas de las maniobras de corrupción más frecuentes ocurren en este sector. La Operación Lava Jato (el caso Odebrecht) fue descrito por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos como “el caso extranjero de soborno más grande de la historia” (Presley, 2018). Este caso implicó a funcionarios de más de 12 países y condujo al enjuiciamiento y condena de numerosos funcionarios de empresas (Lessa, 2017). Otro ejemplo es el caso Alstom, donde el director de la firma de ingeniería francesa Alstom fue condenado por conspiración por sobornar a funcionarios públicos para asegurar un contrato (Thompson, 2018).

En segundo lugar, los departamentos del gobierno responsables de las contrataciones, también llamados entidades contratantes, son no comerciales por naturaleza. Tienden a enfocarse en proyectos no comerciales y puede que no tengan sistemas preparados para responder al riesgo de la corrupción, inherente en la naturaleza más comercial de los procesos de adquisición. Finalmente, debido a la discreción permitida en el proceso de diseño de los criterios de evaluación, un funcionario público puede ejercer su poder indebidamente para decidir a qué firmas invitar a participar en la licitación, diseñando criterios de evaluación que favorecen a una empresa en particular, o manipulando el proceso para otorgar el contrato a una firma de su preferencia (Soreide, 2002). Un funcionario público también puede dividir un contrato extenso en muchos contratos pequeños para eludir reglas que requieren publicación y transparencia para contratos más extensos (Williams-Elegbe, 2012). Es posible que las firmas privadas intenten no elaborar la documentación requerida para participar en un proceso de adquisición o para cometer fraude (como presentar facturas falsas) cuando tratan con el sector público con la complicidad de funcionarios públicos (OCDE, 2016), o para obtener información confidencial sobre la licitación o sobre su competencia (Soreide, 2002).

Corrupción en empresas estatales

Las empresas estatales cumplen un rol significativo en la economía global y proveen bienes y servicios importantes en sectores como la electricidad, el transporte y las telecomunicaciones. Estas empresas representan aproximadamente el 10% del PBI mundial (Peng y otros, 2016), más del 50% del producto bruto nacional de economías emergentes (Armstrong, 2015) y cerca de un quinto de la capitalización del mercado mundial (Milhaupt y Pargendler, 2017).

En 2014, la OCDE reportó que se prometió, se ofreció o se dio 81% (según su valor) de los casos extranjeros de soborno investigados entre 1999 y 2013 a funcionarios de empresas estatales (OCDE, 2014). Las empresas estatales con funcionarios públicos de alto rango se encuentran, a menudo, en el extremo receptor de las maniobras de corrupción. Históricamente, las empresas estatales se han vinculado mucho con los procesos políticos, actuando como cajas negras para el financiamiento político de gobiernos a cargo. Las empresas estatales se enfrentan a riesgos particulares de corrupción, dada su proximidad al gobierno, su preponderancia en sectores propensos a la corrupción y prácticas débiles de gobernanza corporativa.

Debido a la relevancia de las empresas estatales, la comunidad internacional ha centrado su atención en establecer normas de gobernanza corporativa a medida para empresas estatales, incluyendo la transparencia y la integridad. Por ejemplo, la G20 adoptó Principios de alto nivel para prevenir la corrupción y asegurar la integridad en empresas estatales¹² en 2018. Tales esfuerzos apuntan a aislar a las empresas estatales de la política requiriendo que adopten estructuras de gobernanza corporativa que garanticen relaciones transparentes con el accionista (el Estado), estructuras profesionalizadas de juntas directivas y gerencia, así como un equilibrio financiero, p. ej. un campo de juego nivelado con competidores privados con fines de financiamiento, impuestos y subsidios y estándares altos de transparencia y rendición de cuentas. Como la colaboración entre sectores y las asociaciones son un componente crucial en cualquier negocio exitoso, se puede encontrar más información relacionada con las empresas estatales en el Módulo 13 de la Serie de Módulos UNODC sobre Integridad y Ética.

En México un ejemplo del desarrollo de la corrupción al interior de empresas estatales es el caso de Petróleos Mexicanos (PEMEX), en la que desde 2003 se detectó la realización de contratos con graves irregularidades, de acuerdo a la Auditoría Superior de la Federación, mismos que son equivalentes a 8% del total de ingresos dentro de la empresa durante el período que va de 2003 hasta 2012. (Toledo, s/f.) Por otro lado, derivado del caso de corrupción transnacional conocido como Caso Odebrecht se iniciaron las investigaciones por probable responsabilidad dentro de PEMEX, es así que tras las investigaciones iniciales y complementarias se inició el procedimiento de responsabilidad penal y administrativa contra Emilio Lozoya, quien fue director de PEMEX.

Este caso es uno de los más paradigmáticos puesto que, previo a las investigaciones por el mencionado caso Odebrecht, ya se habían llevado a cabo señalamientos de irregularidades en la administración de esta empresa estatal. Al respecto, Gabriel Toledo Guerrero destaca lo siguiente:

Entre 2008 y 2012, la ASF [Auditoría Superior de la Federación] dio a Pemex 274 recomendaciones para obtener reparaciones por las pérdidas de los contratos cuestionados. Pemex emitió respuestas a 267 de las mismas, más solo acató tres de ellas.

Dentro de los contratos discutidos se encontraba una licitación de Pemex otorgada en 2013 a ADT Petroservicios, una compañía que había sido vetada de participar en licitaciones por la Secretaría de la Función Pública (SFP) desde 2009. A pesar de ello, ADT ha recibido al día de hoy pagos por más de 35 millones de dólares por parte de Pemex (Rosenberg & Pell, 2015). El caso de ADT no ha sido el único, Reuters descubrió que, entre 2006 y 2013, 40 empresas habían recibido aproximadamente 88 millones de dólares a pesar de haber sido vetadas por la SFP.

El caso de PEMEX demuestra las consecuencias de un escaso control de las contrataciones públicas por empresas estatales, que terminan en una gestión y ejercicio del gasto público impactando directamente en los servicios o beneficios que se esperan de estas.

12 Disponible en www.g20.utoronto.ca/2018/final_hlps_on_soes.pdf

Respuestas a la corrupción en el sector público

Las diferentes maneras en que los Estados responden a la corrupción se tratan con detalle en los Módulos 6 y 13 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción. Para los propósitos de este Módulo, se recalca que una respuesta importante para combatir la corrupción es la adopción de normas penales anticorrupción, junto con su implementación mediante sanciones e incentivos efectivos. La CNUCC y los marcos jurídicos regionales y nacionales establecen normas penales anticorrupción que aplican tanto al sector público como al privado. Por ejemplo, la CNUCC define los delitos de soborno y malversación o peculado, así como el delito de ocultarlos, lavar sus ganancias y obstruir la justicia a su favor. El Módulo 6 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción aborda la aplicación de estas normas y, particularmente, su detección e investigación.

En el área de las compras públicas, una manera adicional de abordar la corrupción es impedir que los contratistas corruptos accedan a los contratos del gobierno, es decir, inhabilitarlos o incluirlos en una lista negra. Esencialmente, este método prohíbe que los contratistas que hayan sido sentenciados por ciertas infracciones a la ley o por cuestiones de ética se presenten a licitaciones para contratar con el Estado por un período de tiempo específico (William-Elegbe, 2012). Esta herramienta se usa profusamente para abordar la corrupción en la adquisición, y se requiere en los bancos de desarrollo multilaterales y jurisdicciones como la Unión Europea, los Estados Unidos, Sudáfrica, Nigeria, Kenia y muchos otros países. Dada su aplicación en las empresas del sector privado que proveen bienes y servicios a los gobiernos, este mecanismo se aborda con mayor detalle en el Módulo 5 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción.

Los sectores públicos en muchos países incluyen un organismo anticorrupción, encargado de abordar la corrupción en el sector público y más allá de este. Los organismos anticorrupción abordan la corrupción mediante una serie de funciones, desde la detección e investigación hasta el procesamiento judicial. En algunas jurisdicciones, también desempeñan funciones de regulación, supervisión y de desarrollo de políticas públicas. El Módulo 13 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción presenta una discusión más detallada de los organismos anticorrupción.¹³

Finalmente, una respuesta importante a la corrupción, especialmente cuando se da a gran escala, es la recuperación de activos. De acuerdo con Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR),¹⁴ una colaboración entre el Banco Mundial y la UNODC, (StAR, 2009), un aproximado de entre 20 y 40 mil millones de dólares son robados anualmente en países en vías de desarrollo mediante la corrupción, la apropiación indebida de fondos y otras prácticas corruptas. La recuperación de activos es el proceso que usan los Estados para sancionar y devolver fondos públicos robados. Hay varias maneras en las que las autoridades nacionales pueden recuperar activos robados. Algunos enfoques se dan mediante la confiscación penal o sin condena, mediante actuaciones judiciales de jurisdicciones extranjeras

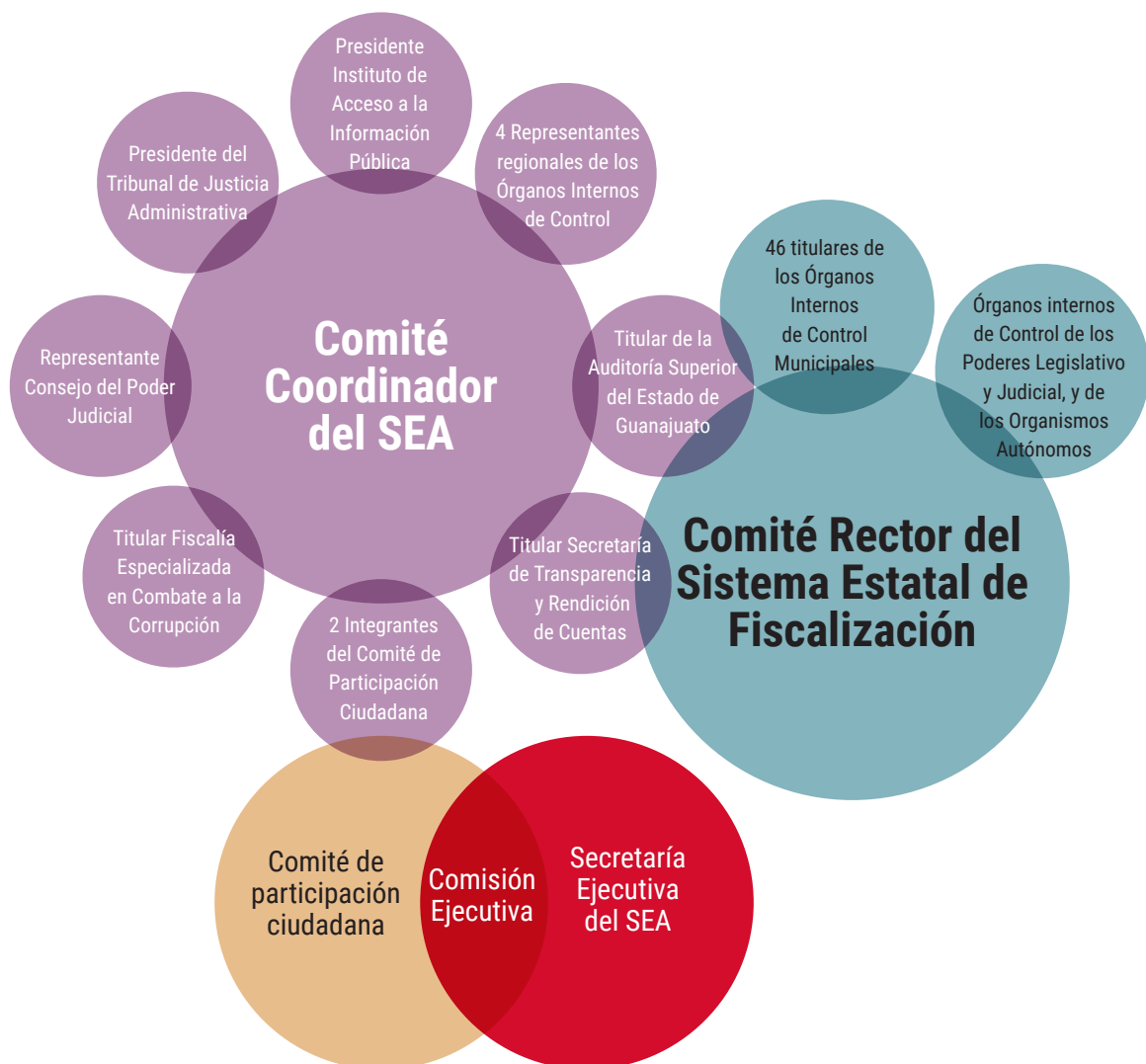
13 La información sobre el presupuesto, las funciones y otros aspectos de los organismos anticorrupción también está disponible en: www.acauthorities.org/

14 Disponible en: <https://star.worldbank.org/resources/asset-recovery-handbook>

y la acción civil privada. Una discusión más detallada de la recuperación de activos está disponible en el Módulo 12 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción.

En el estado de Guanajuato, en línea con los esfuerzos anticorrupción a nivel nacional, la principal estrategia para responder a los actos de corrupción es la conformación del Sistema Local Anticorrupción. En relación con los órganos que integran este Sistema podemos señalar los siguientes:

Imagen 2. Estructura del Sistema Local Anticorrupción de Guanajuato



Fuente: Estructura del Sistema Local Anticorrupción de Guanajuato.

El Comité coordinador aglutina las instituciones del estado de Guanajuato encargadas del combate a la corrupción, su principal función es la de coordinar las acciones de política pública en ese combate.

El Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización tiene como finalidad el homologar los procedimientos, criterios, lineamientos y formas de optimizar los recursos utilizados por los encargados de los procesos de fiscalización, tanto internos (OIC) como externos (ASEG).

El Comité de Participación Ciudadana está integrado por cinco personas del estado de Guanajuato, y en él se analizan y se proponen mejoras a las acciones desarrolladas por el gobierno en el combate a la corrupción. No son representantes populares, es decir, no provienen de un proceso de votación, sino de una convocatoria donde otro grupo de ciudadanos elige entre quienes participan a una persona para integrar el comité. No forman parte del Gobierno del estado, reciben una prestación económica por su participación, pero no tienen sueldo, ni asistentes, ni prestaciones ni ninguna relación laboral con ninguna dependencia del estado. Tampoco tienen personal a su cargo, ni vehículo, ni ningún tipo de viático para el desarrollo de sus funciones. En este sentido, no son servidores públicos, aunque sí están sujetos al régimen de responsabilidades administrativas, es decir, pueden ser sujetos de sanciones si incumplen con su función.

La Secretaría Ejecutiva es el órgano descentralizado encargado de la operación y apoyo técnico del Sistema Estatal Anticorrupción.

La Comisión Ejecutiva es el órgano de apoyo al Comité Coordinador del Sistema para proporcionar insumos en la toma de decisiones.

La principal diferencia entre el derecho administrativo y el derecho penal es el tipo de bienes jurídicos (valores que tutelan). El derecho administrativo se encarga de vigilar la correcta actuación de las administrativas, salvaguardando los principios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia. Mientras que el derecho penal tutela bienes jurídicos como la vida, la libertad sexual, el patrimonio de las personas, y uno de ellos es la buena administración, por ello existe alguna confusión con los principios del derecho administrativo.

El Sistema Estatal Anticorrupción se sustenta en la siguiente normativa:

- La Constitución Política para el Estado de Guanajuato;
- La Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Guanajuato;
- La Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal;
- El Código de Conducta del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Guanajuato.

El SESEA cuenta con:

- Comité Coordinador;
- Comité de Participación Ciudadana;
- Y Comité Rector del Sistema Estatal de Fiscalización.

El Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva prevé su estructura de la siguiente manera:

- I. Secretario Técnico;
- II. Direcciones
- III. De Vinculación, Riesgos y Políticas Públicas;
- IV. De Gestión e Innovación Tecnológica;
- V. Coordinaciones:
 - a) Administrativa.
 - b) Asuntos Jurídicos.
 - c) De Planeación.

- VI. Órgano Interno de Control.

Cuenta con los siguientes valores:

1. Interés público

Las personas servidoras públicas actúan buscando en todo momento la máxima atención de las necesidades y demandas de la sociedad por encima de intereses y beneficios particulares, ajenos a la satisfacción colectiva.

2. Respeto

Las personas servidoras públicas se conducen con austeridad y sin ostentación, y otorgan un trato digno y cordial a las personas en general, y a sus compañeros y compañeras de trabajo, superiores y subordinados, considerando sus derechos, de tal manera que propician el diálogo cortés y la aplicación armónica de instrumentos que conduzcan al entendimiento, a través de la eficacia y el interés público.

3. Respeto a los derechos humanos

Las personas servidoras públicas respetan los derechos humanos, ello implica que no deben interferir arbitrariamente con los mismos o ponerlos en peligro, ya sea directa o indirectamente; se trata entonces de mantener el goce de estos a efecto de que la exigencia de su cumplimiento sea inmediata, en el ámbito de sus competencias y atribuciones. Los garantizan a través del establecimiento de todas aquellas condiciones que doten a las personas, la habilidad de disfrutar de los derechos, asegurando jurídicamente a través de las estructuras pertinentes el ejercicio libre y pleno de los derechos; se promueven con el empoderamiento progresivo de los derechos de las personas, tendiente a que conozcan los mismos, y su mecanismo de defensa, ampliando la base de su satisfacción, y protegen el deber de evitar que particulares también atenten contra estas prerrogativas. Lo anterior de conformidad con los principios de universalidad, que establecen que los derechos humanos corresponden a toda persona por el simple hecho de serlo; de interdependencia, que implica que los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí; de indivisibilidad, que refiere que los derechos humanos conforman una totalidad, de tal forma que son complementarios e inseparables, y de progresividad, que prevé que los derechos humanos están en constante evolución y bajo ninguna circunstancia se justifica un retroceso en su protección.

4. Igualdad y no discriminación

Las personas servidoras públicas prestan sus servicios a todas las personas sin distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales (orientación sexual), la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo (que atente contra la dignidad humana).

El principio de igualdad se encuentra inserto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y parte del supuesto de que todas las personas se encuentran dotadas de dignidad. Este principio se rompe cuando existe un trato diferenciado por parte de las personas representantes del Estado que no tiene una justificación objetiva, lo que da génesis a la discriminación.

La corrupción, por lo tanto, al ser un acto arbitrario que involucra y perjudica a diversas personas ajenas al ejercicio de la función pública, contiene en su ejecución un trato diferenciado que, por consiguiente, discrimina o excluye a la ciudadanía en uso, goce y ejercicio de sus derechos; impactando negativamente en el proyecto de vida de los grupos más vulnerables.

5. Equidad de género

Las personas servidoras públicas, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizan que tanto mujeres como hombres accedan con las mismas condiciones, posibilidades y oportunidades a los bienes y servicios públicos; a los programas y beneficios institucionales, y a los empleos, cargos y comisiones gubernamentales.

Se encuentran capacitados en temas de género y conocen el protocolo para juzgar con dicha perspectiva.

La corrupción afecta de manera desproporcionada a hombres y mujeres. En el actual contexto mundial, en el que estamos experimentando un fenómeno denominado “feminización de la pobreza”, nos encontramos con que las mujeres presentan una tasa mayor de pobreza respecto de los hombres (CEPAL, 2016), al mismo tiempo que las mujeres suelen estar en la primer línea de lucha contra la pobreza, pues los roles de género impuestos por el sistema sexo-género establecido en las sociedades empujan a las mujeres a hacer frente a las necesidades y carencias de los hogares, lo que implica que ellas asumen la labor de jefas de familia y encargadas de los cuidados y mantenimiento del hogar. Para estas labores el acceso a los servicios públicos, así como a subvenciones y apoyos gubernamentales es pieza clave, por lo que al haber corrupción en la administración de estos las mujeres son quienes sufren de manera más directa las consecuencias.

Es así que las mujeres representan una población fundamental en la detección e investigación de la corrupción. La denuncia de actos de corrupción es fundamental para hacer frente a esta problemática y por ello es esencial que los grupos poblacionales que sufren sus consecuencias directas tengan al alcance herramientas que les faciliten la presentación de quejas y denuncias. Por ello, la transversalización de la perspectiva de género es esencial para la construcción de políticas públicas y programas para combatir la corrupción (Solano, 2019).

6. Entorno cultural y ecológico

Las personas servidoras públicas en el desarrollo de sus actividades evitan la afectación del patrimonio cultural de cualquier nación y de los ecosistemas del planeta; asumen una férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente, y en el ejercicio de sus funciones y conforme a sus atribuciones promueven en la sociedad la protección y conservación de la cultura y el medio ambiente, al ser el principal legado para las generaciones futuras.

7. Cooperación

Las personas servidoras públicas colaboran entre sí y propician el trabajo en equipo para alcanzar los objetivos comunes previstos en los planes y programas gubernamentales, generando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad y confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

8. Liderazgo

Las personas servidoras públicas son guía, ejemplo y promotoras del Código de Ética y las Reglas de Integridad; fomentan y aplican en el desempeño de sus funciones los principios que la Constitución y la ley les imponen, así como aquellos valores adicionales que por su importancia son intrínsecos a la función pública.

Una de las distinciones más importantes es que en materia de corrupción existen dos vías muy importantes a resaltar y explicar su funcionamiento para resolver los hechos. La primera de ellas es la vía administrativa, donde existen tribunales especializados que establecen parámetros para sancionar a servidores públicos que han afectado a la institución del sector público, donde se trata de corregir y remediar el evento. Por otra parte, existe la vía penal, donde se toma en cuenta el delito y se persigue a los involucrados para aplicar una sanción punitiva, para así remediar y proteger a la sociedad en general de las afectaciones que pudiera haber ocasionado dicho acto. No obstante, en ambas vías el proceso de investigación es sumamente parecido, garantizado el respetar la integridad de toda la población.

Prevención de la corrupción en el sector público

Como la CNUCC lo reconoce en su artículo 5, los principios fundamentales asociados con la prevención de la corrupción en el sector público son el Estado de Derecho, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. En los artículos 7 y 8, la CNUCC requiere que los Estados establezcan medidas específicas que aseguren una adhesión a estos principios. Tales medidas incluyen adoptar sistemas basados en el mérito para reclutar y promover a los servidores públicos, implementar criterios para la elección de cargos públicos, mejorar la transparencia del financiamiento de los partidos políticos, prevenir los conflictos de intereses, promover códigos de conducta para el sector público y establecer sistemas para la declaración

de activos. Medidas adicionales para prevenir la corrupción, propuestas en los artículos 10 y 13 de la CNUCC, incluyen promover la participación de las partes interesadas y el Gobierno Abierto. A continuación, se discuten estas y otras medidas que pueden prevenir la corrupción en el sector público.

Otros módulos de la Serie de Módulos UNODC sobre la Lucha contra la Corrupción también abordan cómo se previene la corrupción. En particular, el Módulo 12 discute acerca de la CNUCC y otros instrumentos multilaterales que abordan la corrupción en el sector público, por ejemplo, al requerir a los Estados que adopten medidas preventivas. Por otro lado, el Módulo 13 ilustra cómo las medidas de prevención de la corrupción forman la base de las políticas y esfuerzos nacionales de lucha contra la corrupción. Las medidas que mejoran la integridad y ética públicas están disponibles con más detalle en el Módulo 13 de la Serie de Módulos UNODC sobre Integridad y Ética.

Como ya se había mencionado, con el propósito de vigilar el apego a la normatividad y prevenir los actos de corrupción en los procedimientos de compras y contrataciones, la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas participa activamente en:

- Participación en las sesiones de los comités y subcomités de compras como observadores de la legalidad en los actos del Comité y Subcomités de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios, con el objeto de generar certeza jurídica y confianza a la ciudadanía, así como a los licitantes participantes respecto de los actos de dichos órganos. La participación de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas se encuentra en las etapas siguientes: Presentación de bases, recepción y revisión de preguntas, junta de aclaraciones, recepción de muestras, apertura de propuestas, entrega de dictámenes técnicos, notificación de fallo y fallo.
- Verificación de información del padrón de proveedores del Poder Ejecutivo, realizando procesos de revisión al padrón de proveedores confirmando, entre otros, su ubicación, que sus actividades sean congruentes con la facturación que emiten, cumplimiento de requisitos de alta, refrendo y confirmación de no sanción implementada, ni haber sido sancionados por alguna instancia normativa.
- Seguimiento a la aplicación de los recursos de deuda pública. Verificando que los documentos, operaciones y registros para determinar la correcta aplicación del recurso, otorgado mediante las bases, requisitos y procedimientos para la autorización, contratación, registro, control, manejo y transparencia de la deuda pública y obligaciones a cargo del estado y sus respectivos organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria estatal y fideicomisos públicos; todo apegado al marco normativo establecido. Además, implementó la verificación de obras cuyo objetivo es evaluar de manera preventiva el manejo y aplicación de los recursos durante el proceso secuencial de la misma.
- Trabajos coordinados para auditorías con la Secretaría de la Función Pública. La Secretaría de la Función Pública y el Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, realizan auditorías a los fondos y programas de obras, y acciones financiadas con recursos federales que son transferidos a la entidad federativa de Guanajuato.
- Atestiguamiento en procedimientos de licitación de obra pública. Vigilando que los procedimientos de adjudicación de obras públicas y servicios relacionados con la misma, realizados por las dependencias, entidades y administraciones públicas municipales, se lleven a cabo de conformidad con la normatividad aplicable, lo que permite fortalecer dichos procesos, favoreciendo la

transparencia y rendición de cuentas y, en su caso, impulsar y promover la atención de los posibles hallazgos con el propósito de evitar su recurrencia.

- Verificación preventiva de obra pública. De manera oportuna se verifica la aplicación de los recursos por las instancias ejecutoras de obra pública para que se cumpla con la normatividad legal y técnica; impulsando así que las obras se concluyan y cumplan con su objetivo en tiempo, costo y calidad. Se realiza durante el proceso secuencial de la obra pública y los servicios relacionados con la misma y en cualquiera de sus etapas; y se impulsa y promueve la atención de los posibles hallazgos con el propósito de evitar su recurrencia. Dicho procedimiento consiste en la revisión y evaluación documental y física de las actividades que llevan a cabo las ejecutoras, y se lleva a cabo en forma paralela al desarrollo de las obras o servicios relacionados.
- Ejecución de pruebas de laboratorio de obra pública. Durante las actividades de revisión de obra pública se cuenta con una herramienta de apoyo denominada Laboratorio de materiales. Con su participación se deja de lado la subjetividad en cuanto a la verificación de los parámetros de calidad de algunos de los materiales empleados en las obras públicas, aportando elementos cuantitativos. El laboratorio coadyuva durante las actividades de verificación de obra mediante la realización de muestreos y ensayos para revisar que los materiales empleados se apeguen a las especificaciones establecidas en contrato. Contribuyendo de esta forma en el aspecto preventivo a la calidad de las obras.

> Códigos de conducta

Los mecanismos de prevención de la corrupción a menudo empiezan con reglas que prohíben ciertos tipos de conducta. Estas reglas incluyen prohibiciones legales contra la corrupción y sanciones penales y civiles dirigidas tanto al sector público como al privado (Williams-Elegbe, 2012). También incluyen códigos de conducta y ética para los funcionarios públicos. De acuerdo con el artículo 8 de la CNUCC, tales códigos se usarán para promover los estándares personales (integridad, honestidad y responsabilidad) y las responsabilidades profesionales para un desempeño de las funciones públicas correcto, imparcial, honorable y apropiado. Los códigos son una guía para los funcionarios públicos sobre cómo comportarse en relación a estos estándares y cómo pueden ser hallados responsables de sus actos y decisiones. Además de la CNUCC, otras iniciativas de organizaciones regionales e internacionales también reconocen y promueven la implementación de códigos de conducta. Un ejemplo de esto es el Código de conducta internacional para funcionarios públicos¹⁵ que la Asamblea General de la ONU adoptó en 1996.

En México, en la Administración Pública Federal, el 20 de agosto de 2015 se publicó en el DOF el Código de Ética de las personas servidoras públicas del Gobierno Federal.

Así también la Comisión Permanente de Contralores Estados Federación que, a través de la Secretaría de la Función Pública, promueve la creación e implementación de los siguientes instrumentos normativos en las administraciones públicas estatales:

15 Disponible en: www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/Crime_Resolutions/1990-1999/1996/General_Assembly/A-RES-51-59.pdf

- Modelo de Código de Ética;
- Reglas de Integridad para el ejercicio de la Función Pública;
- Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés;
- Protocolo de Actuación de Servidores Públicos que participan en procesos de contrataciones públicas.

En el estado de Guanajuato, la Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas (STRC) emitió el Código de Ética del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato,¹⁶ el cual se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 34, Segunda Parte, del 15 de febrero de 2019.

El Código tiene por objeto regir la actuación de las personas servidoras públicas al servicio de las dependencias, entidades y unidades adscritas directamente al C. Gobernador de la Administración Pública Estatal, de conformidad con lo previsto en las leyes del Sistema Estatal Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guanajuato.

Asimismo, a través de la propia STRC, se implementa el modelo de Gestión Ética Fincada en Valores, que es una herramienta que permite, en el marco de la cultura de legalidad, promover la conducta ética, íntegra y la prevención de conflictos de intereses de las personas servidoras públicas que colaboran en la Administración Pública del Estado de Guanajuato, como base metodológica que contiene los conceptos, estrategias, métodos, procedimientos, mecanismos y herramientas, acciones que se vean reflejadas en beneficio de nuestro estado y de los guanajuatenses.

En el Código de Ética, en su artículo cuarto transitorio, se establece que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo deberán emitir sus respectivos códigos de conducta. Este documento tiene por objeto describir de manera clara y precisa las situaciones específicas que orienten el criterio que deberán observar las personas públicas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones para prevenir y disuadir la comisión de faltas administrativas.

De forma complementaria se publicó el Código de Conducta de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas¹⁷ en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato Número 232, Segunda Parte, de fecha 20 de noviembre de 2019. Éste tiene por objeto fundamental establecer y normar los lineamientos de conducta bajo los cuales se debe regir el actuar de las personas servidoras públicas en su quehacer cotidiano, propicia el logro y cumplimiento de la misión, visión y objetivos estratégicos de la Secretaría que permiten establecer la forma en que se debe encauzar el compromiso en el servicio público.

16 Disponible en: http://etica.strc.guanajuato.gob.mx/wp-content/uploads/2020/03/PO_34_2da_Parte_20190215_1610_19-Codigo-de-Etica.pdf

17 Disponible en: http://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=anio_2019&file=PO_232_2da_Parte_20191120_1517_9.pdf

> **Sistemas de recompensas e incentivos**

A un nivel básico, todos los países deberían establecer un sistema que recompense el comportamiento apropiado y penalice el comportamiento corrupto en el sector público. El sistema debería incluir motivaciones extrínsecas, como un salario decente y nombramientos y ascensos basados en el mérito. Las investigaciones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, 2017) sugieren que no existe una correlación entre los salarios bajos de los funcionarios públicos y la corrupción en todos los países, pero que, en algunos casos, los salarios más altos y los nombramientos y ascensos basados en el mérito están asociados con una probabilidad menor de que se acepten pagos ilegales. En términos de motivaciones intrínsecas, una moral alta de los empleados es crucial para que los esfuerzos de lucha contra la corrupción puedan tener éxito, y hay una tolerancia menor a la corrupción entre personas que se encuentran satisfechas con su trabajo (Kwon, 2014). Las sanciones al comportamiento corrupto están incluidas en las leyes anticorrupción de muchos países, y las investigaciones han demostrado que, en algunos casos, las sanciones más altas o duras a los comportamientos corruptos pueden llevar a una disminución de la corrupción en el sector público (Fisman y Miguel, 2007; Hasty, 2005).

> **Accesibilidad**

Esto se refiere a la habilidad que todas las firmas tienen de acceder a las oportunidades de contratos con el Estado (OCDE, 2016). Se requiere una accesibilidad completa para aumentar la competencia en las compras públicas y fomentar la participación de pequeñas y medianas empresas (PYMES) en las compras públicas. El acceso se fomenta reduciendo la burocracia inherente en el proceso de licitación, cuando se reduce el costo de la participación en las compras públicas y se racionaliza dicho proceso. Limitar la burocracia es particularmente importante en las compras públicas. El acceso a los contratos públicos por parte de las PYMES y otras empresas objetivo puede facilitarse mediante reglas que requieran que una porción de los contratos del Estado sea otorgada a PYMES, mujeres, minorías y otros grupos objetivo.

> **Gestión de recursos humanos**

Las reglas y procedimientos de contratación, rotación, ascenso, profesionalización y capacitación de servidores públicos también juegan un rol en combatir la corrupción en el sector público. Por ejemplo, se espera que la rotación del personal en posiciones que son vulnerables a la corrupción ayude a prevenir que se formen relaciones corruptas y a romper relaciones corruptas establecidas. La rotación también puede generar menos incentivos para los agentes del sector privado de involucrarse en la corrupción, pues no existiría la garantía de que, en un futuro, el socio corrupto continúe en ese puesto en particular. El reclutamiento basado en el mérito es otro ejemplo del sistema de gestión de recursos humanos diseñado para disminuir la corrupción. El artículo 7 de la CNUCC estipula que el sistema de gestión de recursos humanos de la administración pública debe basarse en los principios de transparencia, integridad y eficiencia. Esto incluye el asegurar la preponderancia de criterios objetivos para el reclutamiento, retención, ascenso y retiro de funcionarios públicos, así como las oportunidades continuas de aprendizaje, remuneraciones y condiciones de trabajo adecuadas y equitativas para los

empleados de la administración pública. Al igual que con las medidas anticorrupción, la rotación debe estar balanceada con otros asuntos, como el crear competencia y compromiso con el servicio público.

> Participación ciudadana y de las partes interesadas

La rendición de cuentas en el sector público requiere que una serie de partes interesadas —como las oficinas anticorrupción, las organizaciones del sector privado, los usuarios finales, la sociedad civil, el mundo académico, los medios de comunicación y el público en general— participe en los procesos del sector público y, particularmente, en los procesos de adquisiciones (OCDE, 2016). La participación ciudadana es especialmente importante a este respecto, incluyendo el contexto de las compras públicas (Heróles, 2012; Landell-Mills, 2013). En algunos países, el reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana en los procesos de compras públicas se refleja en la ley. Por ejemplo, las leyes de Mongolia y México convocan a la participación ciudadana en procesos de compras públicas (Parafina, 2015). Esto ha sido probadamente efectivo en México, en términos de reducir el costo de los contratos públicos (De Simone y Shah, 2012). La participación ciudadana y los esfuerzos de la lucha contra la corrupción se abordan en más detalle en el Módulo 10 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción.

Los últimos 30 años han demostrado la fuerza de la acción ciudadana constante y organizada en campos como la conservación medioambiental y la rendición de cuentas públicas (Bohorquez y Devrim 2012, 26). Este modelo se puede replicar y ya se está adoptando en el contexto de la adquisición (Landell-Mills, 2013, 160) y hay ejemplos donde la ley o la sociedad civil requieren una participación ciudadana activa (Heróles, 2012). Por ejemplo, en Mongolia, la ley de adquisiciones establece co-evaluadores de la sociedad civil en los procesos de licitación (Parafina, 2015). Igualmente, en México se requieren "testigos de la sociedad" legalmente en todas las contrataciones grandes, y esto ha reducido los costos de los contratos públicos en México (Simone y Shah, 2012, 43).

En esta materia, a nivel local se cuenta con la Ley de Contrataciones Públicas para el Estado de Guanajuato, la cual prevé la figura del testigo social, entendiendo por tal a las personas físicas o morales acreditadas por la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas en el padrón estatal de testigos sociales, a través de las cuales se involucra a la sociedad civil en los procedimientos de contratación que, por su complejidad, impacto o monto de recursos, requieren de una atención particular. De la misma forma, la norma citada, en su artículo 55, prevé que en los procedimientos de contratación que determine el órgano interno de control de cada entidad o dependencia, atendiendo a la complejidad, impacto o monto de recursos que la contratación tenga en los programas sustantivos, podrán participar testigos sociales.

Los testigos sociales serán seleccionados mediante convocatoria pública y tendrán las siguientes funciones:

- I. Proponer a los sujetos de esta ley y a los órganos de control mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios;

- II. Dar seguimiento al establecimiento de las acciones que se recomendaron, derivadas de su participación en las contrataciones, y
- III. Emitir al final de su participación el testimonio correspondiente del cual entregarán un ejemplar al órgano de control. Dicho testimonio deberá ser publicado dentro de los 10 días naturales siguientes a su participación en la página de internet del sujeto de esta ley que corresponda.

Así mismo, en el estado de Guanajuato se promueve la participación ciudadana en su forma de contraloría social con base en los siguientes ordenamientos legales:

- Ley General de Desarrollo Social (Art. 1, 4, 10, 69, 70 y 71).
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (Art. 70).
- Reglamento de La ley de Desarrollo Social (67, 69, 79).
- Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas de desarrollo social.
- Ley de Desarrollo Social y Humano para el Estado y los Municipios de Guanajuato (Art. 9, 10 y 15).
- Programa Estatal de Contraloría y Evaluación Social.
- Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en Programas Sociales Estatales.
- Lineamientos para la Promoción y Operación de la Contraloría Social en la Obra Pública.
- Sistema Estatal Anticorrupción.
- Ley de Responsabilidades Administrativas.

El Gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, promueve la participación activa de la sociedad en la vigilancia, control y evaluación de los recursos públicos a través del involucramiento de diferentes sectores, tales como:

- Niños y niñas de educación básica.
- Jóvenes de nivel medio superior y superior.
- Beneficiarios de programas sociales.
- Beneficiarios de obras públicas.
- Servidores públicos.
- Ciudadanía en general.

> Gobierno Abierto y Gobierno electrónico

El artículo 10 de la CNUCC requiere que los Estados adopten procedimientos para la información pública y el acceso a ella. A este respecto, muchos países han establecido servicios de Gobierno electrónico que permiten el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en relación con las funciones y procesos gubernamentales, con el propósito de incrementar la eficiencia, transparencia y participación ciudadana (Naciones Unidas, 2016). Las TIC pueden mejorar la prestación de servicios públicos, generar confianza entre los ciudadanos y el Gobierno y contribuir a iniciativas de reforma en el sector público (OCDE, 2005a). Las TIC se usan activamente para promover la integridad, particularmente en las compras públicas y en la gestión de las finanzas públicas, pues puede reforzar

la transparencia, facilitar acceso a postores públicos y simplificar procesos administrativos (Naciones Unidas, 2016). Además, las TIC podrían ayudar a:

Reducir la interacción directa entre los funcionarios encargados de las adquisiciones y las empresas (...) y permitir la detección de irregularidades y corrupción, tales como fraudes en las licitaciones, de una manera más fácil. La digitalización de los procesos de adquisición refuerza los controles anticorrupción internos y la detección de faltas a la integridad; de igual manera, brinda servicios de auditoría que pueden facilitar las investigaciones (OCDE, 2016).

Un buen ejemplo de la promoción del acceso a la información es la Carta Internacional de Datos Abiertos,¹⁸ adoptada por 71 Gobiernos nacionales y locales en el mundo (aunque los países no occidentales sean la desproporcionada minoría) y refrendada por 49 organizaciones de la sociedad civil y sectores. La información del gobierno que se comparte como parte de la Carta Internacional de Datos Abiertos debe cumplir con seis principios: los datos deberían ser: 1) abiertos por defecto; 2) precisos; 3) comprensibles; 4) accesibles y usables; 5) comparables, y 6) interoperables (siguiendo estándares internacionales de datos). Los datos deben diseñarse de manera que fomenten una mejor gobernanza y la participación ciudadana, y deben promover el desarrollo inclusivo y la innovación. Otro ejemplo de un país que ha adoptado la Carta Internacional de Datos Abiertos es Ucrania, donde se lanzó un sistema online y de libre acceso llamado ProZorro¹⁹ en 2015 para asegurar que los documentos e información relacionados a las compras públicas fueran accesibles para la sociedad civil. ProZorro ha tenido un impacto mensurable en el ahorro de millones de euros para el Gobierno y en el aumento de las licitaciones para la adjudicación de contratos en 50% (Carta Internacional de Datos Abiertos, 2018, p. 4). En lo que respecta a las compras públicas, la Unión Europea ha adoptado la directiva 2014/24/EU,²⁰ la cual requiere publicar todas las licitaciones públicas cuyos contratos sobrepasen cierto valor en el Suplemento del Diario Oficial de la Unión Europea. Tales requerimientos legales y esfuerzos por ofrecer plataformas de información abierta son cruciales para prevenir oportunidades de corrupción.

A fin de ayudar y darle al gobierno apoyo y conocimiento técnico sobre cómo implementar iniciativas de datos abiertos, el Programa de Datos Abiertos para el Desarrollo (OD4D)²¹ ofrece numerosos recursos y programas de capacitación. La guía abierta anticorrupción²² de la OD4D, por ejemplo, presenta el uso de datos abiertos para promover y reforzar los esfuerzos de lucha contra la corrupción. Moldavia es un ejemplo del uso de la OD4D por parte de los países.

El desarrollo de formas de gobierno electrónicas impacta directamente en la construcción de buenos gobiernos, por ello es importante conocer y profundizar nuestros conocimientos acerca de lo que es el gobierno electrónico. A continuación, podrán encontrar diversas definiciones de este concepto.

18 Una lista completa de las naciones que han adoptado la Carta de Datos Abiertos está disponible en: <https://opendatacharter.net/government-adopters/>

19 Disponible en: <https://prozorro.gov.ua/en>

20 Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

21 Disponible en: www.od4d.net/about.html

22 Disponible en: <https://open-data-charter.gitbook.io/open-up-guide-using-open-data-to-combat-corruption/>

El gobierno electrónico es una innovación continua de los servicios, la participación de los ciudadanos y la forma de gobernar mediante la transformación de las relaciones externas e internas a través de la tecnología, el Internet y los nuevos medios de comunicación (Gartner Group, como se citó en Nasser, A.).

El gobierno electrónico se refiere al uso de tecnologías de información por parte de las agencias gubernamentales que tienen la habilidad de transformar las relaciones entre los ciudadanos, los negocios y otros brazos del gobierno (Banco Mundial, como se citó en Nasser, A.).

El proceso de adaptación a la actual revolución de las tecnologías y la información implica diversos retos para los gobiernos, pero el éxito en este proceso genera consecuencias positivas en el combate a la corrupción, puesto que nos acercamos a la mejora de las herramientas para la detección e investigación de los posibles hechos de corrupción que son objeto de las mismas. En ese sentido, el concepto de transformación digital nos ayuda a entender que no solo se trata del uso de las tecnologías de la información, sino del cambio en los procesos, metodologías, esquemas y pensamiento de trabajo. Es así que podemos definir a la transformación digital como el “proceso de migrar la organización desde un enfoque tradicional hacia nuevas formas de trabajo y pensamiento, incorporando tecnología emergente. Usualmente involucra cambio en tipo de liderazgo, estímulo a la innovación y nuevos modelos de negocio” (Muñoz, R. 2018, p.3).

➤ Gestión de conflictos de intereses

La cuestión de los conflictos de interés en el sector público ha logrado una especial relevancia en los años recientes. Diversos factores explican este hecho. En primer lugar, existe una importante doctrina que desarrolla el tema de los conflictos de interés, principalmente en el sector público. La doctrina, en general, ha establecido vínculos conceptuales y prácticos entre los conflictos de interés y dos cuestiones centrales del debate sobre el gobierno. Por un lado, este tema se relaciona con la denominada “ética pública”. En este sentido, existen marcos legales e institucionales que desarrollan el tema de los conflictos de interés como una parte de las políticas de “ética pública” o de integridad. Tal desarrollo tiene un carácter eminentemente preventivo y se desarrolla fundamentalmente en la esfera administrativa (De Michelle, 2004).

En materia de conflictos de intereses se han adoptado una serie de tratados y acuerdos internacionales que contienen referencias concretas al tema, uno de ellos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, misma que en su artículo 7 número 4 sobre el sector público, alude al compromiso general de los Estados parte de procurar prevenir dichos conflictos. En su artículo 8 sobre códigos de conducta para los funcionarios públicos, señala el establecimiento de sistemas de declaración de bienes, intereses y regalos por parte de estos, con miras a evitar posibles conflictos de intereses. En su artículo 12 número 2.b, relativo al sector privado, contiene una mención general sobre las normas que regulan la actividad privada y deben apuntar, entre otros fines, a la prevención de conflictos de intereses. Este mismo artículo, en su número 2.e establece las restricciones que los Estados pueden considerar imponer para prevenir la posibilidad de la llamada “puerta giratoria”.

Por otra parte, organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han desarrollado un extenso trabajo relacionado con la cuestión de la gestión

pública, la transparencia y la integridad. El último resultado de una serie de iniciativas es precisamente una guía sobre la prevención de los conflictos de interés en el sector público, que recoge la experiencia de la mayoría de los países pertenecientes a esta organización (De Michelle, 2004).

La Guía sobre el Manejo de Conflictos de Intereses en el Sector Público y Experiencias Internacionales de la OCDE inclusive hace una distinción de los tipos de conflictos de intereses, siendo estos los siguientes:

- a) Conflicto real. Existe un inaceptable conflicto de hecho entre los intereses individuales o privados del funcionario público y sus obligaciones públicas.
- b) Conflicto aparente. Se refiere a la situación en que existe un interés personal que no necesariamente influiría en el funcionario público pero que podría dar lugar a que otros consideren que puede influir en el cumplimiento de sus deberes.
- c) Conflicto potencial. Alude al caso en el que un funcionario público tiene un interés privado que puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro, por ejemplo, si un familiar trabaja en la misma organización y es promovido por el funcionario, quien es su superior.

Estos referentes internacionales reiteran la importancia que posee el tema de conflictos de intereses en la agenda de diversos actores relacionados con la gestión pública y la gobernabilidad.

Los conflictos de intereses pueden conducir a la corrupción; por tanto, tales conflictos necesitan ser divulgados y abordados de manera que se pueda prevenir caer en ella. En general, los conflictos de intereses se abordan mediante requerimientos financieros y de declaración patrimonial, códigos de conducta y otras regulaciones, como prohibir a los funcionarios públicos trabajar en el sector privado por cierto período de tiempo después de haberse retirado del servicio público. El propósito de estas medidas es requerir a los funcionarios públicos que se abstengan de tomar decisiones que conduzcan a un conflicto posible o real (Mattarella, 2014).

La mayoría de los sistemas modernos de declaración de activos e intereses se desarrollaron después de la adopción de la CNUCC, en respuesta a los requerimientos del artículo 8 de la Convención para evitar posibles conflictos de intereses en el futuro, facilitar la gestión de tales conflictos y asegurar que los funcionarios públicos corruptos no puedan ocultar los ingresos de cualquier actividad ilegal (Naciones Unidas, 2018). Las medidas de datos abiertos, discutidas en la sección anterior, también se pueden usar para facilitar el procedimiento de declaración de activos para funcionarios públicos. Adicionalmente, hacer que la información sea de fácil acceso para temas como la declaración de activos y los procesos de licitación en las compras públicas anima a los periodistas e investigadores a analizar la información y sectores de la sociedad que a menudo son vulnerables a la corrupción.

> Ambiente propicio para el cumplimiento

En relación con asegurar el cumplimiento de las reglas y normas anticorrupción en el sector público, las maneras comunes de crear un ambiente propicio para el cumplimiento son los “empujoncitos” y programas de capacitación. La teoría del empujoncito fue popularizada por Thaler y Sunstein (2008), quienes la definieron como:

Cualquier aspecto de la arquitectura de las decisiones que altera la conducta de las personas de una manera predecible sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma significativa sus incentivos económicos. Para que se pueda considerar como un empujoncito, debe ser fácil de implementar y rentable. Los empujoncitos no son órdenes. Colocar la fruta de forma muy visible es un empujoncito. Prohibir la comida chatarra no lo es.

La teoría del empujoncito supone que, cuando se enfrentan a una decisión, es más probable que las personas tomen una opción por defecto y, así, presentar alternativas simples al momento de tomar decisiones puede alterar el comportamiento sin una exigencia de estricto cumplimiento.

En el contexto de la corrupción, el concepto de rendición de cuentas del ambiente (*ambient accountability*) lleva la teoría del empujoncito un poco más allá y usa "el espacio físico y el ambiente construido para empoderar a las personas, ayudarlas a entender/defender sus derechos y detener la corrupción justo allí donde importa —ideas, inspiración, evidencia de pegatinas, murales y carteles, hasta interfaces de retroalimentación, pantallas urbanas e intervenciones arquitectónicas—. (Zinnbauer, 2012). Las capacitaciones acerca de la lucha contra la corrupción y ética son comunes en el sector público y en áreas especializadas, como las compras públicas —la idea es concientizar a los funcionarios sobre las reglas, las áreas de riesgo y las medidas que se deben tomar cuando se encuentren en un dilema ético (OCDE, 2007a). La gestión de integridad y ética se discute con más detalle en los Módulos 11, 13 y 14 de la serie de Módulos UNODC sobre Integridad y Ética.

> Monitoreo y supervisión

El monitoreo se puede dar en forma de auditorías, de medidas de transparencia que brinden la información necesaria para que el sector público se haga responsable y de monitoreo de la sociedad civil. La investigación de Di Tella y Schargrotsky (2003) demuestra que las auditorías en hospitales públicos en Argentina redujeron el costo de suministros médicos en 15%, y Bobonis, Fuertes y Schwabe (2016) muestran que las auditorías redujeron la corrupción municipal 67% en Puerto Rico. El tipo y naturaleza de la supervisión sobre el proceso de adquisición, por ejemplo, depende de una evaluación de riesgos del ambiente de adquisición. Los mecanismos de control pueden, por tanto, servir como herramientas de gestión de riesgos, siempre y cuando sean "congruentes e incluyan procedimientos claros que respondan a sospechas creíbles de infracciones a las leyes y reglamentos y que faciliten las denuncias ante las autoridades competentes sin temor a represalias" (OCDE, 2016).

En México los procedimientos de auditoría, que dan lugar a una de las formas de monitoreo y supervisión de recursos públicos, se realizan a través de organismos de fiscalización como la Auditoría Superior de Federación, los organismos de fiscalización de las entidades federativas y contralorías en el orden de gobierno municipal. Adicionalmente, existen dependencias administrativas que funcionan como áreas de auditoría interna que monitorean el cumplimiento de determinadas normas de control y cumplimiento de obligaciones.

Un aspecto relevante de la aplicación de procedimientos de auditoría constituye la orientación hacia la cual se enfoca la vigilancia del ejercicio de recursos. En este sentido, en México se cuenta desde 2014 con un Marco Integrado de Control Interno (MICI), el cual es una guía de observación y aplicación

para las dependencias y entidades de los distintos órdenes de gobierno que ejercen recursos públicos y que supone el establecimiento de normas mínimas de control y gestión de riesgos, principalmente los relacionados con la posible comisión de actos de corrupción.

El MICI define, al igual que el COSO, cinco componentes: ambiente de control, evaluación de riesgo, actividades de control, información y comunicación, y supervisión. Además, cada uno de los componentes descritos contiene a su vez principios y puntos de interés, traduciéndose estas últimas en acciones concretas a implementar.

Es precisamente en el último componente, la supervisión, que se enfocan los esfuerzos para vigilar el adecuado funcionamiento de las medidas de control implementadas por la organización pública atendiendo puntualmente a dos principios:

- Principio 16. La Administración, debe establecer actividades para la adecuada supervisión del control interno y la evaluación de sus resultados, en todas las unidades administrativas de la institución. Conforme a las mejores prácticas en la materia, en dichas actividades de supervisión contribuye generalmente el área de auditoría interna, la que reporta sus resultados directamente al Titular o, en su caso, al Órgano de Gobierno; y
- Principio 17. La Administración es responsable de que se corrijan oportunamente las deficiencias de control interno detectadas.

En el estado de Guanajuato se cuenta también con normas específicas en materia de control, de las cuales se espera contribuyan con su cumplimiento a mejorar la gestión y las condiciones de supervisión y monitoreo. Cuenta de ello son los Lineamientos Generales de Control Interno para la Administración Pública del Estado de Guanajuato y el Modelo Estatal del Marco Integrado de Control Interno.

Bajo estas consideraciones puede entenderse que la supervisión en el ejercicio de los recursos sucede en dos vías: la primera, de manera externa por medio de los organismos de fiscalización, y la segunda, de manera interna a través del establecimiento de medidas adecuadas de control y detección de riesgos.

La implementación de tales acciones (normas y la ejecución de procedimientos de auditoría) suponen, en una lógica causal, un elemento de monitoreo y vigilancia de las instituciones públicas propicio para contribuir en el combate a la corrupción.

> **Rendición de cuentas y escrutinio (el principio de los cuatro ojos)**

El principio de los cuatro ojos se refiere a un requerimiento para que algunas actividades o decisiones del sector público deban ser aprobadas por al menos dos personas. El principio de los cuatro ojos es una herramienta para el monitoreo y una rendición de cuentas más alta, y opera sobre la base de que es más difícil corromper a dos personas que a una (Bodenschatz e Irlenbusch, 2019), aunque tal vez este no sea el caso en las sociedades sistemáticamente corruptas (Williams-Elegbe, 2018).

Conclusión

Este módulo ha buscado ayudar a las y los estudiantes a identificar la corrupción en el sector público y a entender su impacto destructivo. Se han explorado las causas subyacentes y las explicaciones teóricas acerca de la corrupción en el sector público, incluyendo la del agente-principal, la acción colectiva, la institucional y la de juegos. El módulo también discute los riesgos específicos de corrupción en las áreas de compras públicas y las empresas estatales, así como diferentes enfoques anticorrupción. Al hacer todo esto, el módulo no solo apunta a motivar la resistencia a la corrupción y la acción contra ella, sino también a brindar una base sólida para evaluar y elegir las respuestas adecuadas a la corrupción en el sector público y medidas preventivas relevantes.

Ciertamente, existen muchas limitaciones para los esfuerzos en materia de lucha contra la corrupción. Sin embargo, esto no significa que debamos detenernos. Las investigaciones sobre las limitaciones de los esfuerzos anticorrupción (Heywood y Rose, 2015; Kirby, 2018) sugieren que un enfoque singular para combatir la corrupción puede ser contraproducente: demasiada rendición de cuentas puede ahogar comportamientos productivos y conducir al resentimiento de los empleados. También sugieren que tener que confiar en el criterio es inevitable, ineludible y deseable en muchas situaciones. Por lo tanto, simplemente apuntar a limitar o hasta eliminar la corrupción en algún sentido es una meta ambiciosa. Además, las personas quieren que los funcionarios públicos no solo sean “no corruptos” o que simplemente cumplan con los estándares mínimos de un cargo público, sino que quieren que los funcionarios públicos actúen de manera genuinamente loable, excediendo los estándares mínimos del cargo. Esto requiere definir objetivos éticos más altos.

Bajo esta luz, para lograr el importante objetivo de gobernanza de combatir la corrupción, debemos situarlo dentro del objetivo de una política mucho más amplia, ambiciosa, flexible y políticamente productiva. Este objetivo se ha conceptualizado como crear “integridad pública” (Kirby, 2018), en un intento por definir el ideal de un buen gobierno que haga a los agentes públicos genuinamente confiables y respetables para el pueblo. El cambio de simplemente apuntar a la lucha contra la corrupción a lograr niveles de integridad se detalla en el Módulo 13 de la Serie de Módulos UNODC sobre Lucha contra la Corrupción. La integridad pública también se discute más ampliamente en el Módulo 13 de la Serie de Módulos UNODC sobre Integridad y Ética.

Referencias

- Appolloni, Andrea, and Jean Marie Mushagalusa Nshombo (2014). Public procurement and corruption in Africa: a literature review. In: Francesco Decarolis and Marco Fray, eds. *Public Procurement's Place in the World: The Charge towards Sustainability and Innovation*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Armstrong, Philip (2015). Corporate Governance and State-owned Enterprises. *Ethical boardroom*, n.d. Disponible en: <https://ethicalboardroom.com/corporate-governance-and-soes/>
- Arrowsmith, Sue (2014). *The Law of Public and Utilities Procurement*. London: Sweet and Maxwell.

- Arrowsmith, Sue, and Peter Kunzlik, eds. (2009). *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law: New Directives and New Directions*. Cambridge University Press.
- BBC News (2014). *South Korea ferry 'sank due to negligence, corruption'*, 8 July. Disponible en: www.bbc.com/news/world-asia-28205785
- Bjørnskov, Christian, and Martin Paldam (2004). Corruption Trends . In: Johann Graf Lambsdorff, Markus Taube, Matthias Schramm, eds. *New Institutional Economics of Corruption*. Routledge.
- Bobonis, Gustavo, Luis R. Cámara Fuertes, and Rainer Schwabe (2016). Monitoring Corruptible Politicians. *American Economic Review*, vol. 106, no. 8, pp. 2371-2405. Disponible en: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/aer.20130874>
- Bodenschatz, Anna, and Bernd Irlenbusch (2019). Do two bribe less than one? - An experimental study on the four-eyes-principle. *Applied Economics Letters*, vol. 26, issue 3, pp. 191-185.
- Ceva, Emanuela, and Maria Paola Ferretti (2017). Political Corruption. *Philosophy Compass*, vol. 12, issue 12
- Corrado, Germana, and Fiammetta Rossetti (2018). Public Corruption: A Study across Regions in Italy. *Journal of Policy Modeling*, vol. 40, issue 6, pp. 1126-1139.
- Debski, Julia, and others (2018). Gender and corruption: the neglected role of culture. *European Journal of Political Economy*, vol. 55 (December), pp. 526-537.
- De Simone, Francesco, and Shruti Shah (2012). Civil society procurement monitoring: challenges and opportunities. In: Eduardo Bohorquez and Deniz Devrim, eds. *A New Role for Citizens in Public Procurement*, New Mexico: Transparencia Mexicana. Disponible en: www.cmi.no/publications/4868-civil-society-procurement-monitoring
- Di Tella, Rafael, and Ernesto Schargrodsky (2003). The Role of Wages and Auditing During a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires. *Journal of Law and Economics*, vol. 46, no. 1 (April), pp. 269-292. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1756816
- Decreto del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Guanajuato de 2021. En el que se aprueba la Actualización del Programa de Gobierno 2018-2024. 07 de julio de 2021. D.O. No. 134 Año CVIII, Tomo CLVIX, Segunda parte.
- Dong, Bin, and Benno Torgler (2011). Democracy, Property Rights, Income Equality, and Corruption. *FEEM Working Paper*.
- Ferguson, Gerry (2017). *Global Corruption: Law, Theory and Practice*. Third Edition, University of Victoria
- Ferguson, Gerry (2018). Corruption and Public Procurement. In: G. Ferguson. *Global Corruption: Law, Theory and Practice*. Chapter Eleven, pp. 942ff. Disponible en: <https://icclr.org/publications/global-corruption-law-theory-and-practice/>
- Fisman, Raymond, and Edward Miguel (2007). Corruption, Norms, and Legal Enforcement: Evidence from Diplomatic Parking Tickets. *Journal of Political Economy*, vol. 115, no. 6 (December), pp. 1020-1048.
- Gerring, John, and Strom C. Thacker (2005). Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption? *International Organization*, vol. 59, issue 1, pp.233-254.
- Goel, Rajeev K., and Michael A. Nelson (2010). Causes of Corruption: History, Geography and Government. *Journal of Policy Modeling*, vol. 32, issue 4, pp. 433-447.
- Graycar, Adam (2015). Corruption: Classification and analysis. *Policy and Society*, vol. 34, pp. 87-96.
- Groenendijk, Nico (1997). A principal-agent model of corruption. *Crime, Law and Social Change*, vol. 27, issue 3-4 (May), pp. 207-229.

- Groop, Catharina (2013). *Accountability and corruption: a study into political institutions as referees between principals and agents*. Åbo Akademi University Press.
- Hasty, Jennifer (2005). The Pleasures of Corruption: Desire and Discipline in Ghanaian Political Culture. *Cultural Anthropology*, vol. 20, issue 2 (May), pp. 271-301.
- Heróles, F.R. (2012). Citizens and markets: wakening the ally. In: Eduardo Bohorquez and Deniz Devrim, eds. *A New Role for Citizens in Public Procurement*, New Mexico: Transparencia Mexicana.
- Heywood, Paul, and Jonathan Rose (2015). Curbing Corruption or Promoting Integrity? Probing the Hidden Conceptual Challenge. In: Hardi and others, eds. *Debates of Corruption*.
- International Monetary Fund (2016). *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. Washington, D.C. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf.
- Kaufmann, Daniel, and Shang-Jin Wei (1999). Does “grease money” speed up the wheels of commerce? *NBER Working Papers, No. 7093*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Kenny, Charles (2006). Measuring and Reducing the Impact of Corruption in Infrastructure. *World Bank Policy Research Working Paper*. Disponible en: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-4099>
- Khün, Susanne, and Laura Sherman (2014). *Curbing Corruption in Public Procurement - A Practical Guide*. Berlin: Transparency International. Disponible en: www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide
- Kirby, Nikolas (2018). An “Institution-First” Conception of Public Integrity; Building Integrity Programme. *Blavatnik School of Government Working Paper*. Disponible en: www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/institution-first-conception-public-integrity
- Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. University of CA Press.
- Klitgaard, Robert (2004). *Leadership under systemic corruption*.
- Kotlyar, Dmytro, and Laura Pop (2016). Asset Declarations: A Threat to Privacy or a Powerful Anti-Corruption Tool? *World Bank Paper*. Disponible en: www.worldbank.org/en/news/opinion/2016/09/26/asset-declarations-a-threat-toprivacy-or-a-powerful-anti-corruption-tool
- Kuhn, Steven (2019). Prisoner’s Dilemma. In: Edward N. Zalta, ed. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Center for the Study of Language and Information, Stanford University. Disponible en: <https://plato.stanford.edu/entries/prisoner-dilemma/>
- Kwon, Illoong (2014). Motivation, Discretion and Corruption. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 24, issue 3 (July), pp. 765-794.
- Landell-Mills, Pierre (2013). *Citizens against Corruption: Report from the Front Line*. Troubador Publishing.
- La Porta, Rafael, and others (1999). The quality of government. *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 15, no. 1, pp. 222-279.
- Lederman, Daniel, Norman Loayza, and Rodrigo Reis Soares (2005). Accountability and Corruption: Political Institutions Matter. *Policy Research Working Papers*. Washington, DC: World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19420>
- Lessa, Carolina (2017). Odebrecht: Can the largest foreign bribery case in history lead to more compliance? *Accuity Blog*, 11 May. Disponible en: <https://accuity.com/accuity-insights-blog/odebrecht-can-the-largest-foreignbribery-case-in-history-lead-to-more-compliance/>
- Lessig, Lawrence (2018). *America, Compromised*. Chicago: University of Chicago Press.
- Decreto No. 304 de 2021. Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal 2021. 17 de diciembre de 2020. D.O. 261, Vigésima Segunda Parte, 30-12.

- Locatelli, Giorgio, and others (2017). Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room! *International Journal of Project Management*, vol. 45, issue 03, pp. 252-268.
- Luo, Yadong (2005). An Organizational Perspective of Corruption. *Management and Organisation Review*, vol. 1, issue 1 (March), pp. 119-154.
- Macrae, John (1982). Underdevelopment and the Economics of Corruption: A Game Theory Approach. *World Development*, vol. 10, issue 8 (August), pp. 677-687.
- Marquette, Heather, and Caryn Peiffer (2015). *Corruption and Collective Actions*. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute. Disponible en: www.u4.no/publications/corruption-and-collective-action.pdf
- Martin-Ortega, Olga, and Claire Methven O'Brien (2019). *Public Procurement and Human Rights: Opportunities, Risks and Dilemmas for the State as Buyer*. Edward Elgar Publishing.
- Mattarella, Bernardo G. (2014). The Conflicts of Interests of Public Officers: Rules, Checks and Penalties. In: Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen and Thomas Perroud, eds. *Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Milhaupt, Curtis J., and Mariana Pargendler (2017). Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises Around the World: National Experiences and a Framework for Reform. *Cornell International Law Journal*, vol. 50, issue 3, pp. 473-542. Disponible en: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1907&context=cilj>
- Natural Resource Governance Institute (2019). *Corruption*.
- Naser, A. (s/f). *Gobierno Electrónico y Gestión Pública*, CEPAL
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003). *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*. Paris. Disponible en: <https://www.oecd.org/governance/ethics/conflict-of-interest/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005a). *E-government for better government*. Paris. Disponible en: www.oecd.org/gov/digital-government/e-government-forbettergovernment.htm
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005b). *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*. Paris. Disponible en: www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007a). *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter Measures*. Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007b). *Corruption: A Glossary of International Criminal Standards*. Paris. Disponible en: www.oecd.org/corruption/anti-bribery/39532693.pdf.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007c). *Human Capital: How what you know shapes your life*. Paris. Disponible en: www.oecd.org/insights/37966934.pdf.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014). *Foreign Bribery Report*. Paris. Disponible en: www.oecd.org/corruption/oecd-foreign-bribery-report-9789264226616-en.htm
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. Paris. Disponible en: www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf.
- Paldam, Martin, and Gert Tinggaard Svendsen (2002). Missing social capital and the transition in Eastern Europe, *Journal of Institutional Innovation, Development and Transition*, vol. 5, pp. 21-34.
- Parafina, Redempto (2015). The government can pay for citizen participation. *Open Government Partnership*, 18 November. Disponible en: www.opengovpartnership.org/stories/the-government-can-pay-for-citizenparticipation/h

- Peng, Mike W., and others (2016). Theories of the (state-owned) firm. *Asia Pacific Journal of Management*, vol. 33 (May), pp. 293-317. Disponible en: [www.utdallas.edu/~mikepeng/documents/Peng16_APJM_BrutonStanHuang_33\(2_June\)293-317.pdf](http://www.utdallas.edu/~mikepeng/documents/Peng16_APJM_BrutonStanHuang_33(2_June)293-317.pdf)
- Persson, Anna, Bo Rothstein, and Jason Teorell (2013). Why Anticorruption Reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, vol. 26, issue 3 (September), pp. 449-471.
- PwC (2013). *Public Procurement: The Costs we pay for corruption*. Disponible en: https://ec.europa.eu/anti-fraud/system/files/2021-07/pwc_olaf_study_en.pdf
- Rose-Ackerman, Susan (2014). Corruption and Conflicts of Interest. In: Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen and Thomas Perroud, eds. *Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Rose-Ackerman, Susan, and Bonnie J. Palifka (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press.
- Salisu, Mohammed (2000). Corruption in Nigeria. *Working Paper 2000/006*, Lancaster University Management School. Disponible en: <http://eprints.lancs.ac.uk/48533/1/Document.pdf>
- Scott, W. Richard (2004). Institutional Theory. In: George Ritzer, ed. *Encyclopedia of Social Theory*, SAGE Publishing.
- Shah, Anwar (2006). Corruption and Decentralized Public Governance. *World Bank Policy Research Working Papers Series*. Washington DC: The World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8805/wps3824.pdf>
- Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, issue 3, pp. 599-617.
- Soreide, Tina (2002). Corruption in Public Procurement: Causes, consequences, cures. *CMI Reports*. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute. Disponible en: www.cmi.no/publications/file/843-corruption-in-public-procurement-causes.pdf
- Stensöta, Helena, Richard Svensson, and Lena Wängnerud (2015). Gender and Corruption: the mediating power of institutional logics. *Governance: An international Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 28, no. 4 (September), pp. 475-496.
- Stolen Asset Recovery Initiative (2009). *Asset Recovery Handbook*. Washington, DC: The World Bank and United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en: [https://star.worldbank.org/sites/star/files/Asset Recovery Handbook.pdf](https://star.worldbank.org/sites/star/files/Asset%20Recovery%20Handbook.pdf)
- Solano, Ana (2019). Mujer y corrupción: estrategias para abordar los impactos diferenciados de la corrupción en América Latina. Programa para la Cohesión Social en América Latina, EURO-SOCIAL. Disponible en: <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2019/04/OK-5-Mujer-y-corrupcion-EUROSOCIAL.pdf>
- Tanzi, Vito (1998). Corruption and the budget: Problems and solutions. In: Arvind K. Jain, ed. *Economics of Corruption*, London: Kluwer Academic Publishers.
- Thaler, Richard, and Cass Sunstein (2008). *The Art of the Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Thompson, Dennis (1995). *Ethics in Congress*. Washington: Brookings Institute.
- Treisman, Daniel (2000). The causes of corruption: a cross national study. *Journal of Public Economics*, vol. 76, issue 3 (June), pp. 399-457.
- United Nations (2016). The use of information and communications technologies for the implementation of the United Nations Convention against Corruption. *Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption*, 22-24 August. CAC/COSP/WG.4/2016/2. Dis-

ponible en: www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2016-August-22-24/V1603242e.pdf

- United Nations (2018). Asset and interest disclosure systems (article 8, paragraph 5, of the United Nations Convention against Corruption). *Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption*, 5-7 September. CAC/COSP/WG.4/2018/3. Disponible en:
- www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2018-September-6-7/V1804202_E.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2013a). *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances: Good practices in ensuring compliance with Article 9 of the United Nations Convention Against Corruption*. Vienna. Disponible en: www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anticorruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2013b). *The United Nations Convention against Corruption: A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events*. Vienna. Disponible en: www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84527_Ebook.pdf
- United States Agency for International Development (USAID) (2017). *Combating Corruption Among Civil Servants: Interdisciplinary Perspectives on What Works*. Disponible en: www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2496/Combating_Corruption_Among_Civil_Servants_-_Interdisciplinary_Perspectives_on_What_Works.pdf.
- Williams-Elegbe, Sope (2012). *Fighting Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures*. Oxford: Hart Publishing.
- Williams-Elegbe, Sope (2018). Systemic Corruption and Public Procurement in Developing Countries: Are there any solutions? *Journal of Public Procurement*, vol. 18, issue 2, pp. 131-147.
- World Bank (2012). World Bank Statement on Padma Bridge, June 29. Disponible en: www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/06/29/world-bank-statementpadma-bridge
- Zinnbauer, Dieter (2012). *Ambient Accountability: Fighting Corruption when and where it happens*. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2168063

Ejercicios

Esta sección contiene propuestas de ejercicios educativos para antes y durante la clase. Las tareas para después de las clases que evalúan la comprensión de las y los estudiantes sobre el Módulo se proponen en una sección aparte.

Los ejercicios en esta sección son más apropiados para clases de hasta 50 estudiantes, las cuales se pueden organizar en grupos pequeños. De esta forma, las y los estudiantes comentarán sobre casos o realizarán actividades antes de que los representantes de cada grupo den retroalimentación a toda la clase. A pesar de que es posible mantener grupos pequeños en clases más numerosas con unos pocos cientos de estudiantes, la actividad se hace más desafiante y el cuerpo docente podría adaptar técnicas de facilitación para asegurar que los grupos tengan tiempo suficiente para las discusiones y para brindar retroalimentación a toda la clase. La manera más fácil de lidiar con los requerimientos para las discusiones en grupos pequeños en una clase numerosa es pedirles a las y los estudiantes que discutan los temas con los cuatro o cinco estudiantes que se encuentren más cerca de ellos. Debido

a las limitaciones de tiempo, no todos los grupos podrán brindar retroalimentación en cada ejercicio. Se recomienda que el profesorado escoja de manera aleatoria y trate de asegurarse de que todos los grupos tengan la oportunidad de brindar retroalimentación al menos una vez por sesión. Si el tiempo lo permite, el profesorado podría promover una discusión en sesión plenaria después de que cada grupo haya dado retroalimentación.

Todos los ejercicios en esta sección son apropiados tanto para estudiantes de pregrado como de posgrado. Sin embargo, como el conocimiento previo de las y los estudiantes y su exposición a estos temas varía mucho, las decisiones sobre la conveniencia de los ejercicios deben basarse en su contexto educativo y social. Se alienta a que el profesorado relacione y conecte cada ejercicio con los temas clave del módulo.

Se recomienda que las y los docentes comiencen a crear un ambiente propicio y agradable al comienzo de la clase y antes de realizar el primer ejercicio. Ello podría lograrse rompiendo el hielo de manera comprensiva, examinando las opiniones iniciales de las y los estudiantes sobre la corrupción y demostrando un interés genuino en sus puntos de vista. Una vez que las y los estudiantes lleguen a ver al cuerpo docente como personas respetuosas, genuinamente interesadas en su opinión sobre el material y consistente en vigilar cualquier comentario sarcástico o poco amigable por parte de los miembros de la clase, ese ambiente seguro permitirá un aprendizaje y desarrollo efectivos.

Ejercicio 1: Romper el hielo

Nota: Al romper el hielo de una manera amigable en el primer ejercicio, el profesorado puede empezar a crear un ambiente propicio y empático al comienzo de la clase. Esto incluye examinar respetuosamente las opiniones de las y los estudiantes acerca de la corrupción y demostrar un interés genuino en sus opiniones. Una vez que las y los estudiantes lleguen a ver al cuerpo docente como personas respetuosas, genuinamente interesadas en sus opiniones y consistente en vigilar cualquier comentario sarcástico o poco amigable por parte de los miembros de la clase, ese ambiente seguro estará en camino.

El Ejercicio 1 puede incluir trabajo en grupos pequeños, hacer que las y los estudiantes definan el término "corrupción en el sector público" o compartir historias que hayan experimentado o escuchado sobre la corrupción en el sector público. Pida a las y los estudiantes que expresen su opinión sobre qué esferas del sector público sienten que son más corruptas en su país y por qué. Pida a los representantes de cada grupo que presenten las opiniones de su grupo a toda la clase, y facilite la discusión acerca de su retroalimentación. En caso que el tema sea muy sensible en las circunstancias particulares y los estudiantes no se sientan cómodos hablando abiertamente sobre él, el profesorado puede considerar usar herramientas en línea como pollev.com²³ para recibir respuestas anónimas de las y los estudiantes y discutir las con la clase.

23 Disponible en: <https://pollev.com/>

Ejercicio 2: Estudios de caso

Divida a las y los estudiantes en grupos de cinco o seis y pida a cada grupo que discuta uno o más de los siguientes estudios de caso. Para guiar la discusión, pida a las y los estudiantes que identifiquen la violación legal o ética y señalen su rol en el tipo de corrupción que se refleja en el estudio de caso. Cada grupo debe nominar a un representante para informar sobre las observaciones del grupo a toda la clase. El profesorado puede facilitar la discusión comparando las observaciones grupales sobre el mismo estudio de caso, o puede pedir a los grupos que comparen diferentes estudios de caso.

Estudio de caso 1: Contratación de amigos y familia

El director general del Servicio Nacional de Salud en el país A designó a un excolega como el director financiero. El director general lo designó sin referencias, sin alguna declaración que lo alinee con los criterios de selección, sin apuntes de entrevista ni un informe comparativo. Los directores general y financiero siguieron contratando a sus familiares (incluyendo a sus cónyuges e hijos), exsocios comerciales y amigos para ocupar una diversidad de puestos en el Servicio Nacional de Salud, a menudo excluyendo a candidatos mejor calificados. Dado el pequeño tamaño del país A, estas designaciones se notaron fácilmente. Ambos, además, manipularon los procesos de adquisición para beneficiar a sus familiares y socios.

Estudio de caso 2: Compra de sillas de oficina

La división de adquisiciones en un departamento gubernamental convocó a una licitación para el suministro de sillas de oficina. Los criterios para otorgarla fueron el precio y el plazo de entrega. Se le otorgó un valor de 80% al precio (p. ej. 80 puntos para el precio más bajo). Con respecto a los criterios ajenos al precio, el licitador que ofreciera un plazo de entrega de entre seis y cinco meses obtendría cinco puntos; entre cinco y cuatro meses, 10 puntos; entre cuatro y tres meses, 15 puntos; y menos de tres meses, 20 puntos. Para un plazo de entrega de más de seis meses, no se le otorgaría ningún punto. Dos empresas presentaron sus ofertas y los precios eran casi iguales. Una empresa ofreció un plazo de entrega de 4.5 meses (marcando la casilla correspondiente en los documentos de licitación), mientras que el segundo licitador deliberadamente no ofreció ningún plazo de entrega. Un funcionario público corrupto, a cambio de haber recibido un soborno, marcó la casilla de "menos de tres meses" en la segunda oferta, luego de que esta ya se había enviado. Este fue el factor decisivo para ganar la licitación y la adjudicación del contrato. Las sillas de oficina se enviaron, en efecto, ocho meses después de que había concluido el contrato.

Estudio de caso 3: Conexión de electricidad

Los funcionarios de una empresa estatal de electricidad en un país en vías de desarrollo debían aprobar e instalar nuevas conexiones de electricidad. Se descubrió que, en muchos pueblos, cuando algunas personas pedían una conexión, ciertos funcionarios les informaban que podían conectarlos al medidor de otra persona por un fuerte pago no oficial, para que así nunca les llegue un recibo de electricidad. Los miembros del pueblo que rechazaban esta oferta tenían que esperar muchos meses para la conexión legal. A aquellos que aceptaban la oferta y podían hacer el pago, se les conectaba inmediatamente y gozaban de electricidad “gratis”.

Ejercicio 3: Cómo comprender la corrupción en la adquisición

Muestre el video de siete minutos *Corruption risks in public procurement* y facilite la discusión sobre la importancia de las compras públicas sin corrupción. Pida a las y los estudiantes que tengan en cuenta el sistema de compras públicas de su país y qué cambios se requieren para mejorarlo.

Ejercicio 4: Problemas culturales en la corrupción del sector público: regalos y conflictos de intereses

El objetivo de este ejercicio es animar a las y los estudiantes a pensar en los temas difíciles causados por prácticas que pueden ser culturalmente aceptables en un contexto, pero no en otro. Los siguientes ejemplos se enfocan en la práctica cultural de entregar regalos, que en algunas sociedades puede ir en contra del marco legal anticorrupción. Pida a las y los estudiantes que reflexionen si estas situaciones deben considerarse casos de corrupción (algunas sociedades enfatizarían que tales prácticas no tienen nada que ver con la corrupción) y cómo hacer frente al desafío de que las culturas tengan una diferente percepción sobre la entrega de regalos:

1. Una empresa en los Estados Unidos mantiene un complejo hotelero e invita a jueces, políticos y gente de negocios de alto rango a pasar el tiempo juntos, sin ningún costo.
2. Un promotor inmobiliario invita a almorzar a un funcionario de una ciudad de Nueva Zelanda, responsable de aprobar permisos de construcción y luego van a ver un partido de fútbol desde un palco corporativo.
3. En la zona rural de México, los funcionarios corruptos del Gobierno comparten parte de su riqueza ilegalmente acumulada con la comunidad local financiando eventos con comida y alcohol gratis.
4. El ministro de obras públicas en Queensland, Australia acepta acciones sumamente rebajadas en una empresa minera, la cual está planeando invertir en una nueva mina y en la infraestructura correspondiente.

Estos escenarios se tomaron de un artículo de Mark Berman y Jerry Markon, en el *Washington Post*, titulado “Why Justice Scalia was staying for free at a Texas resort” (2016), y de un artículo académico de Adam Graycar y David Jancsics, titulado “Gift Giving and Corruption” (*International Journal of Public Administration*, 2017, vol. 40, edición 12, pp. 1013-1023).

Posible estructura de la clase

Esta sección contiene recomendaciones para llevar a cabo una secuencia de enseñanza y de asignación de tiempos destinada a alcanzar logros de aprendizaje mediante una clase de tres horas. El profesorado puede no considerar o acortar algunos de los siguientes segmentos para dar más tiempo a otros elementos, como la introducción, las actividades para romper el hielo, la conclusión o cortos recesos. La estructura también se podría adaptar a clases que duren más o menos tiempo, ya que la duración de una clase varía de país a país.

Introducción - 15 minutos

- Realizar el Ejercicio 1, el cual permite que las y los estudiantes discutan sobre sus percepciones y experiencias con la corrupción en el sector público (10 mins).
- Presentar el Módulo y una visión general de los temas clave (5 mins).

Visión general de la corrupción en el sector público - 45 minutos

- Presentar y discutir diferentes planteamientos sobre cómo combatir la corrupción en el sector público. Recurrir a la sección Temas clave del módulo y a la lectura previa a la clase, especialmente USAID, 2017 (15 mins).
- Realizar el Ejercicio 2 (30 mins).

Causas de la corrupción en el sector público - 45 minutos

- Presentar y discutir las causas de la corrupción en el sector público. Recurrir a la sección Temas clave del módulo y a la lectura previa a la clase, especialmente Vito Tanzi (1998) (20 mins).
- Pedir a las y los estudiantes que propongan maneras de reducir oportunidades para la corrupción en esferas específicas del sector público (p. ej. sistema de salud pública, educación pública, Poder Judicial, Policía) y facilitar un debate en clase sobre sus propuestas (25 mins).

Cómo comprender la corrupción en la adquisición - 40 minutos

- Realizar el Ejercicio 3 (20 mins).
- Después de la discusión, ahondar en la corrupción en la adquisición recurriendo a la sección de Temas clave del módulo y a la lectura previa, especialmente Tina Soreide (2002) (20 mins).

Problemas culturales de la corrupción en el sector público: regalos y conflictos de intereses - 30 minutos

- Realizar el Ejercicio 4.

Conclusión - 5 minutos


Lecturas principales

Esta sección presenta una lista de materiales que son (la mayoría) de acceso libre. El profesorado puede pedir a sus estudiantes revisar los materiales antes de tomar una clase basada en este Módulo.

- Basu, Kaushik (2011). *Why, for a Class of Bribes, the Act of Giving a Bribe should be Treated as Legal*. Disponible en: https://dea.gov.in/sites/default/files/Act_Giving_Bribe_Legal.pdf
- Ferguson, Gerry (2017). *Global Corruption: Law, Theory and Practice*. Third Edition, University of Victoria. Disponible en: <https://icclr.org/publications/global-corruption-law-theory-and-practice/>
- Graycar, Adam (2015). Corruption: Classification and analysis. *Policy and Society*, vol. 34, pp. 87-96.
- Huberts, Leo, and Alain Hoekstra (2016). *Integrity management in the public sector: The Dutch approach*. The Hague: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector. Disponible en: www.government.nl/documents/reports/2016/01/18/integrity-management-in-the-public-sector-the-dutch-approach
- Milhaupt, Curtis J., and Mariana Pargendler (2017). Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises Around the World: National Experiences and a Framework for Reform. *Cornell International Law Journal*, vol. 50, issue 3, pp. 473-542. Disponible en: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1907&context=cilj>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2005b). *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit*. Paris. Disponible en: www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*. Paris. Disponible en: www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf
- Persson, Anna, Bo Rothstein, and Jason Teorell (2013). Why Anticorruption Reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, vol. 26, issue 3 (September), pp. 449-471.
- Shah, Anwar (2006). Corruption and Decentralized Public Governance. *World Bank Policy Research Working Papers Series*. Washington DC: The World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8805/wps3824.pdf>
- Soreide, Tina (2002). Corruption in Public Procurement: Causes, consequences, cures. *CMI Reports*. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute. Disponible en: www.cmi.no/publications/file/843-corruption-in-public-procurement-causes.pdf
- Tanzi, Vito (1998). Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures. *IMF Working Paper*. International Monetary Fund. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf
- Transparency International (2016). *What is Grand Corruption and How Can We Stop It?* 21 September. Disponible en: www.transparency.org/news/feature/what_is_grand_corruption_and_how_can_we_stop_it

- United Nations Development Programme (UNDP) (2018). *Good Practices in Public Sector Excellence to Prevent Corruption*. Disponible en: www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/library/democratic_governance/good-practices-in-public-sector-excellence-to-prevent-corruption.html
- United States Agency for International Development (USAID) (2017). *Combatting Corruption Among Civil Servants: Interdisciplinary Perspectives on What Works*. Disponible en: www.usaid.gov/sites/default/files/documents/2496/Combatting_Corruption_Among_Civil_Servants_-_Interdisciplinary_Perspectives_on_What_Works.pdf
- Williams-Elegbe, Sope (2018). Systemic Corruption and Public Procurement in Developing Countries: Are there any solutions? *Journal of Public Procurement*, vol. 18, issue 2, pp. 131-147.
- Zinnbauer, Dieter (2012). *Ambient Accountability: Fighting Corruption when and where it happens*. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2168063

Lecturas avanzadas

Se recomiendan las siguientes lecturas para las y los estudiantes interesados en explorar los temas de este Módulo con más detalle, y para las y los profesores que enseñan el Módulo:

- Abbink, Klaus (1999). *Staff Rotation: A Powerful Weapon Against Corruption?* Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdocdownload?doi=10.1.1.587.6075&rep=rep1&type=pdf>
- Ambe, Intaher, and Johanna Badenhorst-Weiss (2012). Procurement challenges in the South African public sector. *Journal of Transport and Supply Chain Management*, vol. 46, no. 1 (November), pp. 242-261. Disponible en: <https://jtscm.co.za/index.php/jtscm/article/view/63>
- Anechiarico, Frank, and James Jacobs (1996). *The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Arrowsmith, Sue, John Linarelli and Don Wallace Jr. (2000). *Regulating Public Procurement: National and International Perspectives*. The Hague: Kluwer Law.
- Asian Development Bank and Organisation for Economic Co-operation and Development (2008). *Fighting Bribery in Public Procurement in Asia and the Pacific*. Disponible en: www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/40838411.pdf
- Basu, Kaushik (2011). *Why, for a Class of Bribes, the Act of Giving a Bribe should be Treated as Legal*. New Delhi, India: Ministry of Finance.
- Bussell, Jennifer (2015). Typologies of Corruption: A pragmatic approach. In: Susan Rose-Ackerman and Paul Lagunes, eds. *Greed, Corruption and the Modern State: Essays in Political Economy*, London: Edward Elgar Publishing.
- Campos, Jose Edgardo, and Sanjay Kumar Pradhan, eds. (2007). *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington: The World Bank. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/571831468315566390/The-many-faces-of-corruption-tracking-vulnerabilities-at-the-sector-level>
- Della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci (1999). *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Fazekas, Mihály, István János Tóth, and Lawrence Peter King (2013). Corruption manual for beginners - "Corruption techniques" in public procurement with examples from Hungary. IEHAS

Discussion Papers. Budapest: Hungarian Academy of Science. Disponible en: www.econstor.eu/bitstream/10419/108320/1/MTDP1339.pdf.

- Federal Ministry of the Interior of Germany (2015). *Preventing Corruption in federal administration: Annual Report 2015*. Berlin. Disponible en: www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/publikationen/2016/corruptionprevention-report-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Graycar, Adam, and Tim Prenzler (2013). *Understanding and Preventing Corruption*. Basingstoke, UK and New York: Palgrave Macmillan.
- Huberts, Leo (2014). *The Integrity of Governance: What it is, What we Know, What is Done and Where to go*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- International Monetary Fund (2019). *Fiscal Monitor: Curbing Corruption*. Washington, DC. Disponible en: www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/03/18/fiscal-monitor-april-2019
- Leftwich, Adrian (2010). Beyond institutions: Rethinking the role of leaders, elites and coalitions in the institutional formation of developmental states and strategies. *Forum for Development Studies*, vol. 37, issue 1 (March), pp. 93-111.
- Leite, Carlos, and Jens Weidmann (1999). Does mother nature corrupt? Natural resources, corruption, and economic growth. *Natural Resources, Corruption, and Economic Growth. IMF Working Papers Series*. Washington DC: International Monetary Fund. Disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9985.pdf
- Miller, Seamus (2018). Corruption. In: Edward N. Zalta, ed. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Center for the Study of Language and Information, Stanford University.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2008). *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*. Paris. Disponible en: [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1h](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=GOV/PGC/GF(2009)1h)
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). *Recommendations on Public Integrity*. Paris. Disponible en: www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity/
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2018). *Behavioral Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*. Paris.
- Philp, Mark (2017). Conceptualizing political corruption. In: Michael Johnston, ed. *Political Corruption*, Routledge.
- Power, Michael (2003). Evaluating the Audit Explosion. *Law & Policy*, vol. 25, issue 3 (July).
- Rodwin, Marc A. (1995). *Medicine, Money, and Morals: physicians' conflicts of interest*. Oxford University Press.
- Rose-Ackerman, Susan, and Bonnie J. Palifka (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (2011). *The Quality of Government*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Sachs, Jeffrey, and Andrew M. Warner (1997). Sources of Slow Growth in African Economies. *Journal of African Economies*, vol. 6, no. 3, pp. 335-376. Disponible en: <https://academic.oup.com/jae/article/6/3/335/993260?searchresult=1>
- Sartor, Michal A., and Paul W. Beamish (2019). Private Sector Corruption, Public Sector Corruption and the Organizational Structure of Foreign Subsidiaries. *Journal of Business Ethics*, pp. 1-20. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-019-04148-1>
- Soudry, Ohad (2007). *A Principal-Agent Analysis of Accountability in Public Procurement*. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.499.2945>
- Syed, Hussain Alatas (1990). *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Avebury.

- Transparency International (2006). *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlin. Disponible en: www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement
- Transparency International (2007). *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*. Cambridge University Press. Disponible en: www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems
- Transparency International (2015). *Transparency in Public Procurement. G20 Position Paper*. Disponible en: www.transparency.org/files/content/activity/2015_TI_G20PositionPaper_PublicProcurement.pdf
- Transparency International (2016). *What is Grand Corruption and How Can We Stop It?* 26 September. Disponible en: www.transparency.org/news/feature/what_is_grand_corruption_and_how_can_we_stop_it
- Transparency International (2017). *10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises*. Berlin. Disponible en: [http://transparency.no/wp-content/uploads/10-Anti-Corruption-Principles-forState-owned-Enterprises_Report_vF_web-002.pdf](http://transparency.no/wp-content/uploads/10-Anti-Corruption-Principles-for-State-owned-Enterprises_Report_vF_web-002.pdf)
- Toledo, Gabriel (s/f.) *Corrupción en el Sector Energético Mexicano: Propuestas y Recomendaciones*. Wilson Center, México Evalúa, Transparencia Mexicana, y Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/corrupcion_en_el_sector_energetico_mexicano_propuestas_y_recomendaciones.pdf
- United Nations Development Programme (2017). *Tackling integrity risks in government contracts: an opportunity to unlock resources for sustainable development in Asia and the Pacific*. Thailand. Disponible en: www.asia-pacific.undp.org/content/rbap/en/home/library/democratic_governance/tackling-integrity-risks-in-government-contracts.html
- United Nations Office on Drugs and Crime (2013). *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances - Good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption*. Vienna. Disponible en: www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anticorruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf
- Williams-Elegbe, Sope (2012). *Fighting Corruption in Public Procurement: A Comparative Analysis of Disqualification or Debarment Measures*. Oxford: Hart Publishing.
- World Bank (2000). *Helping Countries Combat Corruption*. Washington, DC.
- Yukins, Christopher (2011). *A Versatile Prism: Assessing Procurement Law Through the Principal-Agent Model*. *Public Contract Law Journal*, vol. 40, no. 1, pp.63-86. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/799831538245192753/Helpingcountries-combat-corruption-the-role-of-the-World-Bank>

Evaluación del estudiantado

Esta sección brinda una sugerencia para una tarea que se realizará luego de las clases, con el fin de evaluar la comprensión del Módulo por parte del estudiante. En la sección de Ejercicios se recomiendan tareas previas a la clase o para realizarlas durante la clase.

El objetivo de esta tarea es animar a las y los estudiantes a interrogar las causas de la corrupción y proponer soluciones que correspondan a estas causas en ámbitos particulares de las actividades del sector público.

1. Pida a las y los estudiantes que escriban un ensayo de 2 500 palabras sobre el siguiente tema: Enfocarse en un ámbito del sector público (p. ej. el sistema de salud pública, educación pública, Poder Judicial, Policía) y discutan los cambios que se pueden hacer para reducir las oportunidades de corrupción en ese sector.
2. Dé a las y los estudiantes la opción de entrevistar a alguien que trabaje como empleado público, preferiblemente alguien que tenga alguna facultad sobre recursos del Gobierno. Las y los estudiantes deben preguntar al entrevistado por los riesgos de corrupción en su oficina o trabajo, así como qué medidas funcionarían o no para reducir la corrupción y por qué. Las y los estudiantes deben tomar notas durante la entrevista y entregarlas junto a su análisis de la entrevista. Para lograr un efecto óptimo, esta tarea debe hacerse en etapas, con retroalimentación del profesorado sobre, por ejemplo, la elección de la persona entrevistada, para asegurar que el enfoque de las y los estudiantes siga siendo relevante para el módulo. (Si se usa este ejercicio, es importante preparar a las y los estudiantes acerca del problema de la privacidad y confidencialidad, y las y los estudiantes deben determinar si las personas entrevistadas quieren permanecer anónimas o no).
3. Se le puede dar a las y los estudiantes la opción de hacer un video que refleje los resultados de la corrupción, junto con el análisis de este ejemplo de corrupción. El objeto de las compras públicas de bienes o servicios puede funcionar en este ejercicio, pero las y los estudiantes deben poder encontrar pruebas, como artículos en diarios o informes de comité, de que la corrupción fue la causa y no, por ejemplo, un trabajo meramente mal hecho.
4. Pida a las y los estudiantes que identifiquen una empresa estatal en su país o región, y que luego intenten encontrar las reglas que establecen cómo se dirige y administra la empresa estatal. Si queda tiempo y si este lo permite, las y los estudiantes pueden usar la legislación relevante sobre la libertad de información para acceder a esta información. Para esta evaluación, las y los estudiantes deben enviar el nombre, línea de negocio y tamaño (p. ej. presupuesto, número de personas empleadas de la empresa estatal); los esfuerzos que hicieron para obtener las reglas relevantes; los resultados de su búsqueda, y lo que reflejan estos resultados sobre el nivel de transparencia de la empresa estatal. Como reto adicional, se les puede pedir a las y los estudiantes que encuentren las reglas que rigen las compañías privadas de un tamaño similar al de la empresa estatal elegida, las cuales deben reflejarse en la legislación sobre empresas y corporaciones. Las y los estudiantes pueden comparar el nivel de transparencia entre las reglas que rigen las empresas privadas y las estatales, y cómo eso es relevante para combatir la corrupción.
5. Para una tarea más desafiante, que requiere preparación antes de la clase, pida a las y los estudiantes que participen en un debate en clase sobre las empresas estatales como parte de su tarea. Las y los estudiantes deben realizar una lectura preparatoria, como las Directrices de la

OCDE²⁴ sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas (2015), y se les debe indicar que debatan a favor o en contra de una de estas proposiciones, o ambas:

- a) Los Estados no deben involucrarse con las empresas estatales porque el riesgo de corrupción es muy grande y la actividad comercial debe dejarse a las partes privadas, y
- b) Los Estados deberían poder administrar las empresas estatales de una manera relativamente poco transparente porque la información sensible se debería poder mantener confidencial.

Después del debate, el profesorado debe proceder a una sesión informativa, pidiendo opiniones sobre lo que las y los estudiantes de verdad piensan sobre el tema y por qué.

Herramientas de enseñanza adicionales

Esta sección incluye enlaces para ayudantes de enseñanza relevantes, como material de video y estudios de casos, que pueden ayudar al profesorado a enseñar los temas cubiertos por el Módulo. Las y los profesores pueden adaptar los recursos a sus necesidades.

> Material videográfico

- Esta serie de videos sobre las iniciativas de acción colectiva, desarrollada por el Centro Internacional para la Acción Colectiva en el Instituto de Gobernanza de Basilea, ofrece entrevistas con algunos de los expertos líderes en anticorrupción y acción colectiva que explican qué es la acción colectiva, los beneficios que trae a los mercados y la sociedad, quién está involucrado y las estrategias de éxito para las Iniciativas de Acción Colectiva. Disponible en: www.collective-action.com/conference2018/videos
- *What is corruption?* (2018). Phil Nichols, University of Pennsylvania (15 minutos). Este video es un curso en línea sobre corrupción de la Universidad de Pennsylvania, disponible en Coursera. Video disponible en: www.coursera.org/lecture/wharton-corruption/1-2-what-is-corruption-KghqQ
Curso disponible en: www.coursera.org/learn/wharton-corruption
- *Corruption risks in public procurement* (2018). African Maths Initiative (7 minutos). Disponible en: www.youtube.com/watch?v=27lr2DygNIY
- *Video diccionario básico de la rendición de cuentas* (2019. Red por la Rendición de Cuentas). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=pvTMvMmjv1k>

24 Disponible en: www.oecd.org/corporate/guidelines-corporategovernance-soes.htm

> Websites

- The Safra Centre at Harvard University Working Paper Series - Esta base de datos consiste en más de 500 artículos sobre corrupción, publicados por ex y actuales miembros del Edmond J. Safra Research Lab de la Universidad de Harvard. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/JELJOUR_Results.cfm?form_name=journalbrowse&journal_id=2228977
- ANTICORRP - *The Anticorruption Policies Revisited: Global Trends and European Responses to the Challenge of Corruption* (ANTICORRUP) es un proyecto de investigación financiado por la Comisión Europea. El proyecto consiste en 20 grupos de investigación en 15 países de la Unión Europea y ofrece varias publicaciones sobre problemas relacionados a la corrupción. Disponible en: <http://anticorrrp.eu/>

> Estudios de caso, noticias y blogs

- CoST International (2019). *Transparent procurement systems: good for the public, the private sector and the SDGs*, 27 de setiembre. Disponible en: <http://infrastructuretransparency.org/news/transparent-procurement-systemsbetter-for-business-and-communities-alike/>
- Iheukwumere, Marvellous (2019). *Leaving Blockchain to Combat Procurement Corruption*. *Global Anti-Corruption Blog*, 19 de agosto. Disponible en: <https://globalanticorruptionblog.com/2019/08/19/leveraging-blockchain-tocombat-procurement-corruption/>
- Moschini, Silvina (2019). *Transparency and tech together can safeguard taxpayers' money*. *World Economic Forum*, 26 de agosto. Disponible en: www.weforum.org/agenda/2019/08/transparency-and-tech-together-cansafeguard-taxpayers-money/
- Pulitzer, Malia (2019). *Corruption: A neglected obstacle to achieving UHC*. *Devex*, 30 de septiembre. Disponible en: www.devex.com/news/corruption-a-neglected-obstacle-to-achieving-uhc-95603
- The Guardian (2018). *Three Alstom executives guilty of conspiracy to corrupt*, 19 de diciembre. Disponible en: www.theguardian.com/law/2018/dec/19/alstom-executives-found-guilty-of-conspiracy-to-corrupt
- Transparency International (2019). *25 Corruption Scandals that Shook the World*, 5 de julio. Disponible en: www.transparency.org/en/news/25-corruption-scandals
- Wright, Tom, and Josselin Canevet (2019). *Why would a doctor take a bribe?* *Transparencia International*, 7 de agosto. Disponible en: <https://voices.transparency.org/why-would-a-doctor-take-a-bribe-5c140a540e0e>

> Otros materiales

- KickBack: The Global Anti-Corruption Podcast. Este podcast presenta entrevistas periódicas con los principales expertos en el campo de la lucha contra la corrupción, desde el mundo académico, la política, el activismo, el periodismo, etc. El podcast tiene como objetivo fomentar un debate serio y una discusión sobre temas importantes en el campo desde una variedad de perspectivas diferentes. Dada la duración de cada episodio (promedio: 45 min), el profesorado puede utilizarlo como tarea previa a la clase. Disponible en: www.icrnetwork.org/what-we-do/kickback-global-anticorruption-podcast/

Lineamientos para desarrollar un curso independiente

El presente Módulo presenta un esquema para una clase de tres horas; sin embargo, tiene potencial para desarrollar los temas con mayor profundidad en un curso independiente. El alcance y la estructura de dicho curso estarán determinados por las necesidades específicas de cada contexto, pero en este Módulo se presenta una sugerencia.

Sesión	Tema
1	Introducción a la corrupción en el sector público
2	Comprensión de las causas de la corrupción en el sector público
3	Infiltración de organismos del sector público por la delincuencia organizada para promover objetivos corruptos
4	Corrupción en las compras públicas
5	Corrupción en la salud
6	Corrupción en la protección medioambiental
7	Corrupción en la administración de transporte
8	Corrupción en el sistema judicial
9	Corrupción en la gestión de recursos naturales
10	Corrupción en la educación
11	Corrupción en la adquisición y planeamiento de defensa
12	Corrupción en la administración fronteriza
13	Denuncia de irregularidades–desafíos de la implementación de la moral organizacional
14	Respuestas judiciales y legislativas a la corrupción en el sector público
15	Respuestas de líderes a la corrupción en el sector público
16	Cadena de bloques: su potencial para mejorar la administración pública y reducir la corrupción en el sector público
17	El rol del gobierno electrónico en reducir la corrupción en el sector público



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Montes Urales No. 440, Col. Lomas de Chapultepec,
Alcaldía Miguel Hidalgo, Ciudad de México, 11000.