



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**



**“ANÁLISIS DE LAS ACTIVIDADES DE LA SECRETARÍA DE LA  
FUNCIÓN PÚBLICA PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS EN MÉXICO”**

**T E S I S**

QUE PRESENTA:  
**LIC. KAREN ENOE CABRERA OCAMPO**

PARA OBTENER EL GRADO DE:  
**MAESTRA EN DERECHO**

ASESOR:  
**DR. RAÚL CARRANCA RIVAS**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, 2009**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## DEDICATORIAS

**A Dios**, por iluminarme en todo momento, por cuidarme y por estar presente en mi vida.

**A mi hijo Alexander**, por darme la satisfacción de ser madre y por darme el valor y las fuerzas necesarias para seguir adelante y luchar para brindarle lo mejor de la vida.

**A mis padres**, por todo el apoyo y comprensión que me brindan todos los días de mi vida, por amarme y por estar presentes cada momento, por todo su cariño y por la buena educación que me han brindado, por ser los MEJORES PADRES DEL MUNDO.

**A Germán**, por apoyarme y creer en mí, por darme la dicha de formar una hermosa familia.

**A mis hermanos Laura, Isaac y Moni**, por apoyarme siempre y creer en mí.

**Al Dr. Raúl Carranca**, por todo su apoyo en la elaboración de esta investigación.

***Esta tesis fue realizada gracias al auspicio económico del Consejo Nacional de  
Ciencia y Tecnología (CONACYT).***

## INDÍCE

### INTRODUCCIÓN.

### CAPITULO 1

#### CORRUPCIÓN

|   |    |
|---|----|
| 1.1 Concepto de corrupción.....           | 2  |
| 1.1.1 Corrupción Institucional.....       | 7  |
| 1.1.2 Corrupción Política.....            | 9  |
| 1.1.3 Corrupción económica.....           | 11 |
| 1.1.4 Corrupción social.....              | 13 |
| 1.2 Corrupción y moral.....               | 16 |
| 1.3 Utopía y corrupción.....              | 21 |
| 1.4 Marco teórico de la corrupción.....   | 24 |
| 1.5 Posibles causas de la corrupción..... | 33 |

### CAPITULO 2

#### LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

|  |    |
|--|----|
| 2.1 Creación de la Secretaría de la Función Pública.....   | 47 |
| 2.2 Marco Jurídico Normativo de la Secretaría de la Función Pública.....   | 57 |
| 2.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública..... | 60 |
| 2.4 Enfoque de la atribución sancionadora de la Secretaría de la Función Pública.....                                      | 64 |

|   |    |
|---|----|
| 2.5 Compromiso con la sociedad para tener acceso a la información pública en inconformidades..... | 68 |
| 2.6 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....              | 69 |
| 2.7 La Profesionalización de los Servidores Públicos.....   | 76 |

### **CAPITULO 3**

|   |     |
|---|-----|
| 3.1 Diagnóstico de la corrupción.....   | 84  |
| 3.2 Medición de corrupción con base en observaciones y percepciones.....  | 85  |
| 3.3 Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana.....   | 88  |
| 3.4 Esfuerzos para medir la corrupción en México.....   | 89  |
| 3.5 Falta de credibilidad en las Instituciones desde sexenios pasados.....  | 93  |
| 3.6 Incapacidad de las Instituciones públicas.....  | 96  |
| 3.7 La corrupción en México cuesta millones de dólares al año.....  | 99  |
| 3.8 Transparencia Mexicana informó que se cometieron 197 millones de actos de corrupción en el 2007.....  | 100 |
| 3.9 Índice de percepción de la corrupción 2006 de Transparencia Internacional.....  | 102 |
| 3.10 Índice de percepción de la corrupción 2008 de Transparencia Internacional.....   | 107 |
| 3.11 México se muestra débil en el combate a la corrupción.....   | 110 |
| 3.12 La Secretaría de la Función Pública y la Procuraduría General de la República buscan una mejor coordinación y privilegiar el enfoque preventivo contra flagelo de la corrupción..... | 113 |

## CAPITULO 4

|   |            |
|---|------------|
| 4.1 Acciones realizadas por la Secretaría de la Función Pública y Procuraduría General de la República para combatir la corrupción en México..... | 117        |
| 4.2 La revalorización y profesionalización del servicio público en nuestro país.....  | 124        |
| 4.3 La ética como un factor primordial de la función pública.....   | 133        |
| 4.4 Se debe fortalecer el factor humano en la Administración Pública.....   | 149        |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>  | <b>153</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>  | <b>160</b> |
| <b>LEGISLACIÓN.....</b>   | <b>164</b> |
| CITAS DE DOCUMENTOS PUBLUCADOS EN INTERNET.....   | 164        |

# **INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

Todos sabemos que las prácticas corruptas recorren el mundo. Y este fenómeno se ha incrementado en razón directa con la pérdida de valores trascendentes, es decir, si no existe el freno de una ética que no depende de tiempo ni de espacio, el único límite de la conducta estará en la posibilidad cada vez menor de ser sancionado.

El tener con independencia de la forma de adquirir se ha hecho más importante que el ser, de acuerdo con un código de conducta que puede ser elevado a norma universal, como ya lo expresaba Kant.

Actualmente la corrupción no es un fenómeno local sino mundial, que solo visto así se puede combatir. Las formas de la corrupción son facilitadas por las pérdidas de los valores, así como por los cambios políticos, económicos y culturales que son parte de la globalización. Es en los países en vías de desarrollo donde los efectos de la corrupción son más dañinos, pues se convierten en obstáculos para que se logre un adecuado desarrollo en el ámbito social, económico y político, y por supuesto que nuestro país no es la excepción, sino por el contrario, es evidente que en México, las prácticas corruptas son y han sido durante muchísimo tiempo desafortunadamente el pan de cada día, hemos vivido como sociedad con la corrupción durante siglos, sin hacer conciencia de sus efectos negativos y hemos aceptado su mayor perversidad, que es pensarla como algo insuperable y como manifestación cultural interiorizada en nuestras prácticas sociales.

La corrupción nos daña profundamente, tiene efectos negativos en el Producto Interno Bruto, afecta los principios de fair play del mercado, desprestigia a las instituciones, promueve la iniquidad social y destruye nuestra dignidad y autonomía personal. Luchar contra ella es por eso un imperativo, es decir un deber, en el que debemos empeñarnos como sociedad.

En el ámbito latinoamericano, la corrupción parece ser exclusivamente una manifestación cultural, lo que también es, aunque ese punto de vista olvida que las expresiones sociales y culturales de la corrupción tienen sus raíces en una variedad de causas en donde las debilidades del diseño institucional y político, juegan un papel importantísimo. Estos es, democracias incipientes, insuficiencia de la democracia representativa, escasa participación social en la determinación de las políticas públicas, ausencia de una deliberación amplia sobre los asuntos colectivos, elitismo en las decisiones, opacidad en las mismas, mecanismos de control institucional carentes de autonomía y eficacia, factores reales de poder que colonizan el aparato del estado, diseños jurídicos que privilegian la protección del servidor público a costa del interés general y ciudadano, tipos penales imperfectos relacionados con la conducta de los servidores públicos, leyes de adquisiciones que prohíban una corrupción institucionalizada, inexistencia o atraso de los servicios civiles de carrera, y otras muchas, son causas de la corrupción que se tratarán de analizar brevemente en el desarrollo de la presente tesis. Son éstos a nuestro juicio, los factores desencadenantes de la corrupción y, por lo mismo, son la base explicativa que nos permite proporcionar los ajustes necesarios al sistema democrático y a las instituciones jurídicas, a fin de enfrentarla.

Cualquier estrategia de lucha contra la corrupción siempre presupone una concepción del ser humano. Si pensamos que los seres humanos son buenos por naturaleza, insistiremos exclusivamente en medidas preventivas o educacionales para combatirla, si por el contrario, adoptamos el punto de vista de la complejidad moral humana, no podemos encararla solo con medidas preventivas, tenemos que recurrir a los instrumentos de control y coactivos, tal como proponía Maquiavelo cuando decía: "...es necesario de quien dispone una República y ordena sus leyes presuponga que todos los hombres son malos, y que pondrán en práctica sus perversas ideas siempre que se les presente la ocasión de hacerlo libremente".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Maquiavelo, Nicolás, "*Discursos sobre la primera década de Tito Livio*", en obras completas, Libro 1, capítulo 3 "Acontecimientos que ocasionaron en Roma la creación de los tribunos de la plebe,

Creo que es fundamental tomar en cuenta que la corrupción, como fenómeno que abarca muchas dimensiones (individual, familiar, social, estatal, internacional, entre otros), difícilmente puede siquiera concebirse como algo susceptible de ser extirpado por completo, de cuajo. Pienso que es muy difícil más no imposible erradicar la corrupción completamente, evidentemente no es algo que se pueda lograr de la noche a la mañana, sin embargo se puede hacer el intento y nosotros como sociedad debemos de estar conscientes de ello.

La lucha contra la corrupción no ha de darse pensando en una victoria definitiva, sino es una constante guerra, sistemática, incansable. Poner la corrupción en blanco sobre negro, en distintos foros de discusión de nuestras sociedades, creo que contribuye decisivamente en la lucha contra ella. No sólo para descubrir cuales son los casos más sonados, quienes son sus autores y sus víctimas, sino también cuáles son sus previsibles consecuencias dañosas para el tejido social. Porque, como es sabido aunque no resaltado, las consecuencias de la corrupción se traducen en una factura que la terminamos pagando entre todos, de manera indirecta.

El grado de corrupción está francamente conectado con el nivel de participación ciudadana, con el volumen e intensidad de esta participación. Si el control ciudadano se limita a expresarse solamente con la periodicidad que las urnas lo reclaman (¿o permiten?), ya podemos tener que la corrupción tenga un amplio campo de fértiles frutos.

Debido a que como es bien sabido el tema de la corrupción es demasiado amplio, la presente investigación se enfoca principalmente en los actos de corrupción cometidos por servidores públicos en nuestro país, por lo que se pretende llevar a cabo un análisis minucioso sobre las actividades que realiza la Secretaría de la Función Pública creada durante el sexenio de Fox, representando un importante papel en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, teniendo como principales objetivos,

promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas, ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública, hacer una función de contraloría, de auditoría, de los programas y de la actuación de los funcionarios públicos, por lo que orienta su tarea hacia esta parte constructiva que es desarrollar los equipos humanos, desarrollar los procesos de calidad, desarrollar mayor eficiencia en todas y cada una de las dependencias y todos y cada uno de los niveles de actuación del Gobierno Federal y de los servidores públicos. Aunado a lo anterior y no obstante a los objetivos señalados de la mencionada Secretaría, la mayoría de las personas nos podemos dar cuenta que quizás no ha sido suficiente la creación de ésta Institución Pública para combatir los actos de corrupción de los servidores públicos, debido a que no es difícil encontrarnos con noticias todos los días, relacionadas con actos de corrupción cometidos por diversos funcionarios públicos y de todos los niveles, o simplemente cuantas personas no hemos sido víctimas de actos de corrupción?, por eso tenemos el convencimiento de lo importante que es hacer un análisis acerca de las actividades que realiza la Secretaría de la Función Pública, principalmente en las enfocadas en combatir los actos de corrupción cometidos por los servidores públicos en nuestro país y asimismo poder determinar si desde la creación de ésta Secretaria han aumentado o disminuido dichos actos corruptos.

La presente investigación se divide en cuatro capítulos, en el primero de ellos, se desarrolla una reflexión sobre la corrupción y la moral. El propósito es mostrar que una de las explicaciones de la corrupción la encontramos en la manera en que las personas ejercen la libertad y la voluntad y, por tanto expresan lo que la voluntad y libertad determina. El poder no es que sea ni bueno, ni malo en sí mismo, pero si puede ser tendencialmente ejercido en un sentido negativo y depende de cómo lo usemos. Asimismo en éste capítulo se hace referencia a los tipos de corrupción, al marco teórico de la corrupción en la que se hará un repaso sobre la literatura de la corrupción, intentaremos acudir a los autores más relevantes, tanto en nuestra lengua como en inglés. Una de las primeras consideraciones que hacemos es que la corrupción es evitable y que depende de nosotros. No podemos sostener que la

corrupción sea una desgracia humanamente inevitable, ni negar su autoría, siempre depende de acciones u omisiones humanas, ni la justificamos como medio para alcanzar otros fines, ni optamos por la corrupción menos grave, ni postulamos que la corrupción sea imprevisible,<sup>2</sup> aunque exista una batería de argumentos hacendísticos, estructurales o políticos a favor de estas opciones.

También en éste primer capítulo se abordara sobre los tipos de corrupción en sentido general, causas o condiciones de la corrupción, utopía y corrupción.

En el segundo capítulo entraremos de lleno al análisis de las actividades que realiza la Secretaría de la Función Pública, misma que fue supuestamente creada con el objetivo principal de combatir los actos de corrupción de los servidores públicos en el país, a través de la inspección, control y vigilancia de las prácticas realizadas por los servidores públicos, a efecto de contribuir a la disminución de las prácticas corruptas que afectan en gran medida el desarrollo del país en muchos ámbitos.

En el tercer capítulo se pretende analizar lo que implica la rendición de cuentas, las auditorías que se han llevado a cabo en México, las medidas de prevención y represión de las prácticas corruptas, la medición de la corrupción en específico de los servidores públicos en México y las consecuencias que puede tener México por las prácticas corruptas cometidas por los servidores públicos.

Finalmente en el cuarto capítulo se hará un estudio acerca de las actividades realizadas por la Secretaría de la Función Pública conjuntamente con la Procuraduría General de la República para combatir la corrupción de los servidores públicos en México, se analizará la revalorización y profesionalización del servicio público en el país y de la ética como un factor primordial para la función pública.

---

<sup>2</sup> Garzón Valdés, Ernesto "*Calamidades*", Editorial Gedisa, Barcelona 2004, pp. 11-30

# CAPÍTULO 1

## CAPÍTULO 1

### 1.1 CONCEPTO DE CORRUPCIÓN

La teoría sobre la corrupción suele distinguirla de otras prácticas que le pueden ser cercanas como los regalos, las propinas o ciertas formas de negociación política como el lobbying o el clientelismo.<sup>1</sup> Es importante saber distinguir y separar con la mayor precisión posible entre unas y otras conductas, cabe señalar que esta tarea no es nada sencilla debido a las connotaciones lingüísticas o culturales de los términos.

En muchas de las culturas contemporáneas los regalos no generan necesariamente obligaciones de retribución y son socialmente aceptados en los ámbitos familiares y de amistad. Sin embargo, si el regalo se da con el propósito de obtener una retribución, un beneficio, etcétera; se realiza de forma secreta o discreta, o genera un conflicto de interés, debe considerarse como una actividad corrupta.

Alejandro Nieto señala como el Código Penal Español en su artículo 426 se refiere al llamado cohecho pasivo impropio, en donde se penalizan las dádivas que se entregan no para que el corrompido realice (u omita) algo en el futuro sino en pago o posteriori, de algo que ya ha hecho e incluso como agradecimiento genérico a las actividades propias del cargo, y, pone como ejemplo, las “cestas de navidad” que se obsequian a ciertos servidores públicos y que pueden contener turrón, licores, joyas costosas; el propósito de esos obsequios es suavizar las relaciones entre funcionarios y ciudadanos y al mismo tiempo muestran el agradecimiento del donante por hechos pasados, preparan favores del futuro, pues sólo reciben cestas los que mantienen relaciones permanentes con los

---

<sup>1</sup> Rabotnikof, Nora “Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), Poder, Derecho y Corrupción, Ed. Siglo veintiuno editores, México, 2003, pp. 45-60

donantes, ya que los jubilados o desempleados no reciben jamás regalos; “las cestas tienen dos asas, una pequeña que mira al pasado y otra más generosa que mira al futuro”.<sup>2</sup> Es por eso muy importante saber distinguir entre regalos y conductas corruptas.

Las propinas son dádivas que se ofrecen a empleados o prestadores de servicios mal remunerados. Se entregan a posteriori de ejecutada la función o trabajo y, el valor de lo entregado, guarda relación con el trabajo efectuado. La propina puede constituir un acto de corrupción no sólo cuando el sistema normativo jurídico la prohíbe penal o administrativo, sino cuando es excesiva, se otorga en espera de una contraprestación para engrasar a la maquinaria burocrática, esto es acelerar un trámite, etcétera y por lo mismo viola principios como el de igualdad de trato o de imparcialidad respecto de aquéllos que están en condiciones similares al que recibe una respuesta satisfactoria o de autoridad. Las propinas pueden implicar soborno o extorsión. Es por eso que las normas administrativas y penales mexicanas prohíben que un servidor público reciba propinas a cambio de los servicios que de acuerdo a la ley realiza.

El artículo 8 de la Ley de Responsabilidades Administrativas Fracción XII señala que es obligación de los servidores públicos “abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo (parientes), que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales comerciales o industriales se encuentra directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses personales, familiares o de

---

<sup>2</sup> Nieto, Alejandro, “*Corrupción en la España Democrática*”, Barcelona, Ariel, 1997, pp. 90

negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión”.

El artículo 222 fracción I del Código Penal Federal establece que comete el delito de cohecho: “el servidor público que por sí o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones”. Si embargo, administrativamente se deslegitiman los contenidos de la ley, tanto los de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas como el propio Código Penal, pues un acuerdo administrativo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se permite recibir regalos u obsequios que sea superior a diez veces el salario mínimo vigente del Distrito Federal, si el obsequio excede esas cantidades, los servidores públicos deberán remitirlo a esa dependencia, la que se supone debe llevar un registro de dichas donaciones, y posteriormente deben destinarse tales bienes a fines estatales que prevé el acuerdo.<sup>3</sup>

La definición de sobornos (en el caso mexicano de la legislación penal habla de cohecho para referirse al soborno), regalos y propinas, no puede siempre aclararse con una interpretación libresca de la ley, pues como dice Susan Rose-Ackerman estas definiciones dependiendo de los países pueden entenderse como un asunto cultural, aunque la cultura es dinámica y, si la conducta etiquetada como “corrupta” por algunos observadores es considerada por otros como una entrega aceptable de regalos o propinas será considerada justificable; no obstante si éstas conductas imponen costos ocultos o indirectos sobre la población pueden entenderse como conductas corruptas.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Se trata del Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1984.

<sup>4</sup> Ackerman, Susan-Rose, *“La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma”*, Madrid, Siglo XXI de España editores, 2001, p. 3.

En México, a partir de las reformas legales de 1982 en materia de responsabilidades de servidores públicos y el paulatino fortalecimiento de los órganos de control interno y externo, muchas conductas referidas a regalos y dádivas a funcionarios han ido poco a poco considerándose corruptas entre la población.

Problemáticas también resultan prácticas que pueden ser corruptas o cercanas a la corrupción, tales como el clientelismo y la distinción con una imparcial asignación de recursos, entre pantouflage y tráfico de influencias y, entre lobbying y corrupción.<sup>5</sup> Estas prácticas y otras, si para su realización exigen el secreto o la discreción, se atenta contra las reglas del juego democrático, se obtienen beneficios económicos privados o extrapositionales, se actúa con parcialidad, con favoritismo, podríamos estar en presencia de conductas corruptas. Estos casos como el de los regalos o propinas, deben analizarse con cuidado, a partir de las circunstancias concretas para poder determinar si las conductas son corruptas.

Lo anterior descrito nos habla más o menos respecto de lo que podríamos entender como corrupción, ya que aunque todos podemos tener una idea de la corrupción no todos podemos concebirla con claridad en primera instancia. La corrupción es un término difícil de definir porque existen diversas orientaciones teóricas para comprenderla. Históricamente la corrupción ha evolucionado en sus significados.

Solange Alberro, sobre esto último, nos dice que en el primer diccionario de la lengua castellana, el “Tesoro de la lengua castellana o española” de Sebastián de Covarrubias, publicado por primera vez en Madrid en 1611, no existe el sustantivo de “corrupción”, solo aparece el verbo “corromper”, que según ese

---

<sup>5</sup> Rabotnikof, Nora, “Corrupción Política: Definiciones técnicas y sentidos sedimentados” Op. Cit. p. 2

diccionario significa vicio, estrago, perversión, falsificación, podredumbre.<sup>6</sup> Los diccionarios contemporáneos indican que corrupción deriva del latín *corromperé* (romper juntos) y tiene distintas acepciones: descomposición, putrefacción, degradación, depravación, perversión, malignidad, influencia del cohecho, venalidad, perversión de la rectitud o de la fidelidad, adulteración, pérdida de la inocencia por seducción o violación.<sup>7</sup>

La corrupción también la podríamos definir como: la actividad ilegal por medio de la cual un agente corruptor y agente corrupto intercambian recíprocamente una serie de bienes y derechos de los cuales no son propietarios, sino en el caso del funcionario público: únicamente depositarios.

Por lo tanto, señalamos a dos sujetos de derecho, como parte de los elementos de la corrupción, porque hoy en día, únicamente se quiere señalar al funcionario público, cuando en realidad también ha existido el corruptor privado. Sobre las orientaciones para entender qué es corrupción, encontramos diversas clasificaciones o vertientes:

- Institucional
- Política
- Económica y
- Social

---

<sup>6</sup> Alberro, Solange, "*Control de la Iglesia y transgresiones eclesiásticas durante el periodo colonial*", en LOMNITZ, Claudio, *Vicios Públicos, virtudes privadas, La corrupción en México*, p. 13

<sup>7</sup> Según el diccionario de la real Academia Española de la lengua corrupción significa: acción y efecto de corromper; alteración o vicio en un libro o escrito; vicio o abuso introducido en las cosas no materiales (corrupción de costumbres, de voces); y, en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquéllas en provecho, económico o de otra índole de sus gestores.

### 1.1.1 CORRUPCIÓN INSTITUCIONAL

El diseño constitucional y legal mexicano ha promovido la corrupción, desde las esferas más altas del gobierno hasta la célula organizativa más pequeña como el municipio. El presidencialismo mexicano,<sup>8</sup> estudiado, por cierto a nivel mundial, como un fenómeno relevante de la ciencia política, es la más bella expresión de corrupción institucionalizada. En otros países, por ejemplo, la designación del Director General de la empresa pública más importante del Estado, es hecha por el poder legislativo a propuesta de ese mismo poder o del poder ejecutivo.

En nuestro país, la designación y remoción del Director General de PEMEX, es una atribución exclusiva del Presidente,<sup>9</sup> por lo tanto, este personaje no rinde verdaderamente cuentas ante el pueblo mexicano, sino que únicamente “informa”, tal y como lo establece la constitución.<sup>10</sup> Por lo tanto este funcionario paraestatal se ve libre, en la mayor parte de su gestión, de cualquier tipo de responsabilidad política.

En el mismo sentido, el gabinete entero no rinde cuentas a ninguna otra instancia que no sea el presidencialismo mexicano. En la Constitución se contempla únicamente la cortesía de visitar al poder legislativo, y por cierto solamente para informar. Aún y cuando en la Constitución existe la posibilidad de “investigar” por parte de los legisladores, esta investigación se hace del conocimiento exclusivo del Presidente, sin consecuencias de mayor alcance. Desafortunadamente esta atribución del Poder Legislativo está muy lejano, como existe en otros sistemas políticos, de una moción de censura o de algún otro tipo de sanción, por el deficiente funcionamiento o incompetencia de los funcionarios en cuestión.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Ver la obra “*El Presidencialismo Mexicano*”, Jorge Carpizo McGregor, Porrúa, 1999, México.

<sup>9</sup> Artículo 6° de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.

<sup>10</sup> Artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>11</sup> Artículo 49 de la Constitución de la República Francesa

Por lo que hace a las leyes, hoy en día el cumplimiento de la ley, por el ciudadano común y corriente es verdaderamente una proeza, y no porque el ciudadano no quiera cumplir con ella, sino lo complejo, costoso y burocrático de la ley, hace que el camino más corto entre la obligación legal y su cumplimiento sean los actos de corrupción.

Una ley que sea clara, transparente, eficiente y de mínimo costo para su cumplimiento hace que la norma sea eficaz, por lo que su cumplimiento sea fácil para el ciudadano. La mayor parte de las leyes, son complejas, extensas, difíciles de comprender. por ejemplo, las leyes fiscales, son tan complicadas para una persona moral, que se necesitan verdaderos especialistas dentro del ámbito legal y contable, para que una pequeña tienda de abarrotes o un profesor de escuela, pueda cumplir en tiempo y forma esta obligación. Esta situación contraviene uno de los principios impuestos que señala Adam Smith en su obra "*La Riqueza de las Naciones*": economía para recaudar los tributos.

La procuración de justicia hoy en día esta gangrenada hasta la médula de su estructura en sus tres niveles de gobierno.<sup>12</sup> La Procuraduría General de la República, a pesar de los mejores deseos y de su más reciente reforma organizativa, adolece de una serie de vicios, difíciles de erradicar. La pobre remuneración de sus funcionarios, el poder del narcotráfico o de la delincuencia organizada, o en otros casos las acciones de consigna del poder político en contra de una persona o grupo de ellas, hace que la credibilidad interna y externa de la institución se erosione fácilmente.

En las entidades federativas, el problema, podemos apuntar es mayor. Los gobernadores han tomado un papel institucional más fuerte, lo que recae muchas

---

<sup>12</sup> El 25 de marzo de 2004 el Presidente Fox promovió ante el Poder Legislativo la segunda reforma en materia de procuración de justicia en su gobierno.

veces en acciones caciquiles, que utilizan el monopolio de la fuerza legal para dirimir sus disputas políticas internas.

En los municipios, las cosas, no son muy diferentes, la carencia de recursos y la poca estima que tiene el juez de faltas administrativas, hace que la arbitrariedad o la impunidad sean la moneda de cambio.

### **1.1.2 CORRUPCIÓN POLÍTICA**

Los partidos políticos son entes jurídicos privilegiados, son verdaderamente empresas políticas, gozan de una serie de prebendas legales y fiscales.<sup>13</sup> La vida interna de los partidos, en realidad, pertenece a sus dirigentes, como señores de horca y cuchillo. El militante o simpatizante son ciudadanos de segunda clase, los cuales no tiene derecho a conocer de manera transparente y pública muchas de las acciones de sus dirigentes.

La misma legislación se ha encargado de promover una cultura de partidocracia en el país. Actualmente en el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se dirimen en un mayor porcentaje conflictos de índole partidaria, que en materia electoral, lo que nos muestra verdaderamente el estado terrible de la vida interna, de los que se suponen deben ser el ejemplo de la democracia.

El Instituto Federal Electoral, tiene sus orígenes en la lucha cívica por ciudadanizar los órganos de gobierno. Este esfuerzo se vio cristalizado en las primeras dos conformaciones del órgano electoral federal. En ésta última

---

<sup>13</sup> El 23 de marzo de 2004 el Presidente Fox promovió ante el Poder Legislativo la primera reforma importante de su gobierno en materia electoral, que propone, entre otras cosas, reglamentar las precampañas y reducir los periodos de campaña.

conformación, se vio lo patético y pobre estima que todos los partidos tuvieron hacia el órgano probablemente, que mejor había cuidado legitimidad y credibilidad frente a la sociedad. Basta con echar una mirada a las semblanzas personales y profesionales de los integrantes anteriores, en los cuales se percibía claramente la trayectoria académica y profesional de sus miembros, destacando investigadores, académicos y expertos de la materia electoral, con obra publicada.

Por otra parte el Título Cuarto de la Constitución tiene establecido en su artículo 108,<sup>14</sup> quienes son responsables en el ejercicio del servidor público. Las sanciones en este caso, se tipifican en la Ley Reglamentaria correspondiente, a propósito de los hechos que la opinión pública ha conocido recientemente, respecto a los actos de corrupción concretos, de legisladores de la asamblea legislativa del Distrito Federal. Estos hechos han tenido que ver con el tráfico de influencias y sobornos.

Ante esta situación, los mexicanos tenemos un debate abierto, como si este fenómeno fuera de reciente aparición y por lo tanto, el sistema jurídico no estuviera preparado, cuando en la realidad, tenemos leyes que datan de más de 20 años, cuando este país vivió una corrupción generalizada. Hoy lo que sucede, es que la impunidad instrumentada desde el poder esta protegiendo a estos políticos, evitando en la medida de lo posible la aplicación de un marco jurídico que tiene sustento constitucional desde hace dos décadas.

Los medios de comunicación masiva, tanto noticieros televisivos, como algunos periódicos de circulación han confundido la figura del fuero, entendiéndola más como una forma de impunidad. El fuero constitucional fue establecido como una medida de protección a favor del legislador, respecto a su libertad de expresión y no como una herramienta de inmunidad judicial.

---

<sup>14</sup> Reforma en 1982, que incorporo su actual redacción, como parte de la llamada "Renovación Moral" del Presidente de la Madrid (1982-1988).

Urge poner en orden a estos delincuentes políticos e instrumentar reformas que hagan más severas las penas. Con esto se pretenderá que el verdadero representante del pueblo se desmarque de los delincuentes en los partidos, en la cual, las penas no sólo sea la expulsión de su partido, sino también las penas corporales y la reparación del daño moral de la sociedad, ya que nosotros como ciudadanos, estamos cansados de que unos cuantos tengan al país secuestrado políticamente y debido a éste mal actuar, México no puede salir adelante con las reformas que son necesarias para el desarrollo del mismo, y frenar con la conveniencia de una abismal minoría que solo les interesa su bienestar y enriquecerse ilícitamente a costa de nuestro pueblo.

### **1.1.3 CORRUPCIÓN ECONÓMICA**

El 1° de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, convenio internacional que ha transformado las relaciones económicas de México, principalmente es su relación con Estados Unidos de Norte América.

Las resistencias que opusieron los grupos de interés en México, evidenciaron un problema que se venía arrastrando desde los años cuarenta 40, el pobre desempeño industrial y comercial de la clase empresarial local mexicana. Durante más de 50 años fueron protegidos a costa del pueblo mexicano. El empresario nacional nunca fue capaz de mostrar competitividad y calidad en sus productos. Si bien, en su momento la corrupción económica esta detectada hacia el interior, hoy en día la corrupción viene también de afuera.

Los grandes grupos económicos que se han venido apropiando del sistema bancario y financiero, a su vez accionistas de empresas importantes, así como el grueso de las empresas nacionales e internacionales beneficiadas de la apertura comercial. Estas empresas presionan a las autoridades y manipulan el mercado

interno en su beneficio con acciones monopólicas. Por ejemplo, la incursión en el mercado de una nueva bebida de cola, que le ganó mercado a las grandes productoras internacionalizadas en el país, ha motivado acciones en los medios de comunicación y de carácter judicial persecutorio.

En el caso de la industria musical, las grandes casas disqueras mantienen altos sus precios, sus productos y luego culpan a la piratería de la baja en las ventas, cuando la realidad es que nuestra sociedad mexicana no puede comprarlos, ya que la mayoría de la gente en México no cuenta con los recursos financieros para comprar todo tipo de productos y de bienes o servicios. Si bien es cierto que por un lado las leyes están para proteger los derechos de autor, también lo es que no existe ninguna instancia que auxilie a la sociedad para que los precios bajen y sean más justos y realistas con el pueblo mexicano.

“La distribución inequitativa del ingreso y la economía informal son reflejo de la corrupción en México”, afirmó Edmund Phelps, premio Nobel de Economía 2006.

“Ingresos altos en diversos sectores resultan de la retribución de actividades ilegales, como tráfico de drogas y sobornos en el gobierno y las empresas”, señaló.

Opinó que el comercio informal es un fenómeno global que tiene efectos negativos para la creación de nuevas empresas. “No sé cómo se puede atacar el comercio informal. Puedes enviar a la policía, pero también es corrupta”, señaló.

Explicó que la economía no funciona con un sistema penal deficiente, sino con un marco jurídico adecuado que produce satisfactores en sus participantes.

“Una economía con alto desempleo puede provocar que mucha gente busque sus satisfactores en el crimen”, indicó.

Phelps detalló que para que la economía mexicana tenga una mejor inserción en el mercado mundial se puede buscar la creación de mejores instituciones económicas con un incremento en la transparencia.

Destacó que el síntoma más importante de una economía sana “es que los trabajadores sonrían al final de su jornada laboral y hablen de sus satisfacciones”; asimismo, consideró necesario mejorar las remuneraciones de los empleados que están al final de la cadena productiva.

El catedrático de la Universidad de Columbia dijo que México tiene la capacidad de ser una economía de emprendedores, y que debe aprovechar su ubicación geográfica cerca de potencias como Estados Unidos y Canadá.

En relación con la crisis hipotecaria estadounidense, afirmó que aunque en estos momentos tiene un efecto en México, saldrá sin mayor daño, al igual que Brasil y Rusia.

Defendió la vigencia del capitalismo, al que definió como “un sistema abierto a los emprendedores”.<sup>15</sup>

#### **1.1.4 CORRUPCIÓN SOCIAL**

Las instituciones han entrado a una crisis desde hace 20 años. La legitimidad y credibilidad están en juego. La sociedad ha perdido fe en sus líderes y leyes, las encuestas han demostrado que el 75% de la sociedad en México no cree en la ley. En ese mismo porcentaje la población se ha manifestado que cumpliría una ley justa. Los hechos de justicia por propia mano son recurrentes. Se ha afirmado que somos una sociedad antijurídica por naturaleza. El estado de

---

<sup>15</sup> Lombera Martínez, Manuel, “Corrupción frena economía de México”, Finanzas, EL UNIVERSAL, México, 27 de agosto 2007, citada el 12 de abril 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/445337.html>

derecho sigue siendo la asignatura de este país. En forma por demás agravante nos enteramos que los delincuentes poderosos, gozan de protecciones legales y al poco tiempo se encuentran en plena libertad por la calle. La sociedad mexicana cultiva cada vez más el éxito basado en la riqueza pronta e inexplicable y no en los valores del mérito y la ética.

El pasado 11 de marzo del dos mil ocho, se publicó en la página de Internet del periódico universal lo siguiente: "El gobierno de México "generalmente respeta y promueve" los derechos humanos pero, aún y todo, en el país persisten problemas de "impunidad y corrupción" a niveles estatales y locales.

Esa es la principal conclusión del informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el mundo en 2007 que divulgó el Departamento de Estado de EU y que en un apartado de 29 páginas repasa la situación en México.

El informe destaca que, aunque las autoridades civiles generalmente mantienen un control efectivo de las Fuerzas de Seguridad, se dan frecuentemente instancias en las que elementos de estas fuerzas actúan independientes de la autoridad del gobierno.

Por tanto, afirma que la "impunidad y la corrupción" continúan siendo problemas, particularmente en niveles estatales y locales.

El gobierno de Estados Unidos indica que se ha informado de asesinatos ilegales llevados a cabo por fuerzas de seguridad, secuestros, incluidos algunos llevados a cabo por policías, abusos físicos, pobres condiciones en las prisiones, arrestos y detenciones arbitrarias.

Se destacan también como problemas la corrupción, la falta de eficiencia y la ausencia de transparencia en el sistema judicial, así como la "intimidación criminal de periodistas que les lleva a autocensurarse".

En la lista de problemas se incluye además la "corrupción a todos los niveles del Gobierno", la violencia doméstica contra las mujeres, a menudo perpetrada con impunidad, así como otros tipos de violencia que llevan incluso a la muerte, contra el género femenino.

Igualmente figura el tráfico de personas que, dicen, se lleva a cabo en algunos casos con implicación oficial, la discriminación económica y social contra los pueblos indígenas y el abuso laboral de los niños.

Sin embargo, se destaca que ni el Gobierno ni sus agentes cometieron asesinatos motivados políticamente.

No obstante, afirma que sí hay informes que indican que las Fuerzas de Seguridad actuaron tanto dentro como fuera de la línea de servicio y mataron a varias personas durante 2007.

En este apartado hace referencia, por ejemplo, al episodio del pasado 2 de junio en Sinaloa, donde soldados dispararon y mataron a una familia de cinco personas y subrayan que el Gobierno ya arrestó y acusó a tres oficiales y 16 reclutas en conexión con estos asesinatos.

El informe subraya, por otra parte, que no ha habido nuevos desarrollos en torno al enfrentamiento, el 20 de abril de 2006, de las autoridades estatales y federales con mineros que se declararon en huelga en el estado de Michoacán, y en el que dos mineros murieron y otros 53 resultaron heridos.

En relación al "conflicto prolongado" que se registró en el estado de Oaxaca en mayo de 2006, por la huelga que declararon miembros del sindicato de maestros para reclamar un aumento salarial y que provocó, directa o indirectamente, la muerte de 20 civiles, el Gobierno "no ha resuelto ninguna de las alegaciones de abusos o asesinatos" que se registraron.

Igualmente señala que no se han hecho progresos en la investigación de la muerte del periodista estadounidense Bradley Will, que cubría los sucesos en Oaxaca y que murió en octubre de 2006.

La violencia generada por el narcotráfico también figura en el informe, que señala cómo el Gobierno de Felipe Calderón ha movilizó más de 20 mil soldados y policías en más de 20 estados para combatir a los traficantes de droga.

Citando medios de prensa, el informe indica que la violencia de los narcotraficantes se cobró la vida de aproximadamente dos mil 470 personas, entre ellos 300 policías y 27 soldados durante el pasado año”.<sup>16</sup>

## **1.2 CORRUPCIÓN Y MORAL**

El enfoque moral sobre la corrupción es uno entre otros, y en éste momento no es el que seguramente más interesa a los sectores académicos o políticos que estudian el fenómeno. Sin embargo, durante mucho tiempo fue el discurso dominante para explicar la corrupción, por lo que se considera importante que forme parte de la presente investigación.

Se entendía que la corrupción era un tema que tenía que ver con la moralidad de las personas, de la sociedad o del poder. Desde luego que no se puede negar hoy en día una dimensión moral de la corrupción pero ésta no es la única.

En ésta investigación se intentará desarrollar la dimensión institucional y jurídica para entender el fenómeno e intentar brindar soluciones al mismo. La dimensión moral, sin embargo, está siempre presente, aunque haya enfoques que

---

<sup>16</sup> EFE, “Critica EU impunidad y corrupción en México”, Notas, EL UNIVERSAL, México, 11 de marzo 2008, citada el 12 de abril 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/489117.html>

la nieguen o que la minimicen, al argumentar que quien realiza un enfoque moral no entiende la naturaleza de la política o del comportamiento social y económico.

La política tal cual es, o la economía que funciona eficazmente, no tienen por qué recurrir a formulaciones éticas que sólo impiden el conocimiento cierto de los problemas y desconocen que desde Maquiavelo, en el caso de la política, ésta ganó autonomía de la moral.<sup>17</sup>

A pesar de lo señalado, el enfoque moral estará presente aún en nuestra época, si se entiende que el ser humano tiene libertad para elegir, cuenta con una autonomía para adoptar decisiones, que no está totalmente determinado por estructuras económicas, sociales o políticas, o de cualquier otra índole. Es decir, cuando nos alejamos de las posiciones deterministas y asumimos un margen de libertad para las conductas humanas, éstas son elevadas por el mismo agente o por otros, como bien sabemos, no da lo mismo, una conducta que otra, no recibe la misma valoración una conducta altruista y solidaria que una conducta represiva o injusta, una considerada honesta que una corrupta.

Las decisiones humanas al igual que las instituciones y las conductas de **los servidores públicos** además de ser evaluadas en términos jurídicos, de eficacia, de beneficio social están sujetas a una **valoración moral**, por ejemplo, para saber si son consecuentes con los derechos humanos.

Insistir en los aspectos morales de la corrupción no equivale a su solución, implica sólo dar cuenta por un lado de una muy antigua discusión teórica acerca de la naturaleza humana y acerca del carácter del poder, y por otra, advertir que los organismos internacionales no gubernamentales que luchan contra la corrupción, como es el caso de transparencia internacional,<sup>18</sup> siguen evaluando,

---

<sup>17</sup> Villoro Luis, *“El poder y el valor”*. *Fundamentos de una ética política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 95 y ss.

<sup>18</sup> Ver: Transparency International, *Global Corruption Report 2005. Special Focus. Corruption in construction and Post-conflict Reconstruction*, London, Pluto press, 2005 y Transparency

tal vez no con el tiempo suficiente, a la corrupción desde enfoques que son también de carácter ético.

Es verdad, que estos organismos para generar conciencia sobre el inmenso problema que representa la corrupción en nuestras sociedades, recurren al análisis sobre el costo económico de la corrupción, en términos del Producto Interno Bruto; a como se expresa en la práctica tanto en el sector público como en el privado o el social e, incluyen la reflexión nacional e internacional; a como puede ser combatida, cómo se puede medir, que vinculación tiene la corrupción con la falta de transparencia gubernamental; o la debilidad de los controles institucionales o sociales, etcétera.

Podríamos decir que el enfoque moral de la corrupción tiene utilidad porque permite vincular a la corrupción con la evaluación de la legitimidad de las instituciones y el nivel de adhesión al sistema normativo e institucional, pues en una sociedad donde todos nos comportamos rectamente no habría necesidad de normas ni de mecanismo alguno de combate a la corrupción.

Como ese escenario solo existe en el mundo real de la utopía, es que justificamos o no a los sistemas políticos, económicos, institucionales y jurídicos, no sólo por el nivel de eficacia o de beneficio social que producen, sino también en términos de respeto a los derechos humanos, a la dignidad de las personas, a la autonomía a libertad que permiten, a la igualdad, etcétera.

Ese análisis que relaciona a las instituciones, normas y conductas humanas con fines y orientaciones como los descritos, es de carácter moral o ético y, solamente realizarlo cotidianamente, porque suele importar a efectos de evaluar las instituciones y normas por su correspondencia con ciertos valores que se estiman intrínsecos o valiosos para las personas o las comunidades, aunque

también se han dado otro tipo de estudios, que niegan la importancia o la trascendencia de una reflexión de este género.

La corrupción tiene que ver en buena medida con la moral, tanto sobre el comportamiento de los miembros de la sociedad como de sus políticos. Tal vez no pueda ser erradicada completamente pero una orientación ética sostendrá que es nuestro deber combatir sus causas y sus consecuencias.

Cuando se reciben noticias en los medios de comunicación sobre la corrupción nos preguntamos ¿Qué es lo que está mal? ¿Es la naturaleza humana la que esencialmente es mala?, ¿Es la política que lamentablemente tiende al mal, son los diseños institucionales inadecuados para combatirla, o qué es lo que pasa?. La información de los medios de comunicación consideramos que puede darnos pista sobre estas preguntas.

La corrupción tiene que ver con el poder: el político, el social y el económico, entre otros, porque las relaciones de poder comportan desigualdades que no siempre son justificables, así como usos del poder que tampoco lo son, que producen beneficios para unos con violación a las normas y a los fines de las instituciones.

Las preguntas sobre si el poder es necesario para la convivencia y si es bueno, malo o neutral, han ocupado siglos de atención. Es un ensayo de Carl Schmitt<sup>19</sup> se discute sobre la naturaleza del poder y se da cuenta de las posiciones encontradas que al respecto existen, en forma de diálogo entre un estudiante y el autor, se exponen tesis y antítesis que llevan a Schmitt a una síntesis. En la cual el estudiante le pregunta que si ¿el poder es cosa buena o mala?, tomando en consideración que el poder que ejercen los hombres no procede de dios ni de la naturaleza, sino que es un asunto interno de los hombres, Carl Schmitt le

---

<sup>19</sup> Schmitt, Carl, *Diálogos sobre el poder y el acceso al poderoso*, título original: *Gespräch über die Macht und den Zugang zum Machthaber*, Günther Neske, Pfullingen, 1954.

respondió que era una pregunta muy peligrosa, ya que la mayoría de los hombres contestará con mayor naturalidad que el poder es bueno si yo lo tengo y es malo cuando lo tiene mi enemigo. Luego el estudiante le respondió, entonces, convendría decir que el poder no es bueno ni malo, sino sencillamente, neutral; es lo que el hombre haga de él; en manos de un hombre bueno, el poder será bueno, en manos de uno malo, será malo, sin embargo Carl Schmitt respondió, ¿Y quién decide, en el caso concreto, si un hombre es bueno o malo? ¿El poderoso mismo u otra persona? El hecho de que alguien tenga poder significa, sobre todo, que él mismo lo decide. Esto forma parte de su poder. Si otra persona lo decide, este otro tiene el poder o, por lo menos lo reclama.

La realidad del poder arrolla a la realidad del hombre. No digo que el poder sobre hombres sea bueno. Tampoco digo que sea malo. Y mucho menos digo que sea neutral. Y, como que piensa, me avergonzaría decir que el poder es bueno si yo lo tengo y malo si lo tiene mi enemigo. Digo exclusivamente que es una realidad autónoma frente a cualquiera, incluso frente al poderoso, y que lo implica en su dialéctica. El poder es más fuerte que cualquier voluntad del poder y, afortunadamente, también más fuerte que cualquier maldad humana". Esta conclusión impide a Schmitt afrontar el debate sobre la naturaleza del poder.

Asimismo, no comparte la idea del origen y ejercicio democrático del poder y no dice a quién sirve la autonomía del poder, sin embargo nosotros podemos considerar que éste discurso está siempre al servicio del poderoso, del más fuerte, del que tiene el control de los instrumentos de decisión.

Si el poder es tendencialmente dañino cabe preguntarse por qué es así y como puede ser reducido ese potencial. Cualquier análisis moral debe afrontar esa tarea. La moralidad aunque pueda tener una base antropológica tiene evidentemente un origen cultural y sociedad en donde la razón y las pasiones juegan un papel más que importante. Las bases de la moralidad no se definen de una vez y para siempre, están siempre abiertas a la discusión, a la crítica y a la transformación.

### 1.3 UTOPIA Y CORRUPCIÓN

El riesgo de estudiar y analizar la corrupción puede desembocar en una visión utópica, una visión que sueña con una sociedad perfecta, en donde no existe miseria, codicia, pobreza, inseguridad y, corrupción, en donde prevalezca la felicidad, la libertad e igualdad. Todas las utopías suelen contener los mismos elementos: “una sociedad que vive en un estado de armonía pura, en la que todos sus miembros conviven en paz, se aman unos a otros, están exentos de todo peligro físico, de cualquier tipo de carencias, de inseguridades, de trabajos degradantes, de envidias de frustraciones, no sufren de justicia ni de violencia, viven bajo una luz perpetua y uniforme, en un clima templado, en medio de una naturaleza infinitamente fructífera y generosa”.<sup>20</sup> Se trata de sociedades estáticas que han alcanzado la perfección y no hay ninguna necesidad de novedad o cambio y nadie desea alterar esa situación pues todos los deseos humanos están colmados. Pensar en una sociedad utópica también supone que los seres humanos tiene cierta naturaleza fija, metas universales, comunes, inmutables. Todos persiguen las mismas metas, en toda época y en todo lugar.

Volver a la utopía tiene sus ventajas, por eso algunos sucumben a ellas. La utopía fomenta la imaginación, abre nuevos horizontes, plantea preguntas y ofrece soluciones, y sobre todo establece certezas. Nada agrada más al género humano que la seguridad en las convicciones, procedimientos y metas.

La fragilidad de nuestro ser es colmada con el sistema utópico, elimina el medio, da y ofrece sentido a la vida de los líderes y de sus seguidores. Suele contener el ingrediente de salvación al género humano, a una nación, a un país, a una raza, clase o grupo, por eso, exige sacrificios que pueden ser terribles. Algunos han cuestionado a la utopía haciendo crítica a los sacrificios que exige.

---

<sup>20</sup> Berlin, Isaiah, “*Árbol que crece torcido*”. Capítulos de historia de las ideas, México, Vuelta, 1992, p. 36

Alejandro Herzen afirmó en el siglo XIX que una nueva forma de sacrificio había surgido en su época, sacrificio de seres humanos en los altares de la abstracción, la nación, la iglesia, el partido, la clase, el progreso, las fuerzas de la historia, y cómo estos sacrificios producían terribles males e injusticias.<sup>21</sup>

Las principales tesis de la utopía son erróneas, la tesis de la sociedad estática es absolutamente falsa, todas las sociedades cambian, se modifican, se transforman. La naturaleza, deseos, intereses, necesidad y valores de los seres humanos están también en permanente cambio, lo que no significa apostar por un relativismo moral ramplón, sino por un pluralismo de principios y valores que conviven y luchan entre sí, en el seno de las sociedades y durante la historia humana.<sup>22</sup> Existen muchos fines diferentes que los seres humanos perseguimos. Podemos criticar y condenar abiertamente los valores y principios de otras personas, culturas o de la nuestra, pero estamos obligados a escucharlos y a dialogar con ellos. Ningún principio o valor debe imponerse por la fuerza a los demás. Y principalmente, estamos obligados a tener cuidado con la imposición de sacrificios que exige la utopía, no todos esos sacrificios pueden justificarse. No puede justificarse el sufrimiento y el dolor que produce el asesinato en nombre de principios, tampoco puede justificarse la eliminación del disenso y la crítica al interior de una sociedad ni las vías para que se abran camino otras concepciones o formas de vida.

Debemos ser conscientes que las bases de la sociedad, éticas e institucionales, están siempre sujetas a la revisión de los propios miembros de la sociedad, y que la bondad o maldad de las normas, decisiones y políticas públicas; se evalúan a posteriori y en función del beneficio que a cada miembro de la comunidad le reportan, en términos de libertad, igualdad y, respeto a su dignidad.

---

<sup>21</sup> Ibidem. p. 31

<sup>22</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, Madrid, Trotta 1995 y, Ackerman, Bruce, *We the people. Foundations*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1991; Ackerman, Bruce, *Social Justice in the Liberal State*, New Haven and London, Yale University Press, 1980.

Por lo tanto, en cualquier tema que implique o importe algún tipo de ingeniería social, la actitud debe ser la de la humildad.

No obstante, no todo lo que tiene que ver con la utopía es de entrada negativo. No es negativa la esperanza que produce ni las vías de imaginación que abre a las personas para la transformación política o social. La utopía, por lo menos al principio, cree en la libertad, en la capacidad de los seres humanos para escoger sus propios planes y proyectos de vida. Es cierto, que después que se ha “realizado” el proyecto utópico, todo esto desaparece y, lo que predomina es el conformismo, la uniformidad y el estatismo de la sociedad. La utopía también cree, como Platón, que el conocimiento nos hará libres, lo que se ha demostrado una y mil veces como totalmente falso. No existen leyes del desarrollo moral que puedan ser conocidas por una razón esclarecida, la razón humana es defectuosa y descubre junto con otros elementos antropológicos, por medio del ensayo y el error y la justificación argumentativa, dificultosamente, principios que no son definitivos, que podrán modificarse posteriormente.

Algún tipo de utopía cree que la reorganización de la sociedad pondrá punto final a las confusiones morales de nuestro tiempo, y lo que debe hacerse es identificar las principales necesidades humanas y descubrir los medios para satisfacerlas. La presente investigación no tiene esa pretensión, lo que se busca es exponer ideas y formular instituciones para corregir los males que produce la corrupción en nuestro país. Si alguien encuentra algún aliente utópico en él, debemos decir, que es hijo de nuestra formación intelectual, estamos muy conscientes de la gravedad que representa presentar verdades absolutas y defenderlas como dogmas.

Si se nos pregunta, si basta un comportamiento moral para enfrentar la corrupción, debemos decir, que no. Son necesarias instituciones y normas, medidas preventivas, de control y de castigo. Que es fundamental la educación en la democracia y en los derechos humanos para combatirla.

La conciencia moral solo nos guía, no siempre con éxito o con tropiezos, en la búsqueda de mejores razones y argumentos para descubrirla, exponerla y enfrentarla.

### 1.3 MARCO TEÓRICO DE LA CORRUPCIÓN

Casi todos podemos estar de acuerdo con la idea de que la corrupción es en nuestro país uno de los problemas mayores, una lastre, un cáncer que carcome nuestra vida pública, privada y social. La corrupción ha estado presente en México desde hace mucho tiempo y su existencia no depende del nivel de desarrollo, pues en países más desarrollados que el nuestro la corrupción existe; tampoco es un fenómeno privativo de México; y, desde luego, no podemos asociarla sólo al pasado reciente; la corrupción convive con regímenes democráticos y no democráticos,<sup>23</sup> en transición o en un proceso de consolidación democrática.

La historia de la corrupción en México, o en el mundo. Entero nos ilustra que ha estado presente desde muy antiguo. Bien podríamos decir, que desde que existe una organización humana, algún grado o institucionalidad y normas, encontramos a alguien dispuesto a violar ese orden a cambio de obtener beneficios extraposicionales. Un recorrido por el México precolombino, el de la colonia, el independiente, el de la reforma, el revolucionario, el posrevolucionario o el actual, nos darían más de un ejemplo de lo que aquí se comenta. Fray Bernardino de Sahagún comenta como en la selección de jueces en el México

---

<sup>23</sup> Linz, Juan, "*Totalitarian and Authoritarian Regimes*", en GREENSTEIN, Fred I. y POLSBY, Nelson W. (eds), *Handbook of political Science*, vol. 3, *Macropolitical Theory*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

prehispánico se evitaba que los electos tomaran dádivas o actuaran parcialmente.<sup>24</sup>

En el México de hoy tenemos algunas de esas preocupaciones, cómo hacer que la policía, el Ministerio Público o los jueces actúen con independencia, probidad e imparcialidad. Las formas de corrupción del pasado las podemos encontrar hoy en día, seguramente amplificadas por el desarrollo tecnológico y social. Podemos especular también si hay periodos históricos más corruptos o si todos lo han sido por igual. Los historiadores podrían darnos diferentes explicaciones.

En un estudio coordinado por Claudio Lomnitz<sup>25</sup> se pasa revista a los discursos ideológicos que sobre la corrupción han existido en México. Estos discursos han permitido construir proyectos políticos que han generado condiciones de dominación política para la elite en turno, pero también indican la comprensión que se ha tenido del fenómeno y las alternativas de solución que se han brindado.

El primero de los discursos corresponde a los primeros años de la conquista, en donde los curas y los hombres de estado presentaban propuestas para castigar y para reformar a los indígenas con base en la noción de que en América el diablo había corrompido la buena fe, dando como resultado la idolatría, el sacrificio humano, el canibalismo, etcétera; en este discurso, la encomienda fue una institución que sirvió para propiciar la tutela moral del indio y extraerlo de la corrupción diabólica en la que se encontraba.

El segundo discurso sobre la corrupción se preocupa por los vicios ancestrales de los indígenas pero también por los abusos que sufrían a manos de

---

<sup>24</sup> Sahagún, Fray Bernardino de, *Historía General de las cosas en la Nueva España*, tomo II, Libro octavo, capítulo XVII, México, Pedro Robredo, 1938, p. 317

<sup>25</sup> Lomnitz, Claudio, *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*, México, CIESAS-Miguel Ángel, Porrúa, 2000. Op. Cit. p. 9

los españoles, éste sería un discurso de un Fray Bartolomé de las Casas y de otros hombres de la iglesia, igualmente fue preocupación de la Corona española separar la república de los indios de la de los españoles así como la expedición de las leyes Indias.

El tercer discurso, ya asentado en las rutinas de dominación se denominaba barroco, se interesó por mantener impermeables las fronteras del mundo católico, tanto en el ámbito externo, como en el interno, haciendo hincapié en la gravedad de los pecados contra Dios y contra el rey.

El cuarto de los discursos corresponde a las reformas borbónicas de mediados y fines del siglo XVIII, aquí aparece de manera clara la idea del bien y el bienestar público, en donde la corrupción deja de ser un pecado individual para transformarse en un atentado o afectación a los asuntos del Estado, por eso, las reformas iban en el sentido de vender menos puestos públicos y, de fortalecer una burocracia profesional y asalariada; la prostitución pasó de ser un pecado a una ofensa pública.

Otros discursos posteriores sobre la corrupción han existido, entre otros, el del México independiente, entre ellos el que fue forjado por la criticable actuación de Santa Anna, mismo que fue fundamental para que los liberales del siglo XIX desarrollaran nuevos discursos sobre la corrupción que subsistieron hasta el siglo XX.<sup>26</sup>

Los modernizadores del proyecto económico del viejo régimen Miguel de la Madrid, Salinas, Zedillo intentaron con más o menos suerte, el diseño de políticas públicas y reformas jurídicas para combatir el tipo de corrupción que consideraron inaceptable para la inclusión de México en el mundo globalizado.

En el sexenio pasado, es decir en el de Vicente Fox, también existía una discusión sobre la corrupción que suele culpar al viejo régimen de las peores

---

<sup>26</sup> Ibidem pp. 11-30

prácticas y pretende ensayar un proyecto distinto, aunque el propio Fox en su origen político proviene de prácticas corruptas “los amigos de Fox”. El proyecto de Fox ha sido insuficiente para combatir la corrupción y se apoya en algunos cambios administrativos, principalmente en la Secretaría de la Función Pública, en donde dirigiremos la presente investigación, así como en la de Desarrollo Social respecto a la entrega más clara y menos clientelar de subsidios y apoyos a sectores marginados de la sociedad.

En el plano legislativo la política anticorrupción foxista descansa en una deficiente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en una Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, ambos productos legislativos son esfuerzos incompletos que no responden al fenómeno en su integridad.<sup>27</sup>

La existencia de distintos discursos sobre la corrupción en México, no solo es un indicador de la forma en que circulan las elites, sino de la manera de cómo en cada momento histórico se comprende y responde a la corrupción.

No se pretende en esta investigación justificar de manera alguna a la corrupción, aunque esfuerzos teóricos existen en ese sentido, tanto en México como en otros países.<sup>28</sup> Algunos de estos esfuerzos teóricos señalan que la corrupción desempeña importantes funciones de mediación, entre ellas: 1) la mediación entre atributos formales del poder estatal y las necesidades reales del control social; 2) la mediación entre el poder real social y el poder político formal; 3) la mediación entre dinámicas del mercado y los reglamentos jurídicos; 4) la mediación entre los recursos administrativos de una institución burocrática y la demanda social para sus servicios; y 5) la mediación provocada por la relación de

---

<sup>27</sup> Ramírez Carrillo señala como los esfuerzos del gobierno foxista han sido insuficientes para enfrentar la corrupción, por ejemplo, no se han desmantelado algunas de las redes clientelares del antiguo régimen. Ver: Ramírez, Carrillo Luis Alfonso, *“Las redes del poder. Corrupción, maquiladoras y desarrollo regional en México. El caso de Yucatán”*, Cámara de Diputados, Universidad Autónoma de Yucatán-Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 22-29

<sup>28</sup> Nieto, Alejandro, *“Corrupción en la España Democrática”*, Op. Cit. p. 8 y ss. Este autor expone una batería de argumentos hecendísticos, estructurales y políticos a favor de la corrupción.

impunidad de facto de ciertos personajes y las responsabilidades de los servidores públicos.<sup>29</sup>

La razón epistémico de estos enfoques tiene que ver con análisis descriptivos de la realidad que no someten a juicio a la realidad ni a sus actores. En buena medida tales aproximaciones funcionalistas nacen de la constatación de que la corrupción es un fenómeno que tiene relación exclusivamente con el subdesarrollo o con causas estructurales.

A este respecto son muy importantes los puntos de vista de autores como Ernesto Garzón Valdés quien enjuicia fenómenos como la corrupción, las intervenciones humanitarias armadas y, el terrorismo no institucional como calamidades, esto es, desastres, desgracias, miserias que resultan de acciones humanas intencionales.

La corrupción no es sólo un fenómeno estructural de una sociedad en donde sus actores no hayan tenido intervención y, por decirlo de alguna manera, haya surgido espontáneamente; la corrupción está vinculada a actos y omisiones de personas siempre identificables.

Es cierto también, que existen elementos estructurales, institucionales o de otra índole que la incentivan o desincentivan, pero nunca podríamos sostener como lo hacen, entre otros, los funcionalistas que: 1) la corrupción es una desgracia humanamente inevitable; 2) negar la autoría de la corrupción aduciendo que su realización no fue producto de una acción u omisión humana; 3) invocar “verdades absolutas” cuya imposición o defensa de la corrupción se autojustifica por el carácter irrenunciable de aquéllas: la calidad suprema del bien perseguido superaría con creces los costos de su consecución; 4) alegar que la situación en la que hubo que actuar estaba ya corrompida y que lo único que podía hacerse era

---

<sup>29</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, *“La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”*, *Foro Internacional*, El Colegio de México, número 30 (2), 1989, pp. 328-345.

optar por la corrupción menos grave; y 5) postular que la corrupción era imprevisible.<sup>30</sup>

La corrupción si puede ser combatida y se puede luchar por erradicarla. Es una calamidad producto de la razón y de la voluntad humana y, lo que el ser humano hace u omite también puede deshacerse o corregirse. Sin embargo, como no es producto sólo de actos individuales, la comprensión de la corrupción y de sus soluciones, debe verse en el ámbito de las acciones y omisiones colectivas y, de las condiciones contextuales, sociales, económicas, políticas que la prohíban o reprimen.

También hay quien dice que la corrupción es estructural al poder. Alejandro Nieto señala: “La corrupción acompaña al poder como la sombra del cuerpo”,<sup>31</sup> quien dispone de poder, es decir, de la facultad de influir sobre otros mejorando o perjudicando su destino, está sometido a la tentación de otorgar sus favores a cambio de contrapesos especiales. No se niega en ésta investigación que la corrupción aflore en las relaciones de poder, pero éstas también son resultado de actos y omisiones humanas.

El poder puede ser expuesto, domado, controlado, fiscalizado: no es una ley indefectible de la naturaleza social o humana que el poder permanezca ajeno a todo escrutinio y control. El poder corruptor y el poder absoluto, a diferencia de lo que sostenía Lord Acton, puede ser transformado y reducido. La corrupción no es inevitable. No es cuestión de optimismo y de pesimismo, es una cuestión de racionalidad, voluntad y lucidez.

Debemos, no obstante admitir como lo hace el ex presidente de la Costa Rica y Premio Nóbel de la Paz, Oscar Arias, que la corrupción que existe tanto en regímenes no democráticos como democráticos, se combate mejor en democracia,

---

<sup>30</sup> Garzón Valdés, Ernesto, “*Calamidades*”, Op. Cit. p. 4

<sup>31</sup> Nieto, Alejandro “*Corrupción en la España Democrática*”, Op. Cit. p. 7

en un ambiente de pluralismo, tolerancia, libertad de expresión, seguridad individual, etcétera; lo que no significa que en democracia no haya corrupción.

La corrupción existe en el ámbito del Estado, pero también en el de las empresas privadas, la corrupción existe en el comercio internacional, en la política internacional, en la vida municipal y en muchísimos ámbitos más.

La corrupción está presente en los grandes factores reales del poder: partidos, medios de comunicación, fuerzas armadas, iglesias, sindicatos, organizaciones empresariales. La corrupción no es privativa del ámbito de los asuntos públicos como muchas veces se cree.<sup>32</sup>

Aunque en ocasiones es difícil establecer si una conducta es corrupta, bien podríamos decir que la corrupción se manifiesta, entre otras maneras, en las siguientes: Cuando se impide la transparencia y la rendición de cuentas; al sobornar, extorsionar y, enriquecer ilícitamente, al obtener ventajas ilegales de asuntos públicos, privados, sociales; cuando el gobernante no cumple con su programa electoral y de gobierno; cuando el político engaña al electorado con falsas promesas; cuando se usan fondos ilegales en las campañas; cuando los funcionarios y los políticos usan la distribución de privilegios y prebendas para despojar a los partidos políticos y otras organizaciones de sus principios éticos y de su vigor intelectual; cuando el gobernante no actúa con preparación, desinterés, voluntad de servicio; cuando los subalternos son oportunistas; cuando se reprime la crítica para posteriormente obtener ventajas; y; cuando los gobiernos democráticos permiten que sus industrias suministren armas a gobiernos represivos. La lista es interminable y comprende todo tipo de asuntos y ámbitos.

La corrupción tiene importantes costos. La Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 señala de manera genérica los siguientes: socava la

---

<sup>32</sup> Arias, Oscar, "Prólogo" en *Libro de consulta 2000 de Transparencia Internacional*, versión española, pp. 7-11

legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como en contra del desarrollo integral de los pueblos.

Esas expresiones pueden parecer sumamente retóricas como suelen serlo las de los documentos internacionales, lo cierto es que la corrupción tiene costos en términos del PNB<sup>33</sup> y en términos de afectación a las condiciones de un mercado justo, eso, sin dejar de advertir los daños que produce a la confianza social, al prestigio y legitimidad de las instituciones.

Según Transparencia Internacional, la corrupción significa aproximadamente 15 por ciento más del costo que las empresas cargan al consumidor por las cuotas que deben pagar para operar en México, así resulta que el 15 por ciento repercute en la determinación de precios y su crecimiento, es decir en la inflación, la calidad de los productos y el encarecimiento de los servicios; sólo el que se refiere a compras gubernamentales, una investigación del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, realizada en el año 2004 concluía que treinta por ciento de las operaciones económicas relativas a la inversión extranjera se perdían por la corrupción existente, esto sin considerar como repercute en desincentivar la inversión privada.

La empresa auditora Water House Coopers calcula que cada año dejan de ingresar a México como inversión alrededor de 8 mil 500 millones de dólares, sin considerar la inversión interna, afectada del mismo mal. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que México es miembro, ha estimado que nuestro país no sólo es el que obtiene la menor recaudación impositiva de quienes la integran (alrededor de 12 por ciento del PIB), sino que

---

<sup>33</sup> Ackerman, Susan-Rose, . *“La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma”*, Op. Cit. p. 8. Esta autora cita los trabajos de Paolo Mauro, Alberto Ades y Rafael di Tella y de Shang-Jin Wei, para mostrarnos como los altos niveles de corrupción se hallan asociados con menores niveles de inversión como porcentaje del producto nacional bruto. (PNB). Los índices de corrupción guardan una relación con altos índices de evaluación de la ineficacia burocrática como el número de trámites burocráticos y la calidad del sistema judicial. Existe la tendencia en los países altamente corruptos a gastar menos en educación. El impacto de la corrupción limita las políticas industriales a la mitad. La corrupción actúa como un impuesto regresivo sobre el PNB.

ésta se ve influida por la corrupción, que representa en éste indicador entre 0.3 y 1.8 por ciento y significa pérdida de dinamismo en la inversión y distorsión del mercado.

De acuerdo con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, la corrupción tuvo un costo en el 2003, de mil millones de dólares, distribuido en 101 millones de actos de corrupción en 38 servicios públicos medidos, con un promedio de 107 pesos por cada uno, lo que habría representado 7 por ciento de los ingresos totales de los involucrados, lo que en el caso de ingresos familiares calculados con base en el salario mínimo habría representado 29.5 por ciento de los ingresos familiares.<sup>34</sup>

La corrupción produce en términos generales ineficacia social y también ineficiencia en términos de satisfacción de los intereses particulares de los que evaden las reglas porque el costo que pagan esos agentes por actuar en un medio corrupto acaba afectando a su economía por la cantidad de recursos innecesarios y preocupaciones inútiles que es preciso utilizar para moverse en él, además de pagar ese costo, deben enfrentarse todavía a la distorsión que el incremento de reglas producido por la corrupción genera en el funcionamiento ordinario de la sociedad.<sup>35</sup>

Lo más preocupante de la corrupción en términos democráticos implica que es solo la punta del Iceberg de un problema mayor: la tendencia a sustituir la cooperación democrática por formas de competencia y de imposición de influencias que contradicen el ideal democrático.<sup>36</sup>

En otras palabras, la corrupción, tal vez sea, la expresión de las insuficiencias de la democracia representativa y del Estado de derecho.

---

<sup>34</sup> Meza, Gilberto, "*Todos corruptos, lema de gobierno en México*", Revista Milenio, abril 4 de 2005, pp. 28 a 31

<sup>35</sup> Laporta, Francisco, "*La corrupción política: introducción general*", En Laporta, Francisco J. y Alvarez, silvina (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 24

<sup>36</sup> Garzón Valdés, Ernesto, "*Calamidades*", Op. Cit. p. 4

Jorge Malem al referirse a la corrupción política menciona las afectaciones que produce en ese ámbito: daña la regla de la mayoría porque cuando el gobierno toma alguna medida en cumplimiento de un pacto corrupto se dejan de lado las preferencias de los votantes, se decide porque así lo ha dispuesto el donante, la idea de autogobierno “una persona u voto” desaparece; corroe los fundamentos de la teoría de la representación porque hace inútil la prohibición del mandato imperativo, ya que los representantes ejecutarán las ordenes de ciertos representados, el voto igualitario se trastoca en una especie de voto censitario donde determinadas preferencias valen más que otras; elimina la esperanza de los actores políticos al apartarse los ciudadanos de la vida política al saber con absoluta certeza de que su voto es irrelevante; la calidad de la democracia se ve debilitada porque la corrupción afecta o elimina el principio de publicidad que le es propio; se sustraen a la agenda pública todas aquellas cuestiones que constituyen la contraprestación corrupta; provoca una serie de actos ilícitos en cascada; fomenta la impunidad y afecta todos los sistemas de control; se produce en el ciudadano un sensación de que “todo vale”, viola los principios de igualdad y de equidad en las condiciones de competencia entre partidos y candidatos, pues aumentan las oportunidades de ganar al que tiene más recursos aunque éstos sean ilícitos; alienta al crimen organizado y el narcotráfico; y, daña las bases del libre mercado y del fair play y con ello se afecta a los consumidores.<sup>37</sup>

## 1.5 POSIBLES CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

Existen causas de carácter genérico, de carácter social, cultural o económico que propician la corrupción. Según Reisman, la corrupción se incrementa en periodos de rápido crecimiento y modernización debido a las nuevas fuentes de

---

<sup>37</sup> Malem, Jorge, “Financiamiento, Corrupción y Gobierno”, en Carrillo, Manuel et. al. (coordinadores), *Dinero y contienda política-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003, pp. 485-498

riqueza y poder; también aumenta cuando aparecen nuevas oportunidades políticas en tanto que habrá más gente dispuesta a entrar en política como modo de hacer dinero; la corrupción puede llegar cuando las economías nacionales se abren a las nuevas inversiones internacionales que buscan cómo encontrar un lugar en un mercado interno desconocido; y, cuándo el protagonismo político de los partidos no encuentran correspondencia con las fuentes formales de financiamiento.<sup>38</sup>

Otras condiciones para la corrupción son más específicas. Se suelen mencionar: el bajo nivel salarial de los funcionarios públicos (interinidad y prestaciones débiles), la escasa probabilidad de sanciones a funcionarios corruptos, la sobrerregularización administrativa que impele a dar dinero a cambio de trámites, la importancia de las decisiones de autoridad para la economía o el mercado, servidores públicos que tiene más lealtad a las empresas o a los partidos que los llevaron al cargo, la falta de un mercado abierto, libre y competitivo, la existencia de monopolios, la ausencia de controles internos y externos adecuados a la gestión pública, la falta de transparencia en el procesamiento de decisiones de autoridad.<sup>39</sup>

El profesor Luis Moreno Campo, por su parte, hace descansar la corrupción en aspectos informales. El corrupto utiliza sus redes del poder y su capital social, tal como lo hizo Montesinos en Perú. Las redes explican que no se tiene poder si éste no se ejerce sobre otros actores; quien controla la red de poder es propenso a corromper y ser corrompido. Montesinos utilizó su red informal, el capital social que había gestado, para promover la tercera reelección de Fujimori, la que finalmente fue frustrada por la divulgación de los 110 “Vladvideos”. Los objetivos de Montesinos, según Ocampo fueron: 1. Crear una mayoría parlamentaria que apoyara la reelección de Fujimori, por lo cual Montesinos pago sumas de dinero

---

<sup>38</sup> Reisman, W. Michael, *Folded lies: Bribery, Crusades, and Reforms*, New Cork, Free Press, 1979, traducción castellana de Mariluz Caso, *¿Remedios contra la corrupción? (cohechos, cruzadas y reformas)*, México, FCE, 1981

<sup>39</sup> Deysine, Anne, “*Political Corruption: A review of the literatura*”, *European Journal of Political Research*, vol. 8, n.4, pp. 447-462

para que determinados congresistas se pasaran a las filas oficialistas. 2. Controlar el Jurado Nacional de Elecciones para hacer los cambios de las reglas en materia electoral. 3. Apoyar a ciertos candidatos del oficialismo pero que frente al electorado se presentarían como independientes para quitarle votos a los candidatos de la oposición.<sup>40</sup>

Algunos de los últimos escándalos de corrupción en México, como el de los videos del PRD que expone a la luz pública la corrupción en el Gobierno del Distrito Federal y en el PRD, o en el conocido como Conaliteg-vamos México,<sup>41</sup> se pueden explicar en buena medida, por el uso de redes formales e informales de poder y de capital social, que se utilizan para generar condiciones de asimetría en las relaciones públicas, que son propicias para generar corrupción.

En nuestro país han sido muy valorados los “operadores políticos”, personajes que controlan esas redes de poder, información y capital social, y que mediante la utilización de mecanismos y procedimientos informales y paralelos a la ley realizan actos de corrupción.

Los teóricos del Estado Constitucional como Luigi Ferrajoli explican como causas de la corrupción, la crisis de la democracia representativa y del Estado de derecho, incapaz de orientar su funcionamiento en garantía de los derechos fundamentales de todos.<sup>42</sup>

Existe una divergencia entre la realidad y la Constitución, la primera no se ajusta a la norma y cuando ello ocurre están dadas las condiciones para el florecimiento de la corrupción. La corrupción implica además de esa divergencia norma constitucional y realidad, una perversión de las instituciones del Estado, los

---

<sup>40</sup> Moreno, Ocampo Luis, *“El rasputín del Perú: la estructura informal de la red de corrupción de Vladimiro Montesinos”*, 2002 (inédito)

<sup>41</sup> Martínez, José, Conaliteg-México. Corrupción de Estado, El peón de la reina, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2004, pp. 23

<sup>42</sup> Ferrajoli, Luigi, *“El Estado Constitucional del Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”*, en *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, edición de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Totta, 1996, pp. 15-29

partidos se transforman en empresas o el gobierno lo hace y, las instituciones sociales como las empresas o los medios de comunicación asumen orientaciones y características que corresponden al Estado.

Existen ciertos autores, que responsabilizan a ciertos agentes de la corrupción sistemática. La regla que ellos expondrían sería que a mayor poder de un agente económico, social, político más capacidad de corrupción tiene. En esa tesitura, Perfecto Andrés Ibáñez explica como causas de la corrupción en España o Italia, el papel negativo de los partidos políticos.

Dice Perfecto Andrés, que los partidos fueron concebidos constitucionalmente como instrumentos fundamentales para la participación de la sociedad en la política; sin embargo, han experimentado un fortísimo proceso de degradación y se han transformado en agencias de gestión de intereses corporativos, fuertemente teñidos de ilegalidad en sus prácticas habituales articuladas en torno a los sistemas de financiamiento ilegales.

Cuando los partidos son gobierno, ponen su formidable capacidad de coacción y de extorsión al servicio de intereses particulares.

Los partidos dice Perfecto Andrés Ibáñez impedirán por todos los medios que la legalidad impere en su vida interior, la legalidad empobrece, limita el acceso a copiosas fuentes informales de recursos, es un freno a la lógica del beneficio que los guía, y por ello, no es casual que políticos como Craxi<sup>43</sup> o Felipe González reivindiquen la autonomía de la política para impedir que la legalidad impere en la vida interna de los partidos.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Un segmento de la clase política italiana y después de los procesos anticorrupción en ese país, intenta rehabilitar a Bettino Craxi a cinco años de su muerte. Como se sabe Craxi fue el que dijo que todos eran responsables, que todos los políticos habían recibido financiamiento ilegal. Silvio Berlusconi encabeza esa rehabilitación, lo que demuestra que la clase política se protege a sí misma y, que por ello, la política no debe tener autonomía respecto de las instituciones: jueces y fiscales, por ejemplo, no obviamente de la sociedad.

<sup>44</sup> Ibáñez, Perfecto Andrés, "Corrupción: necesidad, posibilidades y límites de la respuesta judicial" en Poder, derecho y Corrupción, Op. Cit. p. 35

La explicación de Perfecto Andrés Ibáñez bien puede reconducirse a todos aquéllos agentes públicos, privados como los medios o sociales como las iglesias que concentran importantes decisiones, lo hacen en ocasiones en circunstancias monopólicas o cuasi-monopólicas, realizan sus prácticas al margen de la legalidad y, suelen reivindicar niveles importantes de autonomía o de discrecionalidad.

Una muestra de cómo los partidos en México evitan la legalidad en su interior la encontramos en la reforma al COFIPE y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que cercena las atribuciones de las autoridades electorales para conocer de sus actos internos.<sup>45</sup>

También se pueden rastrear, en los medios de comunicación nacionales que han intentado oponerse en todos los caminos a la aprobación de un nuevo marco jurídico que los someta en serio a las redes del derecho y en las dificultades que tuvo La Comisión anticorrupción del PRD para realizar sus procedimientos con transparencia y de cara a la sociedad.<sup>46</sup>

También podemos señalar el caso de PEMEX que en éstos momentos ésta en gran debate nacional por parte de los Poderes de la Unión ya que en diciembre de 2001 el presidente Vicente Fox, en una charla con periodistas, reveló la capacidad real que tenía su gobierno para combatir la corrupción en Petróleos Mexicanos: ni aún dedicando todo el sexenio y todo el gobierno para esta tarea, es posible abatir ese mal.

El mandatario mexicano había tomado posesión del cargo apenas un año atrás y el tema de la corrupción en Pemex saltó a la mesa de manera natural, estaba en su apogeo el llamado “Pemexgate”, un escándalo de corrupción por un presunto desvío millonario de recursos públicos a través del sindicato petrolero

---

<sup>45</sup> Ver al respecto Castillo González, Leonel, *“Los derechos de la militancia Partidista y la jurisdicción”*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004, pp. 25 y ss.

<sup>46</sup> Esta comisión surgió a mediados del año 2004 con el propósito de resolver los problemas de corrupción en el PRD. Desde sus inicios se negó la posibilidad de que sus procedimientos fuesen transparentes, lo que favorece arreglos informales entre los dirigentes de ese partido.

para la campaña presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y su candidato Francisco Labastida, quien a pesar de obtener esos recursos perdió las elecciones.

Con esa frase, Vicente Fox intentó ilustrar la magnitud y arraigo de este vicio en Pemex y la inercia que difícilmente rompería a pesar de las altas expectativas que, en ese momento, había despertado entre la ciudadanía el hombre que logró que el PRI saliera del poder después de treinta años.

Siete años después de esa charla informal realizada en uno de los salones de la Residencia Oficial, la Cámara de Diputados ha creado tres comisiones especiales para investigar los presuntos beneficios millonarios que, a la sombra del poder, obtuvieron de Pemex y otras dependencias gubernamentales los hijastros del ahora ex presidente Fox. Ni el poder ni las prebendas al sindicato petrolero uno de los principales problemas de la corrupción en la paraestatal, según algunos de los entrevistados como el historiador Lorenzo Meyer o el diputado Pablo Gómez fueron mermados en el gobierno foxista (2000-2006).

Las cuentas entregadas por Fox al presidente Felipe Calderón incluyen un caso que amenaza ser el segundo escándalo más importante en la paraestatal, sus dimensiones económicas y políticas son semejantes a las del Pemexgate. Se trata del convenio 10275/04, una transacción firmada el 26 de julio de 2004, entre Carlos Romero Deschamps, actual líder del poderoso Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) y Raúl Muñoz Leos, ex director de la paraestatal mexicana. Con la firma de este convenio, presuntamente se causó un daño patrimonial a la empresa por mil 700 millones de pesos. La Secretaría de la Función Pública, entidad federal encargada de fiscalizar dichos recursos, resolvió inhabilitar como funcionario público por 10 años a Muñoz Leos y le impuso una multa de 862.2 millones de pesos. El deslinde de responsabilidades aún está en los tribunales mexicanos, ante el amparo interpuesto por el funcionario público.

Revisando a dónde fue a parar el dinero, la Secretaría de la Función Pública presume un uso indebido porque fue entregado de forma directa al sindicato, sin la autorización del Consejo de Administración de Pemex. El dinero se destinó a obras como la manutención de los campos deportivos, para lo cual se asignó la estratosférica cantidad de 200 millones de pesos; otros 459 millones para “ayudas reclamadas” de 2001 a 2004; 114 millones 814 mil pesos para “cubrir la cláusula 251 del contrato colectivo”; 49 millones para construir un deportivo; mil 65 millones 560 pesos del programa de préstamos del sindicato petrolero y 800 millones para vivienda.

El historiador mexicano Lorenzo Meyer, los diputados opositores Pablo Gómez y José Manuel del Río Virgen, así como el comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Juan Pablo Guerrero Amparán, coinciden en que las principales áreas de la corrupción en Pemex se ubican en su sindicato, especialmente en sus líderes, cuyos convenios reflejan enormes compromisos presupuestarios; en la dirección misma de la paraestatal y en áreas destinadas a la contratación de diferentes servicios, cuyo trámite comúnmente pasa por jugosas comisiones a los funcionarios, “la corrupción en Pemex está hasta el tuétano, cobran comisión por los contratos, por las plazas y hay accidentes en los que no se han determinado quién va a pagar los daños ecológicos”, dice el diputado Del Río.

En un documento creado por medio de The Nacional Security Archive y la Ley de Transparencia de Estados Unidos, el gobierno estadounidense detalla el acuerdo implícito que había entre el ex poderoso líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, alias La Quina, y Fidel Velázquez, quien fuera líder de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) durante más de 50 años, para que el segundo apoyara políticamente al primero a cambio de recursos. En el documento se dice que “Velázquez [sic] ha protegido a ‘La Quina’ de movimientos

en contra de éste y de persecución legal por sucesivos gobiernos mexicanos en el pasado”.<sup>47</sup>

El documento sostiene que a pesar de que a Velásquez le desagradaba personalmente “La Quina”, siempre tuvo necesidad de éste y de su sindicato de trabajadores del petróleo debido a la sustancial asistencia financiera y contribuciones que el sindicato [petrolero] había hecho a la CTM (por ejemplo, las enormes y modernas oficinas nacionales en la ciudad de México de la CTM, que el informante del gobierno estadounidense especula, fueron construidas en gran parte con financiamiento de “La Quina” y su sindicato).

“La Quina”, según estos mismos documentos, tuvo la necesidad de relacionarse con Velásquez debido al respeto que la membresía de la CTM brindaba a su, de alguna manera, poco respetable sindicato, y todavía más importante, debido a la protección que Fidel Velásquez proporcionaba a “La Quina” contra la persecución del gobierno por sus varias fechorías y prácticas corruptas. Aunque los agremiados a la CTM no son trabajadores de Pemex, los recursos que se le entregaron como apoyos, sí eran del STPRM. El historiador Meyer asegura que “con esto se establece una alianza de sindicatos o de mafias que no se conocía”.<sup>48</sup>

El Enfoque normativista sostiene que la causa de la corrupción tiene relación con la falta de adhesión al sistema normativo. Es decir, los ciudadanos y funcionarios que deben cumplir con las normas, no lo hacen porque no están convencidos que ese sistema normativo debe ser obedecido porque no hay buenas razones para hacerlo.<sup>49</sup> Esto significa que no existe un punto de vista

---

<sup>47</sup> Op. cit

<sup>48</sup> “PEMEX, Nacionalismo y corrupción”, Revista News week en español, Número 1316, 14 de abril 2008, citada el 20 de abril 2008, [http://newsweekespanol.com.mx/articulos.php?id\\_sec=1&id\\_art=893&id\\_ejemplar=202](http://newsweekespanol.com.mx/articulos.php?id_sec=1&id_art=893&id_ejemplar=202)

<sup>49</sup> La teoría de la legitimidad insiste en la obediencia al derecho basada en razones fuertes como son los derechos humanos y sus garantías de protección. Las nuevas teorías contractualistas dicen

interno al sistema, el ciudadano y el funcionario, no se sienten representados por un sistema normativo y estiman que no promueven fines realmente valiosos, tal como lo han señalado algunos autores como por ejemplo Laporta y Garzón.

Stephen D. Morris elabora tres proposiciones básicas para explicar el origen de la corrupción. Estas son: “Primero, la corrupción se produce debido a un desequilibrio estructural esencial entre la habilidad y la capacidad de las organizaciones estatales y sociales para influir sobre el comportamiento político... Segundo, cuando la fuerza de las organizaciones sociales domina al estado, se presenta una tendencia hacia el soborno generalizado. En este caso, se propone la hipótesis de que la capacidad de organizaciones sociales tales como empresas, grupos étnicos o incluso la familia, para penetrar en el Estado, influyendo así ilegítimamente sobre la conducta de un funcionario público..... Por último, en el caso opuesto, en que organizaciones estatales son más poderosas que las sociales y, por lo tanto, más capaces de controlar las oportunidades de movilidad existe la tendencia hacia la extorsión generalizada”.<sup>50</sup>

En la tesis de Morris, es claro que el punto de no corrupción ocurre cuando hay un equilibrio de fuerzas entre el Estado y la sociedad, cuando esto sucede existe como resultado una burocracia no politizada y profesional que sigue las reglas expresas de la institución política y el espíritu de la ley, los servidores públicos están dispuestos a rendir cuentas.

Es obvio que la teoría de Morris es insuficiente, en tanto que la existencia de la corrupción no se puede explicar sólo como desequilibrios entre la sociedad y el Estado, otros factores influyen como los referidos al tipo de diseño institucional, a la profesionalización de la burocracia, a las debilidades y fortalezas en la rendición de cuentas, al nivel de transparencia en las decisiones y, en general, a la

---

que un sistema jurídico es legítimo, siempre y cuando, haya sido aprobado siguiendo los procedimientos democráticos y si garantiza los derechos humanos.

<sup>50</sup> Morris, Stephen D, *“Corrupción política en el México contemporáneo”*, México, siglo XXI, Editores, 1992, p. 31-32

fortaleza o debilidad de los mecanismos de control de poder (público, privado o social); esto sin olvidar los grados de adhesión de los gobernados y gobernantes a su sistema normativo.

La corrupción está lógicamente vinculada con el sistema normativo. No es posible hablar de corrupción sin hacer referencia simultánea al marco normativo dentro del cual se produce el acto o la actividad calificada de corrupta.

La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor. Por ello, no tiene sentido decir, por ejemplo, que se corrompe a un criminal para que mate a alguien y viole así el deber natural de no matar. Se puede, en cambio, corromper a un oficial de tránsito para que en el caso de que si una persona comete una infracción, ésta pueda persuadir al policía para que no lo infraccione y debido a lo mal pagado que están la mayoría de los servidores públicos en México, el policía acceda a cometer el acto de corrupción, es decir, hacerse de la vista gorda (como vulgarmente se dice en nuestro país) y todo queda así. Si se acepta que las obligaciones son deberes adquiridos por promesas o aceptación expresa o tácita de una determinada posición en una práctica social, no cuesta admitir que la corrupción implica siempre un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto al sistema normativo relevante.

El acto o actividad corrupta requiere, a más del decisor, la intervención de una o más personas, decisoras o no.<sup>51</sup> Es un delito o infracción participativo en el que una de las partes intenta influir en el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo relevante.

El objetivo que persigue este tipo de influencia es la obtención de un beneficio o una ganancia para las partes que participan en el acto o actividad

---

<sup>51</sup> Para casos de corrupción en los que ambas partes son decisores, Cf. Hans Herbert Von, Arnim, *Staat ohne Diener-was schert die Politiker das Wohl des Volkes?*, Munich, Kindler, 1993, pp. 171

corrupta. La corrupción es siempre una fuente adicional de ingresos o beneficios para quienes participan en ella.

En el caso del Oficial corrupto, estos beneficios son casi siempre de índole económica, pero no queda excluida la posibilidad de que ellos consistan en otro tipo de gratificaciones no directamente evaluables en dinero. Basta pensar en el otorgamiento de honores, premios u otro tipo de favores no obtenibles a través de cumplimiento de un deber posicional. Llamaré a este tipo de ganancia beneficios extras.

En el caso de quien corrompe o es destinatario del acto o actividad corrupta, el beneficio puede ser también económico o no y hasta consistir en la obtención de algo para lo que tiene derecho de acuerdo con el sistema normativo relevante pero que, debido a la violación de una obligación por parte del decisor, es sólo obtenible a través de un acto o actividad corrupta.

Los beneficios extras proceden o bien del agente que corrompe al decisor o de la persona destinataria del acto o actividad corrupta. Tomando en cuenta el origen de los beneficios extras, es posible distinguir dos tipos fundamentales de corrupción: el soborno y la extorsión: "Se soborna a un decisor cuando se le otorga un beneficio extra para que viole su obligación y se es extorsionado cuando se otorga a un decisor un beneficio extra para que cumpla su obligación."

El cumplimiento de una obligación suele admitir diversos matices. Así, por ejemplo, una obligación puede ser satisfecha rápidamente, con entusiasmo y eficacia o cumplida con desgano, rutinaria y lentamente hasta un punto tal que la actitud del decisor puede ser interpretada como una tendencia a no cumplir su obligación. En este último caso, el ofrecimiento de dinero u otro tipo de beneficios para asegurar un más rápido cumplimiento de la obligación no suele ser considerado como soborno sino más bien como señal de una velada extorsión.

Tomando en cuenta lo antes expuesto se puede decir que la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extra de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.

Pero también el sobornante y el extorsionado obtienen un beneficio. El sobornante lo hace para obtener un bien personal sólo obtenible a través de la violación de una obligación del decisor; el extorsionado satisface los requerimientos del extorsionante para evitar un mal y obtener así el bien que le correspondería si el agente no violase su obligación. Pero tanto el sobornante como el extorsionado prefieren aportar una prestación extra a no obtener el bien en cuestión. Es decir:

La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con objeto de obtener un beneficio personal extra de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.

Si se admite que la corrupción es fuente de beneficios para los participantes y, además, que querer obtener beneficios que superen los costos de su obtención suele ser expresión de comportamiento racional, puede aceptarse la siguiente consideración de Stephen D. Morris:

*“La corrupción es un acto racional y, por consiguiente, promueve los intereses privados de sus participantes. Esto vale tanto para el soborno como para la extorsión, aunque hay alguna diferencia (...) sin embargo, la extorsión se diferencia del soborno en el hecho de que la relación es de alguna manera más asimétrica, con mayores beneficios acumulados para el funcionario porque la sanción positiva ofrecida en un soborno representa un costo para el ciudadano mientras que la sanción negativa utilizada en el caso de la extorsión (abuso de autoridad) no constituye una pérdida para el funcionario sino que puede ser utilizada nuevamente dentro de ciertos límites”.*<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Morris, Stephen D, “Corrupción política en el México contemporáneo”, Op. Cit. p. 37

Dado que la ganancia que el corrupto obtiene es extra, es decir, es una ganancia externa a la actividad misma, no cuesta mucho inferir que el carácter externo de esta ganancia provoca, por lo general, en el decisor, un conflicto de motivaciones e intereses con respecto a la actividad o práctica de que se trata: por un lado, el corrupto suele desear conservar su posición en el sistema, ya que es ella la que le permite obtener tanto la remuneración regular como la ganancia adicional: es una fuente de ventaja discreta y selectiva. Por otra, como la ganancia adicional o extra sólo puede obtenerse violando sus obligaciones, es decir, socavando las bases de su propia posición, el acto o actividad corrupta tiene siempre un efecto corrosivo con respecto al sistema normativo relevante. Es una opción destructiva. El corrupto, si quiere conservar el carácter racional de su actividad, tiene pues que practicar un juego doble con objetivos recíprocamente opuestos: el de la conservación del sistema normativo relevante y el de la obtención de los beneficios extras, violando este mismo sistema.<sup>53</sup>

Dicho con otras palabras, el problema práctico con el que se ve enfrentado el corrupto es el de cómo conciliar la existencia simultánea del sistema normativo relevante y del subsistema de corrupción que tan provechoso le resulta.

---

<sup>53</sup> Como un caso posible, aunque excepcional, podría pensarse en la situación en la que el beneficio extraposicional que se busca es justamente el derrumbe del sistema.

# CAPÍTULO 2

## **CAPÍTULO 2**

### **2.1 CREACIÓN DE LA SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

En el primer capítulo de la presente investigación, tratamos de dar una visión de lo que abarca el concepto de corrupción, que como la mayoría de las personas sabemos, es un concepto bastante amplio y que al mismo tiempo abarca infinidad de formas de cómo manifestarse, por lo que resulta un poco complicada la definición exacta de la misma, también hicimos una breve reflexión entre lo que es la corrupción y la moral, así mismo los tipos de corrupción como son la Institucional, la política, económica y social; utopía y corrupción, y en síntesis algunas de las posibles causas que llevan a la sociedad a la corrupción.

Tomando en consideración todo lo anterior y principalmente que el fenómeno de corrupción es demasiado amplio, en consecuencia la presente investigación tiene como finalidad principal enfocarse en la corrupción cometida por los diversos servidores públicos en nuestro país y específicamente se busca hacer un estudio minucioso acerca de la creación de la Secretaría de la Función Pública, misma que fue creada durante el sexenio de Fox, y que tuvo como uno de sus principales objetivos combatir la corrupción de los servidores públicos en México, aunado a lo anterior el presente capítulo tiene como finalidad primordial dar una explicación acerca de la creación y función de la misma en nuestro país y determinar finalmente si ésta ha sido eficaz o no, específicamente para combatir la corrupción de los servidores públicos en México.

En los últimos años, nuestro país ha sufrido importantes transformaciones económicas, políticas y sociales, además de una rápida inserción en el mundo globalizado, sin lugar a dudas el mayor artífice de estos cambios que habrán de seguir su marcha, ha sido la ciudadanía, que durante muchos años hemos

esperado con ansiedad producir y conformar el proyecto democrático y producir el cambio.

Los cambios asociados a la globalización se perciben con mayor rapidez en un país como el nuestro, que se abrió al mundo del comercio, las finanzas, la tecnología y la información, casi al tiempo que empezaron a madurar algunos procesos internos de gran trascendencia, como el avance de la democracia.

En México, el conjunto de fuerzas e individuos que hicieron posible el establecimiento de la democracia ha tenido como objetivo el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, entre ellos el de poder practicar una real vigilancia sobre las acciones de gobierno para evitar abusos, desviaciones, contradicciones y ocultamientos del pasado. Por eso, una de las demandas más importantes de la sociedad en la campaña presidencial del año 2000 fue la de contar con un gobierno honesto y transparente, debido a que el pueblo mexicano ya estaba cansado de tantos abusos y corrupción cometida en los diversos sectores de gobierno, tendientes a frenar el desarrollo y buen funcionamiento de nuestras instituciones.

La verdadera democracia liberal y constitucional de un pueblo no puede ejercerse sin la disposición del gobierno a rendir cuentas y a mantener la transparencia para que los ciudadanos conozcamos sus decisiones, sus acciones y la forma de llevarlas a cabo, además de estar a un escrutinio permanente sobre el uso de los recursos públicos. En pocas palabras, sin transparencia no hay democracia, y la transparencia es concomitante a la honestidad.

En 1982 fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 50 años después de que fuera desaparecido el Departamento de Contraloría, su más claro antecedente en el México Posrevolucionario.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Secretaría de la Función Pública, *“Transparencia, Buen Gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública”*, Primera edición 2005, Ed. Fondo de Cultura Económica, p. 14

El conjunto de cambios vividos por México en los últimos 25 años, además de su nueva presencia internacional, obliga también a transformaciones y modificaciones severas en la administración pública tanto por necesidades internas como porque es también una obligada tendencia mundial. Un país como el nuestro, que ha ampliado sustancialmente sus intercambios comerciales, que compite abiertamente en el mundo por inversión extranjera, que busca crearse nuevos mercados, y que además tiene una sociedad compleja y heterogénea, cada vez más participativa y conciente de sus derechos, requería darse a la tarea de crear las condiciones para tener un gobierno más eficiente y, en consecuencia, más democrático.

Consciente de esta realidad, el Gobierno del Presidente Vicente Fox decidió transformar la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de la Función Pública con el objetivo de ampliar su campo de acción y dotar a la Administración Pública y a los Servidores Públicos de nuevas y mejores herramienta para el ejercicio de sus responsabilidades.

La visión de la Secretaria de la Función Pública es *“Que la sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal”*.<sup>55</sup>

La misión: *“Abatir los niveles de corrupción en el país, dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la APF e impulsar la mejora en la calidad en la gestión pública”*.<sup>56</sup>

Y sus cinco objetivos estratégicos son:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
- Controlar y detectar prácticas de corrupción

---

<sup>55</sup> Ibidem p.15

<sup>56</sup> Idem

- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.
- Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

La erradicación de inercias acumuladas en el pasado remoto y reciente, se convierten en un imperativo. Por ello los servidores públicos en todos los ámbitos y niveles están obligados a hacer las cosas de la mejor manera posible, a tiempo y con un uso eficiente y honrado de los recursos.

La Administración pública, por su parte, habrá de establecer sistemas y procedimientos que permitan prevenir y combatir el uso indebido de los recursos públicos e impidan el ejercicio parcial de la autoridad.

Los ciudadanos tenemos derecho a que el gobierno nos suministre información confiable y completa sobre los programas, sus resultados y el manejo de los recursos en las dependencias y entidades públicas. Para atender este reclamo se promovió y fue aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental, que abre a la Administración Pública al escrutinio permanente en la sociedad.<sup>57</sup>

La corrupción es un fenómeno ético y jurídico que se manifiesta en actos de voluntad individual, pero tiene también una dimensión social. Sus raíces se encuentran en la historia de los pueblos y lejos de ser un problema exclusivo del subdesarrollo, afecta lo mismo a los países industrializados que a las economías emergentes.

Conviene precisar que la existencia de este problema social tiene su más remoto origen en la concepción patrimonialista de los cargos públicos durante la

---

<sup>57</sup> SECODAM, *“Transparencia y combate a la corrupción”*, Primera edición 2002, Ed. CONALITEG, p. 10

Colonia, derivado del patrón de relaciones entre los gobiernos virreinales y la Corona Española.<sup>58</sup> En el México independiente, y después de la revolución de 1910-1917, el fenómeno se ha acentuado en algunas épocas y en otras parece haberse atenuado.<sup>59</sup>

Lo importante para el México del siglo XXI es conocer y dimensionar correctamente los procesos históricos y sociológicos de la corrupción para desterrarla, no por un cato de voluntarismo fácil, sino porque ese fenómeno contraviene el orden jurídico nacional y los principios básicos de toda ética, (de ahí la importancia de mencionar en el primer capítulo de esta investigación un apartado sobre corrupción y moral) y, si no es removido con toda energía, puede convertirse en un obstáculo para el desarrollo de la democracia.

La medición y observación directa de la corrupción es difícil e imprecisa, porque se produce y prolifera en la oscuridad, pero se han desarrollado técnicas de medición indirecta, tanto en México como en el resto del mundo, que permiten evaluar su magnitud, identificar las áreas en que incide y conocer la lógica de su funcionamiento, mismas que conoceremos un poco más a fondo en el capítulo tercero de la presente investigación.

El manejo honesto de los recursos públicos, la transparencia de los actos de gobierno y la rendición sistemática de cuentas, son un mandato expreso de la población y un compromiso que realizo el expresidente Fox durante su sexenio.

Para construir un entorno propicio a la transparencia y a la honestidad, durante el sexenio de Fox se trataron de eliminar trámites innecesarios, reducir márgenes de discrecionalidad y se introdujeron tecnologías de punta y se adoptaron Códigos de Ética y de Conducta.<sup>60</sup> Más adelante se analizaran con mayor detenimiento éstas y algunas otras medidas que se llevaron a cabo durante

---

<sup>58</sup> Idem

<sup>59</sup> Ibidem p. 11

<sup>60</sup> Ibidem p. 12

el sexenio pasado con la finalidad de contribuir a la disminución de prácticas corruptas que se llevan a cabo por funcionarios públicos en nuestro país.

El fenómeno de la corrupción es uno de los mayores problemas que México ha enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares cometidas por los servidores públicos y particulares, es por eso que se considera muy importante para el presente proyecto investigar que medidas se han adoptado para contravenir las prácticas corruptas cometidas en nuestro país, que desafortunadamente como se comentó en el primer capítulo de la presente investigación son el pan de cada día, ya que no resulta extraño que los ciudadanos nos enteremos todos los días por los medios de comunicación ya sean de radio, televisivos, la Internet, o por los periódicos, de conductas deshonestas cometidas en diversos ámbitos del gobierno tanto en el federal como en el Distrito Federal y en los Estados de la República Mexicana.

En el caso de México la corrupción se identifica sobre todo con el gobierno. Generalmente la corrupción se entiende como el abuso, por parte de los funcionarios, de su condición de servidores públicos para favorecerse a sí mismos, sea en términos políticos o económicos.

Debemos dejar en claro que la corrupción no es una conducta nueva, proviene desde los tiempos de la propia colonia, como ya se había mencionado, pero alcanza sus manifestaciones más evidentes en el siglo XX.<sup>61</sup>

México fue conocido en el ámbito internacional con la etiqueta de la corrupción; tan es así que el mero cambio del partido en el poder en la Presidencia de la República, en las elecciones del año 2000, es de entrada reconocido por la opinión pública como un cambio radical que propicia un avance significativo en el combate a la corrupción.

---

<sup>61</sup> Ibidem p. 14

Ello explica que uno de los grandes proyectos del Gobierno de Fox fue el combate a la corrupción. Sin embargo para lograrlo hacía falta también una serie de cambios legislativos profundos que terminaran con la impunidad, pues los ciudadanos desconfiamos más de la política al darnos cuenta que personajes fuertemente ligados a la corrupción evaden fácilmente la justicia. Por lo anterior se considera que hacen falta cambios tanto en las leyes como en el propio sistema judicial.

La corrupción no se limita, al sector gobierno, en efecto, puede constituir una práctica habitual, con manifestaciones menos graves, en la propia sociedad, muchas veces incluso de manera inconsciente. Se trata, entonces, de un problema de mentalidad y de cultura.

Aunado a lo anterior, aunque muchas personas no lo crean así, estoy convencida que la corrupción es un problema en gran medida de moral y ética de los ciudadanos, en efecto, la formación de nosotros como seres humanos comienza en el hogar, posteriormente cuando se llega a una edad propicia, se inicia la formación a nivel educativo en las instituciones, desde preescolar hasta estudios en algunos casos universitarios e inclusive de posgrado, en donde se nos enseña entre otras cosas la cultura, ética y la formación en general de conocimientos, que nos preparen para que el día de mañana seamos más competitivos en el ámbito profesional.

Sin embargo, nosotros somos los únicos responsables de acatar la formación que tenemos de manera positiva o negativa, a la mayoría de las personas se nos enseña desde muy temprana edad lo que se puede considerar que es correcto o incorrecto, lo que está permitido y lo que está prohibido, como debemos actuar en general para ser cada día mejores ciudadanos.

Sin embargo es responsabilidad de cada persona conducirse en la vida como creamos que es lo correcto, tomando en consideración lo que hemos

aprendido a lo largo de nuestras vidas, por lo que una persona debe ser responsable de sus propios actos y no culpar del todo al sistema gubernamental en turno, y de ninguna manera con esto se pretende justificar al gobierno de las innumerables prácticas corruptas que se realizan a todos los niveles.

Se puede decir que el fenómeno de la corrupción, es también producto en gran medida, de un marco normativo muy extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que ha creado auténticas redes que impiden la creatividad y la productividad de las instituciones y las personas.

Por otra parte, la corrupción ha sido el resultado de inercias y costumbres poco saludables en la operación cotidiana, que son factores que se han combinado de manera negativa y causan enormes daños al país.

Si bien es difícil cuantificar el tamaño del problema, ya que no se han hecho estudios sistemáticos de la corrupción en México, se cuenta con algunos indicadores que son marco de referencia para dimensionarlo.

El Banco Mundial estima que la corrupción representa el 9% del PIB nacional<sup>62</sup>, además de haber una fundada percepción en la opinión pública de que existe corrupción y que ésta genera ineficiencias en la actividad pública y servicios de baja calidad; por lo que se trata de un fenómeno de magnitud importante.

En virtud de lo anterior el Gobierno del expresidente Vicente Fox se dio a la tarea de enfrentar rezagos producto de una administración pública en mucho autocomplaciente como consecuencia de la falta de un verdadero ejercicio democrático. Estos rezagos iban desde las propias estructuras administrativas hasta otros de carácter tecnológico, y muchos, de especial importancia, vinculados con la profesionalización de los servidores públicos y la forma de ejercer su servicio.

---

<sup>62</sup> Ibidem p. 15

Sin duda, un eje fundamental en la nueva visión y misión de la Secretaría de la Función Pública se encontraba en la agenda del Buen Gobierno, instrumento rector del cambio institucional y de su innovación, en la que las líneas de acción Gobierno honesto y transparente, trataron de transformar los paradigmas que se tenían en la materia.<sup>63</sup>

Se puede decir que la Secretaría de la Función Pública se creó como responsable, en primera instancia y con base en la ley, de la honestidad y la transparencia en la gestión pública, la cual trabaja en líneas transversales con todas las dependencias del Gobierno Federal, para la prevención de actos de corrupción y al mismo tiempo llevar a cabo un proceso de concientización en los servidores públicos y en la ciudadanía, por lo que se propuso a requerir servidores públicos mejores capacitados y con un alto profesionalismo ético, a la vez de estructuras administrativas modernas, competitivas, de calidad y que simplificaran tanto la gestión como la participación ciudadana, para que en su conjunto fuesen transparentes.

La honestidad es muy importante, ya que lleva la transparencia y a la difusión fidedigna de la información. Los controles son indispensables para asegurar el adecuado ejercicio de los recursos públicos, y la sanción convertirse, con el tiempo, en un verdadero caso de excepción.

La Secretaría de la Función Pública, acorde con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, asumió la responsabilidad de contribuir a modificar la gestión pública para adaptarla a criterios institucionales y de eficiencia, en vez de a criterios de tipo político, puesto que la gobernabilidad democrática también conlleva sus propios requerimientos. Esto quiere decir que, a la par de dar cohesión al Estado desde una dinámica

---

<sup>63</sup> Op. cit. 56

distinta, que incluya también nuevas maneras de hacer política, es necesario modernizar las estructuras administrativas.

De esta forma, la capacidad de respuesta del Gobierno es considerada hoy un factor determinante en la valoración de los servicios públicos para los usuarios, clientes o ciudadanos, entre los que, además, se encuentran también personas físicas o morales del exterior, usuarias de tales servicios a causa de la globalización. De ahí que el proceso de mejora gubernamental de torne también en un factor competitivo.

La Secretaría de la Función Pública ha puesto al ciudadano en el centro de su atención debido a que la relación del Estado con la sociedad está siendo redefinida. Al no perder de vista al ciudadano, la eficiencia, la honestidad y la transparencia se vuelven inherentes a la gestión pública.<sup>64</sup>

Para ello el Gobierno de Fox considero necesario implementar procesos de reingeniería en muchas instituciones del sector público, así como insistir en la medición de resultados y la aplicación de normas de calidad como ISO 9000,<sup>65</sup> que evalúen externamente los servicios que prestan las instituciones gubernamentales.

Se dice que la actividad del Gobierno durante el sexenio de Fox estaba abierta a cualquier revisión por parte de las oficinas externas y los ciudadanos, lo que aumentaba la responsabilidad de los servidores públicos en todos los niveles y cuya finalidad principal era generar la mayor transparencia posible durante su Gobierno.

Una de las finalidades del fortalecimiento de la relación con la ciudadanía, era proporcionar nuevas fuentes de información acerca de las necesidades de la

---

<sup>64</sup> Ibidem p. 34

<sup>65</sup> Idem

misma, y de esta forma contribuir a desarrollar la confianza del público en el Gobierno, tratando de esta forma elevar la calidad de la democracia y fortaleciendo la capacidad cívica.

La relación con la ciudadanía debe estar estrechamente vinculada con los procesos para aportarle información sobre leyes, políticas públicas e instituciones, así como para darle certeza en la transparencia y el acceso a través del gobierno electrónico.

Conciente de esa necesidad la Secretaría de la Función Pública, trabaja para concretar la visión de un Estado que genere organizaciones centradas en los usuarios o ciudadanos más que en sí mismas, con procesos gerenciales participativos, enfocados a los resultados, con mecanismos de supervisión y controles de dichos procesos, en los que existan constantes políticas de motivación para los funcionarios a través de una legislación y técnicas de gestión neutrales, como toma de decisiones despolitizadas y un estricto apego a la cultura de la legalidad.<sup>66</sup>

## **2.2 MARCO JURÍDICO NORMATIVO DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Ante los retos que se planteó la Administración Pública Federal 2000-2006 para lograr un control interno que cumpliera con la visión de la Secretaría de la Función Pública para prevenir y sancionar conductas ilícitas de los servidores públicos; propiciar la transparencia, la rendición de cuentas, la profesionalización y el desarrollo del servicio público, así como para lograr una adecuada administración del patrimonio inmobiliario federal, fue necesario realizar un profundo análisis de la pertinencia del marco jurídico vigente en el año 2000, que

---

<sup>66</sup> Ibidem p. 35

regulaba las funciones de la otrora Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.<sup>67</sup>

Este análisis jurídico resultó sumamente relevante, ya que el ejercicio de las atribuciones de toda autoridad administrativa debe regirse por las leyes de la materia, por lo que no basta que un programa de gobierno tenga objetivos que cumplir y responsables de su ejecución. Es preciso que dichas acciones se traduzcan en facultades propias de la función administrativa y que su ejercicio, por ende, se sustente debidamente en la ley, tal y como lo ordena el artículo 16 de la Constitución.<sup>68</sup>

En un orden constitucional como el mexicano, el derecho regula y determina, a través de una distribución de competencias, la actividad del Estado y la de los órganos que lo conforman, encauzando sus funciones, la forma en que éstas deben ejercerse, tutelando en todo momento el orden público y el respeto a los derechos de la sociedad en su conjunto.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación desarrolló sus actividades con base en una serie de facultades y mecanismos de operación que propiciaron que la sociedad en general la identificara en forma exclusiva como un organismo fiscalizador y ejecutor de sanciones administrativas.<sup>69</sup>

Este concepto fue ampliamente superado en la planeación de las actividades contenidas en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo administrativo 2001-2006. La finalidad de este programa era hacer congruentes las acciones de la Secretaría con los grandes objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>70</sup>

---

<sup>67</sup> Ibidem p. 123

<sup>68</sup> Idem

<sup>69</sup> Ibidem p. 124

<sup>70</sup> Idem

Asimismo se desarrollaron nuevas líneas de acción enfocadas a promover la eficiencia del servidor público, fortalecer los sistemas de control gubernamental y establecer políticas de Buen Gobierno; tales funciones se consolidaron y ubicaron como ámbito de competencia de la Secretaría de la Función Pública a la luz de la publicación, en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril del 2003, del decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre ellas el artículo 37, que redefine a las funciones y responsabilidades de la Secretaría de la Función Pública en sustitución de la anterior Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.<sup>71</sup>

En ese tenor, el análisis de las leyes que daban sustento a la Secretaría de la Función Pública arrojó la necesidad de modificar el marco legal como una vía para realizar el cambio en el combate a la corrupción, brindar transparencia a la gestión gubernamental y a la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Entre las innovaciones del marco jurídico que da competencia a la Secretaría de la Función Pública destacan la transparencia y la rendición de cuentas, las responsabilidades de los servidores públicos, la profesionalización de los servidores públicos, la administración del patrimonio federal y el desarrollo administrativo, y la organización de la Secretaría.<sup>72</sup>

Por otra parte, el conjunto de cambios normativos plasmados en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado el 12 de diciembre del 2003 en el Diario Oficial de la Federación, permite regular las atribuciones conferidas a la Secretaría de la Función Pública con motivo de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como el conjunto de tareas establecidas en el Programa Nacional de

---

<sup>71</sup> Idem

<sup>72</sup> Idem

Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (Diario Oficial de la Federación, 22 de abril del 2002).

Estos instrumentos regulatorios establecen, junto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; La Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, y la Ley General de Bienes Nacionales, el marco institucional y organizacional por el que la Secretaría de la Función Pública tiene un rol imprescindible en las políticas de Estado en materia de desempeño y transparencia gubernamental.<sup>73</sup>

### **2.3 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SFP**

Como cualquier dependencia del Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública requiere un Reglamento Interior que regule su organización y funcionamiento internos. Este instrumento jurídico es expedido por el Presidente de la República con el propósito de precisar las atribuciones que le corresponden conforme a lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como distribuir el ejercicio de esas facultades entre las diferentes unidades administrativas de la Secretaría y determinar el alcance de aquellas que competen a los servidores públicos que en el propio reglamento se señalan.<sup>74</sup>

En el sexenio de Fox se realizaron modificaciones al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, por un lado con la finalidad de determinar las nuevas atribuciones que le fueron conferidas en la Ley Orgánica de la

---

<sup>73</sup> Ibidem p. 125

<sup>74</sup> Ibidem p. 126

Administración Pública Federal y en otros ordenamientos legales y por otra parte por la necesidad de adecuar la estructura orgánica funcional y operativa de la Secretaría al modelo de gobernabilidad que el sexenio pasado se propuso para alcanzar un buen gobierno que costara menos, con más calidad, profesional, digital, honesto y transparente, en el que los particulares contaran con normas y trámites más claros y simplificados.

Al inicio de la administración pasada, y ante los reclamos de la ciudadanía para combatir de manera más eficaz la corrupción, se estimó necesario establecer mejores sistemas de control, que no sólo estuvieran dedicados a descubrir irregularidades y verificar el cumplimiento de la normatividad, sino también para prevenir prácticas de corrupción y detectar las áreas de gobierno susceptibles de incurrir en ellas, ya que estas acciones eran elementales para atacar la problemática desde su origen.<sup>75</sup>

En este contexto, el 16 de julio de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública en el que se estableció la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control como unidad administrativa responsable de coordinar el desarrollo de las actividades a cargo de los órganos de vigilancia y control de las dependencias y entidades (esto es, de controles internos, delegados y comisionarios públicos designados en las dependencias y entidades en la Administración Pública Federal), así como evaluar su desempeño en razón de las políticas establecidas para la prevención y el combate a la corrupción, y contribuir al cumplimiento de las metas, objetivos y responsabilidades de las dependencias en las que participan.<sup>76</sup>

A partir de este nuevo enfoque, el 29 de noviembre del 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reformas al Reglamento Interior de la Secretaría, en el cual se establece la Subsecretaría de Desarrollo y

---

<sup>75</sup> Idem

<sup>76</sup> Ibidem p. 127

Simplificación Administrativa, responsable, entre otras acciones, de aplicar en toda la Administración Pública Federal del sexenio pasado, mecanismos que favorecieran la desregulación normativa gubernamental, incorporar prácticas que promovieran la simplificación administrativa, así como promover la creación de una base de datos de fácil acceso a la ciudadanía sobre la normatividad vigente que tenga impacto en las actividades de los particulares (normateca).<sup>77</sup>

Con igual propósito, el Reglamento Interior de la Secretaría, publicado el 12 de diciembre de 2003, prevé el establecimiento de un área de auditoría de control y evaluación y apoyo al gobierno dentro de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, encargada entre otras cuestiones, de impulsar y dar seguimiento a programas de desarrollo administrativo integral, así como de promover acciones en materia de mejora regulatoria interna, de profesionalización del servicio público y de incremento de la productividad.<sup>78</sup>

Adicionalmente, y con el fin de evitar que las conductas irregulares de los servidores públicos, así como de los licitantes, proveedores y contratistas del sector público queden impunes, y se afecte la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas, se efectuaron reformas al reglamento interior. Estas reformas tuvieron el objetivo de prever específicamente la existencia de unidades administrativas que emiten actos de autoridad, así como precisar sus atribuciones, con lo que se impide que sus resoluciones sean anuladas por los tribunales. Al mismo tiempo se garantiza una adecuada aplicación a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

---

<sup>77</sup> Idem

<sup>78</sup> Idem

Como resultado de las reformas jurídicas efectuadas en el 2002 y 2003 la Secretaría de la Función Pública cambió a su actual denominación y adquirió nuevas atribuciones que quedaron plasmadas en el Reglamento Interior vigente.<sup>79</sup>

Hay que subrayar que el cambio de denominación de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública no implicó que las atribuciones de la dependencia se hubieran disminuido; por el contrario, además de los asuntos que le correspondía conocer en materia de fiscalización y vigilancia de ejercicio del gasto público y de la gestión gubernamental, responsabilidades de los servidores públicos, adquisiciones, servicios y obras públicas, desarrollo administrativo y bienes nacionales, se le concedieron las siguientes facultades:

- Dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, así como para aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones.
- Llevar el registro del personal civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y determinar la procedencia general de la compatibilidad para el desempeño de dos o más cargos, empleos o comisiones.
- Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico en la Administración Pública Federal.

Las modificaciones realizadas al marco jurídico que regula las actividades de la Secretaría de la Función Pública, según el gobierno de Fox significó un cambio estructural de gran trascendencia que tendía a establecer un renovado y evolucionado sistema de control público, con un énfasis preventivo, pero sin hacer un lado las funciones de verificación y de sanción administrativa cuando existen

---

<sup>79</sup> Idem

conductas indebidas de los servidores públicos. Con esto se propicia, además, que el propio sistema cuente con una significativa participación ciudadana.<sup>80</sup>

Este sistema de control sustentado en la ley, según la administración pasada, facilita las acciones de gobierno para reducir las prácticas de corrupción, transparentar la actividad de la Administración Pública Federal y hacer más eficiente su operación, con lo cual permitiría ofrecer resultados favorables en la sociedad.

De igual manera, la aplicación del nuevo esquema según permite vincular el control a cargo de la Secretaría de la Función Pública al desempeño propio de las instituciones, para apoyar su adecuado funcionamiento en lo particular, y de la Administración Pública Federal en su conjunto.

## **2.4 ENFOQUE DE LA ATRIBUCIÓN SANCIONADORA DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Desde el inicio de la administración de Fox, en el Plan Nacional de Desarrollo se fijó la estrategia de transformar la labor de los órganos internos de control en las dependencias y entidades, con el objetivo de dotarlos de un enfoque preventivo que centre su atención en el análisis y la mejora de los controles internos, en dar atención a las quejas y denuncias ciudadanas y en llevar a cabo auditorias dirigidas a los aspectos sustantivos de la actividad pública.<sup>81</sup>

En ese sentido, la Secretaría de la Función Pública elaboró un diagnóstico del régimen legal que prevalece en materia de investigación y determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, imposición de

---

<sup>80</sup> Ibidem p. 128

<sup>81</sup> Ibidem p. 129

sanciones y medios de impugnación de las mismas, advirtiéndose una alta concentración de funciones en una sola autoridad: la propia Secretaría y los OIC.<sup>82</sup> En el esquema actual, la acción disciplinaria a cargo de la Secretaría tiene como precedente inmediato la realización de auditorías o la atención e investigación de quejas y denuncias, las cuales le informan de la comisión de irregularidades a cargo de los servidores públicos y le dan la posibilidad de iniciar el procedimiento disciplinario para determinar, en su caso, las responsabilidades administrativas e imponer las sanciones, e incluso reconocer y resolver sobre las impugnaciones que se hacen valer a través del recurso de revocación.<sup>83</sup>

Tal situación ha motivado opiniones que señalan la existencia de inequidad, desequilibrio procesal y falta de objetividad por la concentración de facultades de fiscalización y verificación, sustanciación del procedimiento disciplinario e imposición de sanciones. Por ello, el gobierno de Fox propuso en diciembre del 2003, ante el Senado de la República, un nuevo esquema jurídico en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, cuya finalidad era distribuir entre distintas autoridades competencias que hoy tiene la Secretaría de la Función Pública.<sup>84</sup>

El proyecto planteaba que la autoridad que investiga o audita no sea la misma que sancione. Así, los órganos internos de control o las áreas centrales de la Secretaría de la Función Pública seguirían integrando quejas y denuncias, realizando operativos de verificación o auditorías, pero carecerían de atribuciones para sancionar.

La etapa de investigación sería competencia de la Secretaría de la Función Pública, a través de una unidad administrativa distinta de los órganos internos de control de las autoridades centrales que realizaran auditorías. Ésta concluiría, en su caso, con acusación mediante un “pliego de cargo” ante una de las autoridades

---

<sup>82</sup> Idem

<sup>83</sup> Idem

<sup>84</sup> Idem

facultadas para sancionar:<sup>85</sup> el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que podría imponer sanciones de destitución, inhabilitación y económicas, o las Comisiones de responsabilidad profesional, que están por integrarse en cada dependencia o entidad de la APF y en la PGR, mismas que desahogarían procedimientos sumarios con facultades para imponer sanciones menores, como la amonestación o la suspensión.<sup>86</sup>

Las resoluciones de las Comisiones o del tribunal se registrarían por el principio de definitividad para la APF; es decir que, por regla general, éstas no podrían impugnarse por la Secretaría de la Función Pública, en tanto que el servidor público si podría impugnarlas en el juicio de amparo.

Con este esquema se pretendía dar una mayor equidad en el proceso disciplinario, ya que habría una parte acusadora, una defensora y un juez. También al ser autoridades diferentes las que revisan y las que sancionan se daría una mejor oportunidad para actuar con mayor objetividad e imparcialidad.

Al distribuirse las competencias para conocer de las diversas etapas del procedimiento de responsabilidades de los servidores públicos se estaría en posibilidad de mejorar la atención de la actividad pública encomendada, mediante la especialización, lo cual redundaría en un mejor desarrollo del quehacer gubernamental.<sup>87</sup>

La iniciativa presidencial incluyó una propuesta de reforma constitucional, cuya finalidad era establecer expresamente la facultad de los tribunales de lo contencioso administrativo para sustanciar el procedimiento disciplinario y, en su caso, imponer sanciones administrativas.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Ibidem p. 129

<sup>86</sup> Idem

<sup>87</sup> Idem

<sup>88</sup> Idem

Se propuso también la expedición de una Ley Federal de Justicia administrativa de los Servidores Públicos para que en ella se contengan aspectos adjetivos del procedimiento disciplinario, retomando algunas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que serían derogadas, pues se pretendió que esta última contemplara únicamente aspectos sustantivos, con excepción a lo relativo a la situación patrimonial de los servidores públicos.<sup>89</sup>

Se revisaron también las posibles implicaciones de la iniciativa con instrumentos jurídicos internacionales signados por México. Por lo que se arribó a la conclusión de que la reforma propuesta guardaba congruencia con la Convención Interamericana contra la corrupción adoptada por México, en su carácter de estado miembro de la Organización de Estados Americanos, y ratificada el 27 de mayo de 1997.<sup>90</sup>

En resumen, los beneficios que se reportaron con la iniciativa son:

- El logro de una mayor equidad en la procuración e impartición de la justicia administrativa, a través de la distribución de competencias entre distintas autoridades, así como de un proceso administrativo disciplinario que se vería fortalecido al dotársele de los elementos jurídicos que permitan que éste se lleve a cabo con criterios de independencia, imparcialidad y equilibrio procesal.
- La autonomía funcional y operativa entre las autoridades competentes en la materia, alcanzando con ello independencia y especialización entre las autoridades que fiscalizan, las que revisan y las que sancionan.
- La mejora de la gestión pública, lo que conllevaría a dar transparencia al ejercicio de la actividad en la Administración Pública Federal, así como el

---

<sup>89</sup> Idem

<sup>90</sup> Ibidem p. 132

aprovechamiento de los recursos presupuestales existentes, sin necesidad de que se incremente el gasto público federal.

## **2.5 COMPROMISO CON LA SOCIEDAD PARA TENER ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN INCONFORMIDADES**

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en junio de 2003, se dispuso que las diversas secretarías de estado y dependencias pusieran al alcance de nosotros los ciudadanos la información generada con motivo de la gestión pública, excepto aquella que fuera de carácter confidencial o clasificada como reservada. El artículo 7° de esta ley señala la obligación de publicar por la vía más idónea la estructura orgánica de la dependencia, sus facultades, el directorio de servidores públicos, la remuneración de los puestos y servicios que ofrecen, entre otros.<sup>91</sup>

En 2004 se renovó la página destinada a ofrecer información sobre las inconformidades en el sitio de Internet de la Secretaría de la Función Pública.<sup>92</sup>

Para facilitar la búsqueda de la información, la página se divide en tres secciones denominadas: *Quiénes somos*, *Portal del Usuario* y *Nuestro trabajo*, esto con la finalidad de brindar un acceso ágil, eficiente y práctico a los usuarios.<sup>93</sup>

Para cumplir las obligaciones estipuladas en la ley, también se incluye información actualizada del titular de área, atribuciones, organigrama, directorio y remuneraciones, entre otros. En la página de la Dirección General de

---

<sup>91</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación 11 de junio 2002, última reforma publicada en el DOF 06 de junio del 2006, <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>

<sup>92</sup> Ibidem p. 136

<sup>93</sup> Secretaría de la Función Pública, <http://www.funcionpublica.gob.mx/>

Inconformidades se incluyó una liga para que los usuarios puedan obtener una relación mensual de inconformidades recibidas, quejas resueltas, tiempo promedio de resolución a las mismas, un análisis mensual del tiempo promedio de resolución en los órganos internos de control con mayor número de quejas, el número de inconformidades por entidad federativa cuando los estados y municipios emplean recursos federales y datos relevantes sobre las compras gubernamentales.

En el campo de la informática jurídica se incorporaron rubros tales como normatividad de la materia (legislación, reglamentos, acuerdos, lineamientos y circulares) y jurisprudencia aplicable a la resolución de inconformidades (consulta ligada a la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

Por otra parte, los apartados de síntesis de resoluciones y criterios de resolución siguen vigentes, pero se clasificaron temáticamente para agilizar la búsqueda al usuario. Finalmente, se incorpora una guía para presentar inconformidades, además de señalar los medios con los que cuenta la persona inconforme para impugnar las resoluciones a dicha instancia.<sup>94</sup>

## **2.6 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Una de las tareas gubernamentales más importantes en el sexenio pasado era garantizar que en el funcionamiento de la sociedad prevalecieran los valores de seguridad y justicia y, asimismo, que todos y cada uno de sus actos se rigieran por la transparencia y la responsabilidad.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Ibidem p. 137

<sup>95</sup> Ibidem p. 145

Al inicio del sexenio de Fox, esta demanda social implicó la necesidad de tomar medidas urgentes para combatir la corrupción administrativa, entendida como el conjunto de actos que implican violaciones a la ley y abusos que comete un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en beneficio propio o de terceros. En este tenor, resultó indispensable realizar un diagnóstico de la situación de nuestro país en este rubro y tejer un plan integral de acción para superarla. Como resultado, dentro de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Ejecutivo Federal expidió el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.<sup>96</sup>

Dicho programa constituye la manifestación del compromiso del Gobierno de Fox, para prevenir los actos de corrupción mediante una ética de servicio, de programas, sistemas y procedimientos transparentes y sencillos, y de personal con capacitación para el ejercicio de la función pública, medidas que en todo momento deben ir acompañadas de la sanción a los servidores públicos que incurran en conductas irregulares, pero siempre dentro del marco legal que rige la actuación de la autoridad.<sup>97</sup>

Para la consecución de los objetivos propuestos en el programa, fue necesario que éste fuera una secuencia congruente entre objetivos, estrategias y metas, con la definición de los responsables de su ejecución, el adecuado aprovechamiento de recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, y, por supuesto, la simplificación y actualización de normas y regulaciones relativas al funcionamiento de la gestión pública.<sup>98</sup>

Precisamente por este contexto se detectó la necesidad de revisar el régimen de las responsabilidades administrativas en el servicio público, con el objetivo de contar con una nueva ley que permitiera establecer en un solo

---

<sup>96</sup> Ibidem p. 146

<sup>97</sup> Idem

<sup>98</sup> Idem

ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en aras de regular de manera integral las obligaciones que éstos tienen en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones; contar con los medios necesarios para reforzar las acciones de prevención de conductas irregulares por parte de los servidores públicos, mediante el establecimiento de normas que permitieran el desarrollo y la aplicación de valores éticos en la función pública y, en consecuencia, mejorar la gestión gubernamental; dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos para aplicar la ley de manera más eficiente en aquéllos casos en que resulta necesaria la imposición de sanciones administrativas.<sup>99</sup>

Así, a través de un trabajo coordinado entre el Ejecutivo Federal y la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN) en la Cámara de Diputados, éste partido presentó, el 5 de abril del 2001, ante el Congreso de la Unión la iniciativa para una nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que fue aprobada el 14 de diciembre del mismo año y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002.<sup>100</sup>

Esta ley establece las reglas bajo las cuales los servidores públicos de la Federación deben de desempeñar su empleo, cargo o comisión, así como las sanciones a las que podrán hacerse acreedores por los actos u omisiones en que incurran con motivo de su desempeño; lo anterior tiene por objeto mantener vigentes los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, tal y como lo dispone el artículo 113 constitucional.<sup>101</sup> La ley señala quienes son los servidores públicos sujetos a responsabilidad administrativa, cuál es el procedimiento para aplicación de sanciones y cuáles son las autoridades competentes para aplicarlas.

---

<sup>99</sup> Ibidem p. 147

<sup>100</sup> Idem

<sup>101</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF 18 de junio del 2008, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

A diferencia de la Ley anterior que incluía disposiciones sobre responsabilidad administrativa, responsabilidad política y responsabilidad penal, la ley vigente regula exclusivamente la materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, por lo que las dos últimas quedaron fuera de su ámbito de aplicación, esto es consecuente por lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución, el cual señala el contenido que deben tener las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pero no prevé la inclusión de disposiciones relacionadas con el juicio político o con la declaración de procedencia, que corresponden a la responsabilidad política y a la responsabilidad penal, respectivamente.

El cambio en la ley es de particular importancia, pues las responsabilidades política, penal y administrativa son independientes entre sí, en virtud de que los sujetos, obligaciones, sanciones aplicables, autoridades y procedimientos a seguir para la imposición de sanciones derivadas de aquéllas son completamente distintos unos de otros, por lo que no existía razón alguna para que las tres materias fueran reguladas por una sola ley. Con la exclusión de la regulación sobre las responsabilidades política y penal, se puso fin a ciertas confusiones, siendo la más importante aquella que se originó respecto de cuál era el ordenamiento supletorio que debía aplicarse cuando en la propia ley no hubiera una disposición específica para algún aspecto relativo al procedimiento de responsabilidades administrativas.<sup>102</sup>

Con este propósito, la ley actual establece de manera expresa que en todas las cuestiones relativas al procedimiento de responsabilidad administrativa y registro patrimonial de los servidores públicos, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que permite a las autoridades encargadas de aplicar la ley tener la

---

<sup>102</sup> Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 6 de abril de 2001, p.5

certeza jurídica en el desarrollo del procedimiento administrativo de responsabilidades.

Como autoridades competentes para los efectos señalados se precisaron al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los tribunales agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, así como los controles internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control del Poder Ejecutivo Federal.<sup>103</sup>

La ley establece nuevas obligaciones para los servidores públicos que orientan su actuación en situaciones concretas, tales como rendir cuentas en el ejercicio de la función pública; no adquirir inmuebles cuando se tenga información privilegiada en relación con los mismos; no aprovechar su situación como servidor público en beneficio propio. Estas disposiciones trataron de propiciar mayor transparencia en la gestión pública y en la definición de reglas éticas en la Administración Pública Federal.

Hay que subrayar que la ley actual, a diferencia de la anterior, define el concepto del conflicto de intereses en la función pública, previendo que éste se presenta cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público pueden afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión. Asimismo, dispone que para evitar incurrir en conflicto de intereses, el servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión, debe, hasta un año después de haber concluido aquél, abstenerse de aprovechar su influencia u obtener alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba para sí o para los terceros que señalan la ley, así como abstenerse de usar en provecho propio o de terceros la información o documentación a la que haya tenido acceso con motivo de su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Op. cit. 56

<sup>104</sup> Op. cit. 104

La ley presenta, además, las innovaciones jurídicas siguientes:

- Establece que será considerado como reincidente el servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna obligación en el servicio público incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras.
- Reduce la discrecionalidad de las autoridades para la imposición de sanciones administrativas, al prever expresamente los incumplimientos de obligaciones en el servicio público que dan lugar a la comisión de infracciones graves, cuyas sanciones deben ser la inhabilitación temporal para el desempeño de empleos, cargos o comisiones en el servicio público y la destitución del puesto.
- Regula la imposición de sanciones económicas en congruencia con lo dispuesto por el artículo 113 constitucional y conforme a criterios del Poder Judicial, de tal manera que las sanciones procederán cuando se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, y pueden ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenido, o de los daños o perjuicios causados, pero nunca menos o igual al monto de ellos.
- Se establecen excepciones al secreto bancario, al facultar a la Secretaría de la Función Pública para solicitar información de cualquier tipo, incluso bancaria, relacionadas con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubenarios y dependientes económicos directos, al investigar su evolución patrimonial.
- La ley impide que cuando se trate de infracciones graves, o en casos de reincidencia, por la propia naturaleza de la conducta, se suspenda la ejecución de las resoluciones que imponen sanciones administrativas por el hecho de que se presenten recursos jurídicos (de revocación o del juicio de nulidad) para invalidarlas.
- Se prevé que en el desahogo de los procedimientos de responsabilidad administrativa las autoridades puedan solicitar a la Tesorería de la

Federación o, en su caso, a los auxiliares del servicio de tesorería, el embargo precautorio de los bienes de los presuntos responsables, con el propósito de evitar que éstos se puedan colocar en situación de insolvencia y, en consecuencia, evadir su responsabilidad.

- Con el fin de evitar que los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa queden impunes por el simple transcurso del tiempo, la ley amplía los plazos de prescripción de la facultad de las autoridades para imponer sanciones administrativas, de tal manera que actualmente es de cinco años para infracciones graves y de tres para las que no lo sean.
- Establece las bases para que los servidores públicos puedan presentar sus declaraciones de situación patrimonial a través de medios magnéticos o de comunicación electrónica, y faculta a la Secretaría de la Función Pública para encargarse del sistema de certificación de medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos, así como para llevar el control de dichos medios.
- Crea un registro de servidores públicos que en el ámbito federal del gobierno lleva a la Secretaría de la Función Pública, a través del cual se pueden conocer los datos curriculares de quienes están obligados a presentar declaración de situación patrimonial, sus funciones, ingresos y reconocimientos con motivo de sus empleos, cargos o comisiones, así como la información relativa a la situación patrimonial, cuando se cuente para ello con la autorización previa y específica del servidor público de que se trate. El registro también incluye, si es el caso, los procedimientos administrativos seguidos en su contra y las sanciones que les hubieren sido impuestas. De esta forma, la ciudadanía conoce las características y los méritos de las personas obligadas a presentarles servicios, conforme a su ámbito de competencia.
- Se faculta expresamente a la Secretaría de la Función Pública para que, en el ámbito federal del Poder Ejecutivo Federal, pueda investigar o auditar la evolución patrimonial de los servidores públicos.

- Se establece que, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Función Pública emita un código de ética cuyas reglas claras permitan orientar la actuación de los servidores públicos en situaciones específicas que se le presenten. Dicho código fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio del 2002 y presenta una disposición de carácter preventivo para encauzar el ejercicio de la función pública al estricto cumplimiento de la ley.<sup>105</sup>

Cabe destacar que la Secretaría de la Función Pública ha promovido que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal expidan códigos de conducta específicos que delimiten la actuación que deben observar sus respectivos servidores públicos, atendiendo a las funciones y actividades propias de cada institución.

En este contexto, la Secretaría de la Función Pública, a través de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de los órganos internos de control, ha tramitado y resuelto la imposición de sanciones administrativas de algunos servidores públicos que así lo ameriten.

## **2.7 LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

En los últimos años el proceso de globalización ha obligado a los Estados a asumir con mayor responsabilidad su misión de satisfacer los intereses colectivos ante los retos que implica la apertura de mejores oportunidades de progreso y desarrollo en los diversos ámbitos. Frente a esta realidad, surge la necesidad de que la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública Federal sean accesibles, modernos y eficientes para contribuir al incremento de la productividad

---

<sup>105</sup> Op. cit. 56

y el desarrollo integral del país, a fin de recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones públicas.

Es un hecho que si bien muchos servidores públicos desempeñan sus funciones con plena convicción y se apegan a los criterios de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, la falta de reconocimiento a su desempeño, así como la carencia de medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa, aunado a la inseguridad de la permanencia de su puesto ante cualquier cambio de superior jerárquico o de gobierno, propician que en algunos casos no se conduzcan con la debida observancia de los principios mencionados, lo que conduce evidentemente a la práctica de actos de corrupción.

En este contexto, y no obstante los intentos realizados en gobiernos anteriores, fue hasta la administración de Fox cuando se logró la conjunción de las condiciones necesarias para expedir una ley sobre el servicio profesional de los servidores públicos, proveniente del Poder Legislativo y consensuada por todos los partidos políticos.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias federales, excluyendo de su aplicación a las entidades paraestatales (organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos), con el propósito de no interferir en la autonomía de gestión con que cuentan y atendiendo a que las mismas tienen personalidad jurídica propia y regímenes de diversa naturaleza que regulan de manera específica la relación de ellas con sus servidores públicos.<sup>106</sup>

Los principios que rigen el Sistema de Servicio Profesional de Carrera son: la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad y la

---

<sup>106</sup> Ibidem p. 152

competencia por mérito, que son garantía de que las actividades del gobierno se realicen de manera profesional y, por tanto, que generen resultados positivos en el ejercicio de la función pública.

Independientemente de los requisitos establecidos para ingresar al sistema, queda prohibida la discriminación de los aspirantes por su género, edad, capacidades diferentes, condición de salud, religión, estado civil, origen étnico o condición social.

La ley precisa cuáles son los derechos y las obligaciones de los servidores públicos para lograr estabilidad y permanencia en el servicio público, garantizando con ello que no podrán ser despedidos de manera injustificada de sus empleos.

Las causas de separación que la ley menciona son las siguientes: a) renuncia formulada por el servidor público; b) defunción; c) sentencia ejecutoriada (definitiva) que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad; d) incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que la Ley del Servicio Público de Carrera le impone; e) hacerse acreedor de sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen su destitución en el puesto o lo inhabiliten para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público; f) no aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y g) cuando el resultado de su evaluación de desempeño sea deficiente.<sup>107</sup>

En la instrumentación, operación y funcionamiento del Sistema del Servicio Profesional de Carrera participan la Secretaría de la Función Pública, como responsable de dirigirlo y coordinarlo, y cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal.

---

<sup>107</sup> Idem

Los órganos encargados de la implantación, operación y evaluación del sistema en el interior de las dependencias son los comités técnicos de profesionalización y selección, así como las direcciones generales de recursos humanos.

Los comités de profesionalización se integran por el oficial mayor de la dependencia o su homólogo, quien preside el comité, por el titular de la Dirección General de Recursos Humanos, quien funge como Secretario Técnico, y un representante de la Secretaría de la Función Pública, estos cuerpos colegiados son las instancias a través de las cuales las dependencias establecen, de acuerdo con las atribuciones, funciones o facultades que les corresponden, las particularidades que debe tener el Servicio Profesional de Carrera en la dependencia de que se trate.

Lo anterior otorga flexibilidad al Servicio Profesional de Carrera para que el sistema responda verdaderamente a las necesidades propias de cada institución.

Por su parte, los comités de selección se integran por el titular de la Dirección General de Recursos Humanos, quien lo preside, un representante de la Secretaría de la Función Pública, que funge como Secretario Técnico, y el superior jerárquico inmediato de la clase vacante que se comete a los procesos de reclutamiento y selección. Estos comités están encargados de llevar a cabo los procesos para el ingreso y la promoción en el sistema.

En el apoyo al sistema, la ley prevé la constitución del Consejo Consultivo, el cual cuenta con atribuciones para opinar sobre los lineamientos, políticas y líneas de acción que aseguren y faciliten el desarrollo del propio sistema; para estudiar y proponer modificaciones al catálogo de puestos y al tabulador, así como para recomendar programas de capacitación y actualización.

La ley esta dirigida a los servidores públicos que ocupan los siguientes puestos: Director General, Director General Adjunto, Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace. El ámbito de aplicación de la ley es la Administración Pública Federal centralizada, que comprende a las secretarías de Estado y los órganos desconcentrados que las integran dependientes de las mismas. De ahí que en la actualidad las posibilidades que ofrece el servicio están dirigidas a 62,000 servidores públicos de un universo de 649,187.<sup>108</sup>

En cuanto a quienes excluye la ley, el sistema no comprende al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, los rangos de Secretarios de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad y cargos homólogos; a los miembros de las Fuerzas Armadas, de sistemas de Seguridad Pública y Seguridad Nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; al personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior, de las ramas médicas, paramédicas y grupos afines; de los gabinetes de apoyo, así como el personal asimilado a un sistema legal de servicio civil de carrera y quienes presten sus servicios mediante contrato sujeto al pago de honorarios. Tampoco el personal sindicalizado está sujeto a la ley; no obstante, sus agremiados pueden participar en los concursos para ocupar los puestos vacantes, siempre y cuando cumplan con los requisitos.<sup>109</sup>

Es importante mencionar que la Ley contempla que el aspirante a ingresar al sistema, o bien los servidores públicos de carrera que participen en los concursos públicos, podrán interponer el recurso de revocación en contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección.

---

<sup>108</sup> Ibidem p. 154

<sup>109</sup> Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, 30 de abril del 2002, pp. 2 y 3.

Para dar mayor certeza a la normatividad a que deben sujetarse las dependencias en la aplicación del sistema, el reglamento correspondiente precisa las disposiciones que la Secretaría de la Función Pública debe emitir.

La emisión de lineamientos administrativos permite orientar la debida instrumentación, operación y funcionamiento del sistema y, conforme a su propio desarrollo y evaluación, realizar las adecuaciones que se requieran sin sujetarse a reglas rígidas que compliquen su constante modernización.

De manera complementaria a la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se modificaron las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y de Planeación. Las reformas y adiciones a dichos ordenamientos tuvieron por objeto consolidar el concepto de función pública y proporcionar las bases legales necesarias para la adecuada operación del Servicio Profesional de Carrera.

Las reformas a los artículos 26, 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se refieren a la actual denominación de la Secretaría de la Función Pública, acorde con las facultades que se le confirieron como encargada de dirigir al Servicio Profesional de Carrera, así como en lo relativo a normar la planeación y administración de personal, básicamente hacia el desarrollo y la profesionalización de los servidores públicos.

Con la adición de un tercer párrafo al artículo 9° de la Ley de Planeación, se establece el Sistema de Evaluación y Compensación por el desempeño, para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal en el logro de sus objetivos y metas, así como para promover la entrega de reconocimientos y estímulos a los servidores públicos destacados.

Las modificaciones a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal precisan que en la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos

de la Federación deben incluirse las previsiones presupuestarias relativas a las percepciones de los servidores públicos (sueldos, prestaciones y estímulos por cumplimiento de metas, recompensas, incentivos o conceptos equivalentes a éstos).

La Ley del Servicio Profesional de Carrera constituye un gran avance para hacer más eficiente la Administración Pública Federal y más atenta al cumplimiento del fin último del servicio público: responder a las demandas de la población, estar más allá de todo cambio político o alternancia partidista, ser capaz de servir profesionalmente a la sociedad, orientarse a la prestación de servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad, que promueva el uso adecuado de los recursos públicos en un esquema de transparencia y que rinda cuentas de su actuación a los ciudadanos.

# CAPÍTULO 3

## CAPÍTULO 3

### 3.1 DIAGNÓSTICO DE LA CORRUPCIÓN

En México, al igual que en muchos países del mundo, existen diversas dificultades para la medición y el diagnóstico de la corrupción, en efecto, las reglas del método científico establecen que para el estudio sistemático de un hecho se requieren variables susceptibles de medición que permitan determinar y explicar su comportamiento y, eventualmente, predecir su dirección o movimiento.

Los hechos de naturaleza social como el crecimiento demográfico, los flujos migratorios o incluso las preferencias electorales, son susceptibles de una descripción y explicación en la medida en que las variables involucradas puedan ser razonablemente registradas por nosotros los investigadores y sujetas a un tratamiento científico de naturaleza predictiva en el que puede determinarse, de manera muy aproximada, su comportamiento futuro.

Al contrario de los fenómenos sociales reseñados, el de la corrupción es producto de una negociación efectuada al margen de las interacciones formales que se llevan a cabo en las instituciones. El juego de complicidades para la obtención de beneficios personales se desarrolla en un escenario subterráneo al que es difícil acceder por observación directa. Estas características hacen que el fenómeno de la corrupción presente, desde el punto de vista metodológico, dificultades considerables para su medición.

Se conoce la existencia de la corrupción porque la denuncia el ciudadano o porque las pesquisas auditoras de los órganos fiscalizadores ponen sobre la mesa irregularidades que, en ocasiones, se hacen del conocimiento de la opinión pública; pero el fenómeno de la corrupción también está oculto porque, naturalmente, nadie reconoce su participación en él.

En efecto, ninguna persona sea autoridad, empresario o ciudadano común y corriente reconocen su participación en prácticas corruptas, todo queda como un fantasma que carcome y vulnera el estado de derecho de todos los ciudadanos y asimismo perjudica el avance de nuestro país, pero raramente se reconoce la participación de los integrantes de la sociedad en la corrupción.

En el caso de México, se ha estigmatizado el carácter corrupto del país producto de un conjunto de prácticas heredadas de la Colonia, continuadas por la tradición liberal y consolidadas a lo largo del siglo XX; sin embargo, pese a tratarse de un hecho plenamente reconocido, no se cuenta aún con los elementos sólidos para su medición. Con todo, el problema de la corrupción y su medición no es un problema local; ningún país podría presumir de contar con una metodología de medición con absolutas credenciales de confiabilidad<sup>110</sup>

### **3.2 MEDICIÓN DE CORRUPCIÓN CON BASE EN OBSERVACIONES Y PERCEPCIONES**

Una de las formas de medir la corrupción, adoptada por algunos académicos, consiste en establecer diversos parámetros a través del número de condenas de servidores públicos en las cortes.<sup>111</sup> Sin embargo, el índice de condenas no es un indicador adecuado de los niveles reales de corrupción, ya que el número de condenas debe ser menor al número de actos corruptos y está más relacionado con la eficiencia del sistema judicial o con prioridades políticas. Los medios de comunicación pueden ser una fuente importante de información, sobre corrupción ya que la naturaleza del quehacer periodístico les permite el acceso a un número importante de informantes. No obstante, utilizar este tipo de

---

<sup>110</sup> Op. cit 59

<sup>111</sup> Idem

información para hacer comparaciones por país y a través del tiempo es problemático, debido a que los medios tienden a dar prioridad a historias espectaculares, y prestan menor atención a las menos notorias pero de mayor frecuencia. Así, se puede concluir que la información obtenida de casos de cortes de justicia, o por vía de los medios es muy poca, pues no constituyen una muestra representativa de las transacciones que impliquen corrupción.<sup>112</sup>

Por causa de las dificultades para obtener información derivada de la observación directa, múltiples investigadores y organizaciones comerciales han optado por emplear encuestas de percepción de corrupción. La información obtenida por estos medios está basada en gran medida, en evaluaciones subjetivas del nivel de corrupción en diversos países. Por lo que la medición de la corrupción por percepciones no necesariamente refleja los niveles reales de corrupción.

A pesar de ello, son este tipo de evaluaciones las que han tenido un mayor uso y aceptación a un nivel internacional.

El índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional es el más conocido de los métodos descritos. Se trata de un índice compuesto, basado en diversas encuestas que reflejan las percepciones de gente de negocios y analistas expertos, residentes y no residentes en el país evaluado. Transparencia Internacional argumenta que la combinación de diversas fuentes es la mayor fortaleza del índice, ya que mejora la confiabilidad y reduce la posibilidad de interpretar erróneamente las respuestas de países individuales. Sin embargo, este índice no distingue las diversas dimensiones de la corrupción. (Como por ejemplo la corrupción política y administrativa) que tienden a producir diferentes impactos económicos. Otra desventaja de este índice es que para aquellos países con niveles intermedios de corrupción, donde se ubica la mayoría, la media condicional, que fija su lugar en una categoría, resulta estadísticamente insignificante y sólo lo

---

<sup>112</sup> Ibidem p. 33

es para los más y los menos corruptos.<sup>113</sup> Además, el índice no rebela los esfuerzos que un gobierno realiza para combatir la corrupción, en efecto, con esta mediada, sólo se puede tener un conocimiento aproximado de la corrupción, siendo imposible su exactitud y desafortunadamente no reconoce ni se mencionan los esfuerzos que en determinado momento realicen los gobiernos para abatirla.

Investigadores del Banco Mundial elaboraron seis índices de gobernabilidad, incluyendo control de corrupción, utilizando un mayor número de encuestas de percepción para una muestra mayor que la de Transparencia Internacional, dando menor valor a los subíndices con un menor grado de intercorrelación y mayor varianza.<sup>114</sup> Además, sus resultados no proporcionan una categoría por considerar que la media condicional no es suficientemente significativa para hacer este tipo de clasificación, pero consideran que sí lo es para comparar los diferentes índices de gobernabilidad de diversos países entre sí. De esta forma desarrollan un modelo estadístico que enfatiza el error de medición en la variable de corrupción.

De acuerdo con Andvig et al., en la búsqueda de evidencia empírica de niveles de corrupción, la tendencia internacional se inclina hacia el empleo de cuestionarios detallados.<sup>115</sup> El Banco mundial es un ejemplo de esta tendencia, con encuestas en las que se pregunta a empresas sobre el nivel de sus gastos en sobornos, sobre si se tratan de sobornar a autoridades y legisladores para que se creen leyes con ventajas, si pagan sobornos para ganar contratos individuales y si los sobornos cumplen sus promesas, etc. La encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial del Tecnológico de Monterrey, es otro ejemplo de este tipo de cuestionarios.

De todo lo anterior, podemos concluir que la medición de los niveles de corrupción resulta muy problemática.

---

<sup>113</sup> Ibidem p. 34

<sup>114</sup> Idem

<sup>115</sup> Andvig, J., Fjeldstad, I. Amundsen, T. Sissener y Soreide T. 2000, "Reserch on Corruption: A Policy oriented survey", Final report, December 2000: Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of Internacional Affairs (NUPI).

La complejidad y la naturaleza subterránea de la corrupción no permiten la observación directa, por lo que se tiene que recurrir a otros métodos como las encuestas de percepción, que es la forma más recurrida y aceptada a nivel internacional. La clasificación del nivel de corrupción por países, sirve para proporcionar una medida general de la incidencia del problema, pero no refleja las acciones que se realizan para combatirla. Este tipo de clasificaciones de países es informativo, ya que proporcionan información sobre si la corrupción es un problema más serio en un país comparado con otros.

### **3.3 TRANSPARENCIA INTERNACIONAL Y TRANSPARENCIA MEXICANA**

Transparencia Internacional (TI), es una organización no gubernamental a escala mundial dedicada a combatir la corrupción, colabora con la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una vasta coalición global.

A través de los capítulos en el mundo y su Secretariado Internacional, Transparencia Internacional, aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto al interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quien corrompe y quien permite ser corrompido.

En el ámbito internacional, TI impulsa campañas para alertar sobre los efectos de la corrupción, promueve la adopción de reformas políticas, el establecimiento de convenciones internacionales sobre la materia; alienta la adhesión a las mismas y luego observa la implementación de dichos acuerdos por parte de los gobiernos y empresas. Asimismo, a nivel nacional, los capítulos de Transparencia Internacional actúan en favor de una mayor transparencia y la materialización del principio de rendición de cuentas. Con este fin, TI vigila el

desempeño de algunas instituciones claves y ejerce presión para la adopción no-partidista de las reformas que sean necesarias.

TI no denuncia casos individuales de corrupción. Entendemos que es una tarea fundamental de los periodistas y de la justicia que tienen acceso a información y medios para procesar estos casos individuales de corrupción. TI orienta sus esfuerzos en una perspectiva de logros sustentables en el largo plazo, privilegiando la prevención y la reforma de los sistemas. Transparencia Mexicana, el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en México, es heredera de esta joven tradición y trabaja en nuestro país desde 1999.<sup>116</sup>

### **3.4 ESFUERZOS PARA MEDIR LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO**

Como se menciona con antelación, la medición de la corrupción resulta problemática por diversas razones, pero es muy necesaria para establecer un marco de referencia que permita despertar conciencia tanto en la población como en las instituciones gubernamentales, así como evaluar la posibilidad de incorporación de nuevas reformas. En el caso específico de nuestro país existen algunos estudios recientes que han permitido dimensionar el fenómeno, identificando problemas específicos que están relacionados con la corrupción.

En primer término se encuentra el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional, que es presentado como una lista de países clasificándolos de acuerdo al valor obtenido, que va de 10 a 0 (a menor valor, mayor nivel de corrupción). Este índice ha sido publicado año con año desde 1995 y, en los resultados de 2002, México se encuentra clasificado en el lugar número

---

<sup>116</sup> Fuente: [http:// www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)

57 de un total de 102 países, con una calificación de 3.6, con una desviación estándar de 0.6 y con posiciones de calificación de 2.5 a 4.9.<sup>117</sup>

Otro estudio importante es la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que realizó Transparencia mexicana. La encuesta fue comisionada a tres empresas y una cuarta se encargó de supervisarlas. La encuesta, levantada durante junio y julio de 2001, comprendió 13,790 entrevistas a nivel nacional, registrando la corrupción existente en 38 servicios públicos proporcionados en los tres niveles de gobierno y por particulares. Con los datos obtenidos, Transparencia Mexicana calculó el Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) a nivel nacional, por entidad federativa y por cada uno de los 38 servicios. El índice utiliza una escala de 0 a 100, en el cual un menor valor implica menos corrupción.<sup>118</sup>

#### FORMULA PARA CALCULAR EL ICBG POR SERVICIO

$$\text{ICBGs} = \frac{\text{Número de veces en las que un servicio se obtuvo con mordida}}{\text{Número total de veces en los que se utilizó el mismo servicio}} \times 100$$

#### FORMULA PARA CALCULAR EL ICBG POR SERVICIO (38 servicios)

$$\text{ICBGg} = \frac{\text{Número de veces en las que se dio mordida en los 38 servicios}}{\text{Número total de veces en los que se utilizaron 38 servicios}} \times 100$$

Fuente: [http:// www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)

De acuerdo con Transparencia Mexicana, el ICBG permite distinguir variaciones en los niveles de corrupción de acuerdo con las características

<sup>117</sup> Op. cit. 59

<sup>118</sup> Op. Cit. 118

demográficas, sociales y económicas de la población. Por ejemplo, paradójicamente encontraron que la incidencia a pagar mordidas es mayor entre jefes de hogar jóvenes y jefes del hogar con escolaridad universitaria.

La encuesta de Corrupción y Buen Gobierno reveló que los hogares que reportan mordidas destinan el 6.9% de su ingreso a este concepto, mientras que para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo estos pagos representan el 13.9 % de su ingreso. Estas cifras confirman implicaciones importantes en el combate a la pobreza y la inequidad, tomando en cuenta que existe evidencia empírica que demuestra que la corrupción tiene efectos negativos en la distribución del ingreso y que aumenta la pobreza.<sup>119</sup>

La encuesta de Transparencia Mexicana registró casi 214 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos con un costo superior a 23,400 millones de pesos anuales destinados al pago de mordidas. Las siguientes cifras muestran algunas de las percepciones de los encuestados en materia de combate a la corrupción.

**En su opinión, ¿acabar con la corrupción en nuestro país es muy posible, posible, poco posible o nada posible?**

El 5.4% contestó que era muy posible

El 33.2% contestó que era posible

El 36.8% contestó que era poco posible

El 24.6% contestó que era nada posible

**¿Acabar con la corrupción en su localidad es muy posible, posible, poco posible o nada posible?**

---

<sup>119</sup> Op. Cit. 59

El 6.3% contestó que era muy posible  
El 38.5% contestó que era posible  
El 33.5% contestó que era poco posible  
El 21.7% contestó que era nada posible

**Y en un estado, ¿la corrupción será mayor, igual o menor?**

El 24.3% contestó que mayor  
El 33.6% contestó que menor  
El 42.1% contestó que igual

**¿Qué tan de acuerdo está usted con la frase, un funcionario puede sacar provecho del puesto, siempre y cuando haga cosas buenas?**

El 7% contestó que ni de acuerdo  
El 40.7% contestó que en desacuerdo  
El 52.3% contestó que de acuerdo

**Dentro de un año, ¿cree usted que la corrupción en nuestro país será mayor, igual o menor?**

El 29.2% contestó que mayor  
El 33.0% contestó que menor  
El 37.8% contestó que igual

Fuente: Transparencia Mexicana

La medición de la corrupción se realiza de forma indirecta, es decir, mediante la detección de sus efectos colaterales, la aceptación o, en su caso, la suposición de prácticas de corrupción por percepción de ciudadanos, empresas y académicos. De esta forma los ejemplos mostrados revelan un interés no sólo de las instancias internacionales, sino también del gobierno y de la sociedad civil mexicana para conocer y analizar el fenómeno de la corrupción, así como de

abatir las causas que la generan. Sin embargo es importante hacer notar que los esfuerzos por medir la corrupción son aún incipientes, por lo que se considera necesario fortalecer los mecanismos de coordinación entre gobierno, sociedad civil e instituciones académicas con el propósito de generar herramientas metodológicas más precisas que coadyuven a la identificación de sus causas y abatimiento.

El tipo de encuestas de diagnóstico reseñadas resultan valiosas ya que sus resultados permiten identificar focos de corrupción en diversas agencias federales, estatales y municipales involucradas en la prestación de servicios públicos. Así con la información cuantitativa y cualitativa proporcionada por este tipo de estudios es posible generar recomendaciones, reformas administrativas y políticas anticorrupción más eficaces y de mayor alcance.

### **3.5 FALTA DE CREDIBILIDAD EN LAS INSTITUCIONES DESDE SEXENIOS PASADOS**

En los últimos sexenios se observaron intentos por recuperar la credibilidad y legitimidad de la Administración Pública. En el sexenio de Miguel de la Madrid, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en razón de su propuesta de Renovación Moral de la Sociedad, además de la descentralización y desconcentración administrativas. Esa lucha contra el problema de pérdida de moralidad, vendría acompañada de un nuevo modelo económico, y su efectividad no fue la suficiente, pues aumentaron las prácticas corruptas mismas que se desconocieron, sin aflicción alguna.

Con Carlos Salinas a raíz de las irregularidades electorales (caída del sistema y el incendio en el Congreso de la Unión donde se guardaban las boletas electorales), caracterizaron al sexenio una serie de acciones en pro de la

recuperación de la legitimidad, entre ellas las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que asignó nuevas funciones a la Secretaría de Hacienda, la autonomía del Banco de México, una propuesta de Reforma del Estado sustentada económicamente en la privatización y desde la perspectiva política del aparato administrativo en un marco innovador de cómo concebir al sistema de iniquidad y corrupción; aunque el resultado fue desastroso, el llamado *error de diciembre*, destaparía la cloaca más corrupta e impune de la tecnocracia gobernante.

En 1994, Ernesto Zedillo incluiría otras modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública, se cambió la estructura del Departamento del Distrito Federal a Gobierno del Distrito Federal convirtiéndolo en una entidad más independiente; la transformación de la Secretaría de la Contraloría General a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, conservando las funciones de inspección y auditoria del ejercicio del gasto público, su congruencia con el presupuesto de egresos, la aplicación y seguimiento del Programa de Modernización de la Administración Pública. Convocaban a una mejoría ante la sombra de la corrupción del sexenio anterior, incluso el encarcelamiento del hermano de Carlos Salinas, fueron sólo intentos fallidos porque se buscó, sólo en supuesto, pero los hechos resultaron irrefutables pues estallaron nuevos escándalos de altos funcionarios que se beneficiaron de manera fraudulenta.

En el año 2000, período de transición democrática a raíz de la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional, por el Partido de Acción Nacional con Vicente Fox Quesada que planteó como ya se señaló en la presente investigación, una serie de transformaciones en la Administración Pública bajo la misma idea de abatir las prácticas ilícitas. La creación de la Secretaría de Seguridad Pública, el cambio de nombre a tres secretarías: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por Secretaría de Economía; Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca por Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural por

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Aunada a la promesa de acabar con la corrupción y castigar a <<grandes corruptos>> del pasado y del presente y por supuesto la creación de la Secretaría de la Función Pública, objeto de estudio de la presente investigación.

El combate a la corrupción se proyectó en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA), mismo que pretende convertir a la Administración Pública Federal en:

“una organización moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población, que: a) promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos; b) combata a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley; c) rinda puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública; d) fomente la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y probidad de los que cumplen sus responsabilidades; y, e) impulse la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental.”<sup>120</sup>

El Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia se lleva a cabo por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam). El fin de estos esfuerzos es terminar, o bien, reducir la corrupción y a su vez las prácticas relacionadas con ella como el soborno, la extorsión, el peculado y clientelismo. Pero en la realidad el tema va más allá, debido a que existe la necesidad de cambiar aspectos estructurales, culturales y éticos. Entre los proyectos más importantes, se contempla el fortalecimiento de los Sistemas de Control Interno en la Administración Pública Federal, el uso de la tecnología para la Transparencia en el Gobierno (compranet, traminet, declaranet, normativanet), sobre prestación de servicios públicos.

---

<sup>120</sup> Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (2001-2006), p.10

La coordinación con estados y municipios para vigilar la transparencia en la transferencia de recursos, la información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos, y la creación de las Contralorías Sociales, la medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad, la incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el Sistema Educativo Nacional, las relaciones institucionales de vinculación para la transparencia y la creación del Consejo Nacional de Transparencia y contra la Corrupción.

En el presente sexenio, a penas han transcurrido dos años, desde que Felipe Calderón asumió la presidencia, sin embargo y lamentablemente, no se han visto cambios notorios en cuanto a las prácticas corruptas de servidores públicos en nuestro país.

### **3.6 INCAPACIDAD DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS**

El creciente asalto por la corrupción a las instituciones públicas, las deteriora marcando efectos negativos para el futuro nacional. La falta de compromiso en los funcionarios de alto nivel y servidores públicos de menor rango constituyen incompetencia en los compromisos del gobierno hacia la sociedad. Entonces, un requisito indispensable es fortalecer las instituciones para recuperar la confianza de la sociedad. Una de las acciones llevadas a cabo por la administración de Vicente Fox en pro del mejoramiento de la forma de trabajo dentro de las instituciones que conforman a la Administración Pública fue la aplicación del “Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental” cuya ejecución correspondía a la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

El propósito del modelo según el documento: *es un modelo de innovación social para la Administración Pública para propiciar un cambio en la misma*. La innovación gubernamental es el movimiento cultural que busca transformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizando todo desde múltiples perspectivas. Los elementos claves son: “1) eliminar áreas y personal de la Administración que se consideren innecesarios; 2) concentrar a todos los servidores públicos en un propósito (focus); 3) está orientado a generar resultados que añadan valor al gobierno y la sociedad y; 4) toma en cuenta el entorno en el que participa, afecta e impacta a la Administración Pública Federal. El focus estratégico es que la innovación del gobierno debe tener como propósito superior, mejorar la capacidad de gobernar para atender los anhelos y expectativas de la sociedad mexicana y recuperar con ello la confianza en sus autoridades.”<sup>121</sup>

La prioridad del modelo era la creación de un Código de Ética para los servidores públicos como base para implementar una política de innovación y calidad, y medio para propiciar la sustitución de paradigma en la Administración Pública, a través del uso intensivo de técnicas como la reingeniería de procesos, la calidad total y la subcontratación de servicios. Al respecto Rafael Martínez señaló: “En este punto, es en el que surgen dudas de cómo conciliar reingeniería de procesos, cuya idea de acuerdo con las experiencias del sector privado tiende a reducir las plantillas, con calidad total que considera que el personal es el recurso más importante, con servicio civil de carrera que privilegia la estabilidad en el empleo.”<sup>122</sup>

Por tanto, se deben considerar los aspectos antes mencionados para evitar posibles fallas o deficiencias en el modelo, sin verdaderas transformaciones en la

---

<sup>121</sup> Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, Documento en Internet página de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, <http://www.secodam.gob.mx>.

<sup>122</sup> Martínez Puón Rafael, Nuevos derroteros de la reforma administrativa en América Latina, ED. Ministerio de Administraciones Públicas-INAP, p.175

actuación de los servidores públicos y funcionarios difícilmente la sociedad se acercará a las instituciones gubernamentales y mucho menos querrá colaborar con ellas. El establecimiento de nuevas formas de trabajo y actitudes logran abrir canales de comunicación para alcanzar fines comunes del gobierno con la sociedad, en la medida que se recuperé la capacidad y la confianza, el mejoramiento tanto de las instituciones públicas como en la sociedad se dará por igual.

El futuro de las instituciones públicas se tornaría ensombrecido, si la solución no es estructural y ética, la sociedad en general, con o sin organización tiene límites de tolerancia, los casos de toma de justicia por mano propia, el aumento de niveles de delincuencia y crimen organizado, es el reflejo de la pérdida de respeto a las normas de convivencia social, pactadas en los reglamentos, leyes y en la misma Constitución. Dicha incapacidad de las instituciones se vuelve una batalla campal y personal (todos contra todos), entonces se olvida el punto de referencia, el interés general o interés público, y se pone en primer lugar las ambiciones de cada uno, de un grupo, la aspiración de las fracciones y hasta de las camarillas con tintes mafiosos. En efecto, sí continúa el reparto del botín, para conservar y prolongar el tiempo de las influencias y ganancias.

Se llegará a una situación de profunda crisis del sistema político vigente en México, que tuvo tiempos de eficacia y de legitimidad y entonces sólo referirá una política esencialmente orientada a expandir intereses concentrados y excluyentes que se prolongará y estallará con renovada fuerza en mayor corrupción e indiferencia al interés general.

### **3.7 LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO CUESTA MILLONES DE DÓLARES AL AÑO**

No es difícil ni sorprendente, el tener noticias muy seguidas de actos de corrupción en nuestro país de diversos servidores públicos, por ejemplo el 13 de agosto del 2008 se publicó en el periódico el Diario, que la corrupción de servidores públicos representa para el país un costo de 60 mil millones de dólares anuales, es decir, cuatro veces los ingresos por exportaciones petroleras y nueve por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), de acuerdo a cifras del Banco Mundial.

Así lo señaló el diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla, quien advirtió que de 2005 a 2007 aumentaron en 82 millones los actos de corrupción en el uso de servicios públicos a nivel federal, estatal y municipal, así como en concesiones y servicios provistos por particulares, al pasar de 115 millones a 197 millones, según el índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Ante esta situación el legislador perredista propuso ampliar las sanciones a los funcionarios que incumplan la obligación de presentar su declaración patrimonial. Y es que señaló que en 2007 los hogares mexicanos pagaron más de 27 mil millones de pesos por sobornos a servicios públicos, lo que representó un ocho por ciento de su ingreso. Advirtió que los actos irregulares conocidos como mordidas en 2007 costaron a los hogares mexicanos un promedio de 138 pesos, mientras que en 2005 fue de 177 pesos.

Mediante una iniciativa de reformas a los artículos 13 y 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, propuso aumentar a dos años el plazo mínimo de inhabilitación por actos u omisiones que impliquen un beneficio o lucro al servidor público, o cause daños o perjuicios, por un monto no mayor a 200 salarios mínimos vigentes en el D.F.

Por lo que hace al artículo 37 planteó ampliar a 30 días naturales la suspensión por incumplimiento de la presentación de la declaración inicial sin causa justificada e inhabilitación de uno a dos años por no presentar la declaración patrimonial de conclusión.

Por faltar a la verdad en la declaración de situación patrimonial, la iniciativa establece la suspensión del servidor público por un periodo no menor de seis meses ni mayor a un año y, cuando su importancia lo amerite, sea destituido e inhabilitado de dos a cinco años.

Dijo que el objetivo de la iniciativa, que es analizada en la Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados, es que la declaración patrimonial funcione como un eficiente y eficaz mecanismo para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.<sup>123</sup>

Podemos señalar que la corrupción genera pérdida de credibilidad en el Estado, el gobierno y en la administración pública, inhibe la participación ciudadana en los asuntos públicos, induce la ilegitimidad e inadecuada asignación de recursos del Estado, así como la apropiación de los mismos por grupos económicos y políticos con altos costos para la sociedad.

### **3.8 TRANSPARENCIA MEXICANA INFORMÓ QUE SE COMETIERON 197 MILLONES DE ACTOS DE CORRUPCIÓN EN EL 2007**

De acuerdo con el Informe Ejecutivo del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, realizado por la Organización Transparencia Mexicana, tan sólo durante el año 2007 se cometieron en nuestro país 197 millones de actos de

---

<sup>123</sup> Martha Elba Figueroa, "Cuesta corrupción en México", Periódico "El Diario" 13 de Agosto del 2008 <http://www.diario.com.mx/nota.php?notaid=964dc92f0b35897effac0e0e535350c4>

corrupción por parte de servidores públicos tanto federales, estatales y municipales. Lo que representó mordidas por más de 27 mil millones de pesos, lo que representó el ocho por ciento del ingreso en los hogares mexicanos.<sup>124</sup>

Por ello y ante éstas cifras que deben avergonzar a México, el senador Ricardo Torres Origel, propuso reformas tanto a la Constitución Política como a la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, a fin de establecer que también estarán obligados a presentar anualmente su declaración y situación patrimonial todos los servidores que manejen o apliquen recursos públicos, así como aquellos que atienden directamente a la ciudadanía en ventanillas en las que se realicen cualquier trámite. Y es que el senador panista indicó que los servidores públicos deben ser los primeros promotores de la honestidad ante la sociedad, aunque reconoció que en las instituciones mexicanas “como en todo el mundo”, siempre existen servidores públicos que hacen a un lado los intereses del país para anteponer, sin ningún remordimiento o escrúpulo, sus intereses propios, cayendo en las garras de la corrupción.<sup>125</sup>

Ante éstas circunstancias tan poco alentadoras, podemos ver claramente los ciudadanos la necesidad de que los tres niveles de gobierno homologuen criterios para combatir integralmente la corrupción y el enriquecimiento ilícito.

En ese sentido, se propuso incluir un párrafo al artículo 113 constitucional, en el que se incluya una lista mínima de todos los servidores públicos que estarán obligados a presentar su situación patrimonial ante la autoridad competente.<sup>126</sup>

Aunado a lo anterior, podemos señalar que actualmente ya están obligadas a ello las personas de confianza que trabajan en sector público y que manejan o aplican recursos económicos, valores o fondo, por lo que en la mencionada lista

---

<sup>124</sup> Op. Cit. 118

<sup>125</sup> Fuente: <http://www.portaldigital.com.mx/2008/12/04/se-cometieron-197-millones-de-actos-de-corrupcion-en-2007/>

<sup>126</sup> Idem

se tendría que incluir al reto de los funcionarios que de una u otra manera tienen trato directo con los ciudadanos que buscan realizar algún trámite. Y que es en donde, la corrupción hace de las suyas todos los días.

La propuesta del senador Torres Origel específica que deben estar obligados a presentar anualmente su declaración patrimonial: Los integrantes de un poder o de un organismo autónomo, así como los titulares de las dependencias y entidades. Los de confianza. Los que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; entidades federativas, municipios o delegaciones del Distrito Federal. Los que realicen actividades de inspección y vigilancia. También, los que lleven a cabo funciones de calificación o determinación para expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos; y en general cualquiera que atienda directamente a la ciudadanía en ventanillas, para cualquier tipo de trámite. Así como los policías preventivos, ministeriales o fiscales, quienes realizan vistas aduanales y personal de fiscalización. Además de los titulares de las contralorías interna de todos los niveles de gobierno.

Creo que es oportuno señalar, que se debe de eliminar de la ley la posibilidad de reinstalar en sus cargos a aquellos servidores públicos a los que se les haya comprobado una falta administrativa grave, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que de lo contrario, yo veo muy difícil la posibilidad de erradicar la corrupción que tanto afecta nuestro país.

### **3.9 ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2006 DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL.**

El Índice de Percepción de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional, ubica a México en el lugar 70 de un total de 163 países, con una

calificación de 3.3 en una escala de 0 a 10. De acuerdo con este índice, la percepción de la sociedad sobre la falta de transparencia del gobierno no ha mejorado durante los últimos diez años.<sup>127</sup>

Por su parte, Transparencia Mexicana señala que en el año 2007 se presentaron más de 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos; los mexicanos invertimos 27 mil millones de pesos en actos de corrupción, lo cual equivale en promedio al 8% del ingreso de las familias mexicanas.

Las mediciones de Transparencia Mexicana como se señaló anteriormente, indican que en 2007, las “mordidas” costaron a las familias mexicanas, en promedio, \$ 138 pesos, mientras que en 2005 el promedio fue de \$ 177 pesos.<sup>128</sup>

Esta reducción, en la práctica, no es significativa y ni siquiera alentadora. Por el contrario, refleja la necesidad de establecer nuevas prácticas; de buscar mecanismos novedosos para abordar esta problemática y encontrar metodologías apropiadas que nos permitan prevenir los actos de corrupción. Es indispensable revertir desconfianza ciudadana y en su lugar, garantizar la actuación íntegra y transparente de la autoridad, de manera que brinde la certidumbre de que las instituciones respetarán y harán respetar los derechos de todo ciudadano.

Es por ello que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 establece entre sus objetivos el de combatir la corrupción de manera frontal, mediante la promoción de una cultura de legalidad; la difusión de las sanciones aplicadas a los servidores públicos, a fin de buscar la consecuente sanción social; la reducción de

---

<sup>127</sup> Op. cit. 119

<sup>128</sup> Idem

los trámites burocráticos con objeto de abatir la discrecionalidad; la consolidación de los esquemas de trabajo de los órganos internos de control; el fortalecimiento de los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción, y la creación y mejoramiento de mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.<sup>129</sup>

El combate a la corrupción no puede realizarse de forma aislada. Al contrario, se requiere de la colaboración de todos los actores involucrados. Por una parte, es preciso fomentar en la sociedad la cultura de la anticorrupción, de manera que juegue un papel de desprecio frente al ciudadano que se constituye en el agente corruptor, así como respecto del servidor público que incurre en prácticas ilícitas.

También es preciso revisar los esquemas de selección y nombramiento de nuestros servidores públicos, así como los mecanismos de supervisión en el ejercicio de sus funciones, por lo que hace a la prevención. Por supuesto, sin perjuicio de la aplicación de los procedimientos de responsabilidad a que haya lugar, en lo que hace al contexto correctivo.

En el marco de las estrategias antes descritas y en un claro esfuerzo de colaboración internacional en el combate a este flagelo, México forma parte de las Convenciones de Naciones Unidas e Interamericana contra la Corrupción, así como de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE.<sup>130</sup>

Si bien es cierto que se han dado pasos importantes, también lo es que éstos son insuficientes para disminuir los niveles de corrupción en nuestro país, ya

---

<sup>129</sup> Secretaría de la Función Pública  
[http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/discurso\\_260508\\_ajgs](http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/discurso_260508_ajgs)

<sup>130</sup> Idem

que este fenómeno ha contaminado todos los sectores gubernamentales, económicos y sociales.

En el ámbito de la procuración e impartición de justicia, los actos de corrupción tienen un efecto aún más perverso. La corrupción en los agentes de la policía y del Ministerio Público a cargo de la investigación de los delitos, así como de las autoridades judiciales, ocasionan no sólo la impunidad de los autores del hecho ilícito, sino que además pone en riesgo a toda la sociedad, ante el peligro inminente de que se cometan nuevos delitos.

La corrupción juega un papel indispensable en la delincuencia organizada. No se puede concebir la operación continua de hechos delictivos, bajo una estructura bien definida, sin considerar la conveniencia de los funcionarios encargados de la administración de los servicios públicos, así como de las autoridades de procuración de justicia.

Sin embargo, se ha dado un paso de mayor importancia, al aprobarse la Reforma Constitucional en materia de seguridad y justicia por parte del Congreso de la Unión, la cual está pendiente de aprobación por las Legislaturas Estatales.<sup>131</sup>

La modificación constitucional, en sí misma, ya constituye una herramienta eficaz para combatir la corrupción, toda vez que introduce el sistema de justicia penal acusatorio, garantiza la publicidad en los procedimientos y contiene los principios para la selección, capacitación y desarrollo de todas las corporaciones policiales, a la vez que prevé normas específicas para el combate a la delincuencia organizada.

---

<sup>131</sup> Idem

Entre otras acciones realizadas por la Procuraduría General de la República en el combate a la corrupción, y en cumplimiento a los compromisos internacionales antes mencionados, se formularon diversas disposiciones normativas y se adoptaron mecanismos de control más eficaces, tanto preventivos como correctivos. En este contexto, la PGR creó dos fiscalías especiales para combatir la corrupción: La Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en la Institución, adscrita a la Visitaduría General y la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal.

La labor de la Visitaduría General no se concreta a la integración de averiguaciones previas contra servidores públicos de la Institución, sino que abarca medidas de carácter preventivo a través de las visitas de control y evaluación técnico jurídica, y de inspección y supervisión, a fin de proponer las políticas y acciones tendientes a garantizar el cumplimiento de nuestra Constitución Política y las leyes que de ella emanan, así como de la normatividad institucional.

En esta materia, durante la administración de Calderón se viene trabajando en el diseño e implementación de una estrategia de visitas orientada a prevenir y combatir irregularidades en todas las unidades administrativas de la Procuraduría.

Complementariamente, se ha automatizado el proceso de visitas, mediante la sistematización de los registros y el seguimiento de las deficiencias e irregularidades detectadas, lo que ha permitido trazar la estrategia de visita desde la planeación hasta su conclusión.

La Visitaduría General ha implementado indicadores mediante los cuales se monitorean los procesos sustantivos y su efectividad, enfocados en la atención del universo total de asuntos en trámite. En este sentido, es preciso aprovechar el

proceso de reforma al sistema de justicia para establecer en la legislación secundaria, mecanismos de seguimiento y supervisión permanente en la actuación del Ministerio Público, con el apoyo de tecnologías modernas que permitan el control efectivo de los procedimientos penales y la verificación de que éstos se ajustan a las disposiciones aplicables.

Debido a la creciente ola de corrupción en nuestro país, la Secretaría de la Función Pública, en coordinación con la Procuraduría General de la República buscan alcanzar el mayor número posible de servidores públicos de mandos medios y superiores, a fin de sensibilizarlos y concientizarlos en la aplicación de mejores prácticas en la prevención y combate a la corrupción, así como a la delincuencia organizada.<sup>132</sup>

### **3.10 ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2008 DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL.**

La lucha contra la corrupción en México no ha rendido frutos, por lo menos desde hace tres años, ya que el índice difundido por Transparencia Internacional (TI) lo ubica en el mismo lugar en nivel de corrupción, en el número 72, de 180 países. Comparte la misma calificación (3.6 de 10 puntos posibles) con Bulgaria, Macedonia, Perú, China, Surinam, Trinidad y Tobago y Swazilandia.

En un informe difundido por la organización mundial, México se ubica a la mitad de la tabla en niveles de corrupción en América Latina, al quedar en el número 14 del Índice de Percepción de Corrupción (IPC), junto con Trinidad y Tobago, Perú y Surinam, de 32 países examinados. Canadá fue el menos corrupto (8.7 puntos de transparencia de 10 posibles) y Haití es el más corrupto de América, con 1.4 puntos.

---

<sup>132</sup> Idem

El país no se movió del mismo lugar que ocupó desde hace tres años. En 2006, México también estuvo en el lugar 72, donde compartió lugares con Marruecos, China, Surinam, India, Perú y Brasil (quien descendió al número 80 por su incremento de corrupción), con 3.5 puntos.

Transparencia Internacional señaló que el continente americano tiene un grave problema de corrupción, y que los países que no superaron los tres puntos - en el caso de México- poseen un nivel de corrupción "desenfrenados", es decir, muy alto.<sup>133</sup>

El problema de la corrupción en países pobres puede significar la diferencia entre la vida y muerte de sus habitantes, puesto que el dinero que está en juego es destinado a la construcción de infraestructura, como hospitales o agua potable, detalla el informe, lo que califica como un "desastre humanitario continuo".

El costo total de la corrupción en el mundo implica un gasto de 50 mil millones de dólares anuales, lo que representa la mitad del total de recursos destinados para ayudar a países pobres.

En el caso de los países ricos, los gobiernos están en duda en sus métodos para controlar la adquisición de empresas y su gestión en el extranjero de parte de empresarios nacionales, además de que en el ámbito interno se plantean cuestiones como la función del dinero en la política.

Los países menos corruptos del mundo fueron Dinamarca, Suecia y Nueva Zelanda, quienes obtuvieron 9.3 puntos totales, en contraste con Irak y Myanmar, quienes quedaron en 1.3 puntos, y Somalia, el más corrupto, con un punto de diez posibles.

El informe señala que una mejora en el IPC de un punto, incrementa los ingresos de capitales en un 0.5% del producto interno del país.

---

<sup>133</sup> Op. Cit. 118

La metodología de TI incluye las mediciones estadísticas y encuestas realizadas durante 2007 y 2008, por lo que los resultados obedecen al mismo periodo que lleva Felipe Calderón en la presidencia de la República.

Arriba de México, sin pasar la barrera de los tres puntos, se ubicaron Colombia, Rumania, El Salvador, Georgia y Ghana. Específicamente en América Latina, Cuba, Costa Rica, Puerto Rico, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Uruguay, Chile, Barbados, Santa Lucía, Estados Unidos y Canadá a la cabeza superan a la nación.

El informe no indicó la percepción sobre la corrupción de distintas autoridades, y México no fue incluido en el informe del año pasado. Los datos de 2006 indican que la población observaba a los policías como las autoridades más corruptas, luego a los partidos políticos, en tercer lugar los congresos, y en cuarto, el sistema judicial.<sup>134</sup>

TI dio al primer año de la Administración de Vicente Fox la calificación más alta que hasta hoy ha tenido México, que fue de 3.7. En 2002 bajó a 3.6, el mismo índice para 2003 y 2004. Con respecto al continente Americano, en el reporte se advierte sobre “la triste tendencia” que durante los últimos años ha afectado a la región.

De los 32 países de América incluidos en el índice... 22 obtuvieron una puntuación inferior a 5 sobre un total de 10 puntos, (como es el caso de nuestro país) lo que demuestra un grave problema de corrupción, en tanto 11 países no lograron superar la marca de los 3 puntos, lo que indica que existen niveles de corrupción desenfrenados.

---

<sup>134</sup> Idem

### 3.11 MÉXICO SE MUESTRA DÉBIL EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

México está entre los países del mundo con mayores problemas para combatir la corrupción, debido al narcotráfico y las amenazas a los periodistas que investigan las irregularidades. El estudio 'Global Integrity Report 2007', resultado de la evaluación de los casos y las medidas tomadas por los gobiernos de 55 países, califica a México como un país "débil" en el combate a la corrupción, al lado de naciones como Pakistán, Nepal, Bangladesh y Rusia.

En un informe difundido en enero del dos mil ocho, la organización Global Transparencia Internacional<sup>135</sup> afirma que el Gobierno mexicano tiene la misma calificación que Ecuador y Perú en Latinoamérica, pero debido a la violencia creciente en el país, a México se le hará un reporte por separado, igual que a Pakistán, China, Georgia y Kenia.

"México fue seleccionado para un informe adicional debido a los altos niveles de violencia, crimen y corrupción en el país que han salpicado a Estados Unidos", reseña el informe.<sup>136</sup>

Pese a que México tiene una buena legislación para combatir las irregularidades y que el presidente Felipe Calderón prometió hacer del combate a los carteles de la droga y la corrupción una prioridad, la realidad es diferente, agrega Global Transparency.

---

<sup>135</sup> [http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2008/cpi2008/espanol](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/espanol)

<sup>136</sup> Idem

Unas 2.500 personas fueron asesinadas en México en 2007 debido a la 'narcoviencia', ya que el país se convirtió en un puente para el tráfico de drogas desde Suramérica hacia Estados Unidos.

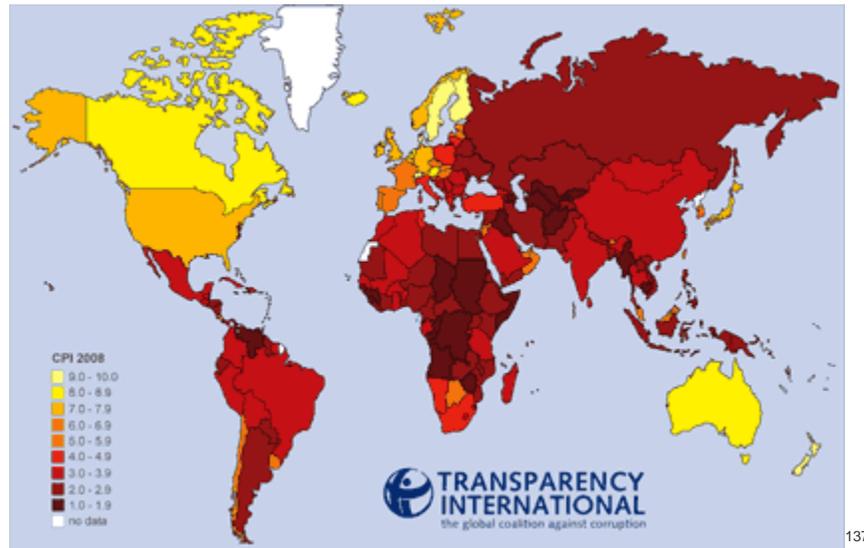
México recibió la calificación de "muy débil" en 70% de la 23 categorías presentadas para el monitoreo gubernamental, en comparación a un promedio internacional de un 47%.

Además recibió una calificación de "muy fuerte" o "fuerte" en un 18% de las categorías, frente a un promedio internacional de un 31%.

El informe indica que hasta mediados de la década de 1990 la droga usualmente era transportada por avión hasta la frontera norte de EE UU y la violencia se concentraba en esa región. Pero la mayor vigilancia en México y Estados Unidos a esos vuelos hizo que los narcotraficantes buscaran otras vías de tránsito por mar y rutas terrestres, lo que generó una guerra entre los carteles de la droga por el control de esas vías.

Asimismo, el informe advierte que es "muy débil" el clima para que los periodistas puedan investigar los casos de corrupción, debido a que han sido asesinados o agredidos físicamente por cubrir historias relacionadas.

Los altos niveles de corrupción persistentes en países de bajos ingresos suponen un “desastre humanitario continuo”  
 En un entorno de escándalos corporativos permanentes, los países ricos también muestran retrocesos



137

Independientemente de si se trata de países con altos o bajos ingresos, el desafío de controlar la corrupción exige instituciones sociales y de gobierno que funcionen adecuadamente. Los países más pobres suelen sufrir las nefastas consecuencias de un Poder Judicial corrupto y un control parlamentario ineficaz. Los países ricos, por su parte, muestran señales de reglamentación insuficiente del sector privado, en lo que respecta a superar el problema de los sobornos que estos pagan en el extranjero, así como un control débil de las instituciones y operaciones financieras.

De lo anterior, nos podemos dar cuenta que tan grave es la corrupción en nuestro país, en efecto, pese a las buenas intenciones que ha tenido el gobierno foxista, al igual que el gobierno actual de Felipe Calderón, desafortunadamente, no se ha podido combatir como debe ser la corrupción en el país.

Creo que es una situación en la cual todos y cada uno de nosotros los ciudadanos, nos debemos de concentrar para poder erradicar el problema con

---

<sup>137</sup> Idem

esfuerzos conjuntos, ya que de lo contrario, los mecanismos realizados por el gobierno federal nunca rendirán fruto, la corrupción debe ser erradicada desde nuestro núcleo familiar, por raro que parezca.

### **3.12 LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA BUSCAN UNA MEJOR COORDINACIÓN Y PRIVILEGIAR EL ENFOQUE PREVENTIVO CONTRA FLAGELO DE LA CORRUPCIÓN**

En un comunicado de la Secretaría de la Función Pública durante la inauguración del seminario “El combate a la corrupción en México: aspectos legales, mejores prácticas y cooperación internacional” que se publicó el veintiséis de mayo del dos mil ocho, se señaló que era preferible prevenir que sancionar, según varios servidores públicos de dicha Secretaría y de la Procuraduría General de la República.<sup>138</sup>

Según Rafael Morgan Ríos, Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública de la SFP “Todo lo que se haga con un enfoque de prevención, obtendrá mejores resultados que castigar acciones que ya pasaron, que ya se hicieron y que ya tuvieron consecuencias negativas”.

En el mismo sentido, el visitador general de la PGR, Alejandro Jaime Gómez Sánchez destacó que en el Plan Nacional de Desarrollo ya se incluyen acciones de carácter preventivo como el fomento a la cultura anticorrupción, la reducción de los trámites burocráticos, el fortalecimiento de los órganos internos de control; y el reforzamiento de sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción.

---

<sup>138</sup> [http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/sala\\_de\\_prensa](http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/sala_de_prensa)

También se señaló que es preciso revisar los esquemas de selección y nombramiento de los servidores públicos, así como los mecanismos de supervisión en el ejercicio de sus funciones, por lo que hace a la prevención, por supuesto, sin perjuicio de la aplicación de los procedimientos de responsabilidad a que haya lugar.

Ambos funcionarios reconocieron que la corrupción es un mal extendido entre la sociedad: Morgan Ríos, por ejemplo, admitió que “favorece la implantación y el desarrollo de la criminalidad, perjudica la vida política y el cumplimiento satisfactorio de los diferentes programas gubernamentales en materia de desarrollo económico, social y de reducción de la pobreza”.

La corrupción es, sin duda, uno de los principales factores que merman la estructura social, genera impunidad y fomenta la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, lo que se traduce en un obstáculo para el desarrollo de los individuos y de la Nación en su conjunto.

Dado ese escenario, el subsecretario de la SFP señaló que México se ha comprometido a tomar medidas contra la corrupción, a través de la firma de instrumentos internacionales: la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE; la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

Por su parte, el visitador general de PGR destacó la reforma constitucional en materia de seguridad que, dijo, “ya constituye una herramienta eficaz para combatir la corrupción, toda vez que introduce el sistema de justicia penal

acusatorio, y contiene lineamientos sobre la selección, capacitación y desarrollo de las corporaciones policiales”.

Sin embargo, insistió en el valor del nuevo enfoque preventivo al señalar que la Visitaduría General de la PGR, no solamente integra averiguaciones previas contra servidores públicos de la institución, sino que además ha establecido medidas de carácter preventivo a través de las visitas de control y evaluación técnico-jurídica y de inspección y supervisión.

Más allá de la realización del seminario en el que se incluye la presentación de la experiencia de Francia, con la presencia de dos expertos franceses, y la participación de diversos expositores mexicanos entre académicos y servidores públicos el subsecretario de la SFP, Rafael Morgan, anunció la posibilidad de establecer un proyecto “que refuerce la coordinación administrativa y penal entre la PGR y la Secretaría de la Función Pública en materia de prevención, detección y sanción de la corrupción pública”.<sup>139</sup>

El titular de la Visitaduría General de la PGR deploró el hecho de que en el ámbito de procuración e impartición de justicia los actos de corrupción tengan un efecto aún más perverso. Señaló que la corrupción en este ámbito no sólo genera impunidad, sino que además ponen en riesgo a la sociedad, ante el peligro inminente de nuevos delitos.

Por estas situaciones, coincidieron el subsecretario Morgan Ríos y el visitador general Alejandro Jaime Gómez Sánchez, es indispensable capacitar al mayor número posible de servidores públicos, de mandos medios y superiores, “a fin de sensibilizarlos y concientizarlos en la aplicación de mejores prácticas en la prevención y combate a la corrupción, así como a la delincuencia organizada”.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> Idem

<sup>140</sup> Idem



# CAPÍTULO 4

## CAPÍTULO 4

### 4.1 ACCIONES REALIZADAS POR LA SFP Y PGR PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

#### Acciones realizadas por parte de la Secretaría de la Función Pública

a) **Trabajo realizado con la Comisión Permanente de Contralores Estados - Federación.** La Secretaría de la Función Pública (SFP) promueve acciones específicas para la cooperación y la información de los temas correspondientes a la Convención Interamericana contra la Corrupción, en el seno de la Comisión Permanente de Contralores Estados Federación que agrupa a responsables de los órganos de control y de desarrollo administrativo del país.

**Programa Tipo.-** En coordinación con la Comisión Permanente, se elaboró el documento ***El reto de las evaluaciones en materia de transparencia y combate a la corrupción. Recomendaciones para entidades federativas***, en el que se proponen algunas acciones y estrategias para mejorar la calificación de las entidades federativas en los principales índices y estudios en materia de transparencia, competitividad y Estado de Derecho, así como para asegurar la participación de los estados en el cumplimiento de los lineamientos y recomendaciones de las Convenciones Internacionales Anti-Corrupción.

En particular, este manual de recomendaciones busca que las entidades federativas adopten las reformas jurídicas o medidas administrativas que garanticen que México en su conjunto cumpla con las Recomendaciones emitidas por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Este manual fue distribuido entre los órganos

estatales de control en noviembre de 2006.<sup>141</sup>

**Agenda de trabajo con la Comisión Permanente.-** Durante 2006 se comenzaron algunas líneas de trabajo encaminadas al cumplimiento de Convenciones, con la Comisión Permanente de Contralores Estados – Federación, y en coordinación con la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social (DGORyCS) de la SFP. En particular, se inició un proyecto con la Comisión Jurídica Normativa (órgano de la Comisión Permanente) para incorporar a las leyes estatales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, medidas para prevenir y sancionar el conflicto de intereses. Asimismo, se propuso a la Comisión de Transparencia desarrollar un proyecto para definir criterios para el cumplimiento de obligaciones mínimas de transparencia en las páginas de Internet de los gobiernos estatales.

La Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno del Estado de Michoacán, se encargó de elaborar un diagnóstico de las páginas institucionales de los gobiernos estatales, que serviría como base para el desarrollo de esta propuesta. Se tenía previsto concluir este proyecto en 2007. El proyecto incluye la propuesta de que en las páginas institucionales de los gobiernos estatales se incluya información sobre las convenciones internacionales anticorrupción y sobre los proyectos de formación y vinculación desarrollados por la UVT.

Por otro lado, se está explorando la posibilidad de impulsar ejercicios de Monitoreo Ciudadano, con el apoyo de las Comisiones de Transparencia y de Contraloría Social de la Comisión Permanente.

**b) Inclusión de una cláusula en los Acuerdos de Coordinación celebrados con las Entidades Federativas.** Uno de los compromisos asumidos por los Estados se ha fortalecido con la incorporación de una nueva cláusula en

---

<sup>141</sup> Op. Cit 140

los Acuerdos de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y cada una de las Entidades Federativas, para la realización de un programa de coordinación denominado “Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción”.

A la fecha se han incluido cláusulas en acuerdos firmados con los Estados de Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Veracruz, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

**c) Segundo Diplomado en Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas en la Administración Pública, organizado por el Ayuntamiento Constitucional de Zapopan del 15 de marzo al 29 de junio del 2007.** La SFP y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), han impartido diversos módulos de este Diplomado en temas relacionados con el fomento la transparencia en el acceso a la información y el combate a la corrupción.<sup>142</sup>

**Acciones realizadas por parte de la Procuraduría General de la República (PGR).**- Se ha participado en el fortalecimiento de la cooperación en materia de Combate a la Corrupción entre las autoridades Federales y las Entidades Federativas, a través de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, de la cual ya se han realizado XVIII reuniones (la última el 30 de marzo del dos mil ocho) en la que el Procurador General de la República preside la Asamblea y el Consejo de Coordinación. También participan las Procuradurías de Justicia de los 31 Estados de la Republica, la del Distrito Federal y la Militar. Asimismo, la Secretaría Técnica está a cargo del Titular de la Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional de la PGR.

---

<sup>142</sup> Idem

Por otra parte, la PGR ha realizado cursos de capacitación en las materia de Blindaje Electoral a Municipios y Entidades Federativas, y en materia de Derechos Humanos a organizaciones no gubernamentales y organismos externos a la PGR; a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y de la Subprocuraduría de Derechos Humanos y Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad respectivamente.<sup>143</sup>

**Acciones realizadas por la Secretaría de la Función Pública.-** En junio de 2002 se creó el Comité de Asesoría y Cumplimiento del Código de Conducta, en el cual se establecen acciones que se traducen en la vigilancia y garantía del comportamiento de los valores y compromisos establecidos en el Código. Desde su instalación, el Comité ha sido renovado en seis ocasiones, la última se realizó en 2007. De enero a mayo de 2007, el Comité ha sesionado en 5 ocasiones, se han recibido 6 quejas y a partir del mes de junio se estarán difundiendo nuevamente las foto-historias relacionadas con los valores que promueve el Código de Conducta.

**La Subsecretaría de Atención Ciudadana de la SFP** ha llevado a cabo cursos de capacitación dirigidos a los servidores públicos, en relación con las normas de conducta y los mecanismos para prevenir conflictos de intereses y realizar la divulgación masiva de las mismas, atendiendo de esa manera la recomendación formulada sobre el particular.

---

<sup>143</sup> Idem

A continuación se señalan el número de eventos impartidos y de los participantes que han asistido a los mismos:

| AÑO                  | NÚMERO DE EVENTOS IMPARTIDOS | TOTAL DE PARTICIPANTES EN CURSOS DE CAPACITACIÓN |
|----------------------|------------------------------|--|
| 2006                 | 258                          | 8017   |
| 2007 A MAYO DEL 2008 | 41                           | 1074   |
| TOTAL                | 1716                         | 45,691   |

144

**Acciones realizadas por la Procuraduría General de la República (PGR).**- De agosto a diciembre de 2006 se llevaron a cabo diversos cursos, seminarios, talleres y conferencias sobre combate a la corrupción, para capacitar y actualizar a 11,998 servidores públicos. Asimismo, se diseñó, difundió y aplicó una evaluación a través de los correos electrónicos, sobre el manejo e identificación del Código de Conducta obteniendo como resultado la existencia de un buen manejo del mismo e identificación de los servidores públicos con los principios de: legalidad, profesionalismo, lealtad, transparencia, solidaridad institucional y honradez.

En la PGR se cuenta con instrumentos para que la población denuncie posibles actos de corrupción de los funcionarios públicos o bien presenten su queja, entre ellos destacan: **VISITEL**, donde de agosto de 2006 a mayo de 2007 se atendieron 63 quejas y 262 denuncias.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> Idem

<sup>145</sup> Idem

**Acciones realizadas por la Secretaría de la Función Pública.** La Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, así como los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal han dado seguimiento a las denuncias y quejas presentadas por servidores públicos que supuestamente han sufrido actos de molestia en su contra, familia o bienes por haber denunciado actos de corrupción.

Por otra parte, la observancia del marco normativo aplicable: Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Lineamientos de Protección de Datos Personales y Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos para el Proceso de Atención Ciudadana; han permitido que en la recepción y trámite de quejas y denuncias por presuntas conductas irregulares de servidores públicos, se garantice la confidencialidad de los datos personales del quejoso o denunciante, a fin de protegerlos de posibles represalias o amenazas y, paralelamente, prevenir la comisión de actos que inhiban la presentación de quejas o denuncias.<sup>146</sup>

Con el propósito de unificar y homologar la información que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal están obligadas a publicar en sus sitios de Internet, el 15 de febrero de 2007, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) liberó el “Portal de Obligaciones de Transparencia de la APF”. La información de esta Secretaría se encuentra publicada en dicho sitio y se mantiene actualizada conforme a los plazos y términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su Reglamento.

Por otra parte, la SFP se ha comprometido a promover la adopción de este Portal a efecto de que, al término del presente año, todas las dependencias y entidades de la APF se encuentren publicando su información en este sitio. El

---

<sup>146</sup> Idem

seguimiento a este compromiso corresponde a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la corrupción en la APF.<sup>147</sup>

Se han instaurado diversos mecanismos para fomentar la participación de la sociedad civil en los esfuerzos por prevenir y combatir la Corrupción, de los cuales pueden destacarse los siguientes: **Curso “Transparencia y combate a la corrupción, el papel de la comunidad jurídica”**.- Del 4 de octubre al 8 de noviembre de 2006 se llevó a cabo la segunda edición del curso “Transparencia y combate a la corrupción, el papel de la comunidad jurídica”, organizado en coordinación con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Barra Mexicana de Abogados. En enero de 2007 este curso fue retransmitido de manera simultánea a las Casas de Cultura Jurídica del Poder Judicial de la Federación en todo el país.

**Familias Valiosas: ideas para fortalecer valores entre padres e hijos.-**

Este folleto fue desarrollado por la Secretaría de la Función Pública y se ha repartido más de 120,000 ejemplares a través de las escuelas de calidad de la Secretaría de la Educación Pública, a familias que tienen servicios con el Desarrollo Integral de la Familia, a instituciones educativas, a organizaciones sociales, a familias en el marco del Día de la Familia que organiza el Consejo de la Comunicación, a otras dependencias del gobierno, entre otras. Además, diversas instituciones públicas y privadas (COMEX, ADO, ICA, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Walmart y Kellogs) reprodujeron este material para todos sus empleados (100,000 ejemplares aproximadamente).

**Concurso infantil de dibujo “Adiós a las Trampas”**.- En 2006 la Secretaría de la Función Pública convocó a niños de 6 a 12 años de edad residentes en México y a mexicanos de la misma edad residentes en Estados Unidos a participar en el concurso de dibujo infantil “Adiós a las trampas”. Se

---

<sup>147</sup> Idem

recibieron 11,000 dibujos de niños que viven en México y más de un centenar de niños mexicanos que habitan en Estados Unidos. En febrero de 2007 se premió a los ganadores en el Papalote Museo del Niño de la Ciudad de México.

**Premio Anual de Investigación sobre corrupción en México.-** El 23 de noviembre del 2006, el jurado calificador del quinto “**Premio Anual de Investigación sobre Corrupción en México SFP-UNAM 2006**” emitió su fallo de acuerdo a lo establecido en las bases de la convocatoria.

**Campaña de Cineminutos.-** De junio a diciembre de 2006 se presentó la serie de cortometrajes titulada “Ciudadanos a escena: Cineminutos”, en un total de 1,403 pantallas de las siguientes cadenas de cine: Cinemex, Cinemark, Cinépolis, Multimedios Cinemas, Cinemas Lumiere y en la Cineteca Nacional. También se transmitieron en los canales de televisión por cable, con el apoyo de la Cámara Nacional de la Industria de Telecomunicaciones por Cable (CANITEC); en televisión nacional en tiempos oficiales y en tiempos gestionados por el Consejo de la Comunicación; en las pantallas de los autobuses de transporte interurbano que forman parte de la Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo (CANAPAT); en las tiendas Blockbuster de México; en los Centros Comunitarios del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), y en los canales de la Red Edusat que administra el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE).<sup>148</sup>

## **4.2 LA REVALORIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN NUESTRO PAÍS**

La revalorización del servicio público es un tema de importancia en el ámbito académico y cotidiano de la Administración Pública. Lo anterior debido a

---

<sup>148</sup> Idem

que el Estado junto con su aparato político y administrativo sufren reformas impulsadas por factores externos y cambios en la sociedad, en medio de una crisis de credibilidad. Sobre todo porque en los últimos años el gobierno federal ha mostrado incapacidad para resolver problemas sociales, tales como servicios, empleo, calidad de vida, seguridad y vivienda. El sistema de botín entendido como una recompensa para algunos individuos que ejercen cargos administrativos o políticos, sin tener la mínima capacidad y formación para desempeñarse de manera eficiente y es prueba fehaciente de la pérdida de valores éticos en el servicio público.

Hay una visible crisis en las instituciones públicas, no sólo en el sentido de la credibilidad sino en una evidente y severa falta de ética y compromiso con el servicio público. Por ello, es necesario buscar opciones y propuestas para mejorar la relación Estado, Gobierno, Administración Pública y Sociedad, donde se utilicen y apliquen formas de trabajo como el servicio civil, la profesionalización y el fortalecimiento de la infraestructura ética, en el sentido de desarrollar estrategias que den prioridad a la ética pública, considerando en todos los casos, las características culturales que existen en la forma de organización político-social de nuestro país. La falta de ética en los servidores públicos muestra un peso mayor de los intereses particulares y partidistas que sobre el interés general, lo cual exige mejorar la forma de concebir al servicio público, con el fin de cambiar la vieja idea de servirse a sí mismo, para conseguir renovar la visión de servicio a la sociedad con ética profesional, liberada de vicios y prácticas corruptas.

La revalorización del servicio público es un tema que concierne a los estudiosos de la Ciencia Política y Administración Pública, y por ende, implican un enfoque amplio, sustentado en la gran riqueza de conocimientos proporcionados por diversas investigaciones, instituciones y especialistas académicos dedicados a la materia. Sin embargo, se ha estudiado en forma separada, es decir, por un lado se analizó los temas sobre la profesionalización y por otro, sobre la ética como medio para recuperar la credibilidad en la función pública. La propuesta de esta

investigación es visualizar un modelo ético apoyado en el proceso de profesionalización para conformar un instrumento de mejora continua dentro de la administración pública procurando la permanencia de los servidores públicos honestos y eficientes, arrojando un avance en la reestructuración de los objetivos organizacionales vía el servicio público de calidad, y lograr abatir en buena medida los niveles de corrupción.

El obstáculo más significativo para la revalorización del servicio público es la corrupción y las resistencias hacia el cambio de cultura. En los últimos años dentro de la Administración Pública se aplicaron programas para recuperar el prestigio de sus instituciones y servidores, pero los resultados no son suficientes para mejorar la condición actual de las organizaciones y de los servidores públicos pues en la mayoría de los casos se desestima la importancia del factor humano profesionalizado y la renovación instructiva basada en parámetros de ética pública. Si bien es cierto, la profesionalización del servidor público, no es nueva desde mi punto de vista ya que responde a una necesidad histórica y continúa manifestándose como una prioridad en el contexto de modernización de la Administración Pública.

La reestructuración de las instituciones no sólo depende de incorporar nuevas técnicas como estándares de calidad y reingeniería de procesos. Es necesario ubicar en primer lugar, el mejoramiento de actitud de los servidores públicos que se formaron en la práctica y en segundo, los de nuevo ingreso a la función pública por medio de la profesionalización y la inducción ética.

La corrupción presente en el ámbito de cualquier institución o actividad pública se convirtió en un cáncer social, esto se refleja en el servidor público común, que aprovecha su puesto y por medio de mentiras, engaños u otras conductas deshonestas; obtiene beneficios personales, sin importarle las consecuencias y menos el impacto social que pudiera tener en algún momento, además esta conducta no es propia de servidores de menor rango también se da

en funcionarios de alto nivel, como nos hemos podido dar cuenta en diversas investigaciones periodísticas de altos funcionarios en nuestro país.

Por otro lado, un esquema de gobernación democrático conlleva a una revisión del presidencialismo y sus contrapesos. La alternancia en el poder significa un medio de recuperación de cierto grado de credibilidad en la ciudadanía (aunque cabe destacar que puede ser que no lo asegure completamente), pero algo que si confirma el nivel de credibilidad es la legitimidad y legalidad de las acciones de gobierno, mediante la participación de la sociedad en forma activa, vigilante y organizada con parámetros normados y simples para evitar la reincidencia en alianzas o pactos que deforman sus objetivos y fines; sólo así se logrará fortalecer las endeble bases (estado de derecho, soberanía, legitimidad, entre otras) del Estado actual.

Lo anterior deriva del control que ejerce el sistema político en la Administración Pública, pues al nombrar, quitar y rotar al personal en forma continua en ocasiones deriva en un sistema de asociación entre el grupo en el poder y la Administración Pública, tratado como botín político, o sea, una recompensa de políticos o individuos sin la mínima capacidad y formación para desempeñarse de forma eficiente, hay que observar en un sentido estricto, una clara falta de ética y compromiso de los servidores públicos.

Se vislumbran dos grandes resistencias: la primera, las viejas prácticas corporativistas, de soborno y de complicidad inmersas en el tejido social, reflejadas en un esquema de corrupción hereditaria a ultranza y la segunda, es la falta de vínculos entre el gobierno y la sociedad, respecto a las verdaderas necesidades de la población. Esto obliga a reflexionar y ubicar que el posible surgimiento de conflictos en el futuro por descontento social, respondería a la concentración en la toma de decisiones a corto plazo, el abordaje obsoleto a los problemas cotidianos, los enfrentamientos políticos que dan lugar a soluciones inmediatistas poco visionarias sobre el origen de las necesidades demandadas.

La corrupción, impunidad, incompetencia y la ausencia de condiciones democráticas e inclusivas, son la causa principal de la ingobernabilidad que se vive en el país, afectando directamente las bases del Estado, por ello es apremiante buscar apoyos estructurales, lo que significa retomar y engrandecer los valores éticos, mismos con los que se conseguirá elevar la gobernabilidad, además de recuperar la confianza por parte de la sociedad y lograr un esquema de gobierno más eficiente. Una gobernabilidad diferente requiere transformaciones en las mentalidades, comportamientos cotidianos y de cultura, este último elemento se obtiene a largo plazo y en el camino enfrentará grandes obstáculos como la resistencia natural de los individuos al cambio de costumbres y forma de pensamiento respecto al desempeño de actividades públicas.

En suma, la base esencial de la legitimidad del servicio público se trastorna en la medida en que existe más corrupción y se acentúa la falta de compromiso y ética con el mismo. Hecho que conlleva a la ingobernabilidad, como la disfuncionalidad y el repudio a las acciones de gobierno, así como la autoridad estatal (legitimidad y credibilidad) desequilibrando las bases del Estado Mexicano.

La profesionalización en términos de Max Weber es: “la ocupación de un cargo es una *profesión*. Esto es obvio, primero en la exigencia de un curso de preparación estrictamente fijado, el cual reclama la plena capacidad de trabajo durante un largo período, y en las pruebas específicas que son un requisito previo para el empleo. Además, la posición del funcionario tiene naturaleza del deber.”<sup>149</sup>

El término profesionalización, se utiliza en el servicio público para explicar que los funcionarios; cuentan con un adecuado perfil para el desarrollo administrativo; el cual implica una formación ética; de calidad; de responsabilidad y de honradez. Los políticos profesionales haciendo referencia a Weber, existen en dos formas, de hacer a la política una profesión: *vivir para la política o vivir de*

---

<sup>149</sup> Weber Max, ¿Qué es la burocracia?, ED. Pleyade, p.15

*la política*; “...en general, se viven ambas al mismo tiempo... aquel que vive para la política hace de ello su vida en el sentido íntimo... mantiene su equilibrio y la tranquilidad en su conciencia por haber dado un sentido a su vida al haber puesto al servicio de algo.”<sup>150</sup>

La profesionalización, es la evolución del espíritu de los funcionarios que se van transformando en un conjunto de trabajadores intelectuales especializados, evita que promueva la corrupción, genere incompetencia y ponga en peligro la acción positiva del aparato estatal. Yehezkel Dror considera el profesionalismo un “arte de gobernar debe emplear como su marco más amplio de reflexión las conjeturas históricas y teóricas respecto al auge y caída de naciones y regímenes, los impactos a largo plazo de las revoluciones, los esfuerzos de desarrollo exitosos y fallidos en el destino de otras Grandes Empresas.”<sup>151</sup>

La profesionalización implica como Weber señala un compromiso de servicio que no sólo se muestra en ocasiones, sino en una actitud que forma parte de la vida: “... el funcionario tiene la expectativa de realizar una carrera dentro del orden jerárquico del servicio público. De las posiciones inferiores, poco importantes y peor pagadas, pasa a las superiores. Desea que las promociones se fijen según criterios de antigüedad, o quizá según la evaluación estratificada de exámenes de pericia. Por doquiera, estos exámenes constituyen realmente un rasgo indeleble del funcionario y tienen un efecto vitalicio sobre su carrera.”<sup>152</sup>

La profesionalización como parte estratégica de la administración pública, implica la selección más adecuada del personal, una mejora continua por medio de la capacitación constante al servidor público, fomento a la cultura de servicio, y el establecimiento de una carrera que cumpla con los mecanismos necesarios de

---

<sup>150</sup> Weber Max, El Político y el Científico, ED. Coyoacán, p.14

<sup>151</sup> Dror Yehezkel, La Capacidad de Gobernar, ED. Fondo de Cultura Económica, p. 40

<sup>152</sup> Op. Cit. p.21

reconocimiento y renovación. Infundiendo en el servidor público los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación de un servicio, toda vez favoreciendo los principios de probidad y responsabilidad.

La necesidad de transformar la Administración Pública no es un tema nuevo, durante varios años se han discutido sus cambios. Maria del Carmen Pardo señala:

“en la época moderna, desde 1934, Abelardo Rodríguez emitió un acuerdo sobre la organización y funcionamiento de la Ley del Servicio Civil. En 1938 entró en vigor el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, cuya finalidad fue la de reglamentar el servicio público y la relación de los trabajadores y el gobierno, distinguiéndose en dos categorías: de base y de confianza. Este decreto se derogó y se publicó un segundo en 1941, que precisó aún más las categorías y estableció regulaciones en el sistema de ascensos.”<sup>153</sup>

Para 1963, entra en vigor la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en 1979, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en 1983 se modifica y en 1992 con el propósito de perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública, al dar mayor claridad respecto a las obligaciones de los servidores públicos, procedimientos administrativos y medios de impugnación. Pardo considera que “sus mayores logros se localizaron en materia de simplificación de trámites, programa al que se le dio importancia a partir de 1985. Existió una Dirección General de Servicio Civil que no logró traducir sus esfuerzos en la elaboración y aprobación de la Ley correspondiente.”<sup>154</sup>

Los cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública en 1994, confirieron responsabilidades en materia de modernización a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, creada en 1982 para encargarse del control de los procesos administrativos y de gestión; también de la actuación profesional de los servidores públicos, pues se estableció: a) integrar y efficientar el

---

<sup>153</sup> Pardo Maria del Carmen, Testimonio de Modernización en la Administración Pública, ED. UNAM, p.64.

<sup>154</sup> Ibidem p. 65

sistema de control de las dependencias y entidades, y así vigilar el funcionamiento y operación de las unidades de control con que se contaba; b) establecer un servicio público de carrera en el que de manera sistemática se seleccione, desarrolle, capacite y estimule, premie o sancione al personal al servicio del Estado; c) dar transparencia al ejercicio de la función pública a cargo de los funcionarios y empleados; d) reforzar el esquema sectorial, como criterio integrador de la organización de la administración pública, entre otros. Calificado como un esquema más correctivo que preventivo.

Por otra parte, en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el artículo 47, se marcan las normas de conducta a seguir por los servidores públicos, enfatizando entre las más substanciales: **1)** la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, **2)** cumplir con la máxima agilidad su servicio, **3)** utilizar los recursos económicos públicos exclusivamente para los fines correspondientes a su competencia, **4)** custodiar y cuidar la documentación e información, impidiendo la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización de ésta, **5)** observar buena conducta tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas relacionadas a su cargo tanto a sus inferiores jerárquicos como a sus superiores jerárquicos; **6)** abstenerse de incurrir en agravio, desviación, o abuso de autoridad; **7)** evitar ejecutar las funciones de su empleo después de período designado; **8)** rechazar la autorización de selección, contratación, nombramientos o designación de personal inhabilitado o de interés personal; **9)** abstenerse de intervenir en cualquier tramitación y resolución de asuntos en los que tenga interés personal, incluyendo en los que pueda resultar algún beneficio para él, sus parientes o su cónyuge; **10)** oponerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, y a su vez cualquier beneficio adicional a las contraprestaciones comprobables; **11)** presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial; **12)** atender las instrucciones, requerimientos y resoluciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

La profesionalización del servicio público se anexó al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León planteó como principales fines la renovación mediante el análisis, revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones y estructuras para favorecer la descentralización y acercar a la administración a la ciudadanía, específica: ***los servidores públicos deben profesionalizarse, a fin de lograr un mayor desempeño y adaptar su desenvolvimiento, creatividad e instinto a los cambios estructurales y tecnológicos para contribuir a servir con eficiencia a la sociedad.***

En el gobierno de Fox para fortalecer los esquemas de profesionalización se destacaron los proyectos de creación de un Código de Ética para los servidores públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (aprobada en 2002) que regula exclusivamente las responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, y queda fuera de su ámbito lo relativo al juicio político y la declaración de procedencia de proceso penales de servidores públicos, que se inscribirá en la ley correspondiente. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada el 11 de junio de 2002, la ley del Servicio Civil de Carrera y la creación de figuras como las Contralorías Sociales con el fin de controlar y evaluar las acciones de la Administración Pública.

El gobierno en opinión de Ricardo Uvalle reconoce que “la administración tiene una limitada capacidad de infraestructura para atender las demandas del ciudadano, padece de centralismo, denota deficiencia en mecanismos de evaluación del desempeño del gobierno y está carente de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.”<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> Ricardo Uvalle Berrones, La Profesionalización del Servicio Público en México, ED: UNAM, p.40

En esta etapa de cambio, se revisa el papel de las instituciones públicas, para que con la profesionalización se logre recuperar su vínculo de comunicación con la sociedad. “El servicio al público es lo que justifica la vida de los gobiernos. En la democracia, el público de los ciudadanos es numeroso y diferenciado. La pluralidad exige que los gobiernos sean capaces de atender y solucionar los problemas públicos. Exige que las respuestas institucionales sean eficaces, oportunas y consistentes.”<sup>156</sup>

#### **4.3 LA ÉTICA COMO UN FACTOR PRIMORDIAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Al ser la corrupción una problemática latente de carácter mundial, la ética y transparencia se presentan como factor primordial en la función pública, con sus mecanismos, acciones legales y administrativas establecida para promover y reforzar la ética y transparencia en el ejercicio de la función pública, ante estas líneas fundamentales se muestra esta reflexión en torno a la ética y la transparencia que debe de tener todo servidor público, siendo así el hilo conductor de estos pronunciamientos.

La ética pública y la transparencia es toda acción que ejerce el servidor público sin ocultar ninguna información sobre sus hechos en el ejercicio de su desempeño laboral, en tanto que la ética interactúa en la organización pública bajo la premisa de que las personas con calidad humana dan lugar a una cultura de mayor calidad, ya que la cultura depende de quienes forman la organización, con sus principios, valores y moral facilitando lo que se realiza y actuando bien, con acciones transparentes.

---

<sup>156</sup> Idem

Al analizar estas reflexiones se estima necesario aclarar dichos conceptos mediante las aportaciones de algunos de los autores de amplio prestigio y reconocimiento. En este sentido, el doctor J. Ferrater Mora en su tomo II<sup>157</sup> conceptualiza la ética como la doctrina de las costumbres sobre todo en las direcciones empiristas. Para Aristóteles las virtudes éticas son aquellas que se desenvuelven en la práctica y que van a un fin, la distinción aristotélica indaga si una acción, una cualidad, una virtud o un modo de ser son o no ética.

Es así que ubicamos a nuestro objeto de estudio en lo referente a las virtudes que sirven para la realización del orden de la vida del Estado estas tienen un impacto directo en la cultura y en la profesionalización de la función pública y su transparencia.

El doctor Jaime Rodríguez Arana<sup>158</sup>, uno de los estudios contemporáneos, señala que el reto que se plantea hoy en la ética, no es solo su divulgación, sino más su interiorización por el servidor público y su aplicación en la función pública mediante la congruencia entre los pronunciamientos y sus hechos.

El maestro Oscar Diego Bautista<sup>159</sup> señala que la ética en los servidores públicos no se reduce a una lista de buenos principios, implica un cambio esencial en las actitudes de cada servidor público que se traduce en actos concretos orientados al interés y bien público, y se manifiesta en el ejercicio de la virtud por parte de los servidores públicos.

El doctor Manuel Villoria Mendieta resalta que a partir de la década de los setentas en EEUU, la ética en la administración se ha transformado en la línea de

---

<sup>157</sup> Diccionario de Filosofía Págs. 1141 y 1142.

<sup>158</sup> La dimensión Ética, Pág. 280

<sup>159</sup> La Ética en los Servidores Públicos. Pág. 90

investigación científica que ha propiciado un movimiento en la función pública en el comportamiento humano, en sus actitudes y aptitudes debiendo manifestar su desempeño de una manera transparente.

De todo lo anteriormente expuesto podemos afirmar que la transparencia de la función pública y la ética se vierten bajo dos premisas fundamentales: la formativa (educación, capacitación, adiestramiento, autoaprendizaje) y transmisión familiar (vía el ejemplo maternal y paternal, en sus actuaciones cotidianas y en la enseñanza en el hogar).

Es conveniente precisar que cuando hablamos de la ética lo hacemos con un sentido amplio del sinónimo de bueno: Cuando se califica algo como ético se está señalando aquello que es moralmente positivo. Para sustentar y argumentar el marco teórico conceptual en torno a la ética es importante analizar las reflexiones siguientes: la ética es la reflexión sobre la moral vivida.

Por lo que hace a la cultura en la Administración Pública de ética y la transparencia se observa en su desempeño y otorgamiento de la información a la ciudadanía en lo correspondiente al ejercicio de transparencia en la función pública se puede interpretar como la acción clara y precisa sin ocultamiento en su desempeño de los servidores públicos que comprende determinados conocimientos, experiencias, prácticas o modos de hacer hábitos de quienes pertenecen al sector público, a través de su gestión y sustentados en determinados principios de valores y moral, convicciones compartidas por quienes forman la institución, tienen la camiseta bien puesta (del servicio público) y tratando a quien lo solicita, como él quiere que lo traten.

El doctor J. Ferrater Mora, conceptualiza a la cultura en el sector público como un cultivo de capacidades humanas y como el resultado de éstas en el

ejercicio de sus capacidades según ciertas normas, promoviendo la estructura de la cultura institucional dentro del sistema de la sociedad.<sup>160</sup>

La cultura de la ética y transparencia es parte de función pública, se manifiesta fundamentalmente en los grupos sociales o equipos de trabajo, por tal motivo los seres humanos, son organizados, coordinados y dirigidos por un líder hacia un objetivo común, que se manifiesta en la supervivencia. Esta problemática ha adquirido interés en esta última década y relevancia para los gobiernos y los organismos internacionales, así como por los que buscan que las organizaciones públicas en sus funciones sean más éticas y transparentes en su gestión por parte de los servidores públicos.

La contraparte de la cultura de la transparencia y la ética es la cultura de la corrupción de los servidores públicos. Este mal añejo que atañe a los gobiernos y hemos padecido la ciudadanía. Lo peor que le puede pasar a una sociedad es que quienes delinquen tengan la idea de que no hace nada malo, y esto es aún más grave cuando una parte significativa de quienes se enteran del delito, autoridades gubernamentales o civiles sostienen una idea similar y no luchan por contrarrestar la corrupción, sino por el contrario la fomentan.

Ante esta problemática circunstancial, se puede afirmar que la cultura de la ética y la transparencia en la función pública enfrentan un serio resquebrajamiento en la gestión, que se ha traspasado el umbral de la inmoralidad, o más certeramente, de que la moralidad ha generado falta de credibilidad ante los gobernados.

Como respuesta central puede afirmarse que situaciones como ésta son precedidas por un amplio espectro de impunidad en el Sector Público, es decir, por un entorno en el que buena parte de los delitos de corrupción no se detectan,

---

<sup>160</sup> MALEM SEÑA, Jorge F., 2002, *La corrupción, Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Editorial Gedisa, España.

no se investigan, no se castigan y existe una complicidad. En este contexto se propicia lamentablemente el reforzamiento y se consolida la cultura de la corrupción, que no es sino el conjunto de pensamientos, creencias y hábitos que determinan las conductas corruptas y la percepción ciudadana de que éstas no son del todo reprobables y tienen paliativos o excusas, en realidad lo que se manifiesta es la falta de una cultura de ética y transparencia en la gestión pública.

La función pública frente a gestión ética la OCDE en su documento de *Serving the economy* señala: “La administración pública es una ciencia jurídica objetiva que descansa sobre las hipótesis de que los comportamientos son voluntarios y racionales, que están guiados por la legalidad y la ética y que los administradores públicos hacen lo que se les indica. La gestión es el arte de determinar objetivos, conducir a las personas, armonizar objetivos y recursos, buscar equilibrios, reaccionar ante el turbulento entorno del mercado y buscar oportunidades de “beneficio. La gestión ética basada en el cumplimiento de reglas de conducta frente a la ciudadanía.

En la realidad los países latinoamericanos son cuestionados por su gestión los comportamientos. En ética y su transparencia de los servidores públicos, mediante una gama de sistemas y procesos basados en la combinación de reglas e incentivos de gestión, componentes de lo que se ha denominado la infraestructura ética y transparencia del desempeño del sector público.<sup>161</sup>

Cabe resaltar que una de las acciones de gestión ética que los gobiernos están aplicando son los códigos de conducta como un mecanismo de la acción en el desempeño de la función pública, estos se manifiestan en un documento jurídico o una simple declaración administrativa en el deben contemplar la calidad y los niveles esperados de cumplimiento por parte de los servidores públicos, señalando los principios éticos aplicables al servicio público, este determina una

---

<sup>161</sup> OCDE, la Ética en el Servicio Público ex. MAY y OCDE, España 1997, pág 24.

declaración de valores, una descripción de su función, incluidas las responsabilidades del personal del Sector Público.

Estos cualquiera que sea su carácter legal o administrativo deben de estar orientados en la infraestructura ética. No obstante, ejercen también una función de control y restricciones de comportamiento y al establecer normas. Esta dualidad disciplinaria y de expectativas; establece restricciones y obligaciones en su desempeño profesional.

En los ámbitos de la gestión pública, se ha suscitado preocupaciones sobre la eficacia de estos códigos éticos o de conducta, en los niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipales en la función Pública ante una cultura cuestionable de ética y transparencia en México.

En el México contemporáneo se le está dando una mayor atención a este problema en la función pública de una cultura ética y la transparencia de la gestión a partir de administración gubernamental pasada, es decir, la administración de Vicente Fox con la creación de la Secretaría de la Función Pública, la cual como ya se dijo en el capítulo 2 de la presente investigación, tiene como misión fortalecer los sistemas de gestión y control, vigilar los derechos del ciudadano así como fomentar una cultura de transparencia en la función pública en torno a la ética en la conducta de los servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

Para sustentar la legalidad del Programa de Combate y Transparencia a la corrupción y su mecanismos de acción, administrativos y jurídicos, se fundamentan ante el marco normativo de la Responsabilidad y Transparencia Administrativa, fundamentalmente la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su título cuarto, denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”, creándose así la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos actualizada y publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F) el 12 de marzo del 2002, en la cual se vierten

obligaciones para el personal que labora en la función pública dentro del marco de lo que se denominó en ese momento “El Cambio en la Innovación Gubernamental”, atendiendo a una insistente demanda de la sociedad por terminar con la corrupción generalizada. El nuevo régimen Jurídico de responsabilidades de los servidores públicos establece con precisión cuatro tipos de responsabilidad: la política (Constitución, artículo 109, fracción I), la administrativa (Constitución, artículos 109, fracción III y 113), la civil (constitución, artículo 111), y la penal (constitución, artículo 109, fracción II).

De conformidad con lo anterior, el Gobierno de Fox, entre sus acciones prioritarias al inicio de su gestión Administrativa Pública empieza con el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006.

Este Programa es la manifestación clara del compromiso de prevenir actos de corrupción a través de una ética de servicio, en los programas, sistemas y procedimientos transparentes y sencillos y de personal debidamente calificado. Subraya la absoluta responsabilidad de castigar las conductas ilícitas ante las cuales se debe tener cero tolerancia, pero siempre en el marco jurídico que rige la actuación de la autoridad.

En efecto, una función pública confiable ética y transparente se construye aplicando la ley y sancionando a los culpables. La ciudadanía puede tener la certeza de que no debe haber excepción alguna en la aplicación de la ley.

El pasado 26 de febrero del año 2002 se presentó ante el gabinete y la ciudadanía Acuerdo Nacional para la Transparencia y combate de la Corrupción, el Presidente de la República en ese entonces manifestó: “El mandato que recibimos ordena categóricamente al poder público; transparencia, honestidad y calidad en las acciones y en las decisiones que se toman”.

Para alcanzar estos propósitos, el Ejecutivo Federal señaló que no es suficiente contar con la voluntad política del Gobierno, sino que se requiere de: una estructura; un plan y de la decidida participación de la sociedad.

Desde hace muchos años, en nuestro país, se han hecho esfuerzos para combatir las prácticas ilícitas dentro de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal privilegiando la vertiente punitiva -no con mucho éxito- y sin una visión integral para atender un fenómeno del cual la población tiene plena conciencia que debe ser atendido.

Para superar la falta de eficacia, eficiencia, de la gestión ética y transparencia como acciones de prioridad en la gestión pública se requiere actuar conforme a un orden previsto de acciones y responsabilidades a fin de instrumentar, controlar y evaluar lo programado para actuar con pertinencia, ratificando o corrigiendo rumbos.

Así, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 la mejora del gobierno, la profesionalización de los servidores públicos, la honestidad y transparencia de la gestión pública deben incluir, desde la simplificación de normas, procedimientos y estructuras y el desarrollo del personal, hasta el castigo sin distinciones de las desviaciones y la información clara y oportuna a la Nación, integrando así el programa de innovación gubernamental bajo una visión holística en todo el ámbito de los gobiernos y el Comité de Mejora Regulatoria, cuyo propósito es la simplificación administrativa, generando estrategias de acción como el cero papel, y disminución de tramitología instrumentándose la Normateca Electrónica y las reflexiones prácticas de las acciones de simplificación regulatoria.

En tal virtud, un programa debe ser más que la mera asignación de recursos. Es la secuencia congruente entre objetivos, estrategias y metas; la movilización de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financiero; la simplificación y actualización de normas y regulaciones orientados a su

cumplimiento; la definición de los responsables de su ejecución; y, los criterios para evaluar el desempeño.

El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, buscaba organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad, hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la ciudadanía, todo ello para dar un mejor servicio a la sociedad buscando la satisfacción de sus necesidades con justicia y libertad.

Por lo tanto, ante la escasez de recursos y el imperativo de un mejor gobierno, el Programa señaló lo que se debe de hacer, cuándo, cómo y dónde y quiénes se van a responsabilizar de sus resultados. En este contexto se plantean los objetivos estratégicos siguientes:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.- El enfoque preventivo en el combate a la corrupción se estima fundamental para lograr el éxito, lo que transforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo. Además se busca impulsar el desarrollo administrativo y de los servidores públicos par que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública.
- Controlar y detectar practicas de corrupción.- Centra la atención en el análisis y la mejora de los controles internos en las instituciones, de manera principal en aquellos relacionados con sus aspectos sustantivos y en los críticos. Este esfuerzo se acompañará de los trabajos de vigilancia, evaluación y auditoria enfocados en el fortalecimiento de los mecanismos de control.
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.- Premisa de la acción pública en la aplicación objetiva y sin distinción de la Ley para castigar conductas y hechos ilícitos, a partir de trabajos serios y sistemáticos de

investigación, pero con pleno respeto de los derechos de los servidores públicos y de los particulares.

- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.- Se pretende que en el desempeño de las dependencias y entidades en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que esperan de ellas sean conocidos y de fácil comprensión para la sociedad. Por lo tanto, condición indispensable de la función pública, lo es el abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado de la población en el conocimiento y evaluación de sus tareas.
- Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.- Este objetivo se dirige a conocer, mantener y aprovechar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la Federación.

Es así que este Programa se integra bajo por tres apartados y ocho capítulos, busca ser un sólido instrumento para que juntos, sociedad y gobierno, trabajen a partir de las insuficiencias que hoy se tienen para dar a México, una gestión pública que coadyuve a lograr el país que se desea.

Como otro mecanismo de apoyo legal el pasado 12 de junio de 2003, en D.O.F. fue publicado el Reglamento para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual en esta fecha entró en vigor y esta orientado en promover y garantizar el acceso a la información gubernamental para transparentar la gestión, entorno a la gestión ética pública.

Se trata de un ordenamiento de enorme importancia, pues busca que el ciudadano ejerza un auténtico control político administrativo sobre sus gobernantes, y administradores considero que este mecanismo legal es un instrumento básico para la vigencia del Estado de Derecho.

Podría además tener un definitivo efecto económico al garantizar que la autoridad brinde un trato equitativo a los distintos productores de bienes y

servicios, lo que significa igualdad de oportunidades para alcanzar el éxito económico.

Es relevante destacar que esta Ley no protege al servidor público que debe proporcionar la información, quien queda sujeto a que fácilmente se le finquen responsabilidades administrativas, civiles o penales. Considero que pocos habrán de asumir el riesgo.

La regla general de dicha Ley es que toda la información gubernamental es pública salvo la reservada y confidencial. Incluso el legislador enumeró información que de entrada, es pública, la que, desafortunadamente, se refiere e su mayor parte a funciones adjetivas, es decir, a la formación en que la autoridad gasta recursos presupuestales o se administra a sí misma, siendo casi omisa en las funciones sustantivas, es decir las que se refieren al ejercicio de sus facultades reales de autoridad.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información consta de cuatro títulos, 64 artículos y 11 transitorios.

- Se creará el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, integrados por cinco comisionados que el Ejecutivo propondrá (el cuál ya está en servicio en todo el ámbito de la Administración Pública).
- Cada entidad y dependencia federal tendrá un comité de enlace a donde los interesados podrán acudir para solicitar información y dicho comité se encargará de la logística para dar respuesta en 10 días hábiles.

Por su contenido, se integra a esta ley bajo los apartados siguientes:

El Título Primero, contiene las disposiciones comunes para todos los sujetos obligados a cumplir con la Ley.

Los dos primeros capítulos contienen el diseño institucional para establecer poder y los dos últimos establecen el procedimiento de acceso a la información y el de revisión a cargo del Instituto Federal de Acceso a la Información.

El Título Tercero de la Ley consta de un capítulo único que da los principios a los cuáles deberán sujetarse el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los organismos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos.

La misma ley integra en su contenido un apartado de reservas de información donde resaltan los contenidos siguientes:

- a) Dentro del tercer Capítulo, en el Título Primero de la Ley se establecen las reservas y para ese efecto define los conceptos de información reservada e información confidencial.
  - Entre la información reservada está aquella que no puede publicarse sino después del tiempo asignado para su clasificación.
  - En esta categoría se incluiría información que pueda comprometer la salud y/o la integridad física de las personas, la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, así como aquella que pueda dañar la estabilidad económica del país.
  - La ley no deroga las disposiciones contenidas en otros ordenamientos, que previenen sobre la existencia de información reservada, como los conocidos secretos: comercial, fiscal o bancario, así como las reservas que se deben guardar durante el desarrollo de otros procedimientos jurídicos o administrativos.
  - la definición que la Ley aporta para el concepto de información confidencial establece que es aquella que los particulares entregan a

la autoridad con ese carácter. Es este caso, sólo puede hacerse pública mediante consentimiento expreso del particular.

- Prevé además un mecanismo para la protección de los datos personales en poder de la autoridad.

Es conveniente señalar que todavía en México los niveles de impunidad y corrupción son inaceptables, como lo vimos en el capítulo 3 de la presente investigación, según datos publicados en Transparencia Internacional, según la cuál México obtuvo la baja calificación de 3.5 puntos de 10, entonces se puede afirmar que los esfuerzos realizados no han sido suficientes. Por lo tanto el actual gobierno continua redoblando esfuerzos en el Programa de *Transparencia y Combate a la Corrupción*, como prioridad para dar mayor transparencia a la función pública y combatir la corrupción y la impunidad.

Dicho programa tiene por propósito **a)** prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, **b)** controlar y detectar focos de corrupción, **c)** castigar y sancionar a quienes practican actos deshonestos y, **d)** crear una nueva cultura ética y transparente con la participación de la sociedad civil y política.

Adicionalmente, para fundamentar este tipo de acciones se integra la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción que responde al interés de contar con una instancia colegiada permanente que contribuya a la solución de los problemas de corrupción. Con ello se pretende recuperar la confianza y credibilidad del gobierno.

Un ataque a fondo para los servidores públicos federales, estatales y municipales en torno del combate a la corrupción se manifiesta en las siguientes acciones que están llevando acabo los gobiernos:

- Realizar periódicamente mediciones de índices de corrupción en la Federación y los estados, así como en los municipios.

- Se están impartiendo el seminario para combatir los actos de corrupción.
- Se está llevando por Internet un curso de ética para todos los servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública.
- Se están utilizando usuarios simulados para detectar actos de corrupción.
- Se está llevando un programa satelital para generar “una cultura contra la corrupción”, y Transparencia Institucional, sección México, con indicadores y encuestas establecidas para detener la corrupción en la función pública y se difunde en la sociedad.

Por lo anterior cabe resaltar que el ser humano interactúa en torno a una conciencia decisoria y bajo patrones referenciales en su conducta, de tal forma que sus derechos y obligaciones terminan cuando interactúan los de otros, al tomar una decisión con un juicio moral y ético manifestado con un transparente desempeño.

En síntesis, cabe señalar que la ética y la transparencia constan de fines, valores y prescripciones cuyo contenido concreto y peso diferente configuran los diversos sistemas morales generados por el ser humano.

La ética pública trata de definir lo que está bien y mal calificado por la sociedad, en los hechos transparentes del servidor público aquello que podría constituir un patrón moral básico de carácter universal y generalizable, dado lo racional y razonable de sus fines, valores y prescripciones de conducta, patrón compatible con la propia búsqueda razonable del bien. Esta visión integral ética y transparencia afecta a los individuos y a la sociedad y se manifiesta en sus actos hacia una cultura de ética y transparencia.

Hablar de ética y transparencia pública, es reconocer que el personal que está inmerso en las instituciones públicas son seres sociales. El hecho de ser seres sociales nos obliga a vivir juntos y a intentar superar el inevitable conflicto que se puede propiciar.

La ética pública debe de manifestarse en la función del servidor público en sus decisiones transparentes, es así que visualizamos como un proceso en el que la colectividad y los individuos van generando aquellas pautas de conducta que permiten un mejor desarrollo entre los gobernantes y gobernados.

De lo anteriormente expuesto se sustenta la argumentación que la ética y la transparencia en la función pública es una ética aplicada, en concreto, una ética profesional. Surge al compás de un conjunto de éticas. La ética en la función pública, es una práctica cooperativa humana que cobra todo su sentido por intentar alcanzar unos bienes específicos e internos, los cuales deben ser interiorizados, son ejercidos por los profesionales que trabajan en el Sector Público.

La consecución de la transparencia y la ética en la función pública es la suma de las miles de decisiones diarias de los servidores públicos distribuidos por todo el país. Cada servidor público se enfrenta diariamente a conflictos éticos morales, principios y valores que resuelven algunas veces de forma rutinaria y otras tras debate y reflexión complejos.

La conducta ética se manifiesta en los actos transparentes en la función pública como un fruto de un complejo proceso de toma de decisiones donde influyen múltiples variables, los de carácter individual, como la autoestima, la edad, el género, y variables del medio ambiente, como los esfuerzos organizativos, así como la cultura administrativa o los estándares profesionales. En la gestión pública, la toma de decisiones también es afectada por la legitimidad, credibilidad y legalidad del régimen, en el que se vive así como por la cultura cívica en la que se está socializando.

Se propone integrar en los diferentes niveles educativos cursos de ética y transparencia para promover la cultura de la transparencia y de ética en la

modernidad, es abordar el conocimiento de la persona, es relacionar el ser y el deber ser. El bien se conoce por las consecuencias de la acción transparente; lo bueno y lo malo son simplemente diferencias emocionales y los desacuerdos éticos son debido a diferencias de intereses y preferencias.

Los valores son básicos para una armónica convivencia, que sólo es posible con los valores y la moral de los servidores públicos, adecuados a la época que estamos viviendo, es así que se debe coadyuvar al fomentar la capacitación de los servidores públicos en torno a estos tópicos y acorde a su realidad laboral.

La transparencia y la ética en las que se encuadra la función pública son tareas que le corresponden al gobernante al tratar de convencer a la sociedad y a los ciudadanos de que exista confianza en su desempeño laboral y credibilidad de que nuestra vida cambiara positivamente, más bien es la que le permite identificar al gobierno su utilidad social, su dimensión de justicia y su riesgo, de tal manera que sepa distribuirlos equilibradamente.

Se debe de promover que los gobernantes interactúen en torno a un nuevo paradigma de su visión de "Servicio" que incluirá dos dimensiones: el capital económico y de inversión, sus instrumentos y recursos, por otra parte el personal público como ser inteligente que interactúa en la función pública, debiendo existir entre estos una relación con la ética y la transparencia.

Debiendo reforzar los mecanismos de acción en la ética y la transparencia como una práctica irrenunciable individual, intransferible que se debe de expresar en el buen comportamiento del servidor público sin contemplar una obligación en su quehacer cotidiano sino una convicción moral y ética.

#### 4.4 SE DEBE FORTALECER EL FACTOR HUMANO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El factor humano especializado y capacitado en cualquier organización es indispensable para trabajar con eficacia. La profesionalización en la Administración Pública a mi parecer uno de los mejores caminos para generar recurso humano eficaz y comprometido con el servicio a la sociedad. La profesionalización en México tiene un largo camino que recorrer aún, son pocas las instituciones y organizaciones que cuentan con un servicio civil de carrera, mientras tanto hay que ocuparse del nuevo personal así como del existente, mediante una inducción y capacitación ética.

Elevar y mejorar el nivel de vida del país depende en gran parte de la función y desempeño gubernamental, un gobierno capaz, es un gobierno responsable, confiable, eficaz, abierto y ético; ello será posible con la participación de los integrantes del mismo. Modernizar la administración no sólo son reducciones en tiempo y trámites, es crear nuevas opciones de cambio, cuando se habla de cambio me refiero al hecho de transformar las actitudes y aptitudes de los servidores públicos.

Manuel Quijano señala el decálogo de lo que se esperaría de los servidores públicos mexicanos:

- **“Ética profesional.** El perfil ético al que me refiero debe considerar que sea humanista, extraordinariamente sensible ante las injusticias sociales, de principios, virtuoso y con el temperamento y audacia necesarios para la toma de decisiones que beneficien a las mayorías.
- **Conocedor de la historia.** Quiero decir que el servidor público demuestre interés y conocimiento por nuestro pasado y por las causas que dieron

sentido a nuestro proyecto nacional. Los hechos históricos son algo más que hechos. Están teñidos de humanidad.

- **Pasión, emoción y sensibilidad políticas.** Amor a México, entendedor de las pasiones humanas, carácter en las situaciones más escabrosas, exquisita pasión y sensibilidad y, sobre todo, el análisis preciso y rápido de la situación y la meditación anticipada sobre los problemas que habrán de enfrentarse en el futuro.
- **Vocación de servicio.** Hacedor, tenaz, voluntad de conciliación, luchador que hace del sacrificio un instrumento para templar su carácter y forjar el de sus compañeros.
- **Conocimiento de los medios y técnicas.** Aplicar los adelantos científicos y tecnológicos como herramientas para la toma de decisiones. Saber utilizar y adecuar métodos y técnicas en la administración, que son el medio pero jamás el fin.
- **Capacidad de orientación.** Liderazgo, capacidad organizativa, orden, espíritu de trabajo y de desafiar rigores. El pensamiento de servir y liderar constituye, junto a su acción consecuente uno de los puntos culminantes en la trayectoria del hombre para su politización.
- **Actualización permanente.** Estudioso de la política y administración, pero también de la cultura general. Lector infatigable y promotor de la investigación y la búsqueda de nuevos derroteros por los que habrá de transitar el país.
- **Idealista y comprometido con la nación.** Imaginativo y presto con el brazo, el pensamiento y la acción. Júbilo por el trabajo. Es aquel que procura el lenguaje llano, franco, claro y sincero. De espíritu altruista,

filantrópico y solidario con el pueblo que es a quien en primera instancia se debe.

- **Reconocer el valor de la interdisciplina.** Inteligencia multifacética. Una de las virtudes que debe singularizar al servidor público es la sencillez, el compañerismo y la comprensión y respeto de las ideas.
- **Agente de cambio.** Devoción por las banderas que el pueblo levanta, porque esas demandas y optimismos son el futuro. No es un agente aislado realizando trámites al solo impulso de sus deseos, sino parte misma del pueblo que lo formó y al cual se debe. El servidor público, además de tener disposición a realizar las tareas, debe tener fe en los hombres, fe en sus ideas y, sobre todo, su fe en el ejemplo. <sup>162</sup>

Un servidor público se considera que debe ser, eficaz, honesto y ético, desarrollándose siempre con calidad y compromiso social sin importar su nivel en la estructura organizativa. La posición del funcionario ante la sociedad como de sus superiores y subalternos debe ser reconocida en estímulos personales, estructurales y económicos. Una clave para contar con capital humano eficiente dentro de la Administración Pública es justamente un perfil profesional de acuerdo al puesto y la formación ética, no en el sentido de enseñarle lo bueno y lo malo, sino inducirlo en las metas institucionales.

El fomento de la ética en los servidores públicos, debe contar con mínimas condiciones dentro del esquema de actuación pública, es decir, la promoción de valores comunes a los servidores públicos, la autonomía del órgano contralor en el caso de México la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), la oportuna rendición de cuentas y la efectiva aplicación de leyes y reglamentos a infractores.

---

<sup>162</sup> Quijano Torres Manuel, *Visión Multidimensional del Servicio Público Profesional*, ED. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM/Plaza y Valdés, p.166-168



# CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

Lamentablemente la corrupción en México no ha sido abatida, por el contrario, se podría afirmar que la misma sigue en aumento, tal y como lo pudimos demostrar en la presente investigación, específicamente en el Tercer capítulo, en efecto, según el Índice de Percepción de la Corrupción 2006 de Transparencia Internacional, ubica a México en el lugar 70 de un total de 163 países, con una calificación de 3.3 en una escala de 0 a 10. De acuerdo con este índice, la percepción de la sociedad sobre la falta de transparencia del gobierno no ha mejorado durante los **últimos diez años**.

Las mediciones de Transparencia Mexicana como se señaló, indican que en 2005, las “mordidas” costaron a las familias mexicanas, en promedio, \$ 177 pesos.

Asimismo se afirma que la lucha contra la corrupción en México no ha rendido frutos, por lo menos desde hace tres años, ya que el índice difundido por Transparencia Internacional (TI) lo ubica en el mismo lugar en nivel de corrupción, en el número 72, de 180 países. Comparte la misma calificación (3.6 de 10 puntos posibles) con Bulgaria, Macedonia, Perú, China, Surinam, Trinidad y Tobago y Swazilandia.

Aunado a lo anterior, no cabe duda que la Secretaría de la Función Pública, junto con la SECODAM y la PGR, han tratado de solucionar dicho problema, mediante la creación de diversos planes anti-corrupción y programas enfocados a erradicarla, en efecto, el Gobierno, se encarga de dirigir y organizar las acciones necesarias para asegurar el bienestar de sus gobernados. Tiene dos tipos de funciones las políticas y las administrativas. Las primeras, se refieren al manejo y consolidación de la autoridad y el poder, las segundas se dirigen a la captación de recursos, dotación de servicios, conservación del orden, preservación de los derechos individuales y de su respeto.

Las funciones del gobierno se ven materializadas en los tres poderes: Ejecutivo encabezado por el presidente de la república, el Legislativo compuesto por las cámaras alta y baja o parlamento, y el Judicial integrado por la Suprema Corte de Justicia y tribunales. A su vez conforman un enfoque tripartido en el ámbito federal y estatal.

La estructura de la actual Administración Pública es de dimensiones bastante complejas debido a los cambios de los últimos años, la revolución tecnológica, la introducción de nuevos modelos de gestión pública, la exigencia social de transparentar sus acciones y los esquemas de rendición de cuentas, con el fin de concebir a un Administración Pública más eficiente y eficaz en su estructura.

Evitar que el contrato social se quebrante es una obligación y una responsabilidad del sistema gobernante y se logrará en la medida que se recupere la legitimidad y credibilidad, plasmando verdaderos cambios en la función pública, es decir, la aplicación justa de leyes, consolidación de un esquema participativo para la sociedad, sobre todo transparentar los manejos y actividades gubernamentales.

La corrupción en el ámbito público se reproduce al encubrir e incurrir en actos ilícitos, llámese clientelismos, sobornos, fraudes, saqueos, nepotismo, es decir, toda forma ilícita y no ética en el desarrollo de las actividades comprendidas por los servidores públicos, transgrediendo el compromiso de salvaguardar los intereses generales sobre los intereses privados y no mantener conductas leales, imparciales, honestas y eficientes.

El incremento o mantenimiento de la corrupción en un sistema político-social, concierne a una cultura inmersa en la apatía y ausencia de valores comunes, por tanto, la corrupción reducirá en la medida que sus integrantes adopten valores comunes en pro de una cultura ética y de corresponsabilidad en

la idea de conservar la legalidad y el respeto a la sociedad y a las instituciones que la representan.

Una de las propuestas de cambio para mejorar la acción gubernamental es la profesionalización, entendida como un proceso complejo que incluye la selección, la formación de perfiles adecuados a los puestos públicos, la capacitación, la estabilidad laboral, la promoción y remuneración de los servidores públicos dentro de las instituciones.

El factor humano especializado y capacitado en cualquier organización es indispensable para trabajar con eficacia. La profesionalización en la Administración Pública a mi parecer es de los mejores caminos para generar recurso humano eficaz y comprometido con el servicio a la sociedad.

Contar con profesionales de la Administración Pública con una carrera sólida, se aseguran ciertas ventajas comparativas, o sea, se tendrá el sentimiento de compromiso y lealtad, las obligaciones laborales estarán ligadas a la necesidad de cumplir con responsabilidad y eficiencia ya que adicionalmente se tendrá conciencia de mejorar las condiciones profesionales y de vida propia, logrando recuperar el vínculo de comunicación con la sociedad.

El impulso a mecanismos de evaluación y recompensas en el desempeño de un sistema de remuneraciones, que cuente con sueldos acordes a los del mercado, o sea, salarios más competitivos, en razón de lograr un mayor desempeño en el servidor público así como adaptar su desarrollo, creatividad y criterio a los cambios estructurales y tecnológicos con el fin de contribuir a servir con eficiencia a la sociedad.

La función pública debe desarrollarse en forma transparente, la rendición de cuentas y la necesidad de fincar las responsabilidades sobre infractores de la ley,

son orientaciones hacia una mejor calidad en la gobernabilidad y en la administración de los recursos materiales, financieros y humanos.

La rendición de cuentas debe contar con esquemas más estrictos para fomentar la confianza en los servidores públicos además de fungir como instrumento de inspección sobre el origen de recursos ilícitos. En este sentido, la diligencia de la ley de responsabilidades administrativas debe ajustarse a cualquier situación evitando los grandes márgenes de discrecionalidad, para que su aplicación sea respetada y oportuna cancelando cualquier desviación de su obligación.

El entorno democrático y los avances en redes de comunicación, exigen hoy en día como condición preponderante para el desarrollo político, social, económico y cultural, la participación ciudadana bajo la idea de integrar gobiernos responsables y capaces, por medio del respeto a sus votos y una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación debe convertirse en el medio más importante para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

En México, los mecanismos de participación social han avanzado en los últimos años, la reciente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública promete iniciar un proceso de transparencia gubernamental y en el ámbito estatal algunas leyes de acceso a la información ofrecen un poco más que la federal en el sentido de que aplican a los tres poderes, la obligación de rendir cuentas.

La conducta ética pertenece íntegramente a los individuos y su relación con el entorno social, laboral, político, económico y cultural; en el caso de la acción pública se involucra con todas las anteriores en un marco de observancia de las disposiciones legales y de compromiso irrenunciable hacia la administración, atención y resolución de las demandas sociales.

Las transformaciones en la estructura y cultura de la Administración Pública sustentadas en la ética permitirán restablecer la confianza en sus servidores que actuarán siempre bajo principios de honestidad, transparencia, eficiencia, eficacia y compromiso. No podremos construir un buen Gobierno si antes no contamos con trabajadores al servicio del Estado debidamente formados, motivados y absolutamente convencidos de la dignidad e importancia de su tarea.

El modelo ético propuesto ofrece una opción más dentro de la infraestructura ética del país, en la Administración Pública Federal con la visión de ampliarse a otros niveles de gobierno, apoyándose en las propuestas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006) y del modelo actual del presidente Felipe Calderón.

Los modelos retoman la idea del establecimiento de Códigos de Ética, además de considerar el fomento a la inducción ética, evaluación y seguimiento del comportamiento del servidor público. La ética en el servicio público brinda valores de probidad, transparencia y responsabilidad necesarios para recuperar y mantener el interés general, el respeto a los lineamientos establecidos en el pacto social, la credibilidad en las instituciones y sobre todo la opción a mantener actitudes más justas en relación con el desempeño laboral.

Mi propuesta es la creación de un Modelo Ético, que trata de sugerir una estructura abierta que permita la inducción, capacitación y seguimiento al comportamiento ético de los servidores públicos.

Elevar y mejorar el nivel de vida del país depende en gran parte de la función y desempeño gubernamental, un gobierno capaz, es un gobierno responsable, confiable, eficaz, abierto y ético; ello será posible con la participación de los integrantes del mismo. Modernizar la administración no sólo son reducciones en tiempo y trámites es crear nuevas opciones de cambio, cuando se

habla de cambio me refiero al hecho de transformar las actitudes y aptitudes de los servidores públicos.

El servicio público es lo que justifica la vida de los gobiernos y si los gobiernos son capaces de atender y solucionar los problemas públicos, se contará con un gobierno capaz de asegurar el bienestar común de la población, de cubrir sus necesidades y atender sus demandas, al responder en forma oportuna y consistente.

# BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Ackerman, Susan-Rose, *“La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma”*, Madrid, Siglo XXI de España editores, 2001.
- 2.- Alberro, Solange, *“Control de la Iglesia y transgresiones eclesiásticas durante el periodo colonial”*, en LOMNITZ, Claudio, *Vicios Públicos, virtudes privadas, La corrupción en México*.
- 3.- Arias, Oscar, *“Prólogo” en Libro de consulta 2000 de Transparencia Internacional*, versión española.
- 4.- Berlin, Isaiah, *“Árbol que crece torcido”*. Capítulos de historia de las ideas, México, Vuelta, 1992.
- 5.- Castillo González, Leonel, *“Los derechos de la militancia Partidista y la jurisdicción”*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2004.
- 6.- Deysine, Anne, *“Political Corruption: A review of the literatura”*, European Journal of Political Research, vol. 8, n.4.
- 7.- Diccionario de Filosofía.
- 8.- Diccionario de la Real Academia Española.
- 9.- Dror Yehezkel, *La Capacidad de Gobernar*, ED. Fondo de Cultura Económica.
- 10.- Escalante Gonzalbo, Fernando, *“La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”*, *Foro Internacional*, El Colegio de México, número 30 (2), 1989.
- 11.- Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, *Gaceta Parlamentaria del Senado de la República*, 30 de abril del 2002.

12.- Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, 6 de abril de 2001.

13.- Ferrajoli, Luigi, “*El Estado Constitucional del Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad*”, en *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*, edición de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Totta, 1996.

14.- Garzón Valdés, Ernesto “*Calamidades*”, Editorial Gedisa, Barcelona 2004.

15.- Jorge Carpizo McGregor “*El Presidencialismo Mexicano*”, Porrúa, 1999, México.

16.- Linz, Juan, “*Totalitarian and Authoritarian Regimes*”, en GREENSTEIN, Fred I. y POLSBY, Nelson W. (eds), *Handbook of political Science*, vol. 3, *Macropolitical Theory*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

17.- La Dimensión Ética.

18.- La Ética en los Servidores Públicos.

19.- Laporta, Francisco, “*La corrupción política: introducción general*”, En Laporta, Francisco J. y Alvarez, Silvina (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

20.- Malem, Jorge, “*Financiamiento, Corrupción y Gobierno*”, en Carrillo, Manuel et. al. (coordinadores), *Dinero y contienda política-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003.

21.- Malem Seña, Jorge F., 2002, “***La corrupción, Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos***”, Editorial Gedisa, España.

22.- Maquiavelo, Nicolás, “*Discursos sobre la primera década de Tito Livio*”, en obras completas, Libro 1, capítulo 3 “Acontecimientos que ocasionaron en Roma la creación de los tribunos de la plebe perfeccionando con ella la Constitución de la República”, La Habana, editorial de Ciencias Sociales, 1971.

23.- Martínez, José, Conaliteg-México. Corrupción de Estado, El peón de la reina, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2004.

24.- Martínez Puón Rafael, Nuevos derroteros de la reforma administrativa en América Latina, ED. Ministerio de Administraciones Públicas-INAP.

25.- Meza, Gilberto, *“Todos corruptos, lema de gobierno en México”*, Revista Milenio, abril 4 de 2005.

26.- Moreno, Ocampo Luis, *“El rasputín del Perú: la estructura informal de la red de corrupción de Vladimiro Montesinos”*, 2002 (inédito)

27.- Morris, Stephen D, *“Corrupción política en el México contemporáneo”*, México, siglo XXI, Editores, 1992.

28.- OCDE, *“la Ética en el Servicio Público”* ex. MAY y OCDE, España 1997.

29.- Pardo María del Carmen, Testimonio de Modernización en la Administración Pública, ED. UNAM.

30.- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (2001-2006).

31.- Quijano Torres Manuel, Visión Multidimensional del Servicio Público Profesional, ED. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM/Plaza y Valdés.

32.- Rabotnikof, Nora *“Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados”*, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), Poder, Derecho y Corrupción, Ed. Siglo veintiuno editores, México, 2003.

33.- Ramírez, Carrillo Luis Alfonso, *“Las redes del poder. Corrupción, maquiladoras y desarrollo regional en México. El caso de Yucatán”*, Cámara de Diputados, Universidad Autónoma de Yucatán-Miguel Ángel Porrúa, 2004.

34.- Reisman, W. Michael, *Folded lies: Bribery, Crusades, and Reforms*, New Cork, Free Press, 1979, traducción castellana de Mariluz Caso, *¿Remedios contra la corrupción?* (cohechos, cruzadas y reformas), México, FCE, 1981.

35.- Ricardo Uvalle Berrones, *“La Profesionalización del Servicio Público en México”*, ED: UNAM.

36.- Sahagún, Fray Bernardino de, *“Historia General de las cosas en la Nueva España”*, tomo II, Libro octavo, capítulo XVII, México, Pedro Robredo, 1938.

37.- Schmitt, Carl, *“Diálogos sobre el poder y el acceso al poderoso”*, título original: Gespräch über die Macht und den Zugang zum Machthaber, Günther Neske, Pfullingen, 1954.

38.- SECODAM, *“Transparencia y combate a la corrupción”*, Primera edición 2002, Ed. CONALITEG.

39.- Secretaría de la Función Pública, *“Transparencia, Buen Gobierno y combate a la corrupción en la Función Pública”*, Primera edición 2005, Ed. Fondo de Cultura Económica.

40. - Transparency International, Global Corruption Report 2005. Special Focus. *Corruption in construction and Post-conflict Reconstruction*, London, Pluto press, 2005 y *Transparency International, Informe Global de la Corrupción 2004*. Tema especial: corrupción política, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2004.

41.- Villoro Luis, *“El poder y el valor”*. *Fundamentos de una ética política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

42.- Weber Max, *El Político y el Científico*, ED. Coyoacán.

43.- Weber Max, *¿Qué es la burocracia?*, ED. Pleyade.

44.- Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*, Madrid, Trotta 1995 y, Ackerman, Bruce, *We the people. Foundations*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1991; Ackerman, Bruce, *Social Justice in the Liberal State*, New Haven and London, Yale University Press, 1980.

## LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución de la República Francesa.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 4.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 6.- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios.
- 8.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

## CITAS DE DOCUMENTOS PUBLICADOS POR INTERNET

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF 18 de junio del 2008, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- 2.- EFE, “Critica EU impunidad y corrupción en México”, Notas, EL UNIVERSAL, México, 11 de marzo 2008, citada el 12 de abril 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/489117.html>
- 3.- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Diario Oficial de la Federación 11 de junio 2002, última reforma publicada en el DOF 06 de junio del 2006, <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>
- 4.- Lombera Martínez, Manuel, “Corrupción frena economía de México”, Finanzas, EL UNIVERSAL, México, 27 de agosto 2007, citada el 12 de abril 2008, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/445337.html>

5.- Martha Elba Figueroa, "Cuesta corrupción en México", Periódico "El Diario" 13 de Agosto del 2008

<http://www.diario.com.mx/nota.php?notaid=964dc92f0b35897effac0e0e535350c4>

6.- Millones de actos de corrupción en 2007, Fuente:

<http://www.portaldigital.com.mx/2008/12/04/se-cometieron-197-millones-de-actos-de-corrupcion-en-2007/>

7.- Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, Documento en Internet página de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo,

<http://www.secodam.gob.mx>.

8.- "PEMEX, Nacionalismo y corrupción", Revista News week en español, Número 1316, 14 de abril 2008, citada el 20 de abril 2008,

[http://newsweekespanol.com.mx/articulos.php?id\\_sec=1&id\\_art=893&id\\_ejemplar=202](http://newsweekespanol.com.mx/articulos.php?id_sec=1&id_art=893&id_ejemplar=202)

9.- Prensa de la Secretaría de la Función Pública,

[http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/sala\\_de\\_prensa](http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/sala_de_prensa)

10.- Secretaría de la Función Pública

[http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/discurso\\_260508\\_aigs](http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/discurso_260508_aigs)

11.- Secretaría de la Función Pública, <http://www.funcionpublica.gob.mx/>

12.- Transparencia Internacional

[http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2008/cpi2008/espanol](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/espanol)

13.- Transparencia Mexicana [http:// www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)