



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES

## EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DE LA DENUNCIA CIUDADANA. CASO: DISTRITO FEDERAL

### TESIS

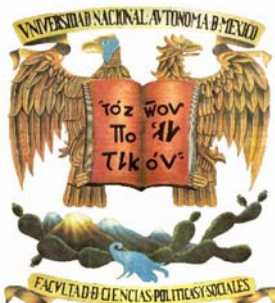
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRA EN ESTUDIOS POLITICOS Y SOCIALES

PRESENTA:

**KATIA LEÓN MONTEERRUBIO**

Tutora: Irma Eréndira Sandoval Ballesteros



MEXICO,D.F.

2010



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

A DAVID NEIL BEVIS

A MIS PADRES

A MIS HERMANOS

A MI ABUELA

AGRADEZCO A:

DAVID NEIL BEVIS  
por su inacabable amor, su ayuda permanente  
y su presencia incondicional

MI MADRE  
porque siempre ha creído en mí, me ha motivado a continuar  
y a levantarme cuando tropiezo

MI ABUELA  
por incluirme en sus oraciones y rezar para que siempre me vaya bien

MI TUTORA, IRMA SANDOVAL  
por motivarme a dar lo mejor de mí

DR. ALFREDO ANDRADE  
por su ayuda imprescindible

LOS SINODALES  
(Bertha Lerner, Alejandro Monsiváis y Abel Villarreal)  
por sus invaluable comentarios

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I. CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA. CASO: DISTRITO FEDERAL.....</b>	<b>11</b>
1.1 Corrupción y Democracia.....	11
1.2 La corrupción estructural .....	16
1.3 Corrupción estructural y acto corrupto.....	21
1.3.1 Soborno y extorsión.....	25
1.4 Indicadores.....	26
1.5 La corrupción administrativa en el Distrito Federal .....	38
1.5.1 Indicadores.....	42
1.5.2 Los trámites administrativos.....	46
<b>CAPÍTULO II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....</b>	<b>52</b>
2.1 Ciudadanía, Democracia y Participación Ciudadana.....	52
2.2 Sociedad civil: la participación organizada.....	64
2.3 La participación no organizada.....	68
2.4 La denuncia ciudadana en el combate a la corrupción .....	71
2.5 La participación ciudadana en México .....	77
2.6 La individualización.....	81
2.7 Indicadores.....	84
2.8 ¿Por qué la gente no participa? .....	91
2.8.1 La confianza.....	96
<b>CAPÍTULO 3. DENUNCIA Y CORRUPCIÓN.....</b>	<b>99</b>
3.1 La denuncia en México .....	102
3.2 Reportes del IFAI y del InfoDF sobre la denuncia .....	105
3.2.1 La denuncia en la República Mexicana.....	106
3.2.2 La denuncia en las 16 delegaciones del D.F.....	108
3.2.3 La delegación más transparente, ¿es la menos corrupta?.....	116
3.3 ¿Por qué los ciudadanos no denuncian? .....	119
3.3.1 La confianza.....	133
3.4 El trámite de la denuncia.....	134
3.5 Propuesta para incentivar la denuncia ciudadana.....	140
3.6 La indefensión de un ciudadano ante los trámites burocráticos.....	146
3.6.1 ¿Por qué el trámite es engorroso y burocrático? .....	150
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>154</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>160</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>168</b>



# INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más grandes que padece nuestro país es la corrupción. Casi es posible asegurar que todos los otros graves problemas nacionales están relacionados con ella. No importa la esfera de la que se trate. A diario nos enteramos a través de las noticias de actos de corrupción ejercidos desde los altos mandos de la clase dirigente, pasando por funcionarios públicos, empresarios y poder judicial. La corrupción está en todos lados; es un asunto omnipresente que nos implica a todos, porque es estructural, institucional y político.

La gravedad que este fenómeno tiene para la sociedad mexicana en su conjunto es lo que desde hace algunos años atrapó mi interés académico y profesional. A partir de estar en contacto directo cotidiano con las noticias, se fue haciendo evidente para mí que este cáncer es uno de los principales obstáculos que ha impedido la consolidación democrática en México, así como el desarrollo económico, político y social que requiere el país. Porque la corrupción se genera y reproduce en toda la estructura del sistema y en cada una de sus áreas. Si desde el presidente de la República Mexicana hasta el empleado que ocupa el último escalafón laboral, todos han ejercido o ejercen la corrupción, ¿cómo esperar un combate eficaz y eficiente del problema desde los altos mandos del gobierno?, ¿cómo confiar en que los mismos que se benefician de ella la erradiquen? Porque no se puede ser juez y parte.

Es importante detallar que la presente investigación se enfoca en el estudio de la problemática de la corrupción administrativa y en la propuesta de mejoramiento de un mecanismo institucional (la denuncia) para ayudar a combatirla. Para ello se eligió el Distrito Federal como espacio de análisis, debido a la relevancia que tiene como capital de la nación, y a que, como gran metrópoli, presenta una complejidad que la convierte en un espacio donde las grandes patologías societales de nuestro tiempo tales como la corrupción, la discriminación, la exclusión social y la

marginalidad encuentran un terreno especialmente abonado (Sandoval, 2008). Como determina Jorge Malem Seña (2002), existe una percepción generalizada de que la administración pública es un foco donde puede florecer la corrupción, y que su organización y funcionamiento -es decir, su estructura- establecen condiciones adecuadas para que los funcionarios públicos lleven a cabo acciones corruptas. A pesar de lo dicho, esta tesis parte de la certidumbre de que es posible controlar este mal y de que la estrategia requiere necesariamente de una contundente participación de la sociedad civil. Porque combatir a la corrupción es democratizar al país, pero además, la participación ciudadana debe verse como un mecanismo de control gubernamental para la rendición de cuentas. Y no únicamente eso: que el ciudadano participe no es sólo una posibilidad, sino un deber y un compromiso. Así lo afirma Alasdair Roberts (2001), quien asegura que los ciudadanos no pueden evadir su propia responsabilidad de asegurar que las agencias gubernamentales funcionen.

Por lo anterior, este trabajo comparte la idea de que la participación ciudadana debe ser vista como un elemento indispensable para coadyuvar a la lucha contra la corrupción; sin embargo, esta participación ciudadana es muy amplia, por lo que debe entenderse desde el ámbito de la legalidad. Porque nuestra pretensión no es promover el desorden social mediante protestas callejeras, machetes, pasamontañas o bombas molotov; nuestra intención es buscar los mecanismos institucionales –que hasta el momento no están consolidados o no funcionan- que propicien esa participación ciudadana, la cual -como se demostrará en el desarrollo de la tesis-, es muy escasa en nuestro país. Como ya se adelantó, un mecanismo institucional de este tipo es la denuncia.

Con lo expuesto hasta aquí es posible formular la hipótesis de esta investigación: la denuncia ciudadana es indispensable para combatir la corrupción administrativa, pero como se encuentra en la actualidad no ha servido como un instrumento de control eficaz; para ello es necesario reformar la estructura de su



trámite a fin de volverlo expedito, transparente y eficiente, y ofrecer garantías de cumplimiento y de justicia contra la impunidad.

Si bien es cierto que la denuncia por sí misma no puede lograr que se combata a uno de los mayores problemas que afectan a México y que retrasan su desarrollo, ésta debe ser incluida como eje fundamental y articulador de una estrategia integral y adecuada de lucha contra la corrupción. Por desgracia no existe una estrategia gubernamental como la señalada y por esa razón la corrupción aumenta en lugar de disminuir, con una fuerza que parece inagotable (González Llaca, 2005). A pesar de lo dicho, la denuncia representa un instrumento que los ciudadanos tienen a su alcance para colaborar a combatir el flagelo. De hecho, la propia Contraloría General del Distrito Federal estipula que el objetivo de ésta es hacer del conocimiento de la autoridad los actos u omisiones irregulares de servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, a fin de que si se acredita su responsabilidad se les sancione, y de esta forma se supriman actos que afecten el sano desarrollo de la Administración Pública.

Desafortunadamente desde ahora se puede adelantar que en México no existe una verdadera cultura de la denuncia. Puede parecer lógico pensar que los ciudadanos no denuncian por razones atribuidas a ellos mismos, como la desidia, el cansancio, apatía por participar, falta de interés o de confianza en las autoridades. Pero tales factores no son los únicos ni los más importantes: se unen a muchos otros que se desprenden de una serie de indicadores analizados en esta investigación y que tienen que ver con la estructura, el diseño institucional, y por supuesto con el marco jurídico. Como avance podemos decir que el procedimiento burocrático de los trámites es una de las principales causas que explican la ausencia de una cultura de la denuncia en el país. Este factor constituye, además, el punto de partida de la propuesta que se ofrece en la presente tesis, pues los trámites burocráticos y engorrosos no sólo afectan el proceso de una denuncia, sino que producen un cuello de botella generalizado en todas las diligencias que tienen que ver con la administración pública federal y

local. Lo más importante del asunto es que tal maraña procedimental viola el derecho a la administración de la Justicia, que de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos debe ser pronta, completa e imparcial. La reproducción de este enredo de procesos y requisitos trae consigo impunidad; ésta a la vez bloquea la rendición de cuentas, y por supuesto representa un caldo de cultivo para la corrupción. Por lo tanto, nuestro planteamiento es que dicho cáncer inhibe la denuncia ciudadana, pero al mismo tiempo, es este mecanismo institucional el que nos servirá para ayudar a combatir el flagelo.

Con fundamento en lo planteado es posible establecer el objetivo general de la investigación, el cual consiste en indagar tanto el estado actual de la participación ciudadana en México, como el de la denuncia; en ambos casos se pretende conocer qué factores las frena, qué las auspicia, qué las impulsa, para después ofrecer una propuesta de cómo fortalecer o replantear el mecanismo institucional de la denuncia ciudadana, y hacer que sirva de apoyo al combate a la corrupción, específicamente en el campo administrativo y en el marco del Distrito Federal.

En este punto es pertinente indicar que las preguntas de investigación que guían el trabajo son las siguientes:

1. ¿Cuál es la situación de la participación ciudadana y de la denuncia en México?
2. ¿Qué factores fortalecen y cuáles debilitan la denuncia ciudadana?
3. ¿Por qué no se ha favorecido la práctica de la denuncia?
4. ¿Qué tipo de corrupción puede combatir la denuncia ciudadana?
5. ¿Qué potencialidad tiene la denuncia ciudadana para combatir la corrupción?

Ya quedó claro que el tema principal de esta investigación es el combate de la corrupción administrativa a través de la mejora del mecanismo institucional de la denuncia ciudadana; sin embargo, es importante hacer referencia al hecho de que

en las Ciencias Sociales siempre está presente el problema de las definiciones, especialmente cuando se trabaja con conceptos amplios y complejos que admiten gran cantidad de significados. Éste es el caso de términos como democracia, sociedad civil o corrupción. Respecto al que nos ocupa, y debido a lo explicado, es que el primer capítulo se concentra en establecer la definición y el enfoque que se adopta en la tesis, para de ahí revisar la relación entre democracia y corrupción, las interpretaciones teóricas que existen del fenómeno, así como los componentes y características de éste. También se ofrece un panorama general de la corrupción en México comparándolo con el mundo, para después describir con detalle el fenómeno en el Distrito Federal. Por último se revisan los trámites burocráticos más corruptos de la administración pública y su relación con el diseño institucional.

De una vez se anticipa que es necesario reflexionar acerca de la corrupción como un problema estructural, que además tiene sus fundamentos en la historia. Desde que se conformó la estructura política de nuestro país en los tiempos de la Conquista, la Corona toleró que la legislación que importó al continente desde el centro no se cumpliera. Consciente de que aquella estaba desfasada de la realidad particular, y de que la lejanía de la metrópoli impedía un control eficiente que evitara las arbitrariedades de las autoridades locales, el imperio creó la figura del “obedezco pero no cumplo”, que permitía reafirmar su jurisdicción sin obligar al cumplimiento de sus leyes. Por otra parte, en la Nueva España todos los puestos públicos de responsabilidad se vendían, lo cual determinó la relación entre el interés público y el privado: la Corona consintió que la función pública se transformara en inversión privada (Alberro, 2000; Semo, 2000). En palabras de María Elena Álvarez de Vicencio (2005), el fenómeno fue “algo así como una impunidad legitimada, en la cual nuestra tradición interpreta la administración pública como el medio más adecuado para el enriquecimiento privado”.

Con el devenir del tiempo esa “corrupción fundacional” (Pérez Correa, 2005) se extendió a tal grado, que se impuso una estructura paralela en todos los trámites, concesiones y relaciones con el gobierno, invadiendo todas las esferas sociales.

Debido a ello, históricamente la *cracia* (poder) ha quedado por encima del *demos* (pueblo), cuando el principio democrático señala que la sociedad es la que debe estar por encima de las instancias de poder. El resultado es que, desde el origen, la capacidad de defensa de estas instancias frente a los intentos de control, supervisión y castigo supera a la capacidad de defensa de la sociedad: no existen medios eficaces para que los ciudadanos puedan exigir que quienes ejercen el poder rindan cuentas por sus acciones (Vargas Cullel, 2003), y si existen, no funcionan. Por esas razones es que la corrupción está en todas partes; por eso mismo es que es estructural.

Como se puede apreciar, el presente trabajo se adscribe al enfoque estructural de la corrupción, el cual es impulsado por Irma Eréndira Sandoval. La investigadora sostiene que los pagos aislados, los sobornos, las multas, las mordidas, las extorsiones a cargo de servidores públicos o burócratas de bajo nivel, etcétera, sólo son la superficie de un complejo problema “que supone una estrecha red de relaciones y un sofisticado sistema de complicidades que interrumpe el devenir de la rendición de cuentas” (Sandoval, 2009). Las características de esta corrupción estructural son una impunidad absoluta, conflictos de intereses, confusión entre lo público y lo privado, pobreza extrema de indicadores del desempeño gubernamental, opacidad, y falta de voluntad política para cumplir con la rendición de cuentas. Sólo se castiga la corrupción menor y las grandes cabezas quedan impunes.

En este capítulo también se ofrece un análisis comparativo de estadísticas e indicadores tanto nacionales como internacionales, que son representativos y que reflejan la situación de la corrupción en México. Aunque con diferentes metodologías, y con diversos enfoques y núcleos de interés, éstos revelan que México se ubica en los sitios de mayor corrupción de Latinoamérica y de los países de la OCDE. Cabe señalar que se parte del supuesto de que las mediciones por sí solas no explican la realidad de un tema, pero son importantes instrumentos para ayudar a describirla, y por lo tanto a comprenderla.

Respecto al segundo capítulo, éste consiste en una exploración teórica que busca dar entrada y sustentar el argumento central del presente estudio: la participación ciudadana –a través de la denuncia- es un mecanismo institucional que puede ayudar a combatir la corrupción. Para ello primero se efectúa una revisión de varios autores y de sus conceptos de Ciudadanía, Democracia y Participación Ciudadana, en la que se contrasta la democracia representativa y la democracia participativa. El planteamiento no pretende fomentar el enfrentamiento entre ambas, sino enfatizar su complementariedad (Ackerman, 2006; Sartori, 1988); es decir, se requiere de ciudadanos mexicanos informados, involucrados e interesados, que con su participación vigilen el desempeño de los funcionarios que fueron elegidos como sus representantes; en esta calidad se les debe exigir que rindan cuentas.

El capítulo también repasa brevemente el papel del ciudadano a lo largo de la historia, el vínculo entre éste y el ejercicio de sus derechos, y el lugar que tiene en el contexto de las democracias modernas. Además se analiza la función de la sociedad civil y su importancia, para de ahí pasar al planteamiento de la participación no organizada, es decir, la de aquellos ciudadanos que por diversas razones no van a asociarse con otros individuos (Font, 2004), ni a formar ninguna organización o movimiento, pero que quieren inconformarse o hacer algo ante un hecho corrupto que les afectó. Lo anterior da pie a que en ese espacio se introduzca de manera breve y adelantada el tema central de la investigación, que es el combate a la corrupción administrativa a través de la denuncia ciudadana, y la relevancia de hacer que los ciudadanos ocupen ese mecanismo de control. Vale la pena puntualizar que la denuncia ciudadana que proponemos se distingue de la denuncia “politizada”, la cual es la que interponen los políticos, los medios de comunicación o las organizaciones de la sociedad civil.

Otro de los temas examinados en este apartado es el programa anticorrupción del presidente Felipe Calderón, el cual, como veremos, ha fracasado en resolver este lacerante problema en México; asimismo se revisa la iniciativa calderonista de

reducir los trámites y hacerlos más eficientes y expeditos, la cual tampoco ha funcionado; además se estudia con amplitud la situación de la participación ciudadana en México, para lo cual se consultan estadísticas, indicadores y material bibliográfico que muestran qué factores la fortalecen y cuáles la debilitan. A partir de esta información se busca explicar porqué ésta es tan baja en nuestro país.

El tercer capítulo es la derivación de los resultados obtenidos en los capítulos uno y dos: cómo hacer de la denuncia como forma de participación ciudadana, un mecanismo institucional que funcione eficazmente en el combate contra la corrupción administrativa. Para abordar esta materia primero se define legalmente la denuncia y su función, luego se analiza su situación en tanto trámite burocrático y después se revisan los mecanismos institucionales que ya existen para luchar contra el fenómeno.

Para conocer la situación oficial de la denuncia en México y en el Distrito Federal (que es nuestro espacio de análisis) se exponen los reportes que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF) proporcionaron al respecto. Una crítica sobre la serie de anomalías encontradas en estos datos también se incluye en el presente espacio. Cabe mencionar que al IFAI se le pidieron estadísticas sobre la denuncia ciudadana en todo el país y por entidad federativa, mientras que al segundo se solicitó el número total de quejas y denuncias recibidas en las 16 Jefaturas Delegacionales de la capital del país, así como por cada delegación, el motivo y el tipo de la queja o denuncia, si se resolvió o no, y por qué. A partir de ambas respuestas se pudo elaborar un cuadro que proporcionó dos resultados interesantes: por un lado muestra cuáles son los actos corruptos más denunciados en las 16 delegaciones capitalinas, y por otro –lo más importante-, permitió diseñar un instrumento de interpretación de la racionalidad institucional, que arroja que el mayor número de denuncias no responde a las tradicionales “mordidas” o la deshonestidad de los servidores públicos, sino al desempeño administrativo,

correspondiente al ámbito del diseño institucional. Ello respalda la validez del enfoque estructural de la corrupción.

De igual modo se obtuvo información directa de la Contraloría General del Distrito Federal. Tras solicitar insistentemente una entrevista con el contralor general, lo único que se consiguió es que se contestara la mitad de las respuestas de la cédula de entrevista que se envió para tal motivo; con todo, la información proporcionada es valiosa, pues complementó la obtenida a través de las solicitudes de información mencionadas y permitió conocer cuál es el procedimiento para recibir las quejas y denuncias, cuál es el proceso que sigue una denuncia y cuál es la reglamentación al respecto. Ello sirve para dar cuenta del enmarañado proceso burocrático que sigue este mecanismo, el cual –como establece Malem Seña (2002)-, consiste en cada una de las diligencias, formalidades o requisitos establecidos para dar curso a un asunto administrativo o una causa ante la justicia de acuerdo con las leyes o la práctica, hasta su resolución. De esta manera el trámite, junto a otros factores extraídos de encuestas a nivel nacional, explican las razones por las que la ciudadanía no denuncia.

En este capítulo también se expone nuestra propuesta, la cual está diseñada para el caso del Distrito Federal y se compone de tres elementos: 1.- una iniciativa propia que sugiere modificaciones y adiciones en los reglamentos y regulaciones correspondientes, así como la difusión masiva de las nuevas medidas en los medios de comunicación; 2.- la incorporación de figuras jurídicas que ya se aplican en ordenamientos administrativos mexicanos y el reforzamiento de otros mecanismos institucionales de rendición de cuentas ya existentes; 3.- recomendaciones que ya han sido planteadas por diversos especialistas en la materia, como la creación de leyes de protección a denunciantes y el fortalecimiento de la Contraloría Social.

Sólo diseños institucionales como el que se propondrá, así como el establecimiento de garantías al cumplimiento de la ley, podrán asegurar que se respete el derecho que toda persona tiene a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, tal como lo consagra el Artículo 17 de la Constitución Mexicana.

Finalmente, este apartado cierra con un testimonio que ilustra la violación al derecho mencionado y que ejemplifica la indefensión del ciudadano ante el procedimiento burocrático de los trámites.

Las conclusiones se presentan en la última parte de la investigación, seguidas por una sección de anexos. En dicho espacio se muestran todas las gráficas proporcionadas por los organismos de acceso a la información pública federal y estatal, así como la cédula de entrevista que se envió a la Contraloría General del Distrito Federal.

A manera de colofón, se estipula que el reto de esta tesis es formar parte del conjunto de acciones integrales y multidisciplinarias, que buscan combatir el grave problema de la corrupción en México a través de la vía institucional. Es urgente que nuestros gobernantes entiendan que el no ofrecer mecanismos institucionales efectivos y eficaces de participación podría provocar que la ciudadanía dejara de tomar los cauces legales, llegando hasta el extremo de optar por caminos subversivos.



# CAPÍTULO I

## CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA. CASO: DISTRITO FEDERAL

### 1.1 Corrupción y Democracia

*Automovilista: -Bueno poli, ¿ya no hay corrupción o qué?  
Policía: -La corrupción ha existido desde antes de Cristo, joven.  
Retrato ciudadano*

Se sabe que la corrupción no es un fenómeno nuevo; es universal. Ha existido desde siempre, y desde siempre ha ido de la mano de la política, los actos de gobierno, el mercado y la vida social; se halla en cualquier época, en cualquier sistema político, en cualquier tiempo. Además, se produce tanto en la esfera pública como en la privada; de hecho, fue Aristóteles el primero en usar el término para referirse a la degeneración que alcanzan las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático. Sus formas corruptas -estableció el filósofo griego- son tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente.

La corrupción tampoco es un asunto aislado, ni se limita a una sola institución o área de la administración pública, como explica Edmundo González Llaca: Está en todos los niveles, es cotidiana y rutinaria; estructural y coyuntural; endémica y omnipresente (...) abarca causas históricas, culturales, jurídicas, económicas, salariales, administrativas y judiciales.<sup>1</sup>

Y precisamente esta omnipresencia y capacidad nociva hacen de la corrupción un problema. Un problema porque obstaculiza la gobernabilidad, porque reduce la eficiencia del Estado, afecta la moral y el bienestar social, socava gravemente la credibilidad de los ciudadanos en la legitimidad del sistema político, desgasta el Estado de derecho, debilita a las instituciones, retrasa el desarrollo del país,

---

<sup>1</sup> González Llaca, Edmundo, *Corrupción. Patología colectiva*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2005.

perjudica al crecimiento económico y representa un gasto significativo para las familias en todo el mundo.

La corrupción niega el paradigma democrático. Sin embargo, la falta de democracia no es la única razón de su existencia ni de su práctica generalizada. Ernesto Garzón Valdés lo argumenta de esta manera:

La realidad cotidiana de los países altamente industrializados ha puesto de manifiesto la falsedad de la tesis que afirma que la corrupción es un fenómeno propio de regímenes políticos no evolucionados. (...) Esta supuesta correlación entre mayor democracia y menor corrupción o, lo que es lo mismo, entre dictadura y corrupción no es empíricamente sostenible.<sup>2</sup>

Lo anterior suscita una amplia reflexión: en primer lugar, la presencia de una dictadura implica la no existencia de democracia. En el caso de México no vivíamos una democracia porque teníamos una dictadura de partido que durante 70 años hizo de la corrupción su forma de vida y de acción: la corrupción institucionalizada. El concepto de “corrupción institucionalizada” fue desarrollado por el teórico Emilio Lamo Espinosa, quien explica que en las dictaduras no puede hablarse de corrupción propiamente, porque en éstas no hay parlamento, no hay libertad de expresión ni de prensa, mientras que sí hay control político de la policía, de la fiscalía, de la justicia; por eso la corrupción no puede estallar como escándalo o alarma social. Con base en este argumento es que el estudioso afirma que los “casos” de corrupción son algo específico y singular de las democracias, y no de las dictaduras.<sup>3</sup>

A partir de tal cavilación, Lorenzo Córdova y Ciro Murayama discurren que es precisamente en las democracias donde se documentan con mayor exactitud eventos políticos asociados a la corrupción, e incluso se llega a relacionar

---

<sup>2</sup> Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del concepto de Corrupción”, en Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez, (Coord.), *Poder, derecho y corrupción*, Ed. Siglo XXI, México, 2003.

<sup>3</sup> Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Ed. Cal y Arena, México, 2006.

democracia con la corrupción misma. Miguel Carbonell aporta al argumento: arguye que a partir del avance de la transición mexicana se han denunciado más casos de corrupción, y entonces se pregunta si las democracias son más corruptas que los regímenes autoritarios o si en éstas existe un mecanismo compartido que favorece la difusión de la corrupción. Su respuesta es que, durante la etapa fuerte del autoritarismo en México, la corrupción fue increíblemente mayor que la que ha habido en los últimos tiempos por la siguiente razón:

El poder gubernamental, en ese entonces, no tenía contrapeso alguno, no había nadie que pudiera llamar a cuentas a los funcionarios públicos, no existía un poder judicial independiente y el ordenamiento jurídico ni siquiera contemplaba los mecanismos y las instituciones necesarios para hacer efectivas las responsabilidades de los funcionarios.<sup>4</sup>

A propósito del tema de la transición, Irma Eréndira Sandoval ha encontrado que el nivel de corrupción que se pueda generar en un sistema político dado responde más a la incertidumbre política preponderante, que al tipo de régimen. Por ejemplo, ella averiguó que cuando éste es estable (como lo fue el régimen autoritario de López Portillo), el nivel de corrupción es más bajo; en cambio, cuando el régimen se encuentra temeroso y ante un proceso de cambio que lo hará perder el poder (Ej: Salinas y Zedillo), la corrupción se acentúa:

La corrupción encuentra su más fértil terreno en aquellas situaciones de transición (...) en estos escenarios los actores del viejo régimen se encuentran inseguros, pues no han perdido del todo el poder, pero su hegemonía tradicional está en suspenso. Tal situación crea poderosos incentivos para que la coalición

---

<sup>4</sup> Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (Coord.), *Poder, Derecho y Corrupción*, Ed. Siglo XXI, México, 2003.

gobernante utilice sus últimos momentos en el poder para “tomar todo” lo que aún esté a su alcance.<sup>5</sup>

Además de lo anterior, se agrega que en un régimen autoritario la corrupción no es noticia y por ello no estallan escándalos. De la no existencia de mecanismos pertinentes para denunciar y dar seguimiento a los casos de corrupción durante el autoritarismo mexicano, a partir de la transición democrática se inició la creación de instituciones como el Instituto Federal Electoral (IFE), el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF), la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Auditoría Superior de la Federación, con las que se buscó dar batalla a la corrupción. Mención aparte merece la Secretaría de la Función Pública, la cual nació en 1982 como Secretaría de la Contraloría, y cuya misión fue “consolidar un Gobierno honesto, eficiente y transparente”, a través de la auditoría de los organismos del Gobierno Federal y del manejo de adquisiciones y licitaciones. Sin embargo, en una medida que a todas luces aparece como regresiva, el presidente Felipe Calderón anunció que para este 2010 la Secretaría de la Función Pública desaparecerá. En su lugar se creará una Contraloría General de la Federación que dependa directamente del Presidente de la República... El mismo destino tendrán Turismo y Reforma Agraria, como parte del plan gubernamental para hacer frente a la crisis económica.

A pesar de este hecho lamentable, la mera creación de tales instituciones ya es indicador del cambio democrático en nuestro país. Tema de otra tesis es ponderar los resultados que éstas han arrojado en el ejercicio de la función del gobierno.

Regresando al razonamiento de Carbonell –coincidente con el de Lamo Espinosa-, la corrupción era el régimen: se realizaba pero no formaba parte de la agenda

---

<sup>5</sup> Sandoval, Irma E., “Economía Política del Neoliberalismo: Ideas, Intereses y Reversibilidad”, *Revista Argumentos, Estudios Críticos de la Sociedad*, Número 54 (mayo-agosto) División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, 2007, pp. 127-149.

pública; para los medios de comunicación no era tema; la criticaban en privado sólo los que no habían logrado beneficiarse de ella, y 'la mordida' "fue por años una forma de convivencia social, un pacto de civilidad entre autoridades y particulares. Tan natural como la sombra al cuerpo".<sup>6</sup> Por eso mismo esa corrupción fue "estable", como indicó Sandoval, y se disparó con la transición democrática.

Debido a las razones esgrimidas, la corrupción es algo que se da en las democracias y no en las dictaduras. Sin embargo, la paradoja es que su existencia pone en peligro al sistema democrático cuando viola las normas públicas, legales y éticas; cuando daña la legitimidad de las instituciones políticas; cuando sacrifica el interés general en aras de intereses privados (ya sean individuales, corporativos, partidistas, etcétera), y cuando reduce la creencia de la gente en la democracia.

En relación con el último punto, el estudio "Cultura política de la democracia en México, 2008: El impacto de la gobernabilidad" del Barómetro de las Américas, advierte que la corrupción: "podría erosionar el capital social, haciendo que las víctimas de la corrupción tengan menos confianza en otros ciudadanos que los rodean".<sup>7</sup> En el segundo capítulo desarrollaremos con amplitud este tema, que resultará en extremo relevante cuando analicemos la participación ciudadana.

Una última reflexión para no dejar dudas de que la corrupción pone en peligro a la democracia. Ésta es expresada por Yves Mény<sup>8</sup>, quien sostiene que tal flagelo erosiona las raíces de una sociedad democrática y niega los principios de igualdad y transparencia al otorgar a ciertos actores un acceso privilegiado y oculto a los recursos públicos: sólo unos pocos utilizan lo público para beneficio privado.

---

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> "Cultura política de la democracia en México, 2008: El impacto de la gobernabilidad", Barómetro de las Américas, p.31

<sup>8</sup> Mény, Yves, "Política, corrupción y democracia", en Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez, (Coord.), *Poder, derecho y corrupción*, Ed. Siglo XXI, México, 2003.

## **1.2 La corrupción estructural**

Lo expuesto hasta el momento deja en claro que el fenómeno de la corrupción es estructural, institucional, social y político, y que precisa de remedios del mismo nivel para que su combate sea verdadero, pues como hemos visto, los efectos de la corrupción alcanzan a prácticamente todas las esferas del quehacer humano.

En este punto debemos hacer un alto para discurrir acerca de la corrupción como un problema estructural, que además tiene sus fundamentos en la historia. Numerosos autores han investigado que la conformación misma de la estructura política de nuestro país, en los tiempos de la Conquista, se efectuó a partir de una suerte de “legitimación” de la corrupción.

Por separado, Solange Alberro y Enrique Semo<sup>9</sup> describen cómo el sistema español en América no fue excesivo ni “absolutista” como suele afirmarse, sino más bien crónicamente débil, pues la propia Corona estaba consciente de que las leyes promulgadas en su centro (importadas al continente sin haberlas adaptado a las condiciones locales) estaban inevitablemente desfasadas de la realidad particular, y de que la lejanía de la metrópoli dificultaba al imperio detener las arbitrariedades de las autoridades locales. Por ello creó la figura del “obedezco pero no cumplo”, que permitía reafirmar su jurisdicción sin obligar al cumplimiento de sus leyes. Semo explica esta figura: cuando las leyes eran fallidas, “el funcionario estaba autorizado para suspender su aplicación, aun cuando debía informar de inmediato al rey la causa de esa decisión”.<sup>10</sup>

Por otra parte, el estudioso detalla cómo en la Nueva España todos los puestos públicos de responsabilidad, desde los más bajos hasta los más altos (incluyendo a gobernadores, corregidores, oidores y alcaldes del crimen), se vendían al mejor

---

<sup>9</sup> Alberro, Solange, “Control de la Iglesia y transgresiones eclesiásticas durante el periodo colonial”, y Semo Enrique, “De la Colonia a la Independencia: la línea imaginaria entre lo público y lo privado”, ambos en Lomnitz, Claudio (Coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pp. 44 y 70.

<sup>10</sup> Semo Enrique, *Op. Cit.*, p.70.

postor, dando como resultado que –desde entonces- fueran los más ricos y no los más aptos quienes gobernarán. Esta costumbre de vender puestos públicos determinó la relación entre el interés público y el privado: la Corona permitió que la función pública se transformara en inversión privada y al comprador del nombramiento se le consintió obtener ganancias, influencia y poder a cambio de su inversión; de cualquier modo, el rey no podía frenar demasiado al funcionario, pues esto reduciría el monto de sus privilegios.

Para María Elena Álvarez de Vicencio, esta identificación de los recursos del poder público con el patrimonio personal, claramente atados al origen feudal, hispánico, del desarrollo de nuestro país, es “algo así como una impunidad legitimada, en la cual nuestra tradición interpreta la administración pública como el medio más adecuado para el enriquecimiento privado”.<sup>11</sup>

Estas reflexiones fortalecen el concepto de “corrupción fundacional” utilizado por Fernando Pérez Correa, quien la emplea al hablar de que las primeras formas de gobierno confundieron los intereses públicos con los privados para repartirse el botín:

Con el tiempo, esta corrupción fundacional se ha generalizado dramáticamente. Registro una paradoja de nuestra historia: al lento avance de nuestra democracia ha correspondido la democratización simultánea de la corrupción<sup>12</sup>.

De manera cómica, Edmundo González Llaca ofrece el ejemplo de Hernán Cortés, personaje histórico que permitió a sus ambiciosos y aventureros colaboradores cobrarse con el botín ganado: “no tenemos un personaje, sino toda una galería de próceres que no se robaban solos porque no traían efectivo”. Mientras, con el transcurso del tiempo la democracia no logra consolidarse; en cambio, la

---

<sup>11</sup> Álvarez de Vicencio, María Elena, *La ética en la función pública. Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*, SFP-Inmujeres, México, 2005, p. 74.

<sup>12</sup> Pérez Correa, Fernando, en Presentación del libro de González Llaca, Edmundo, *Op. Cit.*

corrupción se extiende y se ejerce de manera igualitaria: en este país todos pueden efectuarla.

El asunto, al final, es que la corrupción se ha extendido a tal punto que se ha impuesto una estructura paralela en todos los trámites, concesiones y relaciones con el gobierno; todas las esferas sociales están invadidas. El dinero impera por sobre leyes y derechos. El ciudadano tiene la percepción de que todo es corrupto. En numerosos casos no duda en dar la 'mordida' para obtener un beneficio o evitar una sanción.\*

En otras palabras, se puede afirmar que el núcleo de la corrupción estructural radica en que históricamente la *cracia* (poder) ha quedado por encima del *demos* (pueblo), contraviniendo el principio democrático el cual postula que la sociedad es la que debe estar por encima de las instancias de poder. El resultado es que, desde el origen, la capacidad de defensa de estas instancias frente a los intentos de control, supervisión y castigo supera a la capacidad de defensa de la sociedad: no hay medios eficaces para que los ciudadanos puedan exigir que quienes ejercen el poder, rindan cuentas por sus acciones<sup>13</sup>, y si acaso existen algunos mecanismos de control, no funcionan.

Retomando las palabras de González Llaca, en México el problema de la corrupción ha tenido un vigor que parece inagotable. La política mexicana creó toda una cultura que no se limitó a delinear la forma de hacer del poder público, sino también determinó cómo debían actuar los empresarios, los periodistas, los líderes sindicales, los dirigentes partidistas y los ciudadanos.

Precisamente la complejidad del fenómeno ha dado lugar a que éste sea estudiado desde diversas perspectivas. Por ejemplo, Irma Eréndira Sandoval

---

\* Ver gráficas 15 y 16 del Capítulo 3, pp. 129 y 130.

<sup>13</sup> Vargas Cullel, Jorge; Villarreal, Evelyn; Gutiérrez, Miguel, "Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos", en *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens, Argentina, 2003.



distingue el enfoque de la modernización, de Leys (1993), que señala que la corrupción es propia de los países o regiones subdesarrolladas; el enfoque moralista-cultural, de Lomnitz (2000) o Basave (2006), el cual subraya el carácter individual del problema y lo circunscribe a la esfera cultural; el delictivo-formalista, el microorganizacional (Klitgaard, 1998), el normativista (Garzón Valdés, 1993; Malem Seña, 2000); el basado en la economía política (Rose-Ackerman, 1978; Sapelli, 1998), o el que se enfoca en el problema del oportunismo político (Morris, 1991; Weyland, 1998).<sup>14</sup>

Al respecto, el propio Claudio Lomnitz cavila que la definición de la corrupción: “ha dependido del enfoque disciplinario del analista, y que hemos tenido definiciones un poco distintas cuando éstas provienen de las ciencias políticas, del derecho o de la economía (...)”.<sup>15</sup>

Todas estas perspectivas coinciden en señalar los quebrantos y pérdidas que este cáncer ocasiona, y todas ellas han contribuido a la comprensión y caracterización del fenómeno, que tiene su origen en las más diversas causas culturales, sociales, políticas, económicas y administrativas. Sin embargo, autores como Ricardo Pozas Horcasitas afirman que hay interpretaciones que han sido valorativas: “cargadas de juicios, que en la mayoría de los casos ven el problema de la corrupción predominantemente como un problema de educación, correlacionado con niveles de escolaridad y desvinculado de las formas de la civilidad, de la sanción moral y del rediseño institucional”.<sup>16</sup> Por ello el estudioso reniega de las

---

<sup>14</sup> Sandoval, Irma, “La Transparencia y el Combate a la Corrupción en un Contexto de Transición a la Democracia”, en Gerardo Ávalos Tenorio (Coord.), *El Estado mexicano: Historia, estructura y actualidad de una forma política en transformación*, UAM, México, 2009. Págs. 297-31.

<sup>15</sup> Para este autor: “la corrupción es ante todo una categoría cultural que forma parte del discurso político común e incluso del sentido común (...) uno de los problemas más persistentes entre quienes han querido desarrollar perspectivas funcionales acerca de los efectos (positivos o negativos) de la corrupción ha sido, justamente, que tienden a hacer abstracción o a ignorar las formas culturales en que se construye la idea misma de la corrupción (...)”, Lomnitz, Claudio, *Op. Cit.*, pp.12 y 13.

<sup>16</sup> Pozas Horcasitas, Ricardo, en Presentación del libro de Sandoval, Irma, (Coord.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI Editores, México, 2009.

versiones disciplinarias cerradas, unidimensionales y monocausales sobre el fenómeno en cuestión.

Como es de esperarse, el presente estudio parte del enfoque de la corrupción estructural impulsado por Irma Eréndira Sandoval, quien plantea que ésta invade las funciones centrales del Estado, reflejándose en las formas de conflictos de interés, confusión entre lo público y lo privado, la no obligación de los funcionarios públicos a hacer pública su declaración patrimonial, impunidad administrativa absoluta, opacidad en los ámbitos judiciales, pobreza extrema de indicadores de desempeño, evasión de leyes de acceso a la información y falta de voluntad política para cumplir con la rendición de cuentas: “Las extorsiones y sobornos que los ciudadanos padecen cotidianamente en los semáforos, oficinas administrativas, juzgados y ministerios públicos se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronaje e impunidad”.<sup>17</sup>

La corrupción, entonces, no es cada uno de los actos corruptos individuales que se efectúan de manera cotidiana en cualquier ámbito, sino que estos son la parte más visible de una oscura telaraña de relaciones que funcionan debajo de toda la estructura del sistema político, económico, social y cultural; que involucra a todos los ciudadanos de una nación, y que coloca a las instancias de poder por encima de la sociedad. Estas relaciones crean dinámicas políticas y un sistema de complicidades que ofrecen el campo propicio para actuar, y por lo tanto, evadir la rendición de cuentas.

Como cierre de esta sección se abordará el aspecto social de nuestro objeto de estudio. Andrés Roemer --quien también considera que cualquier propuesta de solución debe reconocer esta causalidad y tratar la complejidad del fenómeno con un programa integral que involucre a todas las áreas e instancias del gobierno, a las organizaciones no gubernamentales y a la ciudadanía--, asevera que hablar de la corrupción es hablar de un problema social:

---

<sup>17</sup> Sandoval, Irma, (Coord.), *Corrupción y transparencia... Op. Cit.*

Porque se redistribuyen recursos hacia actividades no deseadas y no planeadas por el Estado; crea incentivos para romper vínculos entre el gobierno y sus representantes, por lo que aparece un problema de ingobernabilidad; crea un sentimiento de desconfianza hacia los gobernantes; promueve que los servidores públicos presten un mal servicio y extorsionen a la población, y se hacen distinciones entre ciudadanos que pueden pagar el soborno y los que no pueden, por lo que los individuos ya no son iguales ante la ley y ante el Estado.<sup>18</sup>

### **1.3 Corrupción estructural y acto corrupto**

Se ha hecho mención de los distintos enfoques desde los cuales se ha estudiado el fenómeno de la corrupción. Es importante precisar que la mayoría de la bibliografía sobre el tema define a la corrupción en términos del acto corrupto; esto es en extremo relevante pues, en primer lugar, denota un entendimiento generalizado a la hora de hacer referencia del concepto; en segundo lugar, cada perspectiva ha aportado al estudio de la corrupción, y en tercer lugar, ya se ha dicho que el acto corrupto constituye quizá la manifestación más cercana y cotidiana de esas complejas e históricas estructuras piramidales que, como demuestra Sandoval (2009), nutren esquemas de patronaje e impunidad enquistados en todo el sistema.

Debido a las razones expuestas es que consideramos necesario revisar a algunos autores que se adscriben a esta corriente, para extraer de sus reflexiones los argumentos que enriquezcan el nuestro.

Emprendamos la tarea con la definición de González Llaca:

Corrupción es la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a

---

<sup>18</sup> Roemer, Andrés, "Análisis económico de la corrupción", en Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez, (Coord.), *Poder, derecho y corrupción*, Ed. Siglo XXI, México, 2003.

intereses particulares a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora.<sup>19</sup>

De esta tesis obtenemos la primera característica del acto corrupto: se trata del hecho perpetrado por una persona que detenta un poder. El teórico Jorge Malem Seña brinda otro elemento: la corrupción se da dentro del campo de acción de un sistema normativo; de hecho, es parasitaria de él, y por ello puede tener una naturaleza económica, política, jurídica o ética, o tomar parte en todos estos niveles a la vez.

Para este autor, “los actos de corrupción son aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción, con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza”.<sup>20</sup>

Malem Seña no considera que un acto de corrupción entrañe siempre una acción penalmente antijurídica; incluso afirma que el beneficio que se obtiene de su ejecución no necesariamente es elevado, ni nada más económico: también puede ser político, profesional, sexual, etc. Eso sí, tiende a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción. Tal ocultamiento constituye otra característica del fenómeno.

A diferencia de algunos expertos, Ernesto Garzón Valdés cavila que aunque el sistema normativo también es fundamental para hablar de corrupción, el fenómeno no sólo es político y la intervención de una persona que ocupa una posición oficial, es decir, una autoridad o alguien que ejerce un poder, tampoco es necesaria. El autor se refiere a que esta persona puede tener competencia para tomar

---

<sup>19</sup> González Llaca, Edmundo, *Op. Cit.*

<sup>20</sup> Malem Seña, Jorge F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Ed. Gedisa, España, 2002.

decisiones en virtud del papel social que desempeña, aunque ello no implica que cuente con la potestad para dictar disposiciones jurídicas obligatorias.<sup>21</sup>

Sin embargo, el decisor que interesa para los fines de esta investigación es aquél que detenta un cargo oficial del que deriva una serie de deberes (obligaciones) institucionales.

Siguiendo el razonamiento de Garzón Valdés, un acto de corrupción consiste en un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor, además de la intervención de una o más personas, decisores o no. Por ello es participativo, y una de las partes intenta influir en el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo, con el objeto de obtener un beneficio extraposicional o una ganancia para quienes participan en el acto. Un beneficio extraposicional procede o bien del agente que corrompe al decisor, o de la persona destinataria del acto o la actividad corrupta. De ahí que, como explica el teórico, la corrupción es siempre una fuente adicional de ingresos o beneficios para quienes participan en ella.

Aunque estos tres autores sólo conceptualizan a la corrupción dentro del limitado campo del acto corrupto -sin reconocer o tal vez advertir que ésta acción individual está inserta dentro de complejas estructuras-, su descripción explica con claridad la dinámica que se ejerce cuando estos actos se cometen:

1. Se trata del hecho perpetrado por una persona que detenta una autoridad, en el sentido de la competencia para tomar decisiones (decisor).
2. Se da dentro del campo de acción de un sistema normativo.
3. Implica la violación, por parte de un decisor, de las obligaciones propias de su posición dentro de ese sistema normativo.

---

<sup>21</sup> Garzón Valdés, Ernesto, *Op. Cit.*

4. Se realiza para obtener el beneficio personal de los participantes en el acto corrupto. No hay manera de desenmarañar la red para atribuirle la culpa a sólo uno de los participantes. Todos son responsables.<sup>22</sup>
5. Tiende a efectuarse en secreto o al menos en un marco de discreción.
6. Se realiza gracias a la impunidad que permea la estructura política del país.

Por otro lado, los estudiosos Susan Rose-Ackerman y Stephen D. Morris ya toman en cuenta el aspecto estructural de la corrupción. Por ejemplo, hablan de la presencia del Estado y la forma de su organización cuando se refieren al fenómeno:

La corrupción es un síntoma de que algo no ha funcionado bien en la gestión del Estado. Las instituciones diseñadas para gobernar la interrelación entre ciudadanos y Estado se utilizan, en vez de ello, para el enriquecimiento personal y para proporcionar beneficios a los corruptos (...) La corrupción es el uso incorrecto del poder público para obtener beneficios privados.<sup>23</sup>

La corrupción es, más que el deterioro o la decadencia de un Estado antes sano, una manifestación y recordatorio constante de las imperfecciones de los gobiernos en general en su esfuerzo por alcanzar las metas que personifican (...) La corrupción ha desempeñado un papel crucial en el funcionamiento y la estabilidad del sistema mexicano.<sup>24</sup>

Por un lado, Rose-Ackerman subraya que la existencia de este fenómeno es un síntoma de que el sistema político no da importancia al interés público general, y que la estructura del gobierno no encauza de manera eficaz los intereses privados. Por otro lado, Stephen Morris habla de “una compleja pirámide de padrinazgo” que rige la política en México, a la cual llama personalista, pues determina las relaciones entre las élites, y entre éstas y las masas: “las carreras

---

<sup>22</sup> Rose-Ackerman, Susan, “Corrupción y economía global”, en Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez, (Coord.), *Poder, derecho y corrupción*, Ed. Siglo XXI, México, 2003.

<sup>23</sup> Rose-Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI de España, 2001.

<sup>24</sup> Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Ed. Siglo XXI, México, 1992.

políticas giran en torno de las lealtades personales. Los participantes políticos suelen estar atados verticalmente a un patrón poderoso y a una multitud de clientes por medio de equipos y camarillas”.

Recapitulando, podemos decir que el problema abordado es estructural y sistémico; se extiende a todas las esferas del quehacer público y privado, como la religión, la ley, la política, la economía, el deporte, etc.; alcanza desde los altos mandos de la clase dirigente, pasa por funcionarios públicos, empresarios, poder judicial y llega hasta el ciudadano común; funciona gracias al marco de impunidad y complicidades que encadena el desarrollo general de nuestro país.

### Soborno y extorsión

Como se ha señalado, es de uso común que se piense en el acto corrupto cuando se habla de corrupción. Al respecto, soborno y extorsión son tal vez los términos más utilizados. Una vez situados dentro del marco teórico de la corrupción estructural, conviene describir sus características generales para comprender su dinámica y sus diferencias. Para ello se utilizarán las exposiciones de Ernesto Garzón Valdés, Luigi Ferrajoli, Susan Rose-Ackerman y Jorge Malem Seña:

- **Soborno:** se soborna a un decisor cuando se le otorga un beneficio extraposicional para que viole su obligación. Se paga para tratar de influenciar al sobornado para que actúe a favor, para que le ofrezca un tratamiento mejor del que sería equitativo o legal. El particular busca activamente un beneficio indebido del funcionario gubernamental. Un soborno coacciona, subordina a quien lo recibe a su donante.

- **Extorsión:** se es extorsionado cuando se otorga a un decisor un beneficio extraposicional para que cumpla su obligación. Es la búsqueda o la captación de un pago o beneficio otorgado bajo la amenaza de darle al pagador un tratamiento peor del que sería equitativo, o bien de empeorar su situación.

Ambas partes –sobornante y sobornado- son culpables en el acto de sobornar y están perfectamente identificados o son identificables.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>25</sup> enlista otros tipos de actos corruptos que conviene mencionar, como el soborno de funcionarios públicos nacionales, el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes públicos por un funcionario público; el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el soborno en el sector privado, la malversación o peculado de bienes en el sector privado, el lavado de dinero, el encubrimiento, y la obstrucción de la justicia.

Como se puede apreciar, los delitos que el organismo internacional enlista se producen en toda la estructura del sistema político y económico de un país. Esto sitúa a la corrupción como uno de los principales focos rojos que azotan a la nación mexicana. Para demostrar la magnitud de este flagelo, a continuación revisaremos los perturbadores datos arrojados por indicadores de instituciones tanto nacionales como internacionales, que ubican a México en relación con lo que sucede en el mundo.

#### **1.4 Indicadores**

Los estudios que se presentan en este apartado están diseñados con diferentes metodologías; a pesar de ello, todos coinciden en algo: México se ubica entre los sitios de mayor corrupción de Latinoamérica y de los países de la OCDE.

1. El informe *Governance matters 2008. Indicadores de Gobernabilidad Mundial 1996-2007*, elaborado por el Banco Mundial, difundió que en materia de control de la corrupción México obtuvo un porcentaje cercano a

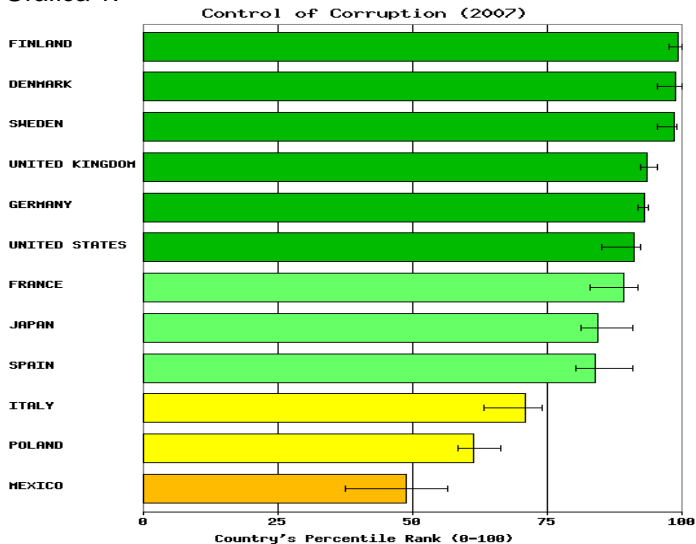
---

<sup>25</sup> Celebrada en Mérida, Yucatán del día 9 al 11 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado el 29 de Abril del 2004.



los 50 puntos en 2007 (en una escala de 0 a 100), lo que lo ubicó por debajo del promedio alcanzado en este rubro por los países de la OCDE:<sup>26</sup>

Gráfica 1.

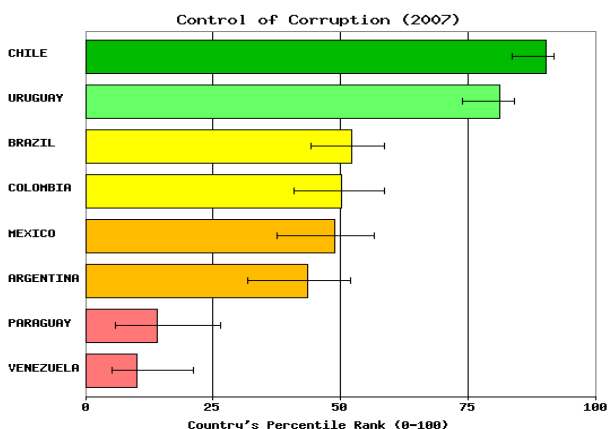


Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2008: Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The aggregate indicators do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The WGI are not used by the World Bank Group to allocate resources or for any other official purpose.

Aunque de los 18 países de Latinoamérica analizados el estudio nos sitúa por arriba del promedio, Colombia, Brasil, Uruguay y Chile están más avanzados que nosotros en el control de la corrupción. La siguiente gráfica es sólo una muestra:

<sup>26</sup> El estudio abarcó 212 países entre 1996 y 2007. Evaluó 6 índices: Voz y Rendición de Cuentas; Estabilidad Política y Ausencia de Violencia; Efectividad Gubernamental; Calidad Regulatoria; Estado de Derecho, y Control de la Corrupción.

Gráfica 2.



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2008: Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2007  
 Note: The governance indicators presented here aggregate the views on the quality of governance provided by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries. These data are gathered from a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The aggregate indicators do not reflect the official views of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. The GCI are not used by the World Bank Group to allocate resources or for any other official purpose.

## 2. Las mediciones de la organización no gubernamental Transparencia Internacional para calcular el fenómeno:

- El Índice de Percepción de la Corrupción 2009. Corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven empresarios y analistas de los 180 países y territorios que forman parte de la medición. Va de 0 (altamente corrupto) a 10 (altamente transparente). México se ubicó en el lugar número 89, y obtuvo una puntuación de 3.3, compartiendo lugar con países como Lesotho, Malawi, Moldavia, Marruecos y Ruanda. El primer lugar es para Nueva Zelanda, con 9.4 puntos, seguido por Dinamarca (9.3 puntos), y en tercer lugar Singapur y Suecia, con 9.2 puntos cada uno, mientras que Somalia, Afganistán y Myanmar son las naciones más corruptas, ubicándose en las últimas posiciones, con 1.1, 1.3 y 1.4 puntos, respectivamente. De Latinoamérica, Chile y Uruguay ocupan la posición 25 y están a sólo un lugar de Francia (sitio número 24), con un puntaje de 6.7: el doble de México...<sup>27</sup> Cabe destacar que para la medición de este año,

<sup>27</sup> [http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2008/cpi2008/cpi\\_2008\\_table](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table)

nuestro país cayó 17 posiciones en relación con 2008, que ocupaba el lugar 72, con 3.6 puntos. Vamos empeorando...

- El Barómetro Global de la Corrupción. Es una encuesta de opinión pública anual que se realiza en todo el mundo desde 2003, para indagar cómo la corrupción afecta al ciudadano medio en su vida cotidiana, e indica la forma y el alcance de este fenómeno desde su punto de vista. Como por alguna razón México no fue incluido en la medición de 2007 ni en la de 2009, tomaremos los datos del estudio del 2006, los cuales arrojaron que en este país casi la mitad de los encuestados (43%) no creyó que las estrategias oficiales de lucha anticorrupción fueran efectivas.

En esta edición, los países de África, Latinoamérica y de los Nuevos Estados Independientes indicaron que el pago frecuente de sobornos no es sino la norma, con muy pocas y notables excepciones. Las respuestas en las zonas de Asia-Pacífico y el Sureste de Europa señalaron que el pago de sobornos es moderado, mientras que en los países de Norteamérica y de la Unión Europea, los ciudadanos rara vez pagan a cambio de servicios.

La siguiente tabla muestra cómo México es el país latinoamericano que registra el mayor número de gente que ha pagado un soborno en el último año, sólo igualado por Bolivia. Paraguay sigue en la escala y luego República Dominicana. Somos líderes en el pago de sobornos, muy por arriba del promedio regional...

Gráfica 3. **Experiencia de sobornos: pago de sobornos durante 2005 (Latinoamérica)**

<i>¿En los últimos 12 meses usted o alguien que vive en su casa ha pagado algún tipo de soborno?</i>	Sí	No
<b>Latinoamérica</b>	<b>17%</b>	<b>83%</b>
- Argentina	6%	94%
- Bolivia	28%	72%
- Chile	7%	93%
- Colombia	7%	93%
- República Dominicana	23%	77%
- Méjico	28%	72%
- Panamá	8%	92%
- Paraguay	26%	74%
- Perú	21%	79%
- Venezuela	21%	79%

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International de 2006

Respecto a las acciones que los gobiernos realizan contra la corrupción, la siguiente tabla nos indica que Latinoamérica es la primera región cuyos habitantes perciben que el gobierno no sólo no está luchando contra la corrupción, sino que además la fomenta (23%). Le sigue Norteamérica con esta percepción (19%), lo cual resulta curioso si recordamos que en esta área, al igual que en la Unión Europea, los ciudadanos rara vez pagan sobornos a cambio de servicios.

Veamos la grafica:

Gráfica 4. **Evaluación de las acciones actuales de los gobiernos contra la corrupción (%)**

El Gobierno es...	Muestra Total	UE+	Sureste de Europa	NEI	África	Latinoamérica	Asia-Pacífico	Norteamérica
<b>Muy eficaz</b>	5	4	6	3	17	7	4	2
<b>Eficaz</b>	17	18	21	14	27	18	15	17
<b>Nada eficaz</b>	38	42	30	40	24	29	34	50
<b>No está luchando contra la corrupción en absoluto</b>	16	14	19	24	20	19	18	9
<b>No está luchando contra la corrupción, sino que, además, la está fomentando</b>	15	14	9	15	9	23	15	19
<b>No sabe/no contesta</b>	8	8	14	5	3	4	15	4

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International de 2006

De aquí se obtiene otro dato inquietante: México es el primer lugar de los países latinoamericanos en donde se percibe que su gobierno no lucha contra la corrupción, sino que además la fomenta: 43 por ciento

de los mexicanos cree que el gobierno fomenta la corrupción, en contraste con los habitantes de República Dominicana, donde el 54 por ciento cree que el gobierno es eficaz o muy eficaz. Le sigue de cerca Paraguay (40%), y muy lejos, Panamá (21%):

Gráfica 5. **Cómo valoran los encuestados la lucha de su gobierno contra la corrupción (L.A.)**

<i>¿Cómo valoraría las acciones que su gobierno realiza actualmente para luchar contra la corrupción?</i>	<b>Muy eficaces</b>	<b>Eficaces</b>	<b>Ineficaces</b>	<b>No lucha contra la corrupción</b>	<b>No lucha contra la corrupción sino que, además, la fomenta</b>	<b>NS/ NC</b>
<b>Latinoamérica</b>	<b>7%</b>	<b>18%</b>	<b>29%</b>	<b>19%</b>	<b>23%</b>	<b>4%</b>
- Argentina	2%	19%	36%	24%	14%	5%
- Bolivia	5%	35%	31%	15%	7%	7%
- Chile	1%	19%	54%	14%	8%	4%
- Colombia	17%	35%	16%	10%	20%	1%
- República Dominicana	10%	44%	23%	11%	9%	3%
- México	0%	9%	27%	20%	43%	0%
- Panamá	14%	10%	35%	18%	21%	2%
- Paraguay	0%	4%	29%	27%	40%	1%
- Perú	4%	7%	32%	28%	19%	10%
- Venezuela	18%	18%	29%	13%	17%	5%

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International de 2006

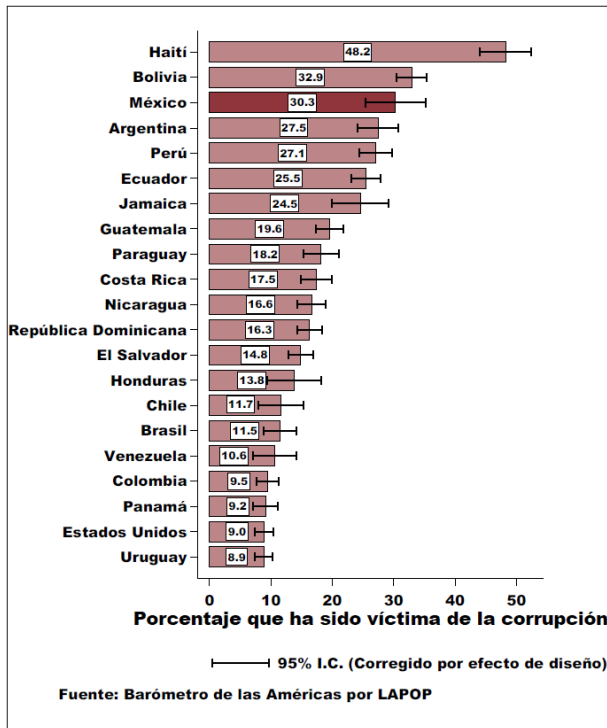
3. El Barómetro de las Américas 2008. Elaborado por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y auspiciado por la Universidad de Vanderbilt, mide los valores y comportamientos democráticos en 22 países del continente. Los indicadores evaluados son legitimidad política, tolerancia política, apoyo a una democracia estable, participación de la sociedad civil y capital social, el estado de derecho, evaluación de los gobiernos locales y participación en ellos, victimización de crimen, victimización de corrupción y comportamiento electoral.<sup>28</sup>

De acuerdo con este análisis, México ocupa el tercer lugar en victimización por corrupción en América del Norte, América Latina y el Caribe, con un 30.3%. Esto lo sitúa sólo por debajo de Haití y Bolivia, en donde se registraron niveles de 48.2% y 32.9%, respectivamente. Argentina y Perú registran un nivel de victimización más o menos similar al de México, con

<sup>28</sup> "Cultura política de la democracia en México, 2008: El impacto de la gobernabilidad", Barómetro de las Américas, LAPOP.

27.5 y 27.1%, también respectivamente. Panamá, Estados Unidos y Uruguay son las naciones con menor porcentaje de personas que han sido víctimas de la corrupción:<sup>29</sup>

Gráfica 6.



Cabe señalar que en 2006 México ocupaba el segundo sitio en victimización por corrupción en la región, y para 2008 bajó a tercer lugar; no obstante, sigue ocupando los lugares más altos de victimización en el continente.

En cuanto al nivel de percepción de corrupción entre los funcionarios públicos, el Barómetro de las Américas muestra que México se ubica en el décimo lugar de los 22 países medidos, con un valor de 74.4 (Jamaica, Argentina y Guatemala son las naciones en donde se percibe mayor corrupción, mientras que en Uruguay, Canadá y Haití la percepción es

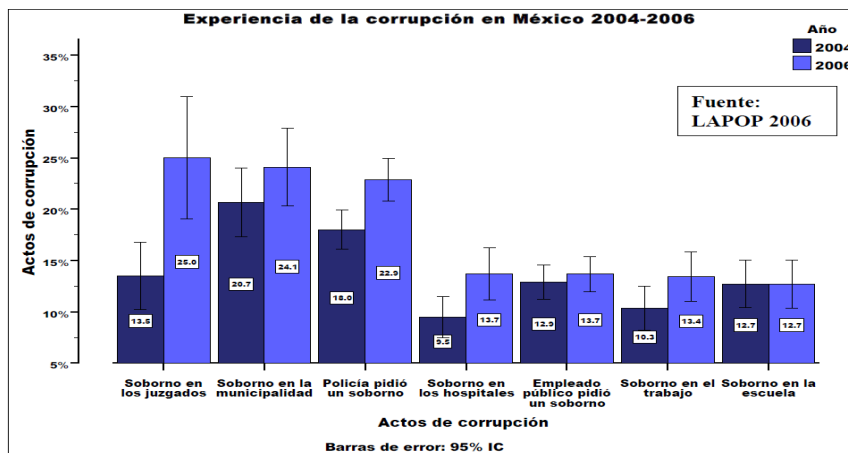
<sup>29</sup> Este indicador registra hechos no percepciones, y por lo tanto indica que los esfuerzos de los gobiernos actuales (federales y estatales) no están rindiendo frutos en la disminución de los niveles de corrupción.

menor) ¿Cómo es que el territorio mexicano ocupa el tercer lugar en victimización (cuánta corrupción se reporta), mientras que es el décimo lugar en percepción (cuánta corrupción se percibe)? Ni el estudio mismo pudo dar una respuesta contundente a la incongruencia...

Por otra parte, el indicador señala que el porcentaje de mexicanos que dio una mordida o soborno para obtener algún servicio público disminuyó de 2006 a 2008: en el primer año fue de 37.1%, mientras que en el segundo bajó a 30.3%. Pese a ello, la proporción sigue siendo considerablemente alta.

Por último, retomaremos una gráfica de la edición 2006 que el estudio 2008 ya no incluyó. Esta muestra que, en comparación con 2004, han aumentado al doble los sobornos en juzgados: de 13.5% en el 2004, al 25% en el 2006. También se han incrementado -aunque en menor medida-, los sobornos de policías, mientras que para las otras cinco situaciones no hay cambios estadísticamente significativos.<sup>30</sup>

Gráfica 7.



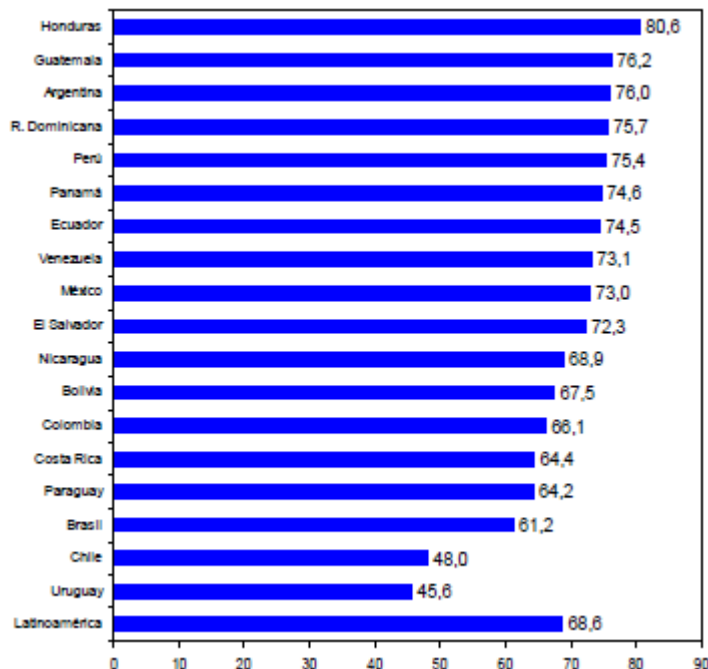
<sup>30</sup> Sigue destacando que un cuarto de la población reporte ser víctima de corrupción a nivel municipal; en el resto de las situaciones se mantiene un nivel de alrededor del 12%.

4. El Latinobarómetro 2008. Es un estudio de opinión pública producido por la Corporación Latinobarómetro, una ONG sin fines de lucro con sede en Santiago de Chile, quien es la única responsable de los datos. Anualmente aplica alrededor de 19 mil entrevistas en 18 países de América Latina, representando a más de 400 millones de habitantes. El estudio analiza temas relacionados con el bienestar, la economía, la política y la democracia, e incluye un apartado sobre la corrupción, en el que se indica que ésta, en vez de disminuir, aumentó en los últimos 3 años en Latinoamérica.

Se preguntó: si el total de funcionarios públicos fueran 100, ¿cuántos son corruptos? México contestó que 73% lo son. Nótese en qué lugar de la tabla se sitúa nuestro país:

Gráfica 8.

*Imagínese que el total de los funcionarios públicos en (país) fueran 100 y Ud. tuviera que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos. ¿Cuántos diría Ud. que son corruptos? \*Aquí sólo 'Promedio'.*



Fuente: Latinobarómetro 2001-2008.

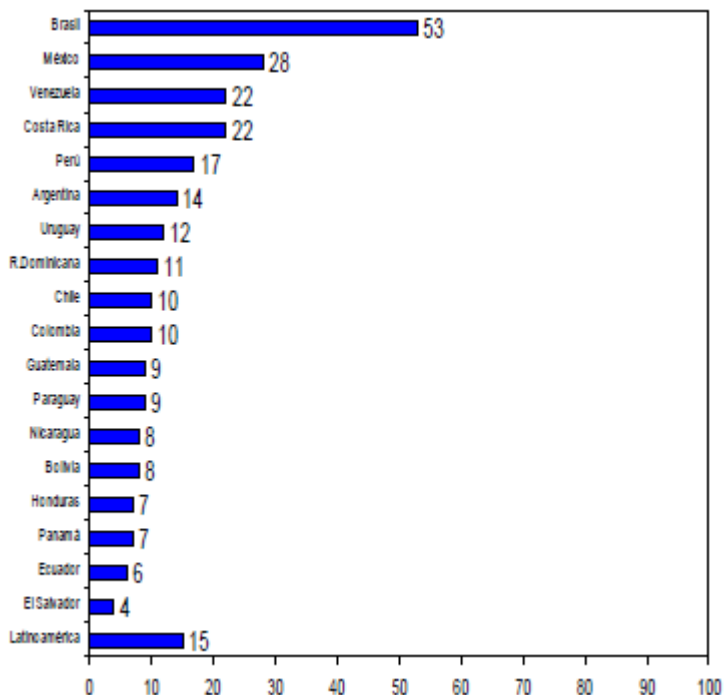


A la par de esta respuesta, tenemos que 54% de los encuestados en México piensa que entre los políticos hay más corrupción que en el resto de la sociedad. En Paraguay, Colombia y Brasil, 74, 68 y 66% (respectivamente) tiene la misma idea, mientras que la percepción más baja es para Uruguay, donde sólo 27% opina que los políticos son más corruptos que la sociedad.

En cuanto al conocimiento de un acto de corrupción (nótese que ya no se trata de percepción), el Latinobarómetro señala que Brasil es el país con el mayor grado de corrupción (53%), seguido por México, mientras que El Salvador es la nación en la que menos se tiene conocimiento de un acto corrupto:

Gráfica 9.

*¿Ha sabido Ud. o algún pariente de algún acto de corrupción en los últimos doce meses? Aquí sólo 'Sí'*



Fuente: Latinobarómetro 2004 – 2008.

El estudio también preguntó sobre la probabilidad de sobornar a un policía, a un juez o a un funcionario de un ministerio. Más de la mitad de la

población en Paraguay (61%), Venezuela (60%), Argentina (59%), Perú (58%), México (55%), Brasil (54%) y República Dominicana (51%) dice que es probable poder sobornar a un policía. Chile es el país donde es más improbable poder sobornar a un policía -sólo un 11% lo afirma-. Le sigue Uruguay y El Salvador con 24%.

En cuanto a sobornar a un juez, se percibe que esto es menos probable que sobornar a un policía. No obstante, en Venezuela y Argentina 54% piensa que sí es posible, seguidos de Paraguay y Perú, en donde el porcentaje es 47, y después está México, con 45%. En cambio, sólo 18% de los chilenos lo piensa viable, mientras que en Uruguay 23% lo considera posible.

5. El Índice de Competitividad Global 2009-2010. Publicado por el Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, evalúa el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país, el cual, a su vez, establece el nivel sostenible de prosperidad que puede ser alcanzado por una economía<sup>31</sup>. Aunque este índice es económico, incluye a la corrupción como uno de los factores que determinan la manera en como se hacen negocios en nuestro país.

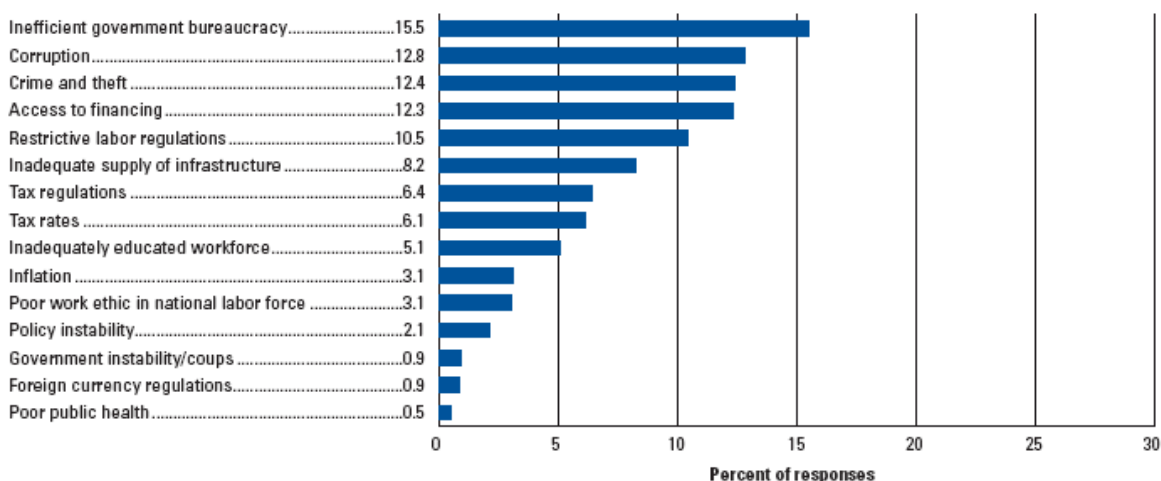
Se decidió incluirlo porque es un instrumento internacional que es usado para identificar las fortalezas competitivas de una nación, así como las barreras que impiden su progreso económico, al registrar los factores más problemáticos para hacer negocios en el territorio analizado. Esto es lo que el índice dice sobre México:

---

<sup>31</sup> El Índice evalúa 12 componentes de la competitividad: Instituciones, infraestructura, macroeconomía, salud y educación primaria, eficiencia del mercado de bienes, educación más alta y capacitación, eficiencia del mercado laboral, sofisticación del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación de los negocios e innovación tecnológica. Asimismo, cuenta con un apartado en el que analiza los factores más problemáticos para hacer negocios en el país estudiado.

Gráfica 10.

**The most problematic factors for doing business**



Note: From a list of 15 factors, respondents were asked to select the five most problematic for doing business in their country/economy and to rank them between 1 (most problematic) and 5. The bars in the figure show the responses weighted according to their rankings.

Fuente: Índice de Competitividad Global 2009-2010.

Como se ve en la gráfica, los dos factores más problemáticos para hacer negocios en este país son: la ineficiente burocracia gubernamental y la corrupción. En tercer lugar se encuentra crimen y robo. Es importante subrayar que los dos primeros se engarzan a la perfección con uno de los planteamientos de la investigación: la forma en como está estructurada la burocracia y sus trámites son precisamente los que provocan corrupción e impunidad en la administración pública.

Por último presentaremos dos mediciones nacionales que ofrecen otros dos aspectos del problema:

6. El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007. Elaborado por la organización no gubernamental Transparencia Mexicana, el estudio analiza las 32 entidades federativas del país, y registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares. El instrumento reportó que durante 2007 se registraron 197 millones de actos de corrupción en el uso de 35 servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios

provistos por particulares (en 2005 fueron 115 millones). Ello significó que los hogares mexicanos pagaron más de 27 mil millones de pesos anuales en 'mordidas', en comparación con los 19 mil millones de pesos en 2005. En promedio, cada 'mordida' costó \$138 pesos por familia (en 2005 costó \$177).<sup>32</sup>

7. Encuesta nacional del Periódico Reforma. De 2001 a 2006, el diario realizó cada trimestre una consulta para saber lo que la opinión pública consideró como los principales problemas del país. Los resultados arrojaron que la Inseguridad, el Desempleo, la Economía, la Corrupción y la Pobreza, son las dificultades nacionales más alarmantes que sufre México.

Los registros analizados hasta aquí fueron elaborados por instituciones tanto nacionales como internacionales y revelan de qué manera se ve a México en el mundo y dentro del propio territorio, en materia de corrupción. Los resultados no son alentadores. Aunque con diferentes metodologías, y con diversos enfoques y núcleos de interés, muestran que México se ubica en los sitios de mayor corrupción de Latinoamérica y de los países de la OCDE. Del mismo modo, señalan que a pesar de que entre 2006 y 2008 se registró una disminución considerable en el porcentaje de la población que ha sido víctima de la corrupción, el país continúa ocupando los lugares más altos de victimización en el continente, y dan a conocer que los costos que la ciudadanía paga por este mal son altísimos. No cabe duda de que la corrupción es uno de los temas más urgentes que debe ocupar los primeros lugares de la agenda nacional, pues su estudio sigue siendo una tarea pendiente para el futuro de la democracia en nuestro país.

### **1.5 La corrupción administrativa en el Distrito Federal**

Como ya se vio, la corrupción es uno de los más grandes problemas que frenan el desarrollo de México. Ya se dijo también que el tema central de nuestra

---

<sup>32</sup> [www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)

investigación es el combate a la corrupción administrativa a través de la denuncia ciudadana y que nuestro espacio de análisis es el Distrito Federal. Antes de entrar de lleno al asunto es preciso efectuar algunas consideraciones teóricas.

Sobre la Corrupción Administrativa, Bernardo González-Aréchiga explica que es la que resulta de pagos privados a funcionarios públicos para distorsionar la forma en que se aplican reglas y políticas, y que puede tomar muchas formas, como el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, fraude, malversación de fondos, patrocinio, uso de información privilegiada para beneficio individual, y contribución no legal a campañas políticas:

Para Nye es el “comportamiento que se desvía de las responsabilidades formales de la función pública”. Para Werlin, la corrupción ocurre cuando “el interés privado o de grupo reta al interés público” (*Partisanship that challenges statesmanship*). Se trata de la forma “sucia” de influencia que tal vez sea también la más vulnerable. Para Hellman, Jones y Kaufmann, refleja el grado en que actores privados, especialmente empresas privadas, influyen el proceso de transición para sus propios fines.<sup>33</sup>

Los efectos de la corrupción administrativa son ambiguos y muy negativos no sólo para el funcionamiento del gobierno, sino también para los mercados y la sociedad. González-Aréchiga enlista las siguientes repercusiones:

1. Afecta patrones de asignación de recursos y distribución del ingreso.
2. Distorsiona el proceso de decisión sobre inversiones.
3. Incrementa gastos y reduce ingresos del gobierno.
4. Inhibe el crecimiento económico.
5. Hace que regulaciones sean excesivas y complejas para incrementar la capacidad de funcionarios de atraer pagos ilegales.

---

<sup>33</sup> González-Aréchiga, Bernardo, “Transparencia en el rescate bancario: ¿problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado o captura regulatoria?”, en Sandoval, Irma, *Corrupción y transparencia... Op. Cit.*

6. Empuja a empresas a actuar fuera de la regulación y hacia la economía informal.
7. Lleva a la pérdida de credibilidad del gobierno.
8. Desalienta la participación política.
9. Fomenta la desigualdad social y entre grupos.
10. Empuja hacia mecanismos informales de subsistencia.<sup>34</sup>

Como el estudioso establece, dichos efectos no son puntuales y no se dan de una sola vez, sino que se materializan en respuestas estructurales, las cuales traen como consecuencia dificultar la interacción social y destruir la confianza de los actores sociales en las instituciones.

A propósito, Malem Seña determina que existe una percepción generalizada de que la administración pública es un foco donde puede florecer la corrupción, y que su organización y funcionamiento -es decir, su estructura- establecen condiciones adecuadas para que los funcionarios públicos lleven a cabo acciones corruptas.

El esquema institucional determina el procedimiento de los trámites administrativos y establece los sistemas de controles y sanciones que se imponen a los funcionarios corruptos. Pero, ¿si los procedimientos están mal diseñados y los controles no cumplen su función? Entonces los participantes no tienen ninguna motivación de actuar de forma diferente, pues los beneficios que ganan son superiores a los que obtendrían actuando de forma correcta. De esta forma, el ordenamiento jurídico es el que genera las condiciones para la corrupción, la cual está tan institucionalizada que raramente se castiga a un corrupto, mientras se protegen los comportamientos indebidos. Pero además recordemos que, cuando un régimen es estable, la corrupción se mantiene “controlada”, mientras que en épocas de transición, y por lo tanto de incertidumbre ante un proceso de cambio, la corrupción se dispara (Sandoval, 2007).

---

<sup>34</sup> *Ídem.*

En su libro, Malem Seña menciona un estudio realizado por la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina. Aunque se trata de otro país latinoamericano, algunos puntos pueden servir a nuestra argumentación y reflejar lo que sucede en el Distrito Federal, que es nuestra área de análisis. Por razones de espacio sólo nos referiremos al asunto del personal que labora en la administración pública de esa nación. Dadas las frecuentes y numerosas irregularidades en los procedimientos para cubrir las plazas (relaciones de parentesco, políticas o de amistad, etc.), muchas veces éstas son ocupadas por personas sin cualificación técnica suficiente.

Con esta estructura tan pobremente organizada y con un personal poco cualificado y dependiente del poder político, no extraña que se faciliten irregularidades de distinto tenor, sino que también se produzcan en la administración pública comportamientos de corrupción sistemáticos.

Por otro lado están los bajos salarios de los funcionarios públicos: si los recursos obtenidos de su trabajo son insuficientes para llevar una vida económicamente decorosa, la tentación de lograr un sobresueldo a través del soborno o la extorsión será irresistible.

Si a lo anterior se suma la inestabilidad e inseguridad de los cargos públicos -que duran poco tiempo-, aparecen nuevos incentivos: los funcionarios que son detectados tienen poco que perder en términos de resignación del cargo y de su salario, porque sus funciones son temporalmente reducidas. En cambio, ganan mucho si se comprometen en actividades corruptas. No es de extrañar que en este entorno se produzcan altas cuotas de corrupción en toda la estructura administrativa.<sup>35</sup>

Lo expuesto arriba refleja lo que sucede en México y en cada entidad estatal, en materia de corrupción administrativa. Para entender a detalle la situación en la que

---

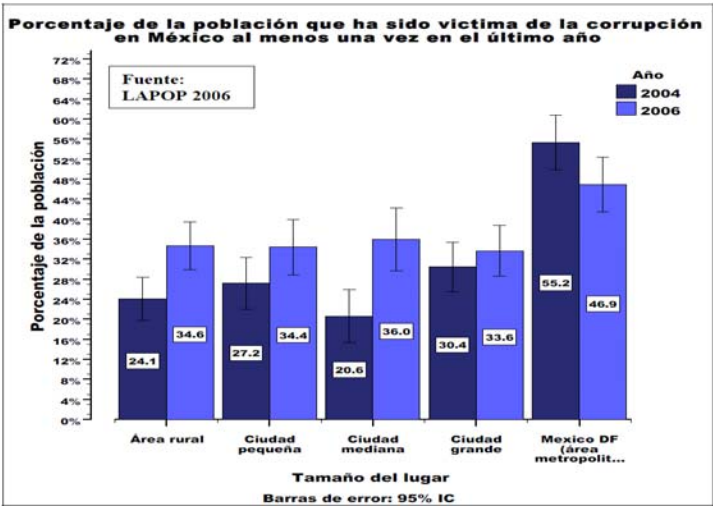
<sup>35</sup> Malem Seña, Jorge F., *Op. Cit.*

se encuentra el Distrito Federal, nuevamente se hará uso de encuestas e indicadores que nos ayudarán a comprender el problema.

Indicadores

1.- Para empezar retomaremos el Barómetro de las Américas 2006, que aunque es una medición internacional, analiza México y en la siguiente gráfica incluso sitúa al D.F. como la entidad que registra el mayor número de personas que fueron víctimas de la corrupción entre 2004 y 2006:

Gráfica 11.



El cuadro revela que las áreas rurales y las ciudades medianas han tenido un incremento significativo en el porcentaje involucrado. Sigue siendo impactante el hecho de que prácticamente el 50% de la población de la zona metropolitana de la ciudad de México reporta haber sido víctima de la corrupción en el último año.<sup>36</sup>

2.- Otro organismo que habla de la situación de la Ciudad de México es Transparencia Mexicana. Tras estudiar cuáles son los Estados más afectados por este flagelo en el país, concluyó que las cinco entidades más corruptas son las siguientes:

<sup>36</sup> “Cultura política de la democracia en México: 2006”, Barómetro de las Américas, LAPOP.



Gráfica 12.

Las 5 entidades con MAYOR nivel de corrupción:

Lugar que ocupa en la tabla	Trámite	Índice
28	Morelos	9.8
29	Puebla	11.0
30	Tlaxcala	11.7
31	Distrito Federal	12.7
32	Estado de México	18.8

Fuente: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 de Transparencia Mexicana.

Las gráficas 8 y 9 permiten apreciar que la Zona metropolitana de la Ciudad de México (formada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 58 municipios del Estado de México y uno del estado de Hidalgo), es la que registra la mayor incidencia de corrupción a nivel nacional. Si desagregamos datos, como hace Transparencia Mexicana, tenemos que la entidad más corrupta del país es el Estado de México, seguida inmediatamente por el Distrito Federal.

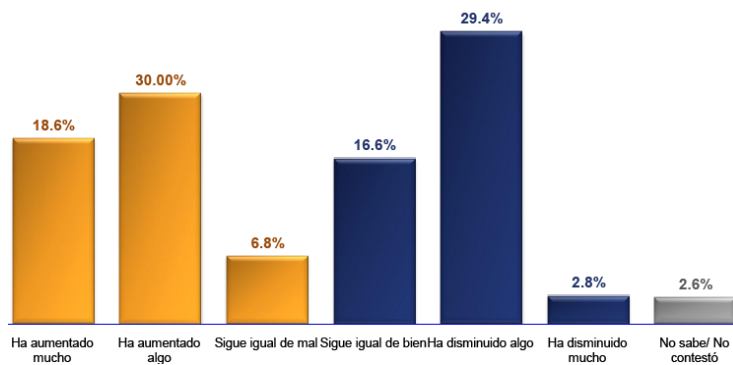
3.- La Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política, que realizó el Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE) -cuyo presidente es Líebano Saenz, ex secretario particular del ex presidente Ernesto Zedillo-, también estudia el D.F. (además de los otros 31 estados de la República). Aquí es necesario hacer una observación: aunque existen las encuestas correspondientes a 2008 y 2009, en ellas ya no se incluye el apartado “Corrupción en el gobierno”, dentro de la sección Gobierno... Como se ha visto en el presente capítulo, éste es un inconveniente que se observa frecuentemente al dar seguimiento a este tipo de estudios anuales, lo cual hace imposible efectuar un rastreo histórico de los fenómenos que se analizan.

Al margen del obstáculo, la referida encuesta de 2007 nos muestra que en ese año, treinta por ciento de los encuestados percibieron que la corrupción en el D.F. “aumentó algo” en relación con el año anterior, mientras que el porcentaje de los que piensan que “disminuyó algo” es menor (29.4%). Es preciso que se observe

con cuidado un hecho: en la gráfica que se muestra abajo, se observa que la altura de la barra no corresponde al porcentaje...

Gráfica 13.

Comparado con el último año, ¿usted cree que la corrupción en el Distrito Federal ha aumentado o disminuido? \*\*observar con atención las alturas y los porcentajes de las barras\*\*

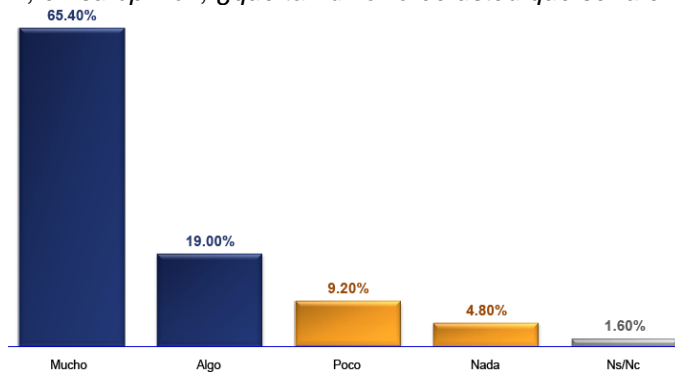


Fuente: Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política.

Llama la atención el hecho de que, a pesar de que más gente considera que la corrupción ha aumentado algo, la mayoría (66.8%) piensa que el Gobierno del D.F. sí realiza programas para combatir la corrupción (contra 27.2%, que percibe lo contrario). Paradójicamente, el mayor porcentaje (65.40%) cree que será muy difícil erradicarla. Eso arroja la siguiente tabla:

Gráfica 14.

Y, en su opinión, ¿qué tan difícil cree usted que sería erradicar la corrupción del Distrito Federal?



Fuente: Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política.

Ya vimos la situación del DF respecto a la corrupción en general. Ahora veamos cuáles son los sectores más afectados por este cáncer. Para ello es necesario

volver a situar a México en el contexto latinoamericano, para ver su desempeño por sector respecto a los otros países. Nuevamente citamos al Barómetro Global de la Corrupción 2009 de Transparencia Internacional, el cual indica que, en general, los partidos políticos son percibidos como las instituciones más corruptas por los encuestados en la Unión Europea, América Latina y el África Sub-Sahariana.

Como ya se explicó, México no fue incluido en la medición 2007 ni 2009 de este indicador, por lo que volveremos a utilizar la de 2006. En ella, la policía aparece como el sector más afectado por la corrupción, seguido por los partidos políticos, y en tercer lugar por el Parlamento o la Asamblea Legislativa:

Gráfica 15.

<i>¿En qué medida percibe que los sectores siguientes se ven afectados en su país/ territorio por la corrupción? (1: nada corrupto, ... 5: muy corrupto)</i>	Partidos políticos	Parlamento/ Asamblea Legislativa	Negocios/ sector privado	Policía	Sistema legal/ Judicial	Medios de comunicación	Hacienda	Servicios médicos	Sistema educativo	Ejército	Servicios públicos	Servicio de registro y permisos	ONG	Entidades religiosas
<b>Latinoamérica</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	<b>3,5</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,1</b>	<b>3,0</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>3,1</b>	<b>2,8</b>
- Argentina	4,4	4,3	3,7	4,2	4,2	3,4	3,2	2,8	2,7	3,4	3,1	3,3	2,9	3,1
- Bolivia	4,4	4,0	3,3	4,4	4,3	3,0	3,4	3,3	3,0	3,6	3,0	3,2	2,9	2,1
- Chile	3,9	3,8	3,6	3,4	3,8	3,2	2,8	2,7	2,8	3,3	2,9	2,8	2,6	2,7
- Colombia	3,7	3,7	3,3	3,5	3,4	2,9	3,5	3,1	2,8	3,2	3,3	2,9	2,9	2,6
- República Dominicana	4,3	4,1	3,1	4,4	4,1	3,1	3,4	3,0	2,7	3,6	3,3	3,3	3,0	2,2
- Méjico	4,4	4,3	3,7	4,5	4,2	3,5	3,8	3,0	3,2	3,2	3,5	3,9	3,2	3,2
- Panamá	4,3	4,3	3,4	4,2	4,1	2,9	3,1	2,8	3,3	4,1	3,0	3,5	3,1	2,1
- Paraguay	4,6	4,6	3,1	4,6	4,4	2,9	3,9	3,4	3,2	4,1	3,6	4,2	3,0	2,2
- Perú	4,2	4,3	3,4	4,2	4,5	3,5	3,4	3,4	3,4	3,9	3,3	3,7	3,1	2,4
- Venezuela	4,0	3,7	3,8	4,2	3,9	3,5	3,5	3,4	3,0	3,7	3,1	3,8	3,7	2,8

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International de 2006

De este cuadro también vale la pena resaltar que Paraguay es el país más afectado por la corrupción, y que los partidos políticos, la Policía, y el Parlamento o Asamblea Legislativa son los sectores más corruptos. México le sigue muy de cerca, al igual que Argentina, Bolivia, Panamá y República Dominicana. No hay que dejar de advertir que la gráfica también nos muestra la afectación en el sistema legal/judicial, en los medios de comunicación, Hacienda, servicios médicos, sistema educativo, Ejército, servicios públicos, servicio de registro y permisos, ONG, y Entidades religiosas. Llama la atención que la percepción de la corrupción que se da en los sectores que ocupan los funcionarios públicos mayores (en donde se toman las decisiones), siempre es mayor que la de los sectores ocupados por funcionarios medios y menores (en donde se realizan las

funciones administrativas). Los primeros construyen las complejas redes de complicidades, mientras que los segundos efectúan los actos corruptos que forman tan sólo una parte de esa estructura.

### Los trámites administrativos

Ya se habló de los sectores más afectados por la corrupción. Ahora es el turno de abordar el tema de los trámites administrativos, cuyo estudio es imposible eludir al investigar la corrupción administrativa. Empecemos por definir que el trámite consiste en cada una de las diligencias, formalidades o requisitos establecidos para dar curso a un asunto administrativo o una causa ante la justicia, de acuerdo con las leyes o la práctica, hasta su resolución.

El procedimiento establecido para cada trámite responde al diseño institucional, es decir, la manera en como está planeado e instituido cada paso del proceso, así como los tiempos y los costos. El procedimiento del trámite es tan importante que afecta a la actividad empresarial, a la moral y el bienestar sociales, y hasta puede provocar que una entidad mejore su índice de corrupción...

En cuanto a la actividad empresarial, el informe mundial *Doing Business México 2007*<sup>37</sup> afirma que: "Cada trámite es una oportunidad de corrupción"<sup>38</sup> (...) Un índice de complejidad de los procedimientos indica cuán formales son las leyes. Los requisitos demasiado complejos suelen ofrecer un terreno fértil para tácticas dilatorias, demoras innecesarias y mayores oportunidades de sobornos", asevera el informe<sup>39</sup>. Lo anterior refleja la corrupción que existe entre el gobierno y el sector privado en el ámbito de los negocios en México; sin embargo, la afirmación

---

<sup>37</sup> Es una publicación conjunta del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, que compara a 175 países a través de la forma en la cual las regulaciones gubernamentales fomentan o restringen la actividad empresarial. Para el caso México, compara los resultados de los 31 estados mexicanos y el Distrito Federal. Los indicadores cubren cuatro áreas de la regulación comercial y su cumplimiento: apertura de una empresa, registro de la propiedad, obtención de crédito (registro de una garantía) y cumplimiento de los contratos.

<sup>38</sup> Se refiere a los estudiados por el informe: apertura de una empresa, registro de la propiedad, obtención de crédito (registro de una garantía) y cumplimiento de los contratos.

<sup>39</sup> [http://espanol.doingbusiness.org/documents/Reports\\_07/DB2007\\_Mexico\\_Spanish.pdf](http://espanol.doingbusiness.org/documents/Reports_07/DB2007_Mexico_Spanish.pdf)

de “cada trámite es una oportunidad de corrupción” puede explicar el segundo punto, pues se puede trasladar a los trámites que los ciudadanos realizan en cualquier oficina pública, importando la misma dinámica corrupta, y por lo tanto dañando la moral y el bienestar de la sociedad.

Respecto a provocar que una entidad mejore su índice de corrupción, precisamente el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007, de Transparencia Mexicana, arrojó que la mejora de trámites ocasionó a su vez que dos entidades de la República Mexicana escalaran su posición dentro del índice:

Gráfica 16.  
Entidades que MEJORARON significativamente:

Entidad	Índice				Detalles explicativos
	2001	2003	2005	2007	
Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	25 trámites mejoraron. Los que más: corralón, recuperar automóviles robados e ingresar a trabajar al gobierno.
Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	22 trámites mejoraron. Los que más: recuperar el automóvil robado, corralón y Ministerio Público.

Fuente: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 de Transparencia Mexicana.

No obstante este progreso, el Distrito Federal se encuentra en el penúltimo lugar en corrupción...

Regresando al asunto de los trámites, la misma medición de Transparencia Mexicana señala cuáles son los trámites más corruptos en la Ciudad de México. Veamos qué nos dicen sus datos:

Gráfica 17. Los cinco trámites con MAYORES índices de corrupción:

Lugar que ocupa en la tabla	Trámite	Índice
31	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura	27.1
32	Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	28.8
33	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón	50.1
34	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	56.2
35	Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos	58.2

Fuente: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 de Transparencia Mexicana.

De estos cinco trámites, los primeros cuatro corresponden al ámbito gubernamental, mientras que el último involucra a individuos externos a la esfera de la autoridad.

En cuanto a los trámites menos corruptos, el índice exhibe cinco, de los cuales los cuatro primeros son de competencia gubernamental, mientras que el restante corresponde al ámbito de la empresa privada:

Gráfica 18. Los cinco trámites con MENORES índices de corrupción:

Lugar que ocupa en la tabla	Trámite	Índice
1	Pago de predial	0.3
2	Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios	0.7
3	Recibir correspondencia	1.5
4	Obtener la cartilla militar / exentar el servicio militar	2.0
5	Conexión de teléfono	2.1

Fuente: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 de Transparencia Mexicana.

En la siguiente tabla podremos ver el total de trámites más corruptos, lo que nos dará una idea panorámica de la situación en esta zona:

Gráfica 19.

TRÁMITE	Distrito Federal			
	2001	2003	2005	2007
Realizar un trámite para ingresar a trabajar al Gobierno	-	-	35.0	10.6
Trámite para obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro Civil.	15.4	15.8	8.3	11.9
Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT	10.0	22.9	16.4	12.4
Trámite para la introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado público, pavimentación, mantenimiento de parques y jardines,	21.1	8.4	15.5	12.6
Trámite para la conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio	25.1	11.8	13.2	13.2
Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos	7.0	4.5	13.5	13.3
Trámite para la conexión o reconexión de luz a domicilio	29.2	18.1	27.4	14.7
Trámite para llevar o presentar un caso en un juzgado	26.3	13.9	21.4	16.2
Obtenido agua de la pipa de la delegación o municipio	15.3	16.7	18.7	16.3
Regularizar cualquier trámite de su vehículo (cambio de dueño etc.)	34.8	11.2	31.5	16.7
Realizar un trámite para solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento	-	-	13.7	19.4
Trámite para obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial	42.6	24.9	27.4	22.1
Trámite para aprobar la verificación vehicular	35.7	9.1	31.9	22.8
Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura	60.0	45.5	32.5	23.0
Trámite para trabajar o vender en la vía pública	18.8	25.0	40.4	24.1
Trámite para evitar la detención en el Ministerio Público / realizar una denuncia, acusación o levantar un acta / Lograr que se le dé seguimiento a	56.6	27.7	42.4	25.0
Trámite para recuperar su automóvil robado	65.2	41.4	52.4	31.2
Evitar que un agente de tránsito se llevara su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón	63.2	57.0	79.4	48.3
Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	69.3	52.0	70.6	55.5
Estacionado automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos	87.2	59.4	73.5	75.1
Trámite de predial	5.0	2.2	NE	NE
Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios	-	-	2.2	NE

Fuente: Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 de Transparencia Mexicana.

Como se puede ver, hay un área que registra los mayores niveles de corrupción: la policía y todo lo que tenga que ver con automovilistas. Además, los distintos trámites administrativos que están relacionados con servicios públicos también

aparecen recurrentemente como focos de corrupción en el Distrito Federal, en general.

La información presentada hasta aquí nos permite establecer un panorama de la corrupción administrativa en el Distrito Federal, sus efectos, su relación con el diseño institucional y con los funcionarios públicos que la efectúan, la percepción que de ella tienen los capitalinos, los sectores más afectados por ella, así como los trámites más corruptos. Aunque nos refiramos a la corrupción que se da en la administración pública del Distrito Federal, sabemos que ésta es estructural y se produce en todos los entornos del quehacer social, político y económico del país.

La pregunta ahora es: ¿qué puede hacer el ciudadano común ante este flagelo?

Aunque la respuesta a esta interrogante se desarrollará ampliamente en el tercer capítulo, es menester adelantarla en este espacio: ante el cáncer de la corrupción, el ciudadano común tiene una opción que está contemplada dentro de los cauces de la legalidad... se trata de la denuncia. Si bien ésta por sí sola no va a acabar con la corrupción, pues como ya se dijo las medidas para combatirla también requieren ser integrales y estructurales, es el mecanismo que el ciudadano tiene a su alcance y con el cual puede luchar desde su trinchera contra esta plaga.

Pero antes de continuar es necesario definir a qué ciudadano común nos referimos. Nuestro ciudadano común no es aquél que es políticamente activo, que se organiza con otros para reclamar derechos, ayudar a los demás, exigir servicios o defender una postura política. No, nuestro ciudadano común es aquél que vive en la ciudad, en un entorno urbano, sobre quien recae la deuda externa, el desempleo, la dura realidad; el que recibe un servicio, y que como usuario del sistema administrativo ve afectados sus intereses de manera directa, pero que por diversas razones no se va a organizar.



Este ciudadano, entonces, cuenta con la posibilidad de acudir a instancias legales para luchar contra esa corrupción que ha afectado sus intereses. Sin embargo, otro de los grandes problemas nacionales es la ausencia de una cultura de la denuncia, así como la falta de infraestructura para desahogarla de manera eficiente y rápida.

Pero como ya se apuntó, este tema se abordará a profundidad en el Capítulo 3.

## CAPÍTULO II

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

#### **2.1 Ciudadanía, Democracia y Participación Ciudadana**

La hipótesis de la presente investigación es que la denuncia ciudadana es indispensable para combatir la corrupción administrativa, pero como se encuentra en la actualidad no ha servido como un instrumento de control eficaz; para ello es necesario reformar la estructura de su trámite a fin de volverlo expedito, transparente y eficiente, y ofrecer garantías de cumplimiento y de justicia contra la impunidad. Para construir nuestro argumento primero se establecieron las causas por las cuales la corrupción es un problema, se delineó la relación entre corrupción y democracia, se estableció que nuestro enfoque es el de la corrupción estructural, se ubicó y se caracterizó al acto corrupto, se dibujó el mapa general de la corrupción en México, comparándolo con el mundo, y después se describió con detalle la situación de la corrupción administrativa en el D.F., incluyendo los sectores y los trámites administrativos más corruptos.

La segunda parte de la construcción de tal argumento es la que se presenta en este capítulo, y consiste en desarrollar precisamente el tema de la participación ciudadana y todo lo relacionado con ella. Pero vayamos por partes: disertar sobre participación ciudadana implica disertar sobre ciudadanía, y ésta, a su vez, conlleva a volver a hablar de democracia: “El ciudadano y la ciudadanía constituyen ‘la piedra de toque’ del edificio democrático”.<sup>40</sup> Como es ampliamente conocido, fueron los griegos quienes desde la antigüedad describieron al Estado a la manera de una comunidad de ciudadanos, y a lo político como todo lo que concierne a la ciudadanía. Aristóteles definió al ciudadano a partir de su derecho a participar tanto en las funciones jurídicas como en las públicas. Pero más que un derecho, tomar parte fue una obligación.

---

<sup>40</sup> Avedaño, César, *et. al.*, *Lógicas de Participación Ciudadana en la Ciudad de México*, Gobierno de la Ciudad de México, México, 2008.

Con el paso de la historia, el concepto griego de ciudadanía ha tenido que ampliarse, incluyendo cada vez más a los distintos grupos sociales. Hoy en día, cuando se habla del ciudadano se alude a un ser individual, situado en un espacio de derechos y responsabilidades. Referirnos a él implica reconocer sus derechos individuales y civiles. O como dice David Ibarra Muñoz, “los derechos fundamentales forman la esfera pública del Estado constitucional de derecho, la dimensión sustantiva de la democracia”.<sup>41</sup>

La reflexión de José Luis Tejeda es que el ciudadano ya no es una “cáscara vacía”, debido a que se convierte en una construcción permanente, la cual conlleva al ejercicio pleno de los derechos y obligaciones que implica.<sup>42</sup>

Los regímenes democráticos de la actualidad se supone que deberían asegurar ese ejercicio cabal de la ciudadanía que tantos autores indican, y que incluye el participar. Al menos éste debiera ser uno de los objetivos de toda sociedad democrática. Como asegura Robert Dahl, la participación ciudadana (junto con el debate público) es una de las condiciones fundamentales de la democracia.<sup>43</sup> El politólogo estadounidense argumenta que la existencia de una democracia ideal es imposible, por lo que solamente podemos aspirar a tener sistemas imperfectos; de ahí su propuesta de llamar poliarquías a las democracias imperfectas que conocemos. Y por supuesto su definición de poliarquía incluye a la participación: “(Las poliarquías son) *los regímenes que se distinguen por la garantía real de la más amplia participación política de la población adulta femenina y masculina y por la posibilidad de disenso y oposición*”<sup>44</sup>. De ahí que, sin participación popular en alguna medida, no se puede pensar la democracia.

---

<sup>41</sup> Ibarra Muñoz, David, “Derechos humanos y realidades sociales”, en Calva, José Luis, (Coord.), *Derechos y políticas sociales. Agenda para el desarrollo*, Vol. 12, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p.37.

<sup>42</sup> Tejeda, José Luis, “Ciudadanía, derechos sociales y multiculturalismo”, en García Jurado, Roberto y Flores Rentería, Joel, (Coord.), *La democracia y los ciudadanos*, UAM, México, 2003.

<sup>43</sup> Dahl, Robert A., *La Poliarquía. Participación y Oposición*, Ed. Tecnos, Madrid, 1989, p.1-3.

<sup>44</sup> Ídem.

Es necesario apuntar que, cuando hablamos de democracia, estamos conscientes del debate teórico que existe en torno a la definición del concepto. De hecho, Giovanni Sartori inicia su obra, *Teoría de la Democracia*, afirmando que se ha efectuado una profunda transformación de este vocablo, y que incluso diferentes autores han llegado al grado de construir conceptos a voluntad. Tal proceso se ha visto legitimado por una intrépida nueva forma de pensar que considera que las palabras tienen significados arbitrarios, lamenta el teórico.<sup>45</sup>

Ante tal panorama, Enrique Suárez-Íñiguez sostiene que la democracia posee características indispensables, sin las cuales no puede hablarse con propiedad del término. Empieza retomando que democracia quiere decir que la *cracia* (poder), está al servicio del *demos* (pueblo):

La democracia sólo puede florecer dentro de un Estado de Derecho que establezca, a través de la ley, que los derechos y deberes, así como las libertades básicas, sean iguales para todos, y que procure la distribución de la riqueza y de los empleos a través de mecanismos eficaces que mitiguen las desigualdades naturales y sociales. La democracia requiere reglas claras y precisión de los distintos niveles de consenso y ámbito para establecer la correcta relación entre mayoría y minorías. La democracia defiende la igualdad de oportunidades, beneficia a los menos aventajados, reconoce el mérito, exige la rendición de cuentas y establece la compensación. Implica alternancia en el poder; remoción pacífica de los gobernantes; prohibición del mandato imperativo; transparencia en el ejercicio del poder; descentralización, pluralismo razonable, amplia tolerancia; debate público frecuente y canales de expresión de la voluntad general (además de las elecciones) como el *referendum* y el plebiscito. La democracia exige mecanismos de control del ciudadano sobre el gobernante. Ante todo requiere justicia.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*, Tomo 1, Alianza Editorial, España, 1988.

<sup>46</sup> Suárez-Íñiguez, Enrique, "La verdadera democracia. Las 21 características indispensables", en *Estudios Políticos*, núm. 4, Octava Época, Ene-Abr, 2005.

La intención de este capítulo no es reseñar las diferentes concepciones existentes del término, pero es necesario establecer la noción de democracia que se adoptará en el presente estudio, y ésta es la proporcionada por Suárez-Íñiguez que acabamos de citar. La participación de la ciudadanía se deriva de los canales de expresión de la voluntad general que el académico señala (elecciones, *referéndum* y plebiscito), así como de los mecanismos de control del ciudadano sobre el gobernante.

Por cierto, el autor define a *las elecciones* como el voto libre, secreto y universal (directo o indirecto), la corrección en los procedimientos, la aceptación de los resultados etcétera, y al *referéndum* como un mecanismo de control para que los ciudadanos expresen su voluntad soberana en torno a problemas cruciales, siempre y cuando se le utilice con moderación y no de manera permanente ni para cada problema. El *plebiscito* se explica como “la consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes”.<sup>47</sup>

Resulta interesante observar que hasta Sartori, quien rechaza la viabilidad de una democracia participativa, así como las teorías participacionistas (entre muchas otras cosas –argumenta-, por la imposibilidad de que todos los ciudadanos estén educados, informados y con una disposición racional a actuar, y por la imposibilidad de que la participación sea viable a gran escala), termina aceptando que la opinión pública, las elecciones, la participación y un pueblo que adopta decisiones (de una u otra forma) son los fundamentos del edificio de la democracia, aunque en principio defiende que ésta debe ser representativa.<sup>48</sup>

Jamás se negó que la participación es la esencia de las microdemocracias, o que proporciona una base vital a la superestructura global, o sea, al sistema político

---

<sup>47</sup> Pina Vara, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 31a. Edición; Ed. Porrúa, México, 2003, pp.408.

<sup>48</sup> Para Sartori, la democracia representativa es una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen, por lo que comprende a la democracia electoral.

democrático. Lo que se afirmaba era que la magnitud aumenta, y a medida que nos vamos desplazando desde los pequeños grupos hacia los mayores, hasta alcanzar el nivel del sistema político, la participación no explica ni basta para sostener el edificio de la democracia representativa (...) es prácticamente innegable que participar es algo real, auténtico y pleno de significado sólo dentro del ámbito de grupos reducidos.<sup>49</sup>

A pesar de su rechazo por la democracia participativa, el teórico reconoce que si ésta se concibe como enemiga de la democracia representativa, ambas se encuentran en problemas; por ello explica las dimensiones de la primera y luego puntualiza a cuál de sus modalidades se opone:

a) Participación en términos de interés, atención, información y competencia. Sartori arguye que todos estamos de acuerdo en que se necesitan desesperadamente ciudadanos más interesados y mejor informados.

b) Participación en apoyo de la “voz”, esto es, seguida en términos de democracia de manifestaciones. Ésta es beneficiosa siempre y cuando la “voz” no se convierta en violencia.

c) Compartir el poder, es decir, participación efectiva y real en la adopción de decisiones. Es ésta la modalidad que el investigador objeta, pues cuanto más numerosos son los que toman decisiones, más tiempo demora el tomarlas (costes de tiempo) y todo acaba en la descoordinación total: “todo lo que se gana en términos de compartir poder se pierde de manera desproporcionada en términos de eficacia y eficiencia (...) el colapso del sistema”.<sup>50</sup> Más adelante discutiremos esta dimensión, con la que disentimos.

d) Una participación equivalente a una democracia directa verdadera, “democracia de referéndum”. Es como si la ciudadanía se sentara diariamente ante un video y

---

<sup>49</sup> Sartori, Giovanni, *Op. Cit.*, p. 126.

<sup>50</sup> *Ídem.*

pretendidamente se autogobernara apretando un botón y decidiendo cómo resolver los problemas. Por supuesto Sartori se niega a esta variante, pues ello requeriría que las grandes masas tuvieran buen nivel de información y competencia, y según él, ni los expertos llegan a poseer tanto conocimiento debido a la complejidad de nuestras sociedades.

Como se puede apreciar, lo que el estudioso italiano ataca es la concepción de “ciudadano total” (la cual retoma de Dahrendorf<sup>51</sup>), argumentando que es imposible pensar en que se participe todo el tiempo. Es importante precisar que nuestro enfoque de participación ciudadana tampoco apela a un ejercicio permanente de la ciudadanía, pero sí apunta a una “ciudadanía integral”, como la que describe Guillermo O’Donnell. De acuerdo con el politólogo argentino, ésta requiere –como ya se ha mencionado- el acceso pleno a los derechos civiles, políticos y sociales. Sólo así se puede garantizar la existencia de una verdadera democracia, pues mientras sectores amplios de la población no tengan acceso a los derechos, o éste sea parcial, la democracia electoral será precaria y manipulable.<sup>52</sup>

Precisamente la discusión entre la democracia participativa y la democracia representativa ha dado paso a una disputa entre elitistas y antielitistas. En ella se ha involucrado una generación de teóricos latinoamericanos, que desde el conocimiento y el compromiso con sus países, analizan los procesos democráticos de América Latina en sus propios términos, desde las peculiaridades de su región.

---

<sup>51</sup> Dahrendorf señala: “la participación permanente de todos en todo es de hecho una definición de la inmovilidad total... significaría una mezcla de debate teórico permanente y de falta de acción práctica permanente”, Dahrendorf, Ralf, “La ciudadanía y más allá: la dinámica social de una idea”, en *Social Research*, invierno, 1974, pp. 691 y 692.

<sup>52</sup> O’Donnell, Guillermo, coordinador del *Informe sobre la Democracia en América Latina* del PNUD, citado en Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi, “Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Dagnino, Olvera y Panfichi, (coord.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE/CIESAS/Universidad Veracruzana, México, 2006.

Aunque no es nuestra intención profundizar demasiado en este debate<sup>53</sup>, es necesario realizar algunas consideraciones.

Como señalan Dagnino, Olvera y Panfichi, a diferencia de la democracia elitista (representativa), la participativa se deriva de una noción que hace referencia a un sistema articulado de instancias de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno.

Al concebir la democracia como mero ejercicio de representación política (electoralmente autorizada) en el campo del Estado, se reproduce una separación conceptual entre sociedad civil y sociedad política que impide analizar las continuidades entre ellas y, por lo tanto, leer la democratización como un proceso que se origina en y transforma la sociedad misma.<sup>54</sup>

Alicia Ziccardi también critica la limitación de la democracia representativa, pues arguye que las formas de representación que se basan en el voto no aseguran la existencia de una intermediación entre representantes y representados, y menos que ésta sea efectiva y eficaz; todo lo contrario: pasado el periodo electoral las distancias entre ambos frecuentemente se ensanchan.<sup>55</sup>

En el mismo tenor, David Ibarra Muñoz reprocha que la democracia ha dado en acotarse a elecciones libres y a la alternancia resultante en los gobiernos; sin embargo, la alternancia política sólo asegura alguna circulación de las elites, mientras que descuida la satisfacción de las demandas mayoritarias de la población y la observancia de los derechos positivos. Para él, la política social y el

---

<sup>53</sup> Para tener un panorama general de esta contienda teórica, ver Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*, Tomo 1, Capítulos V, VI y VIII, Alianza Editorial, España, 1988; O'Donnell, G. y Philippe Schmitter, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986; O'Donnell, Guillermo (coord.), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD-ONU, 2004; Avitser, Leonardo, *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 2002; Dagnino, Olvera y Panfichi, *Op. Cit.*

<sup>54</sup> Dagnino, Olvera y Panfichi, *Op. Cit.*

<sup>55</sup> Ziccardi, Alicia (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias, Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, 2004.



avance de los derechos humanos quedan confinados a proyectos microsociales, los cuales, si es que llegan a racionalizar el gasto público y a focalizar la ayuda a los grupos más necesitados, no tienen el alcance requerido para cumplir con la meta de incrementar de manera sistemática el bienestar de la sociedad en su conjunto.<sup>56</sup>

Otro estudioso que resalta los topes de la democracia representativa es Joan Font, quien establece que los mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas propios de este régimen ya no funcionan. En consecuencia, emergen una serie de problemas como la abstención electoral, la desconfianza creciente en los partidos políticos o la incompetencia de los gobiernos para dar respuesta a demandas ciudadanas tales como conflictos étnicos, medioambientales, de género, inseguridad, desempleo y un largo etcétera.

La conjetura de Font es que la sociedad y la política actual ya no son lo que fueron cuando los mecanismos de representación política fueron inventados. Las necesidades y circunstancias han cambiado, por lo que estos mecanismos han sido rebasados. De ahí que ahora exista una mayor necesidad de participación.<sup>57</sup>

Pero existen posturas aún más radicales que van más allá de la posición de Robert Dahl, quien ya vimos aseguró que la existencia de una democracia ideal es imposible y por ello sólo puede aspirarse a una poliarquía. Autores estudiados por John Ackerman<sup>58</sup>, como Andre Gunder Frank, y James Petras y Henry Veltmeyer, sostienen que ante la incapacidad del Estado para responder a los intereses de las mayorías, la situación es aún peor que la que imperaba antes. De hecho, Petras y Veltmeyer afirman que la democracia en América Latina no existe ni siquiera de acuerdo con la definición schumpeteriana que establece la alternancia periódica en el poder, porque independientemente del resultado electoral, las

---

<sup>56</sup> Ibarra Muñoz, David, *Op. Cit.* p.43.

<sup>57</sup> Font, Joan, (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.

<sup>58</sup> Ackerman, John "Democratización, pasado, presente y futuro", *Perfiles Latinoamericanos*, No.28, Jul-Dic 2006, p. 143.

políticas económicas permanecen sin cambio alguno. Es por ello que los autores ponen sobre la mesa de la discusión el tema del gobierno representativo.

Nuestra postura en torno a esta contienda coincide con lo que tanto Sartori como John Ackerman señalan: si la democracia participativa se concibe como enemiga de la democracia representativa, ambas se encuentran en problemas. El segundo lo expresa así: “la historia claramente demuestra que ambas (formas de gobernabilidad) son mucho más complementarias que conflictivas”.<sup>59</sup> Entonces, nosotros partimos del supuesto de que la democracia requiere de la participación de la ciudadanía en ciertas esferas del desempeño gubernamental. Por ello coincidimos en la necesidad de una ciudadanía más activa, reflexiva y vigilante, como la que proponen participacionistas como José Luis Tejeda, quien alude a la existencia de poderes ciudadanos: el poder del sufragio, de contestación y resistencia, de gestión, que se adquiere con el ejercicio de espacios de gobierno.<sup>60</sup> Nos referimos a que apoyamos la acción de estos poderes ciudadanos, pero insertos en el cauce de la legalidad, para poder exigir a quienes nos representan que cumplan y que rindan cuentas.

Como ya se mencionó -y se observa todos los días-, el hecho de que un país haya transitado a la democracia no es garantía de que todos los sectores de la población -en especial los menos favorecidos-, puedan ejercer con plenitud sus derechos. Roberto García Jurado refuerza el argumento aseverando que en las democracias modernas –en especial las que emergieron de los procesos de transición en Latinoamérica-, la idea del ciudadano soberano y del gobierno de la mayoría son dos grandes mitos de la democracia: más bien imágenes retóricas de la realidad democrática que nociones descriptivas.<sup>61</sup> Ackerman es más contundente, pues afirma que las democracias actuales de América Latina siguen encabezando a las sociedades más inequitativas en el mundo.

---

<sup>59</sup> *Ídem.*

<sup>60</sup> Tejeda, José Luis, *Op. Cit.*

<sup>61</sup> García Jurado, Roberto, “La democracia y el pluralismo”, en García Jurado, Roberto y Flores Rentería, Joel, (Coord.), *La democracia y los ciudadanos*, UAM, México, 2003.

De hecho, en México los gobiernos niegan sistemáticamente los derechos económicos y sociales de amplios segmentos poblacionales, e ignoran las opiniones y necesidades de la ciudadanía, con lo que parecen representar los intereses de poderosos grupos económicos; ello no sólo implica una amenaza para la democracia mexicana, sino que además ha provocado que el proceso de desarrollo en este país se haya detenido. Así lo advierte José Luis Calva.<sup>62</sup>

De este modo tenemos que, por más que la conquista de la ciudadanía pueda traer un efecto democratizante e igualador, no es posible asegurar que por sí sola pueda resolver los grandes problemas nacionales que afectan a los ciudadanos. Incluso se siguen perdiendo derechos sociales y las desigualdades continúan, si no es que se amplían:

Los pobres adquieren la ciudadanía, pero no la pueden ejercer cabalmente (...) Ante un litigio judicial, un ciudadano pobre y uno rico tendrían el mismo derecho a la justicia; no obstante, la justicia cuesta (...) los derechos ciudadanos quedan mancillados por el poder económico (...) La destrucción de las identidades colectivas, corporativas y gremiales del Estado de bienestar, ha dejado al individuo en el desamparo ante las fuerzas actuantes del mercado globalizado. La ciudadanía queda amenazada y se impone una tendencia a la descuidadización. Los derechos humanos se proclaman universales, mientras crece la pobreza, el desempleo, la marginalidad y los desamparados. El ciudadano gana en derechos civiles y políticos, pero pierde en los derechos sociales sustantivos. Eso daña irremediablemente el sentido de pertenencia del ciudadano a la comunidad política. Se llega a convertir en un excluido en su propia casa (...) La democracia misma se pone en peligro en la medida que millones de excluidos y marginados no se sienten parte integrante del cuerpo político.<sup>63</sup>

La cita anterior es devastadora: millones de pobres son excluidos y marginados en nuestro país, y sus derechos ciudadanos quedan aplastados ante el poder

---

<sup>62</sup> Calva, José Luis, (Coord.), *Derechos y políticas sociales. Agenda para el desarrollo*, Vol. 12, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p.11.

<sup>63</sup> Tejeda, José Luis, *Op. Cit.*

económico. Queda claro que mientras los derechos humanos no se protejan y respalden, la democracia no se fortalecerá, pues como afirma David Ibarra: “La pobreza y desigualdad son fenómenos antagónicos a la democracia”.

A este sombrío panorama hay que agregar el papel que juega el ciudadano moderno en la sociedad de hoy: se ha convertido en un consumidor de bienes y servicios públicos, que se sitúa frente al Estado principalmente como un cliente y no como un productor de decisiones políticas. Como observa García Jurado, esta situación ubica al ciudadano como acreedor de derechos y prerrogativas, pero jamás como responsable de la conducción del Estado. El resultado de tal escenario en el que además los estados alcanzan enormes proporciones, es que los ciudadanos no sólo se encuentren alejados por completo de los centros de decisión política –reflexiona el investigador-, sino que se sienten extraños, separados, indiferentes, incapaces e imposibilitados ante los núcleos de poder político. De ahí el escandaloso y creciente abstencionismo registrado en los periodos electorales, ante la percepción generalizada de que la voz y el voto ciudadano sólo pueden afectar de manera remota e indirecta el estado de cosas imperante.

Jorge Vargas Cullel completa el abanico de problemas que persisten no únicamente en México, sino en las democracias latinoamericanas: los ciudadanos no cuentan con los medios eficaces para exigir a quienes gobiernan que rindan cuentas por sus acciones; no tienen suficientes oportunidades institucionales para participar en las decisiones públicas (y cuando las hay son poco relevantes), y sobre todo, carecen de medios para defenderse de las violaciones a sus derechos. En otras palabras, los mecanismos de *horizontal accountability* (medios eficaces para que los ciudadanos puedan exigir que quienes ejercen el poder, rindan cuentas por sus acciones), son débiles.

Lo anterior se reproduce –entre otras cosas-, gracias a factores como los deficientes mecanismos a través de los cuáles se transmite el conocimiento y la

información en la mayoría de estas latitudes, la opacidad de los gobiernos en los asuntos públicos, y la exclusión de miles de ciudadanos que genera la pobreza y la desigualdad:

La ausencia de conocimiento conspira contra la capacidad de las y los ciudadanos para ejercer controles contra el ejercicio del poder en sus sociedades y para participar informadamente en la deliberación y gestión de los asuntos de interés público. Al no conocer, las y los ciudadanos carecen de brújula para actuar.<sup>64</sup>

En este punto Sartori y García Jurado concuerdan: los asuntos del Estado han adquirido tal complejidad, que resultaría vano esperar que las grandes masas contaran con los conocimientos para comprender y discernir cada uno de estos asuntos, y mucho menos tienen la posibilidad de influir de manera directa en las instituciones públicas o en la propia opinión pública. Sin embargo, el planteamiento de este trabajo coincide con la primera apreciación (los ciudadanos no pueden saberlo todo), pero no con la segunda (sí pueden influir en las decisiones de gobierno). La participación ciudadana debe ampliarse, extenderse y profundizarse en el sentido establecido por Suárez-Íñiguez: a través de los canales de expresión de la voluntad general (elecciones, *referendum* y plebiscito), pero sobre todo, a través de los mecanismos de control del ciudadano sobre el gobernante, que aseguren el pleno ejercicio de la rendición de cuentas por parte del gobierno. Para ello no se requieren ciudadanos expertos (para eso existe la representación), pero sí ciudadanos informados, involucrados, interesados, que vigilen a sus gobernantes y les exijan que les rindan cuentas. Y esto no debe verse como una mera posibilidad a la que pueden aspirar esos ciudadanos, sino como un deber y una responsabilidad.

A eso el propio Banco Mundial le llama “rendición de cuentas societal”, la cual “se basa en sinergias cívicas, a través de las cuales es común que ciudadanos y/u

---

<sup>64</sup> Vargas Cullel, Jorge; Villarreal, Evelyn; Gutiérrez, Miguel, “Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos”, en *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens, Argentina, 2003.

organizaciones de la sociedad civil participen directa o indirectamente en la promoción de la rendición de cuentas”.<sup>65</sup>

Alasdair Roberts<sup>66</sup> también asegura que es una obligación monitorear la conducta de las agencias gubernamentales, y que para ello se requiere acceso a la información: que los ciudadanos conozcan lo que su gobierno está haciendo y le ordenen rendir cuentas.

Vargas Cullel también resalta el papel fundamental de conocer: “un instrumento básico para una acción eficaz es iluminar, con información, la realidad de la vida democrática más allá del régimen. La atención de los desafíos democráticos necesita de ciudadanías más protagonistas y menos espectadoras de sus propias democracias”.<sup>67</sup>

Al mismo tiempo, es fundamental que la clase gobernante mexicana entienda que el desarrollo de la nación sólo podrá darse a partir del avance de la democracia y del respeto a los derechos de sus gobernados. Así lo indicó el ex secretario de la ONU, Kofi Annan, en un informe de resultados de la Cumbre del Milenio en 2005: “Los países bien gobernados y que respetan los derechos humanos de sus ciudadanos están en mejor situación para superar los obstáculos del desarrollo”.

## **2.2 Sociedad civil: la participación organizada**

La democracia participativa es el poder que logra el pueblo a través de la participación organizada de sus miembros, asegura Raúl Olmedo<sup>68</sup>. Los ciudadanos se asocian no sólo para realizar tareas comunes, sino para

---

<sup>65</sup> John Ackerman, “Social Accountability in the Public Sector: a conceptual discussion”, citado en Sandoval, Irma, *Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades*, Col. Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México No. 3, InfoDF, México, 2008, p.33.

<sup>66</sup> Citado en Ackerman, John y Sandoval, Irma, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Cuadernos de transparencia, No.7, IFAI, México, 2005, p. 15.

<sup>67</sup> Vargas Cullel, *Op. Cit.*

<sup>68</sup> Olmedo, Raúl, “Democracia y descentralización”, en Suárez-Iñiguez, Enrique, (Coord.), *Enfoques sobre la democracia*, FCPyS-UNAM, México, 2003.

defenderse contra algún partido, facción o gobernante que tratara de ejercer el poder en forma tiránica, concluyó Tocqueville, luego de observar la actividad asociativa de la sociedad estadounidense de los años 30 del siglo XIX, y percatarse de que ésta no contaba con ninguna otra defensa.

Ya se han mencionado las críticas al participacionismo; ya se ha dicho que existen detractores que critican el papel protagónico de la sociedad civil. No obstante, nosotros estamos convencidos, como lo está Ernesto Inzunza Vera, de que la sociedad civil desempeña un papel indispensable en la defensa y promoción de los derechos:

No sólo denunciando los casos de violaciones a los mismos, sino también creando alternativas para su vigencia, sin usurpar el papel que el Estado tiene como garante de estos derechos (...) El papel de una sociedad civil vigorosa es influir, de manera propositiva y vigilante, en la creación, ejecución y evaluación de las políticas públicas cuya responsabilidad central corresponde al Estado.<sup>69</sup>

García Jurado comparte la misma idea de la sociedad civil como freno y contención del poder del Estado: su función primordial es la de atenuar la fuerza de la autoridad política, sin importar que muchas organizaciones sociales no tengan objetivos políticos explícitos.

Y es que los esfuerzos que están coordinados son más productivos. No tendría la misma repercusión el acto de una sola persona -consciente de sus derechos para exigirlos y de sus obligaciones para cumplirlas-, que el de varias.\* Al mismo tiempo –razona García Jurado–, la asociación de la gente en este tipo de organizaciones aminora de alguna manera la sensación de impotencia, anonimato e incapacidad que ante la realidad experimentan los seres humanos a menudo.

---

<sup>69</sup> Inzunza Vera, Ernesto, “El reto de la confluencia: los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana”, en Dagnino, Olvera y Panfichi, *Op. Cit.*

\* Aquí es muy importante no subestimar el peso que tiene la acción individual. Más adelante desarrollaremos esta idea.

Pero, ¿qué es la sociedad civil?, ¿de qué hablamos cuando nos referimos a ella? John Ackerman advierte que el término es tan polisémico y abierto a múltiples interpretaciones como *democracia*, *rendición de cuentas*, *desarrollo sustentable*, *transparencia y gobernabilidad*.<sup>70</sup> Nosotros añadimos el término corrupción a este listado... Para este investigador existen al menos tres formas de entender el concepto de sociedad civil: 1) como el espacio intermedio entre lo íntimo y lo estatal, incluyendo el sector privado; 2) como un movimiento ciudadano en defensa de los derechos humanos y civiles, y 3) como un ámbito de participación social organizada pacíficamente para lograr un fin específico. Cada uno de los tres enfoques es válido y complementario de los otros dos en muchos aspectos.<sup>71</sup>

La definición del Banco Mundial corresponde a la conceptualización número tres de sociedad civil: “el escenario en que las personas se reúnen para promover intereses comunes, no con fines de lucro ni para ejercer poder político, sino porque hay temas que les preocupan suficientemente como para adoptar medidas colectivas en la esfera pública”.<sup>72</sup> Norberto Bobbio es más abarcador<sup>73</sup>, pues en su definición incluye no sólo a los individuos, sino a los grupos y organizaciones, y las relaciones que se tejen entre éstos. Además, especifica que su actividad se desarrolla fuera de las relaciones de poder, al contrario de las organizaciones gubernamentales.

Estas concepciones ya dan cuenta de la diversidad de la sociedad civil: no se trata de un actor colectivo y homogéneo, sino de una colección heterogénea de numerosos actores civiles, que a veces hasta pueden ser opuestos entre sí, y que se mueven en distintos espacios públicos. Dagnino, Olvera y Panfichi han encontrado al interior de la sociedad civil la coexistencia de múltiples tipos de prácticas y proyectos, variadas formas de relación con el Estado, y formatos institucionales diversos (sindicatos, asociaciones, redes, coaliciones, mesas,

---

<sup>70</sup> Ackerman, John, “Sociedad civil y rendición de cuentas”, en John Ackerman, *et. al.*, *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, IEDF, México, 2006, p. 25.

<sup>71</sup> *Ídem*.

<sup>72</sup> [http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues\\_and\\_Options\\_Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues_and_Options_Spanish.pdf)

<sup>73</sup> Bobbio, Norberto, *et ál*, *Diccionario de Política*, Vol. II, Siglo XXI Editores, México, 1988.



foros). Incluso algunas de estas asociaciones pueden ser antidemocráticas y conservadoras, advierten los autores.

Sin embargo, aquí se apela a observar la actuación de estos distintos actores sociales que conforman la sociedad civil, desde el punto de vista de su aportación al proceso de construcción democrática, pero sin desconocer los dilemas que tal diversidad representa.

Es importante agregar que, dada esta heterogeneidad de su dinámica institucional, sus intereses institucionales y sus perspectivas filosóficas, éticas, ideológicas, religiosas, culturales, científicas o filantrópicas, el Banco Mundial ha decidido adoptar el término Organizaciones de la sociedad civil (OSC) para nombrar a las instituciones no gubernamentales sin fines de lucro que abarcan una amplia gama de organizaciones: desde ONG para el desarrollo y grupos de expertos, hasta sindicatos, fundaciones, organizaciones de tipo religioso o relacionadas con la fe, organizaciones de personas con discapacidades, organizaciones comunitarias, medios de difusión (independientes y sin fines de lucro), etc.

Para el organismo internacional, la sociedad civil opera en una esfera distinta a la de la familia, el Estado y el mercado, y de acuerdo a su margen de acción, puede clasificarse como local, nacional o internacional; incluso puede llegar a operar simultáneamente en más de uno de esos niveles:

Algunas OSC tal vez se ocupan exclusivamente de prestar servicios, otras de fortalecer la capacidad, otras de promover políticas o realizar investigaciones sobre las mismas, pero es cada vez más frecuente que existan entidades que realicen, simultáneamente, más de una de esas actividades. Son ejemplos de OSC que rebasan las fronteras geográficas y funcionales, redes y movimientos internacionales conocidos como CARE, Caritas, CIVICUS, Oxfam, Transparency International, Vía Campesina y el Consejo Mundial de Iglesias. Además las OSC

forman alianzas y coaliciones, formales e informales, a nivel local, nacional y/o transnacional.<sup>74</sup>

En síntesis, la sociedad civil -o las OSC-, es la manifestación de la democracia participativa y de su heterogeneidad. Es la expresión de las profundas transformaciones que experimenta la sociedad actual, así como de los grandes desafíos y problemas que enfrenta y que -al parecer-, los gobiernos se niegan a resolver. De ahí que nuestro planteamiento apoye a las propuestas que abogan por una necesaria incorporación de la participación ciudadana en la adopción de medidas en la esfera pública; aquellas que buscan contener la fuerza de la autoridad política, las que promueven la protección y defensa de los derechos, las que vigilan el ejercicio de gobierno, las que exigen rendición de cuentas a las autoridades, y por supuesto, las que buscan crear mecanismos para que la ciudadanía participe en la lucha contra la corrupción.\*

### **2.3 La participación no organizada**

Se ha dicho que la acción conjunta de los individuos produce que se realicen tareas que benefician a la comunidad, que se defiendan y se promuevan los derechos de la colectividad, que se establezcan frenos y contención al poder del Estado, que se promuevan los intereses comunes, etcétera. Cuando muchos ciudadanos se organizan para resolver los problemas que les afectan, consiguen progresos que pueden traducirse en mejorías en las condiciones materiales y culturales de la comunidad.

Para eso sirve la democracia participativa, sostiene Raúl Olmedo, desde un enfoque un tanto idealizado de la sociedad civil. No obstante, coincidimos con él cuando afirma que: “la democracia participativa implica no sólo la actitud individual

---

<sup>74</sup> [http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues\\_and\\_Options\\_Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues_and_Options_Spanish.pdf)

\* Para revisar las formas en las que la sociedad civil puede participar para la rendición de cuentas, ver Ackerman, John, “Sociedad civil y rendición de cuentas”, *Op. Cit.*

del ciudadano sino la mayor seguridad, mejores servicios públicos, mayor producción y mejor nivel de vida”.<sup>75</sup>

Y es precisamente él quien de esta manera introduce uno de los elementos centrales de esta investigación: “la actitud individual del ciudadano”. Nosotros agregamos que ésta debe ser tomada como parte de la participación ciudadana, y que en nuestro planteamiento se ejercerá a través de la denuncia. El punto requiere mayor elaboración... Si bien es cierto que la experiencia ha demostrado que los ciudadanos organizados son capaces de alcanzar mayores logros, e incluso de resolver por sí mismos muchos de los problemas que atañen a su vida familiar y a su comunidad inmediata, el campo de lo particular también ostenta importancia... Para evitar malinterpretaciones respecto de nuestra postura, es necesario reafirmar nuestro convencimiento de que la acción colectiva es la cúspide de la participación ciudadana, y de que los esfuerzos coordinados tienen un poder que el acto de una sola persona nunca alcanzaría. Numerosos trabajos que enarbolan, analizan o critican a la sociedad civil, así como sus alcances, límites y manifestaciones, ya han sido confeccionados. De hecho, la participación de tal sociedad civil es el punto de partida de la discusión entre elitistas y antielitistas, que revisamos atrás. Algunos de estos estudios proponen maneras para incentivar la acción colectiva, otros la usan para elaborar propuestas políticas.

Una vez reiterado nuestro reconocimiento a la participación organizada, retomamos el argumento: la acción no organizada también debe ser considerada como parte de la participación ciudadana. Si bien no tendrá el alcance de la acción colectiva, sí constituye una prerrogativa del ciudadano individual. Es más: es su derecho.

Pero pongamos el punto en contexto. No se propone establecer una oposición entre acción colectiva y acción individual. La intención es hacer manifiesta una

---

<sup>75</sup> Olmedo, Raúl, *Op. Cit.*

realidad que existe en las sociedades actuales. Se sabe que gran parte de los ciudadanos en cualquier país del mundo –aún en las democracias avanzadas- no se organizan o no participan colectivamente. Partimos del hecho de que no existe “ese perfecto ciudadano informado, activo y coherente que actúa en todos los terrenos” que describe Joan Font, el cual aún en las sociedades occidentales es una expresión muy minoritaria. Al mismo tiempo, también es más minoritario “el ciudadano absolutamente desinformado, para el que la política es un universo absolutamente extraño e incomprensible”. Ante ello, explica el autor, crecen los llamados “públicos temáticos”, que son personas que actúan como el perfecto ciudadano (informado y activo) en ciertos temas y ámbitos políticos como el medio ambiente, género, etc., a la vez que se comportan como espectadores apáticos en áreas que no son de su interés. Esto representa una nueva oportunidad para derribar el mito de que los técnicos y políticos son los que tienen el monopolio del saber de los asuntos del Estado, y para desarrollar una nueva relación entre éste y la ciudadanía.

El asunto es que, aún si los ciudadanos estuvieran muy bien informados y dispuestos a participar, es imposible tratar de ignorar que el ritmo de vida de las sociedades actuales es vertiginoso, y que los ciudadanos cuentan con un tiempo disponible finito y sometido a múltiples presiones. Dada la escasez de este preciado recurso, tampoco se puede esperar que a las personas les quede mucho tiempo para participar de manera organizada: “... de los ciudadanos de hoy se espera que sigan informándose y participando, y que además trabajen y en algunos casos incluso cocinen y cuiden a sus hijos”. No, no podemos esperar que los ciudadanos vivan para participar. Así las cosas, sostiene Font, es necesario impulsar la participación de ciudadanos que **No** van a organizarse.<sup>76</sup> Con esto el autor quiere decir que además de seguirse alentando en primer lugar a las

---

<sup>76</sup> Font, Joan, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en Ziccardi, Alicia (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, 2004.

organizaciones de la sociedad civil, también se debe fomentar la participación no organizada.

## **2.4 La denuncia ciudadana en el combate a la corrupción**

Reiteramos que un argumento central de este trabajo es que las acciones específicas de los ciudadanos también pueden ser eficaces, firmes, y por lo tanto necesarias y útiles para resolver problemas y conseguir logros. ¿Pero cómo se puede dar esta participación no organizada? A través de los canales de expresión de la voluntad general que ya se han mencionado y que señala Suárez-Íñiguez: elecciones, *referéndum* y plebiscito, así como los mecanismos de control del ciudadano sobre el gobernante. Todos ellos aluden al ejercicio colectivo; sin embargo, la acción se ejerce individualmente, y en el primer caso en privado. No obstante, nuestro interés es centrarnos en los mecanismos de control ciudadano sobre el gobierno para asegurar la rendición de cuentas, y nuestro planteamiento es que la denuncia ciudadana es uno de esos mecanismos institucionales. Si la denuncia ciudadana puede ser colectiva o no, rebasa los límites de este trabajo.

Aquí es necesario ubicar a la denuncia ciudadana dentro de nuestra propuesta de investigación. En el primer capítulo se planteó el problema que nos preocupa: la corrupción en México y en específico la corrupción administrativa. Por ser nuestro espacio de análisis se estudió al Distrito Federal. El objetivo es sugerir un mecanismo institucional que ayude a combatir el fenómeno. ¿Por qué un mecanismo institucional de control? Porque nuestra propuesta se basa en la certeza de que en el combate a la corrupción la vía institucional y legal es indispensable, y que los resultados serán más eficaces si se apoyan en la participación ciudadana.

La evidencia la aporta Jorge Vargas Cullel, con sus Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia.<sup>77</sup> Gracias a ellas, él pudo concluir que la presencia de medios de control ciudadano sobre la gestión pública reduce las prácticas corruptas, el patrimonialismo, la búsqueda indebida de rentas y la incertidumbre; no obstante, el asunto requiere del desarrollo de mecanismos de *horizontal accountability*\*, los cuales, señala el autor, son incipientes en la mayoría de los países latinoamericanos.

Y no le falta razón a Vargas Cullel cuando afirma que esos mecanismos son primitivos en la región. Al menos en el caso de México eso es cierto. En el país, por ejemplo, no existe un mecanismo eficiente de denuncia que dé resultados y que motive a la ciudadanía a denunciar.

En el Capítulo 3 abordaremos con amplitud el tema de la denuncia ciudadana. Por supuesto que ésta no es el único mecanismo institucional para combatir la corrupción. El problema es de tal complejidad, que el remedio no es sencillo y requiere de gran cantidad de factores, como los sugeridos por Edmundo González Llaca: estudios, reformas estructurales importantes, formación de organismos, coordinación entre las instituciones, evaluación y monitoreo por parte de grupos interdisciplinarios, etc.

En México se han creado instituciones y leyes que, aunque sea marginalmente, han incidido en el combate a la corrupción que se da en diferentes áreas del quehacer gubernamental. Por ejemplo, el Instituto Federal Electoral, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley General de Desarrollo Social, la Ley de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil... Además existen

---

<sup>77</sup> Vargas Cullel, *et al.*

\* Medios eficaces para que los ciudadanos puedan exigir que quienes ejercen el poder, rindan cuentas por sus acciones.

valiosos trabajos de investigadores, académicos, ONG's, asociaciones civiles, etc., que buscan crear propuestas para que el combate a la corrupción sea exitoso, que han empujado para que se dé la innovación institucional, y que han logrado el interés estatal y municipal en la materia.

Desde todos estos frentes se busca combatir uno de los mayores cánceres que asolan a México. El presente trabajo pretende contribuir a tan ardua tarea analizando el fenómeno desde la perspectiva de la participación ciudadana (a través de la denuncia) en el combate a la corrupción, partiendo de la suposición de que ésta ha sido típicamente muy baja. Por ello se buscarán los mecanismos para propiciar que la sociedad concientice, ocupe y se beneficie de las prácticas institucionales y políticas públicas que en materia anticorrupción se han elaborado, así como de las que están por crearse.

Edmundo González Llaca es muy claro al describir la importancia de que los miembros de la sociedad colaboren en la lucha contra el flagelo de la corrupción:

La participación ciudadana debe incluir desde la prevención de la corrupción, hasta la vigilancia del castigo a los responsables. Puede ser individual o en grupo, bajo el impulso del gobierno o espontánea, como sea siempre que parta de una convicción: la estructura oficial no basta para impedir las violaciones al interés público. Ésta es la idea que todavía no nos cabe a los mexicanos, escribiría Gabriel Vargas, 'en la de pensar', y que podríamos resumir así: no habrá ley, programa, iniciativa, cruzada contra la corrupción que pueda triunfar, si no cuenta con el apoyo y el liderazgo participativo de los ciudadanos.<sup>78</sup>

Como se puede apreciar, el estudioso también menciona la participación individual y coincide en que de nada servirían programas y políticas públicas si la ciudadanía se niega a utilizarlas, si la apatía, el inmovilismo, la falta de interés o de compromiso permean el comportamiento social.

---

<sup>78</sup> González Llaca, *Op. Cit.*

Son muchos los autores que afirman que los ciudadanos deben ser vigilantes del comportamiento de sus gobernantes. Otra de estas voces es la de María Elena Álvarez de Vicencio, quien coincide con la tesis de que los ciudadanos deben poner límites a la autoridad, obligándola a respetar el Estado de Derecho e impidiéndole que actúe por intereses particulares o ilegítimos.<sup>79</sup>

Paradójicamente Vicente Fox, cuyo sexenio ha sido criticado por numerosos casos de falta de transparencia, derroche de recursos y presuntos actos de corrupción (toallagate, los negocios de los hijos de Marta Sahagún, la opacidad en las Cuentas Públicas 2002-2003 de su gobierno, por citar sólo algunos ejemplos), reconoció la conveniencia de utilizar el mecanismo de la denuncia:

(...) la denuncia ciudadana es indispensable para transparentar los actos de gobierno y los trámites ante la autoridad. Sólo con la participación de los ciudadanos será posible erradicar la imagen del México corrupto y de la denominada “mordida”, no sólo para vivir con dignidad, sino para que los extranjeros inviertan en el país.<sup>80</sup>

Y qué decir del gobierno del presidente Felipe Calderón, quien el 9 de diciembre (Día Internacional Contra la Corrupción) del 2008, presentó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción del Gobierno Federal 2008-2012. Tal programa parece sólo una lista de buenos deseos:

1. Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.
2. Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal.
3. Contribuir al desarrollo de una cultura de legalidad, en la que se enfatice la ética y la responsabilidad pública.

---

<sup>79</sup> Álvarez de Vicencio, María Elena, *La ética en la función pública. Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*, SFP-Inmujeres, México, 2005, p.188.

<sup>80</sup> “Presidente Vicente Fox”, en *Periódico Reforma*, 10 de noviembre de 2002, p.2.



4. Institucionalizar la participación ciudadana en el combate a la corrupción y en la mejora de la transparencia.
5. Establecer nuevos mecanismos de coordinación para el combate a la corrupción en toda la Administración Pública Federal.
6. Combatir la corrupción en las instituciones federales de seguridad pública y de procuración de justicia.

Así como sucede con los derechos consagrados en la Constitución, los cuales sólo son letra muerta pues son violados flagrante e impunemente todos los días, lo mismo ocurre con los puntos establecidos en el programa de Calderón. Todos los días nos seguimos enterando a través de los periódicos y en los noticiarios de ominosos casos de corrupción en los más altos niveles del ámbito gubernamental; mandos altos, medios y bajos de la policía federal, estatal y local están coludidos en densas redes de criminalidad y corrupción, en las que los agentes de seguridad tienen tratos e intercambios con los delincuentes, o ellos mismos son los criminales; los casos de corrupción del sexenio anterior (como los atribuidos al ex presidente Fox citados más arriba o los perpetrados por el régimen priista) han sido abandonados o desatendidos por el gobierno de Calderón; México cayó 17 posiciones en el Índice de Percepción de la Corrupción 2009 de Transparency International, en relación con el 2008, situándose en el lugar número 89, junto a países como Lesotho, Malawi, Moldavia, Marruecos y Ruanda. Por si fuera poco, desde principios del 2010 el gobierno federal impulsa una iniciativa con la cual pretende que un tribunal administrativo revise las resoluciones del IFAI, para restringir así las facultades del instituto.

Por todo ello, Irma Eréndira Sandoval asegura que ante el evidente fracaso de la lucha contra la corrupción en nuestro país, dicho programa es sólo retórica vacía; un intento desesperado por aparentar que existe un plan completo para limpiar la administración pública federal:

En lugar de entender la corrupción como un problema sistémico que corroe las funciones centrales del Estado, el principal objetivo del programa se reduce a

lograr “un cambio de actitud” en la sociedad. En una repetición de las estrategias fallidas desde hace más de dos décadas, otra vez el gobierno plantea la construcción de una nueva “cultura de la legalidad” como la llave mágica para resolver el problema de la corrupción.

En palabras del secretario de la Función Pública, Salvador Vega Casillas, ‘la solución no es sólo llenar las cárceles de corruptos’, sino promover estrategias con un ‘enfoque preventivo’ (...) Ya han transcurrido casi 25 años de ‘enfoques preventivos’ que no han dado ningún buen resultado. Así que a estas alturas del partido no nos vendría nada mal encarcelar al menos a un par de corruptos y así dar un claro mensaje de intolerancia hacia la impunidad.<sup>81</sup>

Como afirma la investigadora, el programa no ataca la médula del problema, que es la impunidad, la ineficacia y la simulación; tampoco ataca eficazmente los actos corruptos de gran magnitud y alto nivel (llamados también de cuello blanco): cuando mucho se ha abocado a sancionar a los funcionarios públicos de nivel medio y bajo (la mayoría correspondientes a ventanillas de atención directa al público). Eso sí, tal programa alude a la participación ciudadana a través de la denuncia (como si la responsabilidad recayera en el ciudadano), para lo cual establece una línea telefónica (01800 FUNCION) para que se denuncien las mordidas y las extorsiones de los servidores públicos...

Lejos de la “utilidad” que el gobierno federal da a la denuncia, nuestro planteamiento rescata la relevancia de propiciar que la gente aprenda a denunciar, a quejarse. Sin embargo, es aquí en donde se sitúa el meollo del problema: ¿sirve de algo denunciar?, ¿se puede lograr que la gente lo haga? De manera apresurada puede adelantarse que si la gente no denuncia, es porque no cree que ello pueda solucionar algo. Pero como ya se advirtió, el tema se profundizará en el siguiente capítulo.

---

<sup>81</sup> Sandoval, Irma Eréndira, “¿Cero tolerancia o cero efectividad?”, Periódico *La Jornada*, Mié. 24 de Dic., 2008.

En lo que sigue analizaremos el estado en el que se encuentra la participación ciudadana en México, con lo que trataremos de nutrir la explicación de por qué la denuncia ciudadana es tan baja.

## **2.5 La participación ciudadana en México**

Antes de entrar en materia es preciso hacer varias aclaraciones respecto al tema:

1.- “La participación ciudadana es un ejercicio desde distintas lógicas”. Como señalan César Avedaño y sus colegas<sup>82</sup>, es importante no perder de vista que la participación ciudadana puede tener origen en nociones y lineamientos diversos, por lo que resulta conveniente considerar qué mecanismos propician la participación, así como si ésta es promovida por las instituciones o por movimientos sociales.

2.- También debe tomarse en cuenta -como reflexiona Alicia Ziccardi-, que la participación ciudadana puede ser social, comunitaria y política, y se refiere “a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas”.<sup>83</sup>

3.- Asimismo, debe reconocerse que a la participación ciudadana se le invoca frecuentemente desde discursos asistencialistas o filantrópicos -como observa Álvaro Portillo-, y no desde la perspectiva de construir ciudadanía y promover el protagonismo autónomo de la sociedad civil, en un horizonte de profundas transformaciones de la actual sociedad; es decir, no se piensa en la incorporación de la participación ciudadana en el interior de un proyecto político cultural de cambio.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Avedaño, César, *et. al.*, *Lógicas de Participación Ciudadana en la Ciudad de México*, Gobierno de la Ciudad de México, México, 2008.

<sup>83</sup> Ziccardi, Alicia, *Op. Cit.*

<sup>84</sup> Portillo, Álvaro, “Normas y cauces institucionales de la participación”, en Ziccardi, Alicia, *Op. Cit.*

Estas consideraciones adquieren gran relevancia, debido a que no se puede pensar a la participación ciudadana desde una sola posición. De ahí la importancia de especificar el sentido que se le da al concepto cuando se le nombra, aconseja Portillo.

Para entrar en materia, se recordará que fue a principios del siglo XIX, con la Constitución de Cádiz, cuando a los habitantes de la Nueva España se les otorgó por primera vez el carácter de ciudadanos, en tanto sujetos con derechos políticos y electorales propios de un Estado democrático. Como explica César Avedaño, a partir de entonces y durante los casi doscientos años que siguieron, en el discurso jurídico formal los mexicanos que cumplen con los requisitos establecidos por la ley han sido reconocidos como ciudadanos (incluso hasta cuando se tuvo la forma de gobierno monárquico).

Por desgracia y como hemos indicado a lo largo de este capítulo, para la población este reconocimiento no se ha traducido en el ejercicio pleno de la ciudadanía ni de los derechos que ella conlleva. Simplemente no se han dado las condiciones para que ello ocurra. En contraste, corporativismo, partidismo, sindicalismo y organizaciones de cuño piramidal han sido los modos más clásicos de participación en México.\* Desde el origen del Estado mexicano la participación política, y por ende la toma de decisiones sobre el rumbo del país, ha sido quehacer de unos cuantos, de una elite.

Las mayorías han quedado excluidas y su participación reducida a momentos puntuales en los que se hace necesaria su presencia, sólo para avalar y legitimar decisiones y acciones que se han tomado entre unos pocos, que han ejercido el poder de manera autoritaria a través del caudillismo, la hacienda, el corporativismo, la corrupción y la intimidación. A esas prácticas han correspondido el abstencionismo, la indiferencia, la sospecha y la incredulidad de la inmensa mayoría que ha sido ajena a lo político. No han sido actores sino objetos de la

---

\* Consideramos que los movimientos sociales y la insurrección armada tienen una naturaleza distinta a la de la participación ciudadana.

acción política, y ésta se les presenta no sólo como una escena oscura e inaccesible, sino ajena y corrupta.<sup>85</sup>

De manera semejante, Philip Oxhorn sostiene que históricamente en América Latina la participación ciudadana ha sido utilizada como un mecanismo de cooptación, para evitar que los ciudadanos se manifiesten y tengan influencia política. En conferencia magistral en la FCPyS en 2008, el investigador declaró que el corporativismo ha prevenido procesos de cambio preservando la desigualdad, la jerarquía y la estructura, con lo cual se ha posibilitado que la clase desprotegida no se una y por lo tanto no provoque cambios. El modelo de ciudadano sujeto o cooptado sigue vigente en la región, lamenta el catedrático.

En el mismo tenor, Alicia Ziccardi apunta que en nuestro país han existido diferentes formas de participación de la ciudadanía en las políticas sociales, y coincide en que éstas han sido poco democráticas y/o subordinadas al partido hegemónico que gobernó al país por más de setenta años (corporativismo o clientelismo).<sup>\*</sup> Como ejemplos están los comités de participación ciudadana, los comités vecinales, los consejos de solidaridad, entre otros.

La estudiosa reflexiona que aunque hemos tenido formas de participación ciudadana distintas, se advierte un auténtico déficit en el campo de los instrumentos, que no se explica si se tienen en cuenta la democratización del sistema político que se vivió en la última década, así como las experiencias que han desarrollado otros países de América Latina en el mismo periodo. Los resultados de que en México nunca se crearon las condiciones para el ejercicio pleno de la ciudadanía son abstención electoral, apatía, indiferencia por los

---

<sup>85</sup> Avedaño, César, *et. al.*

<sup>\*</sup> Guillermo O'Donnell define al *corporativismo* como la conquista por parte del Estado de organizaciones de la sociedad civil y su subordinación a éste. El Estado las domina y les da una autonomía relativa. En América Latina el corporativismo implica la exclusión política y económica del sector popular.

Irma Sandoval define al *clientelismo* como la utilización de cargos públicos para el beneficio privado o particular, a través de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos de la sociedad civil, lo que provoca la alteración de las dinámicas sociales, y en especial de la competencia política.

asuntos públicos, conformismo, escepticismo ante una oferta partidista indiferenciada... constantes a lo largo de la historia mexicana. Y eso que supuestamente ya transitamos hacia la democracia, pero como se mencionó en la primer parte de este capítulo, ésta no ha resuelto los graves problemas de los países que accedieron a ella con grandes esperanzas de mejora. En numerosos casos la pobreza, el desempleo, la marginalidad, la exclusión, el desencanto, la violencia y los desamparados van en aumento.

Julio Bracho Carpizo retrata así el panorama:

El ciudadano ha sido expropiado, en México, de su especificidad como persona jurídica central para la selección y elección políticas, porque tiene que entrar en las relaciones corporativas partidarias, subordinarse a ellas para acceder al ejercicio de gobierno, y no sólo porque se difumina su voto, sino porque la figura del ciudadano que ejerce la libre representación más allá de los lazos de fidelidad y comportamiento corporativo partidario queda cercada por el “profesionalismo” partidario.<sup>86</sup>

En cuanto a la reacción que el ciudadano tiene frente a la corrupción, el académico plantea que “los actos corruptos que agravian a la ciudadanía parecieran ya no motivar la indignación política, sólo apuestan al olvido”. Precisamente esta indiferencia de los ciudadanos respecto del modo en el que se gestionan los intereses públicos es casi general, y eso contribuye a la debilidad de la acción pública, tanto como a la impunidad oficial de los comportamientos corruptos. “Sólo cuando la situación se hace insostenible, acontece la catarsis”, reflexiona Julio Bracho.

María Elena Álvarez de Vicencio es más determinante: “Los mexicanos, en general, han sido apáticos para participar en la lucha anticorrupción; en ocasiones,

---

<sup>86</sup> Bracho Carpizo, Julio, *Cauces ciudadanos: hacia la igualdad política de lo diferente*, sin publicar.

porque ellos mismos contribuyen a ella. Hay también sectores muy importantes de la sociedad que no desean involucrarse en asuntos públicos.”<sup>87</sup>

En el caso de la capital del país, Sandoval Ballesteros advierte que tampoco se ha fomentado una participación ciudadana activa y vigilante; si bien se cuenta con una Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, desafortunadamente ésta es deficiente y además se utiliza de manera muy limitada: “Asimismo, los esfuerzos gubernamentales recientes por estimular la utilización de la Ley de Transparencia de la ciudad son a todas luces insuficientes para estimular una transformación en la cultura burocrática imperante en la Ciudad”.<sup>88</sup>

Por desgracia, ésta es una de las muchas razones que justifican el porqué de tal actitud de la ciudadanía. El siguiente apartado proporciona otro ángulo explicativo de la situación.

## **2.6 La individualización**

Ante millones de ciudadanos que se ven impedidos de ejercer sus derechos día tras día, una actitud apática hacia los asuntos públicos aparece como una reacción lógica. En este apartado se va a proponer otra causa más de esa indiferencia: la individualización impulsada desde la cultura hegemónica. Como explica Álvaro Portillo, el desarrollo cultural dominante opera a través de un conjunto de dispositivos más mediáticos, mediante los cuales se alientan y consolidan determinados valores y concepciones básicamente dirigidas al aislamiento individual, al consumo incontenible y la competencia, elevando a categoría absoluta la realidad del mercado como la medida de todo lo humano.<sup>89</sup>

Así las cosas, el sujeto se va aislando, se vuelve indiferente, deja de interesarse en lo que sucede a su alrededor... lo único que importa es comprar, poseer. El

---

<sup>87</sup> Álvarez de Vicencio, María Elena, *Op. Cit.*, p.188.

<sup>88</sup> Sandoval, Irma, *Transparencia y Control Ciudadano... Op. Cit.*, p.46.

<sup>89</sup> Portillo, Álvaro, “Normas y cauces institucionales de la participación”, en Ziccardi, Alicia, *Op. Cit.*

resultado es que la identidad colectiva se pierde y lo que queda es “el afán por diferenciarse del común”, que denuncia José Luis Tejeda. Esto es muy rentable para el poder político, que entonces se dedica a cultivar la política de la diferencia:

El hombre-masa ha quedado atrás y la experiencia identitaria reclama el derecho a ser diferentes y distintos: cada quien en su capilla y en su feudo, alejado de los otros y los demás. La ciudadanía de la diferencia reclama ese trato no igual que llega a alterar la esencia misma de las democracias liberales.

En la actualidad se es ciudadano en lo político, en lo industrial, en lo ecológico. Ese desdoblamiento de la ciudadanía en diferentes planos es uno de los motivos por los que se ha quebrado la identidad única y monolítica de los tiempos de la lucha de clases y de la identidad ciudadana formal. De ahí la dificultad de que una sola entidad colectiva logre administrar los intereses diversos del ciudadano actual.<sup>90</sup>

Así descrita, la individualización constituye uno de los peligros que enfrenta la participación ciudadana, o como afirma Zygmunt Bauman: “la otra cara de la individualización parece ser la corrosión y lenta desintegración del concepto de ciudadanía.”<sup>91</sup> Nada más conveniente para la clase gobernante.

El sociólogo judío-polaco es rotundo:

La desintegración social es tanto una afección como un resultado de la nueva técnica del poder, que emplea como principales instrumentos el descompromiso y el arte de la huida. Para que el poder fluya el mundo debe estar libre de trabas, barreras, fronteras fortificadas y controles. Cualquier trama densa de nexos sociales, y particularmente una red estrecha con base territorial, implica un obstáculo que debe ser eliminado. Los poderes globales están abocados a dismantelar esas redes, en nombre de una mayor y constante fluidez, que es

---

<sup>90</sup> Tejeda, José Luis, “Ciudadanía, derechos sociales y multiculturalismo”, en García Jurado, Roberto y Flores Rentería, Joel, *Op. Cit.*

<sup>91</sup> Bauman, Zygmunt, *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2000.



fuerza y garantía de su invencibilidad. Y el derrumbe, la fragilidad, la vulnerabilidad, la transitoriedad y la precariedad de los vínculos y redes humanos permiten que esos poderes puedan actuar.<sup>92</sup>

Con Bauman el panorama es desolador. Y aunque se quisiera desecharlo, uno se pregunta qué tanto tiene de razón. Aunque más moderados, Álvaro Portillo y José Luis Tejeda coinciden en lo esencial del planteamiento: el ciudadano se va aislando; la identidad colectiva de la ciudadanía se pierde, los lazos comunes se desvanecen, la solidaridad se evapora, la organización colectiva se mina... Y luego Bauman otra vez: los individuos, víctimas de las presiones individualizadoras señaladas, están siendo progresiva, pero sistemáticamente, despojados de la armadura protectora de su ciudadanía y expropiados de su habilidad e interés de ciudadanos.<sup>93</sup>

Así es: el teórico pregona que la salvación por la sociedad ya no es posible; sin embargo, y a pesar de ello, existen ejemplos de participación ciudadana en todo el mundo que dan muestra de que no todo está perdido. Simplemente retomemos el ejemplo de México: si han habido cambios y se han creado mecanismos e instituciones que constituyen un paso en el combate a la corrupción, han sido gracias a la pelea incansable de la sociedad civil, que aunque no ha sido suficiente, ya vimos que sí existe. De hecho, John Ackerman afirma que la sociedad mexicana tiene una gran capacidad de organización, participación y movilización (el problema ha sido que el clientelismo y el corporativismo históricamente han perjudicado a la participación ciudadana en el país, explica el estudioso)<sup>94</sup>. Por eso nuestra propuesta retoma las sombrías explicaciones de Bauman sobre la desintegración de la ciudadanía, pero al mismo tiempo rescata los pálidos visos de esperanza que aún él mismo conserva. De esta forma el presente trabajo recupera y se une a todos los pensadores que promueven a la

---

<sup>92</sup> *Ídem.*

<sup>93</sup> *Ídem.*

<sup>94</sup> Ackerman, John, "Sociedad civil y rendición de cuentas", *Op. Cit.*

participación ciudadana como instrumento fuerte para garantizar la existencia de una verdadera democracia.

## **2.7 Indicadores**

Las mediciones forman parte del análisis cuantitativo, y aunque por sí solas no explican la realidad de un tema, son importantes instrumentos para ayudar a comprenderla. Para conocer cuál es la situación general de la participación ciudadana en nuestro país, primero diremos que, de acuerdo con Jacqueline Butcher, los grupos e instituciones de participación grupal y asociativa pueden ser nombrados de distintas maneras: organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones no lucrativas (ONL), instituciones de asistencia social, organizaciones filantrópicas, instituciones sin fines de lucro (ISFL), organizaciones civiles (OC) y organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otras:

Los cálculos indican un aproximado de entre 20 y 35 mil organizaciones no lucrativas en todo el país. En el Directorio de Instituciones Filantrópicas del Cemefi, se cuenta con un registro que sobrepasa ya las 10 mil instituciones. De acuerdo con Layton (2006, 170), si se comparan los datos que arrojó la ENAFI (Encuesta Nacional de Filantropía), levantada en 2005, con los datos chilenos, en donde hay 50 organizaciones por cada 10 mil habitantes, en México sólo se cuenta con una organización por el mismo número de habitantes.<sup>95</sup>

Aquí es preciso señalar que no existe un mapa o una base de datos que incluya a todas las OSC en México, por lo que resulta imposible dar cuenta del estado preciso que guarda este rubro en nuestro país. Sin embargo, de acuerdo con un estudio elaborado por la asociación Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide Social), el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y The International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), en México existen, aproximadamente, 20 mil organizaciones de

---

<sup>95</sup> Butcher, Jacqueline, *México Solidario: Participación ciudadana y voluntariado*, Ed. Limusa, México, 2008.

la sociedad civil, las cuales no necesariamente son organizaciones formales, es decir, no cuentan con alguna figura jurídica. De estas organizaciones, de acuerdo con datos del Cemefi, el sector cuenta con 8,451 identificadas como privadas, no lucrativas y de servicios a terceros. De éstas, 42.52% (3,594 organizaciones) cuentan con la Clave Única de Inscripción al Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (CLUNI), condición que les da la posibilidad de recibir fondos federales para sus proyectos.<sup>96</sup>

Los datos que presentaremos a continuación nos mostrarán el escenario de la acción organizada en nuestro país. El primer síntoma es que existe un déficit de participación ciudadana entre los mexicanos. Así lo muestra la **Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2008**, realizada por la Secretaría de Gobernación a cuatro mil 383 personas en todo el país, durante el mes de noviembre del 2008:<sup>97</sup>

Gráfica 1.

¿Usted forma o ha formado parte de alguna de las siguientes organizaciones?:

	SÍ	NO	N/S
Sindicato	10.2%	88.8%	1.0%
Partido político	6.9	92.3	0.8
Agrupación profesional (Barra de abogados, Colegio de médicos, etc)	2.5	96.4	1.1
Cooperativa	3.6	95.6	0.9
Agrupación política	4.2	94.8	1.0
Institución de beneficencia	2.3	96.5	1.1
Agrupación religiosa	11.4	87.9	0.7
Organización de ciudadanos	6.3	92.6	1.1
Agrupación de ayuda social (ej. defensa de indígenas, niños de la calle, ambiente, etc)	4.5	94.5	1.0
Vecinos, colonos, condóminos	8.8	90.3	0.9
De pensionados y jubilados	1.7	97.2	1.0
De arte y cultura	3.0	95.8	1.2
Agrupación agrícola	3.6	95.5	1.0
Asociación de padres de familia de la escuela	19.1	80.0	0.9
Asamblea de miembros de cajas de ahorro popular o mutualistas	3.6	95.3	1.1

Fuente: ENCUP 2008

<sup>96</sup> Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México, INCIDE, CEMEFI, ITAM, ICNL, México, 2007, p. 35.

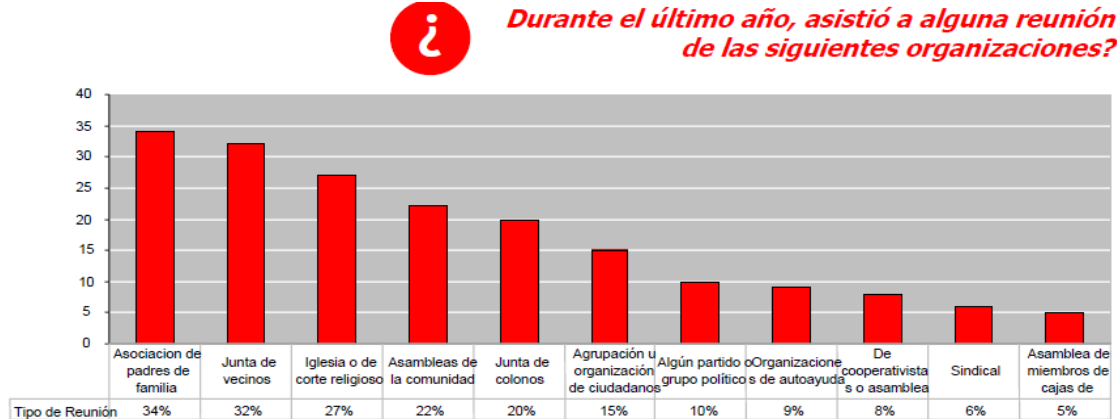
<sup>97</sup> Ver <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup>

En esta gráfica podemos ver que, en general, la participación de la gente es muy limitada. No importa la organización de la que se trate; simplemente los mexicanos casi no participamos. Sin embargo, llama la atención que las asociaciones de padres de familia son las que más convocan a los ciudadanos en este país, seguidas por las agrupaciones religiosas y en tercer lugar los sindicatos.

Antes de continuar tenemos que hacer un breve comentario sobre la edición 2008 de la ENCUP. Al igual que con indicadores utilizados en el capítulo 1, resultó desconcertante encontrar que para esta cuarta entrega, la presentación y la información de la encuesta tiene muchas diferencias con respecto a las mediciones anteriores; ello hace difícil efectuar un comparativo histórico de varias preguntas... no obstante, el mismo estudio justifica tales cambios y acepta que en varios casos ya no se podrán hacer dichas comparaciones, lo cual argumenta con explicaciones metodológicas. Otra observación es que la información que presenta desplegada y explicada en gráficas es muy limitada. En la edición pasada había muchas preguntas muy bien explicadas y condensadas en gráficos sencillos de entender.

Por ejemplo, en la edición anterior, la pregunta referida justamente a la participación de la gente en diferentes tipos de organizaciones está formulada de manera diferente, pero es más clara:

Gráfica 2.



Fuente: ENCUP 2005

En la ENCUP 2008 no se condensaron varias preguntas ni se elaboraron las gráficas correspondientes, por lo cual, si se quiere rastrear una de ellas, hay que irse al anexo 2, en el que se tienen todas las preguntas del cuestionario, pero desagregadas una por una. Por ejemplo, para la siguiente gráfica se tuvo que revisar cada interrogante por separado, y tomar sólo las respuestas positivas, pues no había ninguna gráfica al respecto:

Gráfica 3.



Fuente: ENCUP 2008

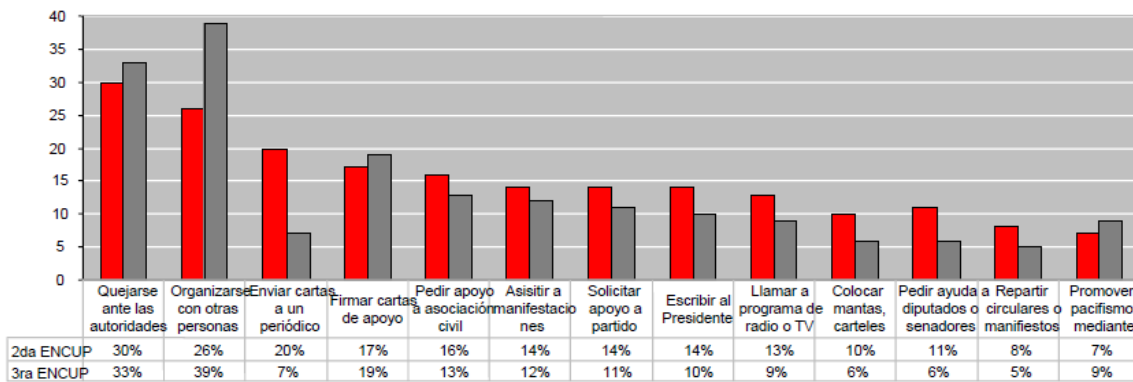
Este cuadro nos muestra que las actividades que más realiza la gente son “unirse con otras personas afectadas” (22%), “quejarse ante las autoridades” (17%), “juntar firmas con los vecinos” (14%), y “resolver problemas de su comunidad”

(11%). No obstante, el porcentaje de participación es muy bajo, y eso que se trata de las actividades que registran el nivel más elevado...

La siguiente gráfica es la que presentó la ENCUP en 2005. Es muy clara y permite dar un seguimiento histórico. Hubiera sido muy ilustrativo continuar con este mismo reactivo y sólo incluir la medición correspondiente al 2008.

Gráfica 4.

*Para resolver un problema que afecta a usted y otras personas, ¿alguna vez ha tratado de...*



Fuente: ENCUP 2005

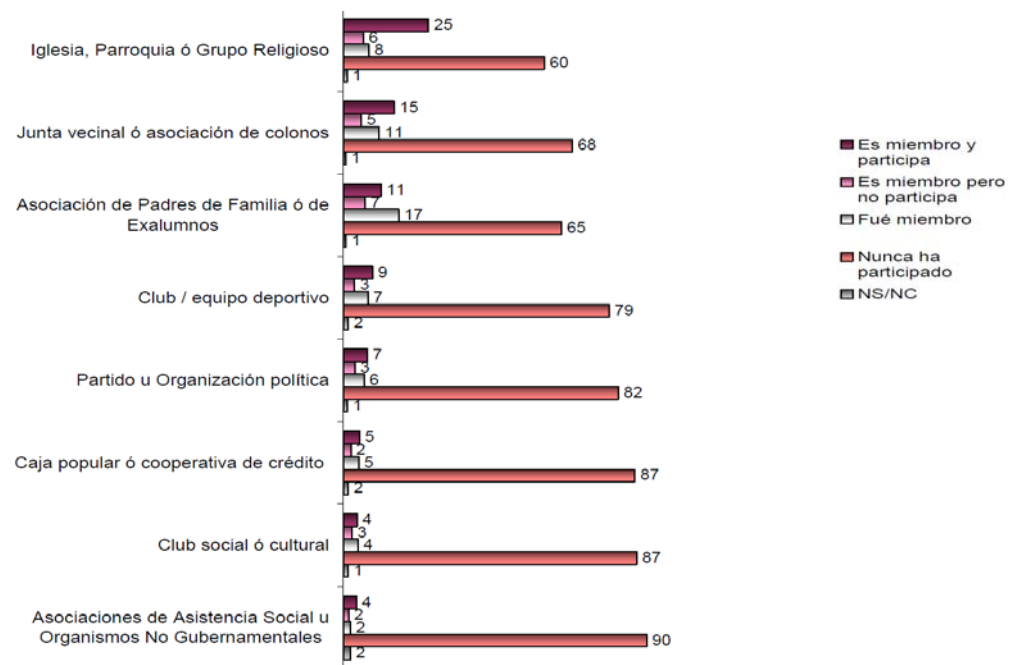
Se decidió efectuar por cuenta propia la comparación entre la medición 2005 y la del 2008. Los resultados son que, “unirse u organizarse con otras personas afectadas” es la actividad más realizada en ambas mediciones, aunque de 39% en 2005, bajó a 22% en 2008. Asimismo, “quejarse ante las autoridades” está en segundo lugar (33% y 17% respectivamente). La tercer actividad más realizada varió un poco: en 2005 fue “firmar cartas de apoyo” (19%), y en 2008 fue “juntar firmas con los vecinos” (14%). En los tres casos la participación de los ciudadanos sufrió una caída...

La ENCUP no es el único instrumento que mide el estado de la participación ciudadana en México. Por suerte existen otras mediciones, como la **Encuesta**

**Nacional de Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI 2005)**<sup>98</sup>, elaborada por el ITAM, que también pregunta si la gente ha participado en alguna organización de la sociedad civil:

Gráfica 5.

¿Es Usted miembro y participa en alguna de las organizaciones siguientes?



Fuente: ENAFI 2005

Este cuadro es muy revelador: simplemente ilustra de manera gráfica que la mayor parte de los interrogados nunca ha participado en ninguna organización. Y los que sí lo han hecho generalmente lo hacen en iglesias, parroquias o grupos religiosos. Asociaciones de Asistencia Social u Organismos No Gubernamentales son los que menos cuentan con la participación de los ciudadanos.

Al respecto, la **Encuesta Nacional sobre Capital Social en el Medio Urbano (ENCASU) 2006**<sup>99</sup>, desarrollada por la Secretaría de Desarrollo Social, con el Instituto Nacional de Salud Pública y el Programa de Naciones Unidas para el

<sup>98</sup> [http://www.filantropia.itam.mx/docs/ENAFI\\_2005.pdf](http://www.filantropia.itam.mx/docs/ENAFI_2005.pdf)

<sup>99</sup> <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802092>

Desarrollo en México (PNUD), indica que un bajo número de personas pertenecen a una organización, y la mayoría no contribuye a ellas con tiempo o dinero:

23.5% pertenece a una organización... de las cuales...  
 43 % ha participado con tiempo  
 42.7% les ha dado dinero

Pero recordemos que nuestro interés se centra en lo que sucede en el Distrito Federal. Por suerte también existe un instrumento que tiene desagregados sus datos por entidad federativa. Se trata de la **Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política**, construida por Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE). A continuación los datos específicos del Distrito Federal:\*

Gráfica 6.

Dígame, por favor, ¿durante el último año ha participado usted en...?

GRUPOS Y ASOCIACIONES	%
Consultas Ciudadanas	36.2%
Campañas Humanitarias	31.4%
Asociaciones Vecinales	30.6%
Asociaciones de Padres de Familia	25.8%
Asociaciones Deportivas	23.8%
Marchas	16.6%
Asociaciones Civiles	14.2%
Grupos Religiosos	12.2%

Fuente: Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política.

Según estos datos, en el Distrito Federal la actividad en la que más participan los ciudadanos es en consultas ciudadanas (36.2%), seguida por campañas humanitarias (31.4%), y en tercer lugar por asociaciones vecinales (30.6%). Aunque los reactivos son diferentes, la participación en asociaciones civiles también es la que registra los niveles más bajos. En este índice es de 14.2%.

No obstante las diferentes metodologías, tamaños de muestra y tipo de preguntas, estas cuatro encuestas indican lo que ya se dijo: muy poca gente forma parte de algún tipo de organización o realiza alguna actividad para ayudar y/o resolver los

\* Para el estudio se realizaron 500 entrevistas telefónicas en las 32 entidades del país.

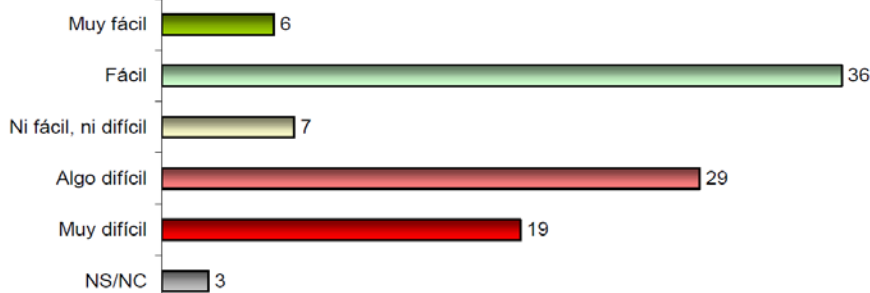


problemas que afectan a su comunidad. El asociacionismo es el que se encuentra en los últimos lugares de la participación ciudadana, pero en general, se puede concluir que en México ésta es muy escasa.

**2.8 ¿Por qué la gente no participa?**

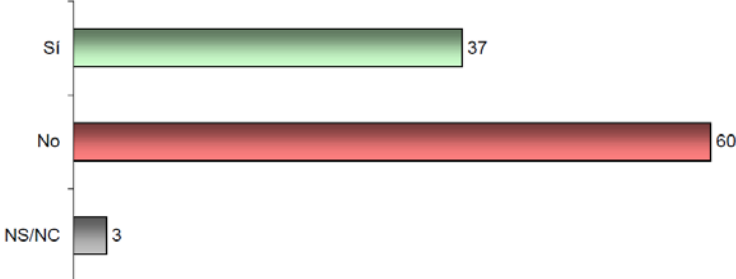
Las mediciones también nos pueden ayudar a comprender las razones de nuestra interrogante, pues arrojan datos muy interesantes y diversos. Por ejemplo, los ciudadanos consideran que es fácil organizarse con los demás para trabajar juntos por algo, sin embargo, casi nadie lo hace...

Gráfica 7. ¿Cree Usted que es fácil ó difícil organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común?



Fuente: ENAFI 2005

Gráfica 8. Durante los últimos doce meses, ¿Trabajó la gente de su colonia en algún arreglo ó mejora?



Fuente: ENAFI 2005

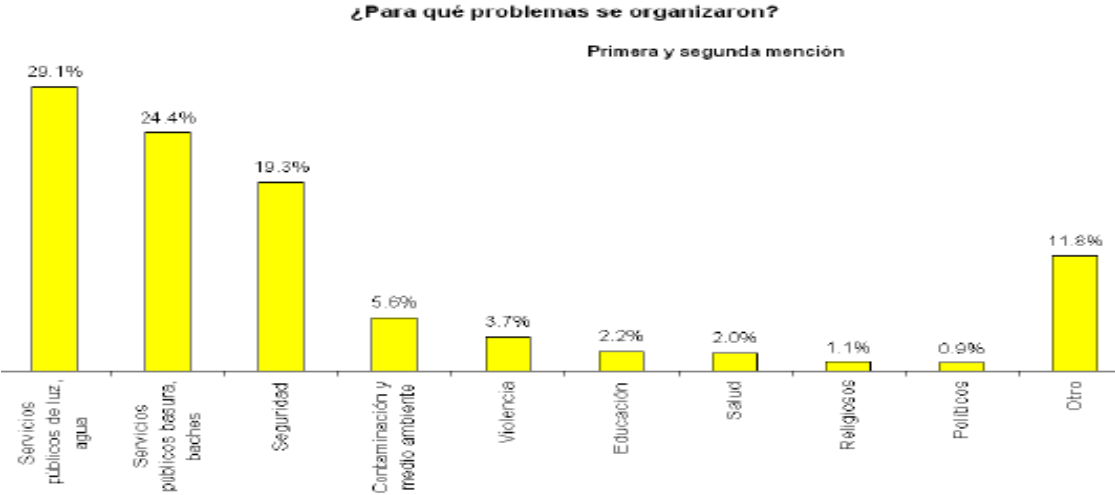
Estas dos gráficas nos muestran la contradicción entre lo que se dice y se hace: la mayoría (36%) piensa que es fácil organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común, pero en los últimos doce meses, 60% de los encuestados no trabajó en algún arreglo o mejora...

Siempre debe tenerse en cuenta que existen variaciones entre una medición y otra, lo que en ocasiones responde al enfoque desde el cual se efectúa una pregunta. Por ejemplo, la ENCASU 2006<sup>100</sup> señala que:

17.2% se ha organizado con sus vecinos para solicitar la atención a un problema. 21.7% se ha organizado para resolver uno de los principales problemas de la comunidad.

El porcentaje de participación de esta encuesta es mayor. Tal vez se deba a que las razones que motivaron la acción ya estaban afectando directamente el bienestar de las personas. Por ejemplo, en el cuadro siguiente se muestra que el tema de servicios públicos de luz y agua provocó que 29.1% participara para resolver el problema relacionado; del mismo modo, 24.4% tomó parte para resolver problemas relacionados con el servicio público de basura y baches, mientras que 19.3% participó para tratar de solucionar problemas con la seguridad:

Gráfica 9.



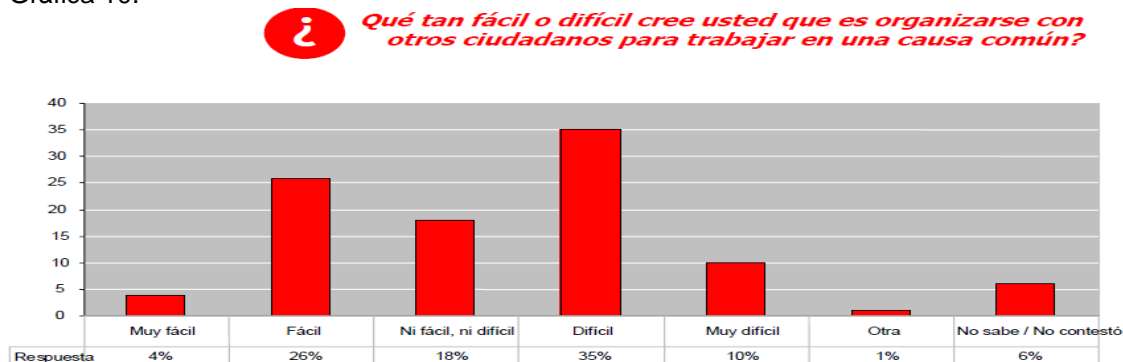
Fuente: ENCASU 2006

Ahora vamos a regresar a la ENCUP 2005 (porque la 2008 ya no incluye la siguiente información) que indica una tendencia contraria a lo señalado por la

<sup>100</sup> <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802092>

ENAFI 2005: mientras que ésta arroja que es fácil organizarse con otros ciudadanos, la ENCUP 2005 establece que un tercio de los entrevistados (35%) considera que es difícil organizarse con otras personas para trabajar en una causa común:

Gráfica 10.



Fuente: ENCUP 2005

No obstante, y a pesar de esta apreciación, la mayoría de los encuestados (63%) está de acuerdo en que a los ciudadanos les toca hacer algo respecto a los problemas que trata de resolver el gobierno. Claro, eso es en la edición 2005, porque en la 2008 la pregunta cambia: *“¿Usted qué prefiere: que el gobierno intervenga lo más posible en la solución de los problemas de la sociedad o que la sociedad trate de resolver sus propios problemas sin necesidad de recurrir al gobierno?”* En este caso, el 78.6% votó por lo primero, mientras que sólo el 16.4% pensó que es la sociedad la que debe resolver sus propios problemas sin acudir al gobierno...

El hecho es que, si bien los ciudadanos no participan, algunos datos sugieren que tienen la conciencia de que deberían hacerlo, pero ¿por qué eso sigue sin suceder? Las encuestas nos dan más respuestas, y las que siguen apuntan al argumento de la individualización enunciado más arriba. Por ejemplo, la ENCUP 2005 arrojó que 6 de cada 10 encuestados (64%) dijeron confiar poco en sus semejantes, el 18% manifestó no confiar nada y el 16% dijo confiar mucho. La

edición 2008 advierte que la mayoría (71.1%) percibe a los demás de un modo egoísta:

Gráfica 11.

72. En general ¿Usted diría que la mayoría de la gente frecuentemente ayuda a los demás o sólo se preocupa por sí misma?

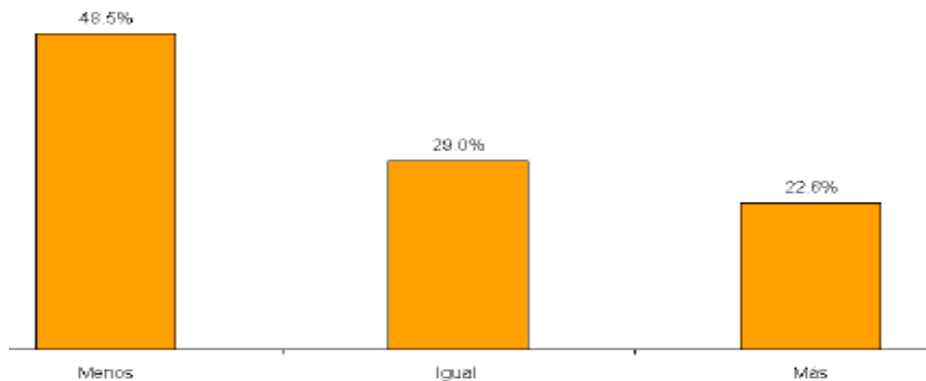
	Muestral	%	Expandida	%
Frecuentemente ayuda a los demás	1.167	26,6	17.863.229	26,8
Sólo se preocupa por sí misma	3.092	70,5	47.427.833	71,1
No sabe o no responde	124	2,8	1.415.368	2,1
Total	4.383	100,0	66.706.430	100,0

Fuente: ENCUP 2008

Desde otra perspectiva, la ENCASU contribuye a reforzar el argumento del egoísmo del individuo, al revelar que la mayoría cree que la gente se ayuda menos que antes:

Gráfica 12.

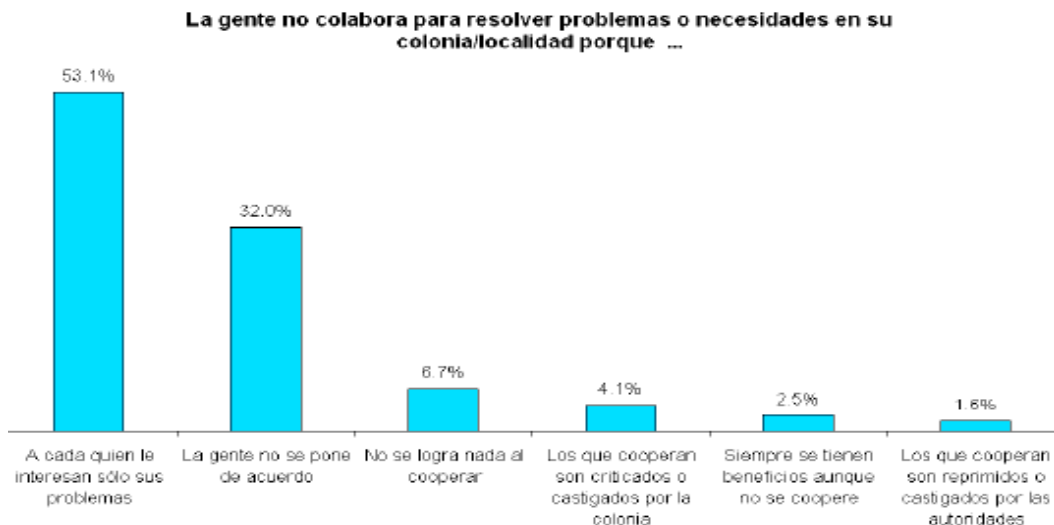
¿Usted cree que actualmente la gente se ayuda más o menos que hace un año?



Fuente: ENCASU 2006

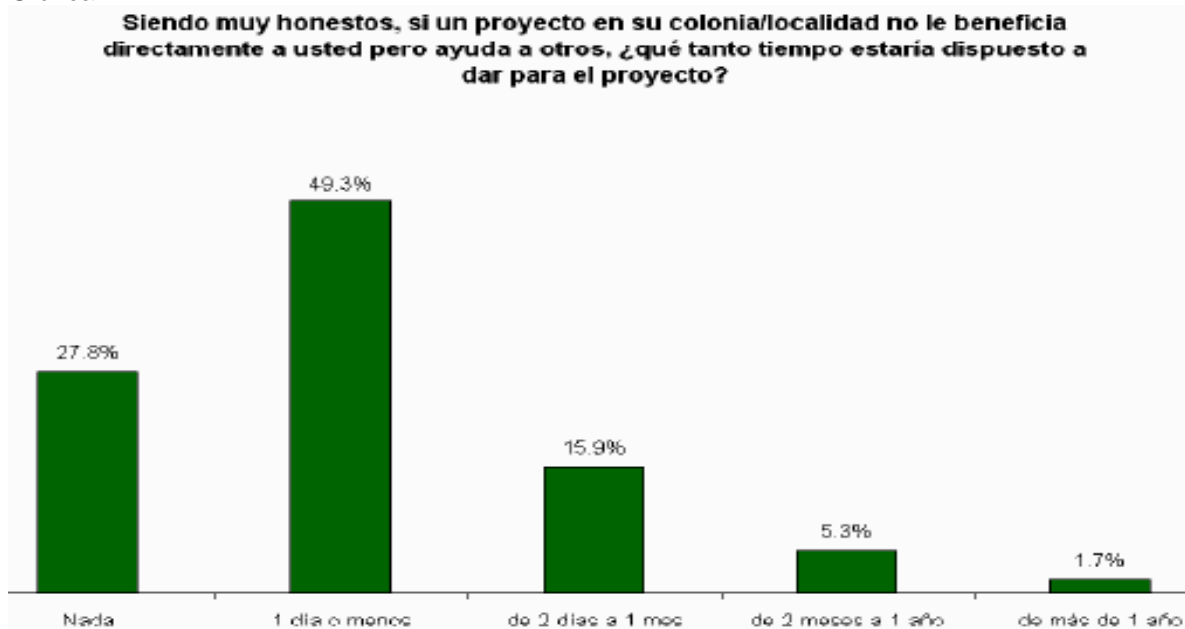
Es notable esta percepción de que las personas sólo se preocupan por ellas mismas. Las siguientes gráficas muestran un resultado igualmente doloroso: la mayoría piensa que a cada quien le interesan sólo sus problemas (53%), y que estaría dispuesto a dar sólo un día, o menos, a un proyecto en la colonia que no le beneficiara directamente a él, pero sí a otros (49.3%):

Gráfica 13.



Fuente: ENCASU 2006

Gráfica 14.



Fuente: ENCASU 2006

Con base en la información proporcionada hasta aquí, podemos aventurarnos a decir que el ciudadano tiene una idea muy negativa acerca de sus semejantes; que considera difícil organizarse con otros para trabajar en una causa común; que él mismo no está dispuesto a realizar esfuerzos por mejorar la condición de su comunidad, aunque esto afecte sus propios intereses; que la gente sólo se preocupa por sí misma y sus propios problemas, y que no confía en el otro. Estas

son razones que por sí mismas pueden explicar porqué los ciudadanos no participan. Sin embargo, la última causa requiere un comentario adicional.

### La confianza

La existencia de este elemento es tan importante en una sociedad, que no sólo se necesita para que los individuos participen por el bien común, sino también para que el funcionamiento de los gobiernos sea efectivo. La confianza es uno de los componentes centrales del capital social. Como asegura José Antonio Aguilar Rivera, propicia ciertos tipos de acción colectiva como la cooperación, la articulación de demandas sociales, la formulación de políticas públicas y el cumplimiento de las leyes por parte de los gobernados.<sup>101</sup>

El investigador explica el problema de esta forma:

En México el Estado parecería ser muy débil para desempeñar algunas de sus funciones básicas, pero al mismo tiempo ha sido lo suficientemente fuerte para intervenir selectivamente en la sociedad y obstaculizar la formación de una ciudadanía autónoma y responsable.<sup>102</sup>

He aquí uno de los puntos fundamentales que, junto a las razones ya referidas, explican porqué los ciudadanos no participan: el gobierno ha obstaculizado la formación de una ciudadanía autónoma y responsable implantando la desconfianza y la individualización. El reto de vencer este obstáculo es gigantesco y urgente, pues sólo con la ayuda de la participación ciudadana se podrá combatir a la corrupción, reforzar la rendición de cuentas y robustecer la transparencia de las acciones del gobierno.

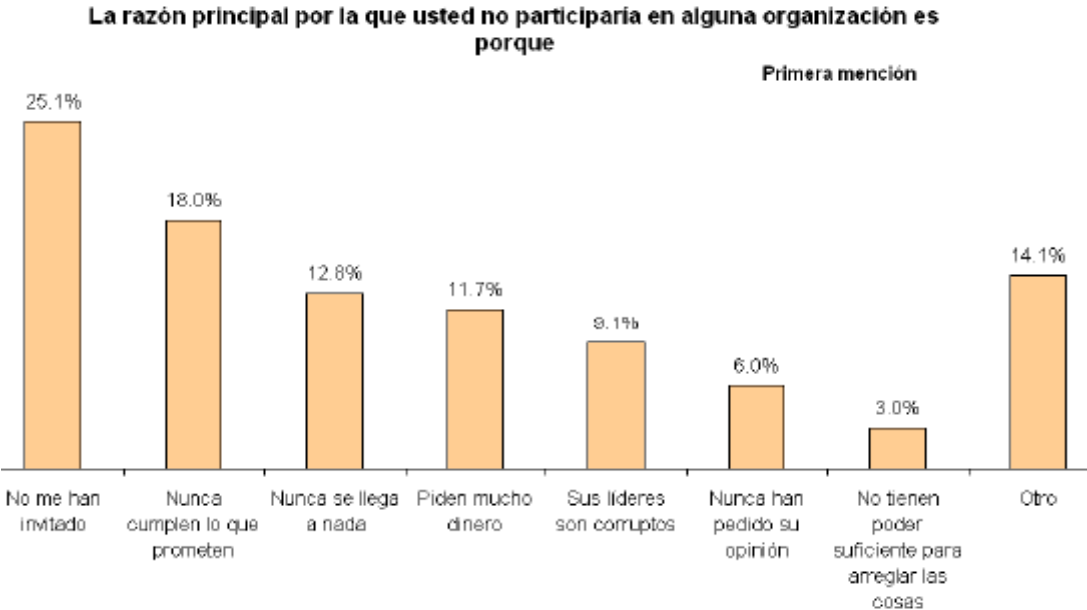
---

<sup>101</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, "El capital social y el Estado: algunas aproximaciones al problema", en Aguilar Rivera, José Antonio, *et al.*, *Pensar en México*, Col. Biblioteca Mexicana, FCE-CONACULTA, México, 2006, p. 99.

<sup>102</sup> *Ídem*, p.114.

No obstante lo dicho, es necesario presentar el último cuadro de esta sección. Se preguntó de manera directa a los encuestados por qué no participarían en alguna organización; las respuestas completan la lista de razones que explican la escasa participación de la ciudadanía en nuestro país:

Gráfica 15.



Fuente: ENCASU 2006

Que no han sido invitados es la causa número uno por la que los entrevistados no participarían en alguna organización, seguida muy de cerca por la de que nunca cumplen lo que prometen. Un poco más atrás, y en tercer lugar, queda la razón de que nunca se llega a nada. No hay que dejar de lado la quinta razón: los líderes de las organizaciones son corruptos, y por eso la gente no se anima a participar...

Con lo enunciado hasta el momento podemos tener un panorama general de la situación de la participación ciudadana en México, así como una aproximación que esclarece los diversos ángulos que explican porqué ésta es tan baja. En el siguiente capítulo intentaremos dar razón de la denuncia en México, y de igual forma buscaremos establecer las causas por las cuales los ciudadanos no denuncian. El tema de la falta de confianza volverá a hacerse presente...

Vale la pena insistir en que estamos conceptualizando a la denuncia como una manifestación muy específica de la participación ciudadana. Por ello, las características de la denuncia tienen una naturaleza diferente a otras formas de participación popular; en consecuencia, varios de los motivos por los que la ciudadanía no denuncia se diferencian de los motivos que orillan a la gente a no participar. Si acaso comparten una causa común, ésta adquiere matices específicos.



## **CAPÍTULO III**

### **DENUNCIA Y CORRUPCIÓN**

*Funcionario delegacional: “La ley establece que ése es  
procedimiento legal que debe seguirse...”*  
*Ciudadano quejoso: “Ay licenciado, la ley no se cumple...”*  
Retrato cotidiano

En este capítulo se desarrolla el planteamiento central de la presente investigación, el cual propone reformar el trámite de la denuncia ciudadana, para convertirla en un mecanismo institucional eficaz e indispensable de combate a la corrupción administrativa. Antes de comenzar resulta pertinente hacer mención del orden que sigue la tesis, la cual consta de tres capítulos. El primero se tituló “Corrupción administrativa. Caso: Distrito Federal”; el capítulo número dos se nombró “La participación ciudadana”, y el presente capítulo tres se llama “Denuncia y corrupción”. Las razones de este orden son las siguientes:

En primer lugar, era necesario explicar porqué existe el interés de estudiar el fenómeno de la corrupción. La razón –como se expuso ampliamente en el primer apartado-, es que representa uno de los principales problemas que afectan el desarrollo del país porque imposibilita la gobernabilidad, daña la moral y el bienestar social, socava gravemente la credibilidad de los ciudadanos en la legitimidad de su sistema político, desgasta el Estado de derecho, debilita a las instituciones, perjudica al crecimiento económico y representa un gasto significativo para las familias en todo el mundo. Prácticamente en los otros grandes problemas nacionales está implicada la corrupción de alguna u otra manera. Por eso se tenía que definir el concepto, explicar el enfoque utilizado, detallar sus características, y ubicar y describir el problema en el espacio que nos interesa, que es el Distrito Federal.

En segundo lugar, resultaba esencial establecer que la participación ciudadana representa un elemento indispensable en la lucha contra la corrupción. Para ello debía especificarse que la participación ciudadana de nuestra propuesta es la que se efectúa a través de los cauces legales, y de ahí el planteamiento del

mecanismo institucional de la denuncia. Debido a esa razón es que el propósito del segundo capítulo fue definir y describir las características generales de la participación ciudadana, ubicándola dentro del contexto de la democracia y los derechos humanos en México. Esta sección es fundamental porque la presenta en todas sus manifestaciones, y porque precisamente abre el espacio para entrar a nuestra propuesta.

Por eso el tercer lugar, que es el presente capítulo, lo ocupa la denuncia, la cual se conceptualiza como una manifestación específica de la participación ciudadana: la de una acción no colectiva.

En el capítulo anterior también se describió la situación general de la participación ciudadana en México y se intentó explicar por qué es tan baja en nuestro país. Si ésta ha sido típicamente muy escasa, se puede esperar que la denuncia también lo sea. En el presente apartado se delinea el paisaje de la denuncia, así como su definición legal; se describe la situación de la denuncia en el Distrito Federal –a través de sus 16 Jefaturas Delegacionales-, y su relación con la corrupción; se explican las razones por las que la ciudadanía no denuncia, se ofrece una propuesta para incentivar la utilización de este mecanismo institucional de rendición de cuentas y se presenta un testimonio de la indefensión ciudadana ante el aparato burocrático a la hora de interponer una denuncia.

Empecemos por el concepto. De acuerdo con su definición jurídica, la denuncia es la manifestación de palabra o por escrito de un hecho punible, que se efectúa ante las autoridades judiciales o policiales, por parte de toda persona que presenciase la perpetración de cualquier delito público.<sup>103</sup>

Sobre la definición de denuncia, la Contraloría General del Distrito Federal respondió que: “es el acto por el cual cualquier persona hace del conocimiento de la autoridad determinados hechos con el objeto de que lleve a cabo las

---

<sup>103</sup> Diccionario jurídico, [www.lexjuridica.com](http://www.lexjuridica.com)

investigaciones correspondientes para en su caso, imponer las sanciones previstas en la ley”.<sup>104</sup>

Respecto al objetivo de la denuncia ciudadana, el organismo declaró que éste es:

Hacer del conocimiento de la autoridad los actos u omisiones que se consideran irregulares cometidos por servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal, a fin de que en el supuesto que se acredite la responsabilidad se les sancione, con la finalidad de suprimir actos que afecten el sano desarrollo de la Administración Pública.<sup>105</sup>

De esta manera, la denuncia representa un mecanismo que todos los ciudadanos tienen a su alcance para dar aviso a las autoridades de la comisión de posibles delitos por parte de funcionarios públicos o de particulares. Sirve para defendernos frente a la violación de nuestros derechos, y además cumple una función preventiva, para evitar posibles violaciones a los derechos de otras personas. Como detalla en su portal la ONG venezolana Provea (Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos):

Aunque a veces parezca que denunciar un hecho no lleva a ningún lado, el ejercicio sistemático y responsable de la denuncia puede contribuir a romper el marco de impunidad de nuestro sistema de justicia. Además, a través de la denuncia se asume un compromiso por la dignidad y por la justicia, que a fin de cuentas es un compromiso con la vida.<sup>106</sup>

De este principio emerge nuestra propuesta de combatir la corrupción a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana a través de la denuncia: si el ejercicio de denunciar se convierte en un compromiso y se vuelve sistemático, puede ayudar a que la impunidad que infecta a todo el sistema de gobierno empiece a

---

<sup>104</sup> Respuesta obtenida de parte de la CGDF cuando se buscó una entrevista con el Contralor General del D.F., pero sólo se obtuvo que se contestara una parte del cuestionario enviado para tal fin.

<sup>105</sup> *Ídem.*

<sup>106</sup> <http://www.derechos.org.ve/recursos/lobasico/denuncia.htm>

resquebrajarse. Porque como enuncia la cita, los ciudadanos debemos tener este compromiso con la dignidad, con la justicia, con la propia vida. Como hemos establecido en el capítulo anterior, los ciudadanos tenemos el deber y la responsabilidad de ser vigilantes del comportamiento de nuestros gobernantes, debemos obligarlos a respetar el Estado de Derecho, tenemos que impedirles que actúen por intereses particulares o ilegítimos. De ahí nuestra propuesta de crear o incentivar una cultura de la denuncia.

Pero antes de elaborar una propuesta que busque promover el uso de la denuncia, primero es necesario efectuar un diagnóstico que describa la situación en la que se encuentra en nuestro espacio de análisis.

### **3.1 La denuncia en México**

La descripción de Edmundo González Llaca es muy certera por cuanto ilustra el acto de interponer una denuncia en este país:

Denunciar era una acción que caía y caería en el vacío. El Ministerio Público no prestaba oídos y si lo hacía, era tan grave la advertencia al denunciante acerca de la severidad de la ley contra el que acusa y no prueba, el que declara en falso y calumnia, que el más celoso ciudadano acababa cediendo en el mejor: 'ahí la dejamos' (...) El burócrata corrupto siempre contó con este desaliento para realizar sus fechorías.

El escepticismo del usuario tenía además otro motivo. Las instituciones encargadas de recibir denuncias no contaban con un personal que facilitara el trámite. (...) De pronto el quejoso se hallaba (¿se halla?) en una atmósfera hostil, inmerso en una maraña tal de procedimientos y de pérdida de tiempo que optaba por salir huyendo, antes de ser él quien terminara siendo el indiciado.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> González Llaca, Edmundo, *Op. Cit.*

Y no le falta razón al autor cuando duda si debe hablar en pasado o en presente respecto a la situación por la que tiene que pasar el quejoso para denunciar: el trámite sigue siendo una pesadilla. A pesar de ello, dicho instrumento ha llegado a convertirse en herramienta fundamental para el combate a la corrupción en otros países, y por tal razón Irma Eréndira Sandoval establece que es necesario que en México se institucionalice la participación ciudadana, a través de una reforma a la Ley de Procedimientos Administrativos y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Lo anterior permitirá fortalecer los mecanismos de monitoreo y queja, así como una mayor apertura de la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación a la sociedad civil.<sup>108</sup>

La estudiosa ha encontrado que México es uno de los países que tiene la mayor cantidad de mecanismos de “contraloría social”, y que existe una gran cantidad de comisiones de desarrollo municipal, comisiones de solidaridad, buzones de quejas y sugerencias, y comisiones mixtas en operación a nivel municipal, estatal y federal a lo largo del país. Incluso –puntualiza-, la Ley General de Desarrollo Social es un ejemplo internacional en la materia, en cuanto institucionaliza la participación ciudadana y la contraloría social. No obstante, estos esfuerzos no están articulados ni suficientemente institucionalizados, o no son vinculatorios. Por ejemplo, el Artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece ningún proceso de investigación o seguimiento formal para las quejas ciudadanas que se presentan.\* Además, la contraloría social padece serias limitaciones que amenazan con convertir a este mecanismo de participación ciudadana para la rendición social de cuentas en mera *participación decorativa*. Así lo expone el investigador Felipe Hevia de la Jara, quien reconoce que aunque los mecanismos de contraloría social representan un importante espacio de innovación institucional que incluyen sistemas de recepción y seguimiento de quejas o sugerencias, el uso del teléfono e internet, y la implementación de oficinas de atención y participación ciudadana, las limitaciones pueden hacer que,

---

<sup>108</sup> Sandoval, Irma “Proponen medidas contra la corrupción”, Periódico *El Universal*, 7 de diciembre 2006.

\* Más adelante se ahondará sobre las leyes y los procedimientos de la denuncia en el Distrito Federal.

en vez de que la contraloría social inhiba y castigue actos irregulares, termine siendo sólo un acto inaugural, “de fotografía”, y no un efectivo contrapeso al poder gubernamental:

Existe un sector gubernamental reacio a entregar información, desigualdad en la capacidad de las leyes estatales y reglamentos municipales, poca capacidad para activar los mecanismos formales de control, y atomización e individualización ciudadana.<sup>109</sup>

Las deficiencias señaladas, aunadas a la falta de voluntad política, han permitido que el trámite de la denuncia –al igual que todos los trámites relacionados con el servicio público–, continúe siendo un tormento y no proporcione resultados. Mientras eso no cambie y se simplifique, la gente no va a denunciar. A propósito, ésa es otra más de las promesas incumplidas de Felipe Calderón: en el marco del concurso “El Trámite más Inútil” (2008), instruyó a cada servidor público a ponerse en los zapatos del ciudadano y verdaderamente ofrecer soluciones a sus problemas:

Y para avanzar en el cumplimiento de esa tarea hemos asumido la responsabilidad de simplificar, de eliminar, de fusionar cuando sea posible, de cancelar la tramitología burocrática que impide atender a los mexicanos con la calidad y la calidez que merecen, que desalienta las inversiones productivas, que le quita tiempo a la gente, que es valioso para su vida, que impide la generación de empleos y que especialmente abre la puerta a la discrecionalidad y a la corrupción en el servicio público. Una Administración así es aquella que pierde rápidamente la confianza de los ciudadanos en las autoridades.<sup>110</sup>

Pese a tan alentador discurso, respecto al trámite de la denuncia nada de lo anterior ha sucedido (más adelante se describirá este procedimiento); de ahí que retomemos la propuesta de Irma Sandoval de agilizar los procedimientos

---

<sup>109</sup> Hevia de la Jara, Felipe, “El caso de la contraloría social”, en Jonathan Fox, *et. al.* (Coords.), *Derecho a Saber. Balance y perspectivas cívicas*, Fundar, México, 2007, pp. 371-374.

<sup>110</sup> <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=41265>

administrativos y fortalecer los dispositivos de monitoreo y queja. Al unísono, Edmundo González Llaca asegura que la participación ciudadana sólo puede funcionar si la administración pública facilita las denuncias y orienta jurídica y técnicamente a los denunciantes. Indudablemente debe garantizar el anonimato, protección y cuidado de éstos (denunciantes protegidos). Pero como ello aún no ocurre, es por eso “la escasez de valientes”. Y según él: “La corrupción coincide en estructuras con un gobierno fuerte y unos ciudadanos débiles, pasivos y zacatones”.<sup>111</sup> Sandoval es determinante al afirmar que lo anterior respecto a los ciudadanos tiene una explicación: no hay garantías, ni posibilidades de concreción de la denuncia.

En adición a esto, la información sobre los pasos y el procedimiento a seguir tampoco está a la vista del público, y por si fuera poco, los teléfonos y direcciones de correo electrónico destinados a recibir estas quejas y denuncias a menudo ya no están vigentes, nadie responde o ni siquiera funcionan. Ante tal maraña de procedimientos, ineptitud administrativa y pérdida de tiempo, el más celoso ciudadano acaba por ‘dejarla ahí’, como ironiza González Llaca.

### **3.2 Reportes del IFAI y del InfoDF sobre la denuncia**

Para conocer la situación oficial de la denuncia en México y en el Distrito Federal se recurrió a dos dependencias encargadas de permitir el acceso a la información pública del gobierno tanto federal, como local. Se trata del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF). Con el fin de efectuar un análisis deductivo del tema se presenta primero la información suministrada por el IFAI, que permite delinear el panorama general de la denuncia ciudadana en todo el país. De ahí se pasa a examinar los datos aportados por el InfoDF, para conocer las condiciones específicas de nuestro espacio de estudio.

---

<sup>111</sup> González Llaca, Edmundo, *Op. Cit.*

## La denuncia en la República Mexicana

En cuanto a la solicitud de información ante el IFAI, se requirió a la Secretaría de la Función Pública que proporcionara el número total de denuncias que recibió del 2001 al 2008, así como la desagregación por estado. De acuerdo con los datos proporcionados por la dependencia federal, la cifra es de 114 mil 670 denuncias de todo tipo a nivel nacional. El Distrito Federal es la entidad federativa que más denuncias presentó en este periodo, mientras que el territorio que menos utilizó tal mecanismo legal fue Tlaxcala:

Gráfica 1.

### TOTAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Lugar de Hechos	Número de Peticiones	Número de Peticiones	Número de Peticiones	Número de Peticiones	Número de Peticiones	Número de Peticiones	Número de Peticiones	Número de Peticiones	Número de Peticiones
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
<b>DISTRITO FEDERAL</b>	5,496	5,667	5,220	4,208	4,575	4,414	5,951	5,081	<b>40,612</b>
SIN ESTADO	276	696	1,164	706	884	1,080	1,442	1,536	<b>7,784</b>
VERACRUZ	896	1,004	837	631	567	563	714	620	<b>5,832</b>
MÉXICO	785	712	539	558	549	487	617	594	<b>4,841</b>
TAMAULIPAS	929	834	624	391	533	464	509	476	<b>4,760</b>
JALISCO	650	602	518	414	373	340	472	384	<b>3,753</b>
CHIHUAHUA	579	585	434	346	355	325	280	347	<b>3,251</b>
SONORA	641	531	393	277	282	283	275	320	<b>3,002</b>
BAJA CALIFORNIA	555	485	387	310	267	228	416	305	<b>2,953</b>
CHIAPAS	536	454	376	232	303	289	312	299	<b>2,801</b>
NUEVO LEÓN	319	433	263	189	271	225	319	275	<b>2,294</b>
PUEBLA	403	356	284	200	196	229	316	259	<b>2,243</b>
TABASCO	351	346	292	243	246	230	265	239	<b>2,212</b>
COAHUILA	312	336	247	216	224	215	285	271	<b>2,106</b>
OAXACA	360	266	226	255	248	236	274	218	<b>2,083</b>
QUINTANA ROO	271	293	230	212	288	266	219	235	<b>2,014</b>
GUERRERO	294	293	242	210	188	220	277	255	<b>1,979</b>
GUANAJUATO	305	321	212	177	184	217	270	268	<b>1,954</b>
SINALOA	280	274	208	148	164	185	223	219	<b>1,701</b>
MICHOACÁN	217	280	216	172	185	201	218	197	<b>1,686</b>
MORELOS	221	216	146	176	157	173	275	232	<b>1,596</b>
CAMPECHE	161	244	222	185	155	152	240	177	<b>1,536</b>
YUCATÁN	177	194	191	163	176	181	193	189	<b>1,464</b>
HIDALGO	177	255	181	147	149	126	178	174	<b>1,387</b>
SAN LUIS POTOSI	253	225	125	119	147	164	162	159	<b>1,354</b>
DURANGO	133	243	195	128	144	101	142	176	<b>1,262</b>
BAJA CALIF. SUR	140	175	168	103	121	178	158	142	<b>1,185</b>
QUERÉTARO	173	191	135	130	114	158	135	119	<b>1,155</b>
AGUASCALIENTES	124	285	147	83	109	82	136	93	<b>1,059</b>



NAYARIT	116	98	82	83	84	88	137	106	<b>794</b>
COLIMA	111	123	92	79	72	62	112	95	<b>746</b>
ZACATECAS	103	90	85	49	82	93	89	81	<b>672</b>
TLAXCALA	95	68	63	56	63	54	83	117	<b>599</b>
	<b>16,439</b>	<b>17,175</b>	<b>14,744</b>	<b>11,596</b>	<b>12,455</b>	<b>12,309</b>	<b>15,694</b>	<b>14,258</b>	<b>114,670</b>

Fuente: Solicitud de información IFAI, Folio 0002700248308

Las cifras contenidas en este cuadro son congruentes con lo que se afirmó desde el capítulo dos: la participación ciudadana –en este caso en la figura específica de la denuncia- es extremadamente baja. Lo anterior queda constatado si se consideran dos factores: 1.- en un lapso de ocho años sólo se efectuaron 114 mil denuncias, mientras que el número de habitantes en nuestro país es de 103.3 millones de mexicanos -de acuerdo con el censo de población del INEGI 2005-, y 2.- las violaciones a los derechos de los ciudadanos ocurren de manera impune todos los días en todos los rincones de nuestro país... Respecto al Distrito Federal, ya se dijo que es la entidad federativa que concentra la mayor cantidad de denuncias (40 mil 612); sin embargo, la proporción es baja teniendo en cuenta a una población de 8.7 millones de personas, de acuerdo con el mismo censo.

Regresando a la solicitud de información al IFAI, también se pidió el número de denuncias que se levantaron por corrupción. Resultan sorprendentes los datos del organismo: en el cuadro que proporcionó, el cual se titula “Conductas”, se enlistan seis faltas (si se pueden llamar así) cuyo seguimiento histórico corresponde al mismo periodo de tiempo (2001 a 2008):

Gráfica 2.

CONDUCTAS							
AÑO	ABUSO DE AUTORIDAD	EJERCICIO INDEBIDO DE FUNCIONES	INCUMPLIMIENTO O A LA NORMATIVIDAD INTERNA	MALTRATO	NEGLIGENCIA	NO RESPETO A LA RELACIÓN LABORAL	Total
<b>2001</b>	3,855	8,866	187	2,449	8,398	1,374	<b>25,129</b>
<b>2002</b>	4,436	9,879	291	2,229	9,214	1,338	<b>27,387</b>
<b>2003</b>	3,988	8,524	199	1,625	9,094	1,102	<b>24,532</b>
<b>2004</b>	2,981	7,166	161	1,524	5,393	808	<b>18,033</b>
<b>2005</b>	3,092	8,039	158	1,672	5,229	984	<b>19,174</b>
<b>2006</b>	2,547	8,188	151	1,636	4,877	884	<b>18,283</b>
<b>2007</b>	3,009	10,012	103	2,231	6,793	1,136	<b>23,284</b>
<b>2008</b>	2,664	7,870	62	2,240	5,642	1,129	<b>19,607</b>
<b>TOTAL</b>	<b>26,572</b>	<b>68,544</b>	<b>1,312</b>	<b>15,606</b>	<b>54,640</b>	<b>8,755</b>	<b>175,429</b>

Fuente: Solicitud de información IFAI, Folio 0002700248308

Lo que atrapa de inmediato la atención es que el número total de quejas o denuncias registradas por estas “faltas” en dicho periodo, superan al número total de quejas y denuncias rastreadas en todo el país: éstas últimas constituyen 114 mil 670, mientras que las primeras son 175 mil 429... ¿cómo explicar estas diferencias tan grandes?

Otro detalle que salta a la vista es que la tabla no distingue las dimensiones nacional y estatal, lo cual hace imposible dar cuenta de qué estado es el que concentra el mayor número de quejas referentes a las conductas señaladas.

Cabe destacar que la información que proporciona el organismo descentralizado de la Administración Pública es muy escueta y no incluye ninguna explicación más que los datos duros. Analicemos: se solicitó el número de denuncias de 2001 a 2008. Se solicitó el número de denuncias que se levantaron por corrupción. El IFAI, y por tanto la Secretaría de la Función Pública, envió el número de denuncias totales, y además, sin mayor detalle, envió el cuadro con las seis “conductas”. Dijimos que éstas superan a las totales. Asimismo, podríamos inferir que éstas son consideradas como corrupción por dichas instituciones... la información otorgada no hace más transparentes las cosas y en cambio deja una sensación de opacidad...

Respecto a esta misma solicitud de información, el IFAI contestó que la SFP resolvió 102 mil 474 de las denuncias recibidas en el periodo señalado, dejando un poco más de 12 mil casos inconclusos, al menos hasta el 2008; es decir, ese número de quejosos no obtuvo respuesta a su inconformidad. Por desgracia, desborda los alcances de esta tesis conocer si estos casos tuvieron una resolución posterior.

#### La denuncia en las 16 delegaciones del D.F.

Una vez contemplado el mapa de la denuncia a nivel nacional, es preciso saber con más detalle lo que sucede en la capital de la nación. Para ello se recurrió al

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF). A través de éste se solicitó a la Contraloría General del Distrito Federal el número total de quejas y denuncias recibidas en todas las delegaciones, así como por cada delegación; el motivo y el tipo de la queja o denuncia, si se resolvió o no, y por qué. El periodo fue de enero del 2000 hasta diciembre del 2008.

En su respuesta, el organismo local aclaró lo siguiente: “Es importante señalar que del año 2004 y anteriores se les clasificaba como asuntos, pero a partir del año 2005 se denominan quejas y denuncias”. No obstante, la información es engañosa:

Gráfica 3.

*Fuente:* Solicitud de información InfoDF, Folio 0115000000609

En este cuadro vemos que hay “Asuntos” y además “Quejas y Denuncias”, y que existen diferencias entre ellos. Como ejemplo, la delegación Gustavo A. Madero registra 12 asuntos, y 20 quejas y denuncias para el año 2000. Lo mismo pasa con los otros ocho cuadros del 2001 al 2008.\* La deficiente “aclaración” del InfoDF sólo crea confusión al leer las cifras. Además, la manera de presentar la información genera enredos: en la misma hoja se exhibe una tabla como la mostrada arriba que, como ya dijimos, da cuenta de “asuntos” y de “quejas y denuncias” (tabla de resumen), junto a una tabla que proporciona la “clasificación de la irregularidad” para cada año solicitado (tabla desglosada).

Pero antes de mostrar esta última, es fundamental subrayar el hecho de que todos los asuntos, quejas y denuncias que se presentaron del 2000 al 2008 corresponden con irregularidades que configuran delitos de corrupción. Al menos eso se infiere del modo en como el InfoDF presenta los datos:

---

\* Para verificar esta información, ver Anexos.

Gráfica 4.

Al examinar detalladamente las cifras de ambas gráficas en todos los años, hacer comparaciones y efectuar las sumas, salta una serie de inquietantes anomalías:

1. Asuntos, y quejas y denuncias están mezclados indistintamente en la tabla desglosada, ¿por qué separarlas en la tabla de resumen?
2. Del 2000 al 2006 se advierte uniformidad: casi el 100% de los casos fueron resueltos, mientras que, de manera sorprendente y sin ninguna explicación, la tendencia cambia drásticamente para 2007 y 2008, cuando se registra un incremento llamativo de casos no resueltos.
3. Cada una de las tablas desglosadas presenta casillas sin datos.
4. Para Magdalena Contreras 2003, la tabla de resumen informa que habían 53 casos y que todos fueron resueltos; sin embargo, en la tabla desglosada se observa que en realidad hay 59 casos.
5. Para Gustavo A. Madero 2004 se resolvieron más quejas y denuncias que las que se presentaron: en la tabla de resumen se informó que las resueltas fueron 55, mientras que la tabla desglosada muestra que sólo se presentaron 54 casos.
6. Miguel Hidalgo 2004 también presenta inconsistencias: la tabla de resumen indica 62 casos resueltos, igual que la tabla desglosada; sin embargo, al efectuar la suma en ésta última, el resultado da 61.\*

*Fuente:* Solicitud de información InfoDF, Folio 011500000609

Pese a tales debilidades se asumirá que todos los casos son quejas y denuncias. Por lo tanto, tenemos que del 2000 al 2008 se registraron 9 mil 202 quejas y denuncias en las Contralorías Internas de las 16 Jefaturas Delegacionales del D.F. Insistimos en que el número es muy reducido, especialmente si se toma en cuenta que tan sólo la Delegación Tlalpan (la que más quejas y denuncias recibió en este periodo, según se verá más tarde) cuenta con una población de 607 mil 545

---

\* Para verificar esta información, ver Anexos.

habitantes, de acuerdo con el Cuaderno Estadístico Delegacional 2008, del INEGI, el cual se basa en el Censo Poblacional del año 2005.

Por otra parte, resulta desconcertante el hecho de que no es posible comparar los datos del IFAI con los del InfoDF. En primer lugar, porque el organismo federal ofrece el total de denuncias recibidas en el DF, sin diferenciarlas. En segundo lugar, porque el cuadro que proporciona, correspondiente a “Conductas”, no distingue entre entidades federativas, y en tercer lugar, porque los datos del InfoDF son los recabados en la Contraloría General del Distrito Federal.

A pesar de estos detalles, tenemos los siguientes datos referidos al D.F.:

- La Secretaría de la Función Pública (federal) reporta que, entre 2001 y 2008, se efectuaron 40 mil 612 quejas y denuncias en la entidad.
- La Contraloría General del Distrito Federal reporta que, entre 2000 y 2008, se efectuaron 9 mil 202 quejas y denuncias en las 16 Jefaturas Delegacionales.

Para el segundo caso es fundamental precisar las irregularidades o delitos a los que hacen referencia las quejas o denuncias presentadas ante la Contraloría General. Resalta el hecho de que varias irregularidades corresponden con las “conductas” que describió la SFP:

<b>Contraloría General</b>	<b>SFP</b>
ABUSO DE AUTORIDAD	ABUSO DE AUTORIDAD
FALTA DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD	INCUMPLIMIENTO A LA NORMATIVIDAD INTERNA
MALTRATO Y/O PREPOTENCIA	MALTRATO
NEGLIGENCIA	NEGLIGENCIA
NO RESPETO A LA RELACIÓN LABORAL	NO RESPETO A LA RELACIÓN LABORAL
FALSIFICACIÓN Y ALTERACIÓN DE DOCUMENTOS OFICIALES Y/O USO DE DOCUMENTOS FALSOS	EJERCICIO INDEBIDO DE FUNCIONES
CONTRATAR INDEBIDAMENTE A UN SERVIDOR PÚBLICO INHABILITADO	
DESTINAR RECURSOS HUMANOS A SU CARGO PARA ACTIVIDADES DISTINTAS	
DEFICIENCIA EN SERVICIOS	
DEFICIENCIA EN TRÁMITES ADMINISTRATIVOS	
DESHONESTIDAD	
EXTORSIÓN	

Como se detalló al principio de esta sección, una parte de nuestra solicitud al IFAI pedía de manera muy específica el número de denuncias que se levantaron por corrupción ante la SFP; al mismo tiempo, al InfoDF se solicitó el número total de quejas y denuncias recibidas en todas y cada una de las delegaciones, así como el motivo y el tipo de la queja o denuncia, si se resolvió o no, y por qué. Las irregularidades del InfoDF coinciden con las conductas del IFAI; de ahí que se asuma que ambos organismos consideran a los delitos enlistados arriba como actos de corrupción. De hecho, las faltas enumeradas configuran ejemplos de corrupción estructural, materializada en los actos corruptos referidos. Como se revisó ampliamente en el capítulo 1, el acto corrupto constituye la manifestación más cercana y cotidiana de las complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronaje e impunidad enquistados en todo el sistema.\*

Como se puede ver, las irregularidades del InfoDF incluyen a las conductas del IFAI y además abarcan otros importantes actos de corrupción. Es por ello que, a partir de los datos referidos por el primer organismo, nosotros elaboramos un cuadro de delitos propio. Nuestros cálculos muestran lo siguiente:

Gráfica 5.

---

\* Ver apartado “La corrupción estructural y el acto corrupto” en capítulo 1, p.11 y p.26.

Todos Años	ALVARO OBREGON	AZCAPOTZALCO	BENITO JUAREZ	COYOACAN	CUAJIMALPA	CUAUHTEMOC	GUSTAVO A. MADERO	IZTACALCO	IZTAPALAPA	MAGDALENA CONTRERAS	MIGUEL HIDALGO	MILPA ALTA	TLAHUAC	TLALPAN	VENUSTIANO CARRANZA	XOCHIMILCO	TOTAL
Abuso de autoridad	59	80	56	108	61	262	78	58	116	45	124	74	25	122	75	68	1411
Deficiencia en servicios	12	67	78	125	57	99	44	42	77	178	53	41	6	133	71	179	1262
Deficiencia en trámites administrativos	13	73	22	21	36	161	32	73	60	70	148	37	19	43	80	41	929
Deshonestidad	32	67	40	86	67	87	81	0	62	17	20	15	11	64	49	9	707
Extorsión	1	6	12	13	19	26	42	62	13	8	37	11	8	36	45	18	357
Falta de aplicación de la normatividad	44	120	181	180	123	150	142	251	70	147	4	61	57	454	191	75	2250
Maltrato y/o prepotencia	20	57	34	77	75	77	41	63	39	52	9	34	11	89	95	24	797
No respeto a la relación laboral	2	2	4	7	7	30	12	1	3	10	0	5	4	6	4	0	97
Nepotismo	0	0	2	9	1	6	1	0	2	0	0	4	3	5	0	0	33
Falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos	0	1	1	6	4	0	8	0	1	0	0	1	1	7	0	0	30
Negligencia	94	168	118	225	70	95	45	0	197	2	0	62	69	64	63	22	1294
Contratar indebidamente a un servidor público inhabilitado	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
Destinar recursos humanos a su cargo para actividades distintas	1	2	1	5	1	0	2	0	2	2	0	0	11	1	3	1	32
<b>TOTAL</b>	<b>278</b>	<b>643</b>	<b>549</b>	<b>864</b>	<b>521</b>	<b>993</b>	<b>528</b>	<b>550</b>	<b>642</b>	<b>531</b>	<b>395</b>	<b>345</b>	<b>225</b>	<b>1025</b>	<b>676</b>	<b>437</b>	<b>9202</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del InfoDF.

El acto corrupto más denunciado en las 16 delegaciones capitalinas, del 2000 al 2008, es la falta de aplicación de la normatividad interna, con 2 mil 250 denuncias. El delito de abuso de autoridad ocupa el segundo lugar, con mil 411 denuncias. El tercer lugar es para la negligencia, que ha propiciado mil 294 denuncias. La deficiencia en servicios tiene mil 262 denuncias y queda en cuarto lugar.

Veamos si esta información coincide con la que, por otra vía, proporcionó la Contraloría General del Distrito Federal\*. El organismo precisó que, de acuerdo a la información del Sinteca (Sistema Integral para Captura de Quejas, Denuncias, Dictámenes de Auditorías, Procedimientos Administrativos Disciplinarios y Medios de Impugnación), en el catálogo de irregularidades que almacena se observa que

\* Se buscó con insistencia una entrevista con el contralor general del D.F. Sólo se obtuvo que se diera respuesta a una parte del cuestionario que se envió para la entrevista. Se asume que las respuestas son a nombre de la institución.

las quejas más frecuentes son por abuso de autoridad, y que las denuncias más frecuentes son por negligencia en la prestación del servicio público; sin embargo, especifica que el diseño del referido sistema no permite identificar qué autoridad es la que motivó la queja. Se puede apreciar que la CGDF ofrece ciertas variaciones en los datos, dependiendo de la manera y la vía en como contesta una pregunta. De manera indirecta, y a través del InfoDF, establece que la falta de aplicación de la normatividad interna es el acto corrupto número uno y el abuso de autoridad el número dos, mientras que cuestionada de forma directa, responde que la queja más frecuente es el abuso de autoridad... Es importante puntualizar que como parte de esta última respuesta, la CGDF precisó que esta información está contenida en las bases de datos alimentadas por los 49 Órganos de Control Interno dependientes de esta Contraloría General (que incluyen a las Jefaturas Delegacionales), y que sólo se tienen los datos desde el 2004 a la fecha.

Más allá de estas revelaciones, lo verdaderamente notable del cuadro presentado es que, a partir de dicha información que de manera oficial proporcionan los canales institucionales, es posible construir un instrumento de análisis con el cual podemos comprender la significación real de estos datos oficiales. Para lograr lo anterior se efectuó un proceso de clasificación de las irregularidades enlistadas por el InfoDF, las cuales pueden agruparse en las siguientes categorías:

#### Categorías analíticas:

- **Poder:**

- abuso de autoridad
- maltrato y/o prepotencia
- no respeto a la relación laboral
- nepotismo
- negligencia
- destinar recursos humanos a su cargo para actividades distintas
- contratar indebidamente a un servidor público inhabilitado



- **Desempeño administrativo:**
  - deficiencia en servicios
  - deficiencia en trámites administrativos
  - falta de aplicación de la normatividad
  
- **Intencionalidad:**
  - deshonestidad
  - extorsión
  - falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos

Si realizamos las sumas de las denuncias por cada categoría analítica, los resultados son sorprendentes:

- **Poder:** 3 mil 667 denuncias
- **Desempeño administrativo:** 4 mil 441 denuncias
- **Intencionalidad:** mil 94 denuncias

Estas cifras, que provienen de la racionalidad del orden administrativo, nos ofrecen un resultado muy interesante: el foco de mayor corrupción en la administración pública no se encuentra en las prácticas que tradicionalmente se asocian con el problema (deshonestidad, extorsión, falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos), las cuales son los actos corruptos concentrados en la categoría de intencionalidad. No, el foco de mayor corrupción se ubica en la categoría correspondiente al desempeño administrativo. Este hallazgo se acopla a la perfección con el enfoque estructural de la corrupción que maneja la presente tesis, pues el desempeño administrativo refleja la manera en como está diseñada y estructurada la institución. Vale la pena retomar la cita de Irma Eréndira Sandoval que se expuso en ese apartado: “Las extorsiones y sobornos que los ciudadanos padecen cotidianamente en los semáforos, oficinas

administrativas, juzgados y ministerios públicos se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronaje e impunidad”.

La delegación más transparente, ¿es la menos corrupta?

Por otro lado, los datos de la Contraloría General del D.F. también nos permiten conocer cuál es la jefatura delegacional que más quejas y denuncias ha recibido del 2000 al 2008. En primer lugar está la Delegación Tlalpan, con mil 25. Le sigue la jefatura delegacional de Cuauhtémoc, con 993 quejas y denuncias, y en tercer lugar está la Delegación Coyoacán (864). En contraste, las tres delegaciones que menos han recibido quejas son Tláhuac (primer lugar, con 225), Álvaro Obregón (segundo lugar, con 278), y Milpa Alta (tercer lugar, con 345). Por desgracia, no podemos concluir si ello se debe a que en esas demarcaciones se cometen menos delitos, o si en ellas la ciudadanía denuncia menos.

Gráfica 5.

**Quejas y Denuncias DF, 2000 a 2008**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Álvaro Obregón	20	33	21	46	58	39	14	22	25	<b>278</b>
Azcapotzalco	25	88	48	37	67	82	77	93	126	<b>643</b>
Benito Juárez	40	40	140	102	58	29	24	62	54	<b>549</b>
Coyoacán	120	87	56	110	166	106	75	87	57	<b>864</b>
Cuajimalpa	75	57	30	19	92	74	53	43	78	<b>521</b>
Cuauhtémoc	78	81	6	204	220	235	91	38	40	<b>993</b>
G. A. Madero	32	49	62	37	54	48	31	129	86	<b>528</b>
Iztacalco	91	84	63	51	30	65	87	37	42	<b>550</b>
Iztapalapa	71	106	133	105	62	51	38	42	34	<b>642</b>
Magdalena Contreras	52	62	43	59	84	55	52	53	71	<b>531</b>
M. Hidalgo	54	55	31	25	61	59	46	35	29	<b>395</b>
Milpa Alta	37	52	31	33	38	29	34	44	47	<b>345</b>
Tláhuac	34	22	19	26	13	7	17	19	68	<b>225</b>
Tlalpan	84	77	78	117	169	195	159	62	84	<b>1025</b>
V. Carranza	147	95	88	89	122	12	16	67	40	<b>676</b>
Xochimilco	47	13	4	15	81	70	84	70	53	<b>437</b>
<b>Total</b>	<b>1007</b>	<b>1001</b>	<b>853</b>	<b>1075</b>	<b>1375</b>	<b>1156</b>	<b>898</b>	<b>903</b>	<b>934</b>	<b>9202</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del InfoDF.

Desafortunadamente, la información del cuadro no coincide con el “Índice Compuesto de Mejores Prácticas de Transparencia” que el propio InfoDF elaboró para difusión pública. Primero hay que decir que este índice refleja el desempeño integral de los entes públicos en el cumplimiento de las diversas obligaciones que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales, ambas del Distrito Federal durante el ejercicio 2008.

Por ejemplo, entre los Entes Públicos con reconocimiento de Primer Lugar en Mejores Prácticas de Transparencia, la única delegación premiada fue la Azcapotzalco. La Delegación Iztacalco fue la única entre los Entes Públicos que quedaron en segundo lugar, y entre los que ganaron un tercer lugar, están las Delegaciones Iztapalapa y Benito Juárez.<sup>112</sup> Lamentablemente no hay manera de comprobar si las delegaciones más transparentes son las menos corruptas, pues en estos casos, la transparencia no coincide con el número de denuncias por actos de corrupción. Como ejemplo se tomará el caso de Azcapotzalco: es la Jefatura Delegacional con las mejores prácticas de Transparencia, pero ocupa el lugar número cinco entre las que más quejas y denuncias (643) han recibido del 2000 al 2008. Entonces, no es posible establecer una relación de “a mayor corrupción, más denuncia”, ni viceversa; o una relación de “a mayor transparencia, menor corrupción”, ni viceversa.

No obstante, toda esta información nos permite, en primer lugar, observar que el número de denuncias es muy bajo para un periodo de tiempo tan largo, para una población creciente que ve violados sus derechos cotidianamente y para una corrupción estructural que lacera no sólo al país, sino a todas las familias mexicanas. En segundo lugar, nos permite conocer que la estructura de la corrupción no tiene que ver con las “mordidas” o la deshonestidad de los servidores públicos, sino con el diseño institucional. En tercer lugar, nos permite descubrir que los datos reportados por las instancias encargadas de proporcionar

---

<sup>112</sup> [www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=110&Itemid=293](http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=110&Itemid=293) –

información oficial sobre el quehacer de los distintos órganos gubernamentales son deficientes, opacos, confusos y hasta engañosos.

Respecto al último punto, es muy probable que la respuesta se encuentre en la renuencia de los gobiernos –no sólo de México, sino de todo el mundo- a transparentar los asuntos públicos de su administración.

En relación a ello, Ackerman y Sandoval demuestran que las dependencias gubernamentales con mucha frecuencia buscan evadir las leyes de transparencia, para lo cual utilizan modalidades informales de comunicación y de registro de información. Incluso señalan que existen leyes que, siendo creadas para transparentar la actuación gubernamental, al mismo tiempo empujan hacia la opacidad:

Justo en el momento en que las Leyes de Acceso a la Información han empezado a generalizarse, los gobiernos han encontrado una forma de salirse por la puerta trasera.<sup>113</sup>

Baste traerse a la discusión la iniciativa que desde principios del 2010 el gobierno federal pretende imponer al IFAI, para que un tribunal administrativo revise sus resoluciones, restringiendo así las facultades del instituto. También es muy elocuente lo indicado por Hevia de la Jara, quien asevera que la transparencia ha generado prácticas perversas por parte de instituciones gubernamentales, las cuales, ante el miedo a entregar información clave, limitan el acceso a ésta.<sup>114</sup> Como es sabido, la falta de transparencia y la opacidad en la información pública también son cómplices de la corrupción.

O como reflexiona Sandoval Ballesteros: “la transparencia es importante en la medida en que nos ayude a transitar hacia la rendición de cuentas y el combate de

---

<sup>113</sup> Ackerman, John y Sandoval, Irma, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Cuadernos de transparencia, No.7, IFAI, México, 2005, p.32, p.47.

<sup>114</sup> Hevia de la Jara, Felipe, *Op. Cit.*, p. 292.

la corrupción. En todo este proceso la participación ciudadana es indiscutiblemente fundamental.”<sup>115</sup>

### **3.3 ¿Por qué los ciudadanos no denuncian?**

Ya que se definió la situación de la denuncia en México y en el Distrito Federal, ahora es necesario intentar dar una respuesta al título de esta sección. Para empezar con este análisis primero vamos a presentar una medición que contradice a lo enunciado en la pregunta. Se trata de la Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política, que elaboró el Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE). Ya se explicó desde el capítulo uno que Llebano Saenz, ex secretario particular del ex presidente Ernesto Zedillo, es el presidente de esa empresa, y que aunque existen las encuestas correspondientes a 2008 y 2009, en ellas ya no se incluye el apartado “Corrupción en el gobierno”, dentro de la sección Gobierno...

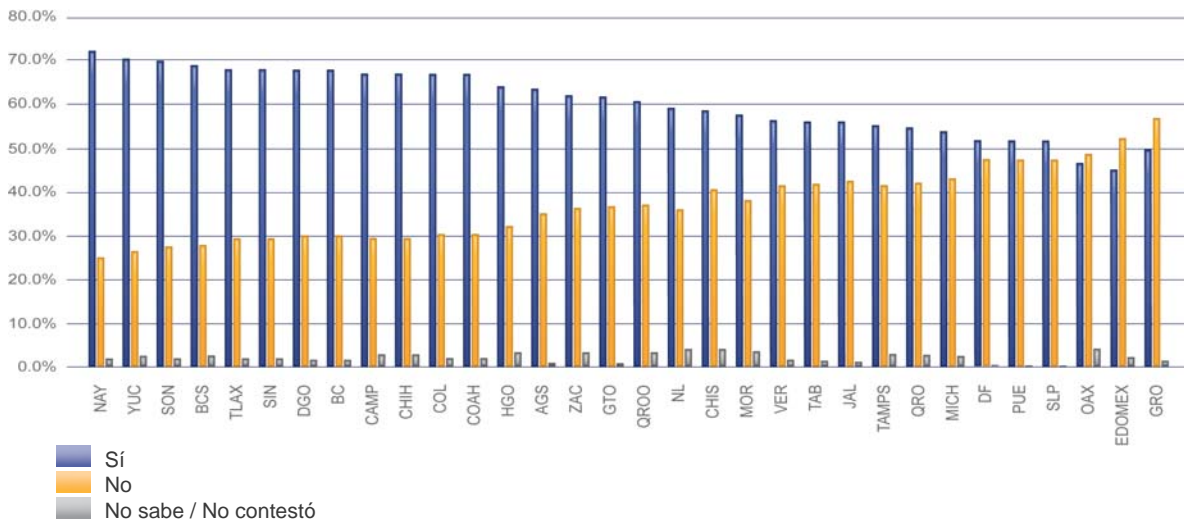
La siguiente gráfica nos da cuenta de la situación de la denuncia en México, pero la que se refiere a delitos relacionados con otro de los principales problemas del país, que es la inseguridad. Los datos no provienen de estadísticas oficiales, sino que corresponden a las respuestas ofrecidas por los ciudadanos encuestados. Primero se preguntó al encuestado si ha sido víctima de la delincuencia. La siguiente pregunta fue si el afectado denunció el delito ante las autoridades. Estos son los resultados:

Gráfica 7.

*Y, usted o el afectado, ¿acudió a denunciar el delito?*

---

<sup>115</sup> Sandoval, Irma, *Transparencia y Control Ciudadano... Op. Cit., p.33.*



Fuente: Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política.

Esta información nos revela que es Nayarit el estado en donde más denuncias penales presentan las víctimas de un delito (72% de los encuestados), seguido por Yucatán (70%) y Sonora (69%). En contraste, Guerrero es en donde menos denuncian las víctimas (57% no denunció), seguido por el Estado de México (53%), y Oaxaca, entidad en la que los porcentajes de los que sí denunciaron y los que no lo hicieron es similar: los que sí 46%, y los que no 48%.

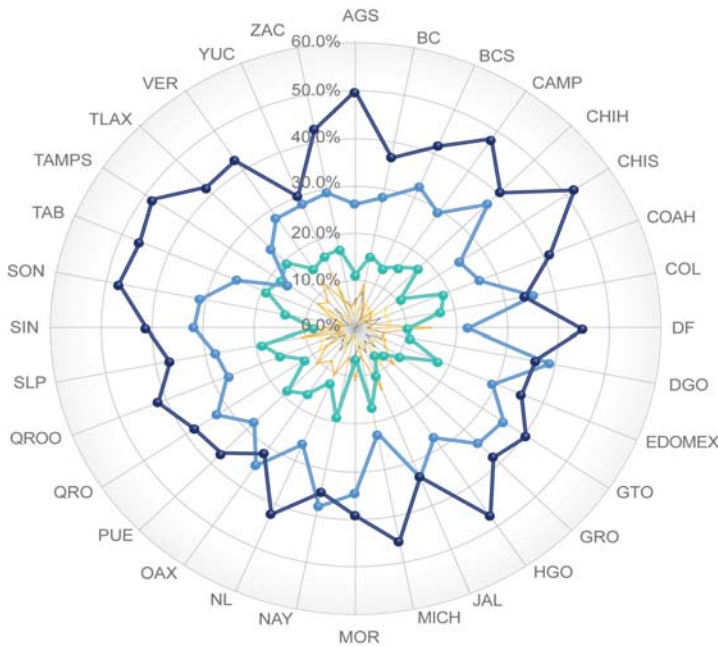
La gráfica anterior también nos explica la situación del Distrito Federal respecto a las denuncias de víctimas de la delincuencia. En la capital del país 52% acudió a denunciar, mientras que 48% no lo hizo. Este último porcentaje es muy alto si se toma en cuenta la gravedad del delito, que atenta contra el bien máspreciado que es la vida.

Ahora veamos las respuestas que los entrevistados proporcionaron ante la pregunta, ¿Cuál fue la razón principal por la cual acudió a denunciar el delito?

Gráfica 8.

¿Cuál fue la razón principal por la cual acudió a denunciar el delito?

- Porque cree que es su deber como ciudadano
- Porque cree que la autoridad va a atender y solucionar su demanda
- Porque le recomendaron que lo hiciera
- Porque es requisito de la aseguradora / Para el pago de un seguro
- Otra
- No sabe / No contestó



Fuente: Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política.

Es interesante observar que la mayoría de los encuestados que acudieron a denunciar dijeron estar convencidos de que ello es su deber como ciudadanos, lo cual da indicios de una conciencia política. En segundo lugar se encuentra una razón que también es muy importante: se cree que la autoridad va a atender y solucionar la demanda del denunciante.

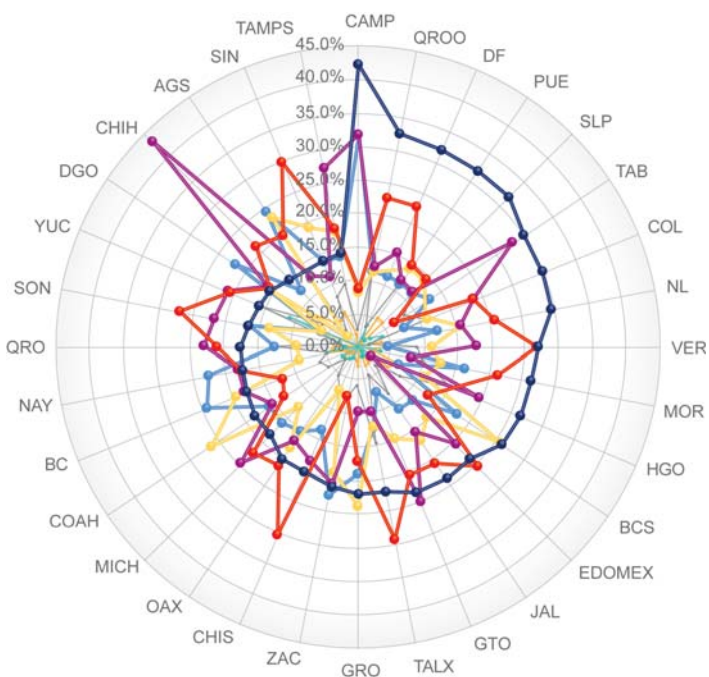
Pero, ¿qué razones tienen los ciudadanos que **no** acudieron a denunciar? Veamos qué respondió este segmento:

Gráfica 9.

¿Cuál fue la razón principal por la cual no acudió a denunciar el delito?

- Porque cree que es una pérdida de tiempo
- Porque no sirve de nada
- Porque no confía en las autoridades
- Porque no sabe cómo hacerle
- Porque le da flojera
- Porque no recibe una respuesta satisfactoria de las autoridades
- Otra

● No sabe / No contestó



Fuente: Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política.

Al respecto se tienen dos respuestas predominantes: los que no denunciaron porque creen que es una pérdida de tiempo, y los que no lo hicieron porque no reciben una respuesta satisfactoria de las autoridades. Aunque el estudio no proporciona más datos que los que se exhiben aquí (no hay ningún apartado dentro de la encuesta que interprete las gráficas o que muestre la base de datos), se puede apreciar que en tercer lugar está la respuesta “otra”, en cuarto “porque no sirve de nada”, y en quinto, “porque no confía en las autoridades”.

Hasta aquí se tienen las respuestas de los encuestados a nivel nacional. Los datos del mismo estudio correspondientes al Distrito Federal son parecidos: la mayoría sí denunció porque piensa que es su deber como ciudadano (44.5%); 22% porque cree que la autoridad va a atender y solucionar la demanda del denunciante; 14.6% porque es requisito de la aseguradora/para el pago de un seguro; 6.1% porque le recomendaron que lo hiciera, 10.4% otra, y 2.4% NS/NC.



En cuanto a quienes no denunciaron en el D.F., las razones son: porque cree que es una pérdida de tiempo (31.8%); porque no recibe una respuesta satisfactoria de las autoridades (22.5%); porque no confía en las autoridades (11.9%); porque no sirve de nada (11.3%); porque le da flojera (3.3%); porque no sabe cómo hacerle (0.7%), otra (15.2%), NS/NC (3.3%).

En general se puede decir que los datos de esta encuesta son muy optimistas, pues manifiestan que en la mayoría de los estados de la República el número de los que denuncian actos de delincuencia es mayor al del que no lo hacen. Por desgracia la encuesta no mide la denuncia por actos de corrupción.

A continuación se presenta una serie de indicadores que aborda específicamente el tema de denuncia y corrupción, la cual apunta hacia una tendencia contraria a la mostrada por la Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política: en el país no se ejerce la práctica de la denuncia. De hecho, los siguientes datos coinciden con lo que la minoría que no denunció en la medición anterior respondió.

Los resultados del **Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional 2009** arrojan datos estremecedores, que conviene enlistar:

- Los ciudadanos comunes no se sienten empoderados para denunciar la corrupción.
- El público en general no utiliza canales formales para radicar denuncias sobre corrupción: tres cuartas partes de las personas que manifestaron haber pagado sobornos no presentaron una denuncia formal.
- Cerca de la mitad de las víctimas de soborno entrevistadas no consideraron que los mecanismos de denuncia existentes fueran efectivos.
- La opinión de que los gobiernos no son efectivos en la lucha contra la corrupción ha persistido en la mayoría de los países a través de los años.

- El público común considera, en general, que las medidas impulsadas por su gobierno para combatir la corrupción son inefectivas (56%). Sólo 31% cree que son efectivas.
- Uno de cada 5 hogares que no radicaron una denuncia formal, lo hizo por temor a sufrir posibles persecuciones o represalias.
- El 16% de los encuestados en todo el mundo no sabe siquiera cómo se presenta una denuncia formal.

Gráfica 9.

**Razones invocadas para no presentar una denuncia formal sobre soborno**

% de encuestados que no presentaron denuncia porque...

No hubiera ayudado en absoluto	51%
Hubiera llevado demasiado tiempo	24%
Temor a represalias	19%
No conocía el procedimiento	16%
Intentó pero no pudo	4%

*Fuente: Barómetro Global de la Corrupción 2009 de Transparency International.*

Por otro lado, el **Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas 2006**, elaborado por la Secretaría de la Función Pública y la empresa Gaussc,<sup>116</sup> también contribuye a explicar porqué los ciudadanos mexicanos no denuncian.

Esta medición nos dice que en el 2006, la gran mayoría de los encuestados (93%) estaba de acuerdo en participar activamente en el combate a la corrupción. 43% estaba muy dispuesto y 50% dispuesto. Al preguntarse qué se podía hacer para participar en el combate a la corrupción, las personas contestaron lo siguiente:

Gráfica 10.

<sup>116</sup> <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1449/2/12.pdf>

**El 85% de la ciudadanía se siente comprometida con el combate a la corrupción y lo que buscan hacer es evitar caer en actos de corrupción.**

¿Qué podemos hacer para participar en el combate a la corrupción?	Jun'06
Denunciar a los corruptos	26.0
No participar en actos de corrupción	20.9
Dejar de dar mordidas	16.7
Poner el ejemplo/ Darles un buen ejemplo a los niños	3.7
Ser más honestos	3.6
Unimos y combatiría	3.1
Empezar con nosotros mismos	2.6

► Para la mayoría, la mejor manera de combatir a la corrupción es no participar en ella. Sin embargo, coinciden que una sociedad informada y educada es el mejor comienzo para eliminar este mal.

*Pues no participar, no permitir que te quieran sobornar. Dejar de fomentarla y dejar de ser partícipes. (G1, Amas de casa, DF)*



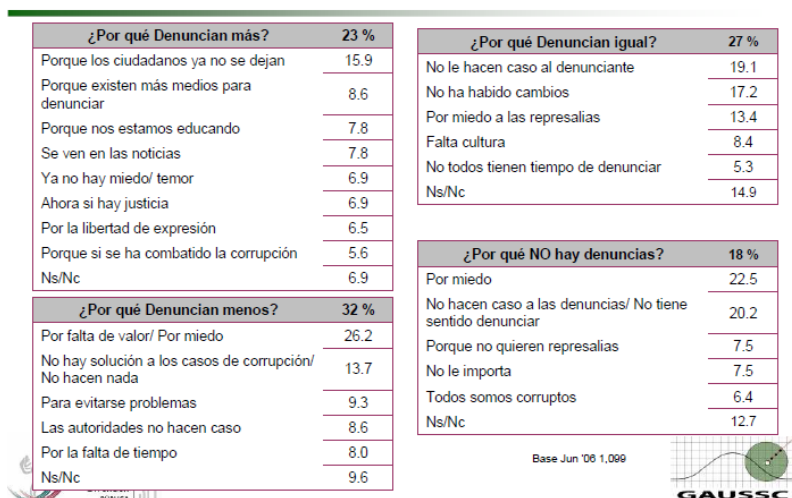
Fuente: Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas 2006.

La mayoría piensa que denunciar (26%) y evitar prácticas de corrupción (20.9%) son las dos acciones que los ciudadanos deben realizar para luchar contra este cáncer. Sin embargo no lo hacen y la generalidad (32%) percibe una disminución en la denuncia. Esto quiere decir que la alternativa se encuentra en las cabezas de la gente, pero por desgracia ahí se queda, sin materializarse... Es muy importante tomar en cuenta la información del recuadro a la derecha de la gráfica, que registra la percepción entre la gente de que una sociedad informada y educada es la mejor manera de luchar contra este cáncer.

Ahora veamos las respuestas de las siguientes preguntas:

Gráfica 11.

**La participación activa de los ciudadanos promueve la denuncia de los actos cotidianos de corrupción.**



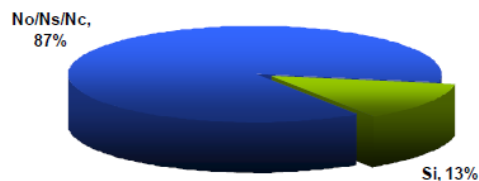
Fuente: Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas 2006.

Como se puede apreciar, de las cuatro preguntas la que tiene el mayor porcentaje (32%) es la de “¿Por qué denuncian menos?”. En este caso la primer opción es interesante: por falta de valor/Por miedo (26.2%). Esta respuesta corresponde con lo que el Barómetro Global de la Corrupción 2009 halló: 19% no denunció por temor a represalias... Para la pregunta 4: “¿Por qué NO hay denuncias?”, la primera respuesta es la misma (por miedo, 22.5%); el segundo lugar es porque “no hacen caso a las denuncias/No tiene sentido denunciar” (20.2%). La interrogante “¿Por qué denuncian igual?” es la segunda de mayor porcentaje, y su primera opción es: “no le hacen caso al denunciante”. Así las cosas, esta gráfica representa muy bien lo que los ciudadanos perciben respecto al acto de denunciar. En cuanto a las respuestas “por miedo” y su equivalente “por temor a represalias”, casi podría asegurarse que la razón no se debe a que la gente sea cobarde, sino a que carece de garantías y de protección.

Pero esto no es todo, el estudio nos dice que también existe la percepción de falta de mano dura en los casos de funcionarios corruptos. Eso también ayuda a explicar por qué no se denuncia:

Gráfica 12.

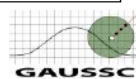
¿Se enteró usted recientemente de algún caso en el que un funcionario del gobierno federal haya recibido alguna multa o sanción por haberse desempeñado mal en su cargo?



► La mayoría piensa que en el caso de los funcionarios públicos, aún no hay castigo, y en general, los delitos quedan impunes. Los ciudadanos exigen castigar a los corruptos y terminar con la impunidad...  
*“Que algún político cometiera un delito y lo encerraran, sin privilegios y nada que por el fuero es intocable. Y los mismos años de cárcel”. (G1, Amas de casa, DF)*



Base Jun'06 1,099



Fuente: Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas 2006.

La inmensa mayoría (87%) no conoce ningún caso en el que un funcionario público corrupto haya recibido una multa o sanción por su mal desempeño. La percepción generalizada es que no hay castigo, y por lo tanto los delitos quedan impunes. Por lo anterior es que en la siguiente gráfica los encuestados respondieron, en primer lugar (10.3%), que para combatir a la corrupción el gobierno requiere aplicar penas más severas a los corruptos:

Gráfica 13.

¿Qué otras acciones cree usted que deba emprender el próximo gobierno federal para fomentar a la transparencia y combate a la corrupción?

	%
Aplicar penas más severas a los corruptos	10.3
Más programas educativos sobre el tema	9.1
La honestidad debe empezar en ellos	7.9
Que se castiguen a los corruptos	6.9
Investigar a fondo a los funcionarios	5.4
Que realmente funcionen sus servicios	4.3
Crear más empleos	3.2
Aumentar el salario de los funcionarios	2.8
Tener buenos elementos	2.2
Concientizar a la gente para que denuncie	2.1
Trámites rápidos	1.4
Ns/Nc	38.3



Base Jun '06 1099



Fuente: Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas 2006.

Es curioso que la opción Trámites Rápidos aparezca en último lugar en el cuadro. La opción “Que realmente funcionen sus servicios” puede ser afín, y se encuentra a la mitad de la tabla (4.3%). Sin embargo, que el gobierno “Concientice a la gente

para que denuncie” también está en un lugar muy relegado (penúltimo), a pesar de que en la Gráfica 10 la mayoría contestó que denunciar a los corruptos es lo primero que los ciudadanos tienen que hacer para luchar contra la corrupción.

Como dijimos, en el cuadro anterior la opción Trámites Rápidos apareció en el último lugar. No obstante, en el siguiente se sitúa como la primera opción ante la pregunta: “De las siguientes acciones, ¿cuál cree que contribuya en mayor medida a que la corrupción disminuya en los próximos años y se fomente una cultura de transparencia?”:

Gráfica 14.  
Lo primordial, simplificar trámites y educar

De las siguientes acciones ¿Cuál cree Usted que contribuya en mayor medida a que la corrupción disminuya en los próximos años y se fomente una cultura de transparencia?

Primera Mención	%
Simplificar los trámites, volverlos menos engorrosos y burocráticos	20.2
Educar a los niños en la escuela para que sean ciudadanos más honestos	14.8
Promover con mayor fuerza el acceso a la información	14.2
Educar a los niños en familia para que sean ciudadanos más honestos	11.9
Mejorar los sueldos de los funcionarios públicos	8.8
Sistemas de contratación en el gobierno para tener servidores más honestos	8.7
Comunicar los logros obtenidos en materia de combate a la corrupción	7.6
Que los ciudadanos podamos calificar el desempeño del gobierno	7.2
Que en los siguientes gobiernos se dé continuidad a lo que la administración de Fox ha hecho	4.6
Más educación religiosa	1.6

Base Jun '06 1099



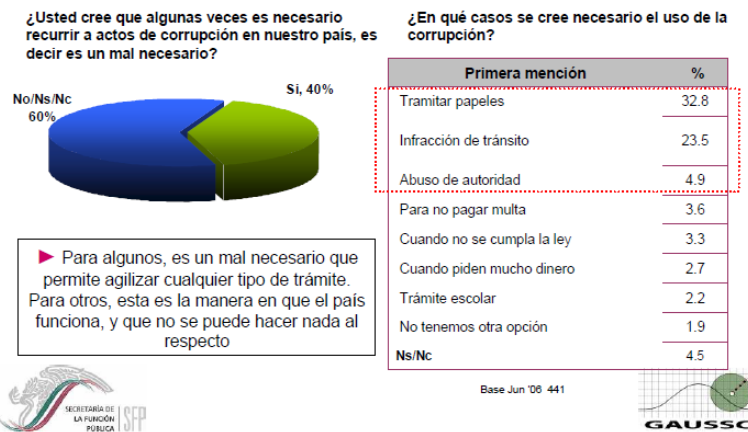
Fuente: Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas 2006.

De este modo llegamos a otra de las grandes razones por las que consideramos que la ciudadanía no denuncia: el trámite, que es sinónimo de procedimientos engorrosos y burocráticos. En la primer parte de este capítulo se mencionó que denunciar significa sumergirse en una maraña de trámites y de pérdida de tiempo. El asunto se puede ver desde dos ópticas: por un lado, el nudo que representa la burocracia mexicana contribuye a alentar la corrupción administrativa, y por otro, el mismo nudo burocrático es el que desalienta la denuncia.

Las gráficas siguientes dan cuenta de lo dicho:

Gráfica 15.

4 de cada 10 personas consideran que es necesario el uso de la corrupción en nuestro país.



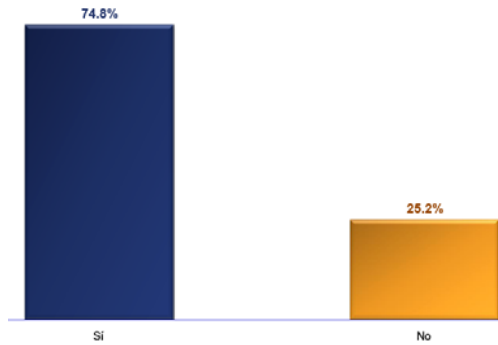
Fuente: Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas 2006.

Aunque la mayoría (60%) contestó que no considera necesario recurrir a actos de corrupción ni siquiera algunas veces, 40 % dijo que sí; de ese porcentaje, 32.8% cree que es necesario usar la corrupción para tramitar papeles, para las infracciones de tránsito (23.5%) y cuando se enfrenta a abusos de autoridad (4.9%). Es decir, el primer lugar de estas razones alude a trámites burocráticos y justamente la opción que los ciudadanos arguyen tener para agilizarlos, es el uso de la corrupción.

Y precisamente respecto a trámites en la Ciudad de México, la **Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política**, realizada por Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE), preguntó lo siguiente:

Gráfica 16.

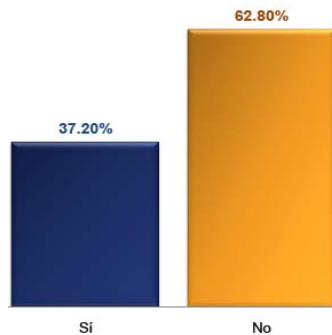
*¿Conoce o ha escuchado de algún familiar o amigo que haya tenido que dar dinero para realizar un trámite o agilizar un servicio?*



Fuente: Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política.

Gráfica 17.

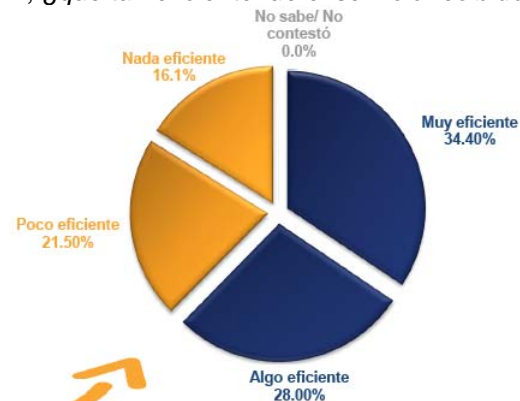
*Durante el último año, ¿ha realizado usted algún trámite en las oficinas públicas del Distrito Federal?*



Fuente: Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política.

Gráfica 18.

*Y, ¿qué tan eficiente fue el servicio recibido por parte de las oficinas a las que asistió?*



Fuente: Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política.

Como ya se ha señalado, los datos de esta encuesta parecen muy optimistas. No obstante, resulta poco creíble que la mayoría de los encuestados (34.40%) califique como “muy eficiente” el servicio recibido por parte de las oficinas del D.F. a las que asistió, cuando en la gráfica 16 el grueso de los entrevistados (74.8%)



conoce o ha escuchado de algún familiar o amigo que ha tenido que dar dinero para realizar un trámite o agilizar un servicio. Además, la información que arrojan otros estudios que ya han sido examinados en el primer capítulo\* y en este tercero, refleja lo contrario. Con esto se fortalece el argumento que ya se expuso: la ineficiencia del aparato burocrático contribuye a alentar la corrupción administrativa, y por otro lado desalienta la denuncia.

De lo anterior se obtiene la explicación de las causas por las cuales, en la gráfica 14 de la encuesta de la Secretaría de Gobernación que ya se presentó, los ciudadanos contestaron que simplificar los trámites, volverlos menos engorrosos y burocráticos, debe ser la primera acción para contribuir a que la corrupción disminuya.

Con lo argumentado hasta aquí se han expuesto las contradicciones del sistema: el procedimiento burocrático de los trámites reproduce la corrupción, pero ese mismo representa un bloque para intentar eliminarla. Más adelante volveremos con el asunto de los trámites. Por ahora es necesario hacer una recapitulación de las razones por las que los ciudadanos no denuncian. Para ello resultó interesante realizar un cuadro con las razones expresadas en todas las encuestas:

	<b>Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas 2006</b>	<b>Encuesta Nacional 2007. Gobierno, Sociedad y Política</b>	<b>Barómetro Global de la Corrupción 2009</b>
<b>Primer mención</b>	Por falta de valor/Por miedo.	Porque es una pérdida de tiempo.	No hubiera ayudado en absoluto.
<b>Segunda mención</b>	Porque no hacen caso a las denuncias/No tiene sentido denunciar.	Porque no recibe una respuesta satisfactoria de las autoridades.	Hubiera llevado demasiado tiempo.
<b>Tercera mención</b>	Porque no hay castigo y los delitos quedan impunes.	Porque no sirve de nada.	Temor a represalias.
<b>Cuarta mención</b>	Por los trámites engorrosos y burocráticos.	Porque no confía en las autoridades.	No conocía el procedimiento.

\* Ver los apartados “Indicadores” y “Estado de la corrupción administrativa en el Distrito Federal”, del Capítulo 1. Especialmente el Índice de Competitividad Global 2007-2008, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 de Transparencia Mexicana, el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International, El Barómetro de las Américas 2006 de LAPOP y el informe mundial *Doing Business México 2007* del Banco Mundial.

Ahora retomemos las causas que explican porqué los ciudadanos no participan, las cuales se estudiaron en el capítulo dos:

- Porque consideran difícil organizarse con otros para trabajar en una causa común.
- Porque no están dispuestos a realizar esfuerzos por mejorar la condición de su comunidad, aunque esto afecte sus propios intereses.
- Porque perciben que la gente sólo se preocupa por sí misma y sus propios problemas.
- Porque no han sido invitados a participar.
- Porque quien convoca nunca cumple lo que promete.
- Porque nunca se llega a nada.
- Porque los líderes de las organizaciones son corruptos.
- Porque no confían en el otro.
- Porque el gobierno ha obstaculizado la formación de una ciudadanía autónoma y responsable, implantando la desconfianza y la individualización.

Como se puede apreciar, los motivos que suscitan la no participación en general y la no denuncia tienen naturalezas distintas... Ya se había advertido esto desde el capítulo anterior, cuando se indicó que aunque ambos fenómenos comparten una explicación, ésta despliega matices distintos para cada caso. Sin embargo, algunas razones de la no participación se pueden extrapolar a la explicación de la no denuncia. Por ejemplo: si el ciudadano no está dispuesto a realizar esfuerzos por mejorar la condición de su comunidad, aunque esto afecte sus propios intereses, tampoco va a denunciar algo que lo afecte directamente. Si piensa que quien lo invita a participar nunca cumple lo que promete y que participar lleva a nada, seguramente pensará que denunciar no tiene sentido.

Estas disquisiciones nos llevan al fin a plantear la explicación común que comparten las dos manifestaciones: la confianza, o en este caso, la falta de ella. En la no participación se trata de la no confianza en el otro; en la no denuncia se

trata de la no confianza en las autoridades... También desde el capítulo dos se advirtió que este tema se volvería a hacer presente.

### La confianza

Como se dijo en el capítulo anterior, la importancia de la confianza no sólo radica en promover que los individuos participen por el bien común, sino también en permitir que el funcionamiento de los gobiernos sea efectivo. Sin embargo, José Antonio Aguilar Rivera ha encontrado que “la desconfianza en el gobierno es endémica y crónica”, y que de hecho “es la marca de nacimiento de la incipiente democracia mexicana”.<sup>117</sup>

Ya se vio que una de las muchas causas por las que la gente no denuncia es por la desconfianza en las autoridades, porque éstas no hacen caso a las denuncias y porque no ofrecen respuestas satisfactorias a la ciudadanía, ¿Cómo lograr, entonces, revertir esta tendencia negativa? Lo alarmante del asunto es que la confianza es uno de los componentes centrales del capital social, y si un Estado es débil, como el mexicano, puede afectar la formación de éste.

Por otro lado, el **Barómetro de las Américas 2008** estudió el efecto que la victimización por corrupción tiene en la confianza interpersonal. El hallazgo por supuesto es negativo, pues arroja que aquellos individuos que han sido víctimas de algún acto de corrupción, tienden a confiar menos en otras personas:

En ese sentido, la corrupción juega en contra del capital social, ya que la confianza es uno de los componentes centrales de éste (...) Mientras mayor es el número de veces que se haya experimentado la corrupción, menor es la confianza en los demás. Las implicaciones de esto son grandes. Por ejemplo, la confianza interpersonal está asociada con los factores que indican la calidad de

---

<sup>117</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, “El capital social y el Estado: algunas aproximaciones al problema”, en Aguilar Rivera, José Antonio, *et al.*, *Pensar en México*, Col. Biblioteca Mexicana, FCE-CONACULTA, México, 2006, p. 103.

governabilidad en un país (Herrereros y Criado, 2008). Además, altos niveles de confianza interpersonal permiten que los ciudadanos formen asociaciones civiles que, a la larga, generan confianza en el sistema político (Putnam, 1993).

De acuerdo con el estudio, el efecto de la victimización por corrupción en México tiene dos vertientes: por un lado, disminuye los ya de por sí bajos niveles de confianza interpersonal de los mexicanos, a quienes hace más desconfiados. Por otro lado, la percepción de la corrupción daña la legitimidad institucional, porque la corrupción deteriora una de las bases de la democracia, que es la confianza. Mientras las personas perciban que la corrupción entre los funcionarios públicos está más generalizada, la desconfianza en los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) se incrementará.

Una vez examinado el punto, es hora de regresar al asunto del procedimiento burocrático de los trámites. En el siguiente apartado se describirá el proceso para levantar una denuncia, así como sus implicaciones.

### **3.4 El trámite de la denuncia**

Para reconstruir los pasos de este procedimiento administrativo se tuvo que recorrer un largo camino; primero se realizaron entrevistas en las delegaciones Coyoacán y Benito Juárez. Cabe destacar que, en un principio, el trabajo de investigación iba a contener un comparativo de la denuncia en estas jefaturas delegacionales, que tienen signos políticos distintos (Coyoacán es perredista y Benito Juárez panista). Para ello se buscaron insistentemente, pero infructuosamente, entrevistas con los respectivos jefes delegacionales. Finalmente se pudo entrevistar al contralor interno de la Delegación Benito Juárez, David García Rodríguez, y a su director de Participación Ciudadana, Mario Velázquez Santiago, así como al contralor interno de la Delegación Coyoacán, Alejandro Hernández Castro, y a su Jefe de la Unidad departamental de Quejas, Denuncias y Responsabilidades, Telésforo Miranda Chávez. La disposición, conocimiento de

las leyes y procedimientos, y consejos de estos dos últimos fueron de mucha utilidad. Gracias a todas estas entrevistas se pudo efectuar al InfoDF una solicitud de información adecuada y a la entidad correcta.

Precisamente la abundante –aunque poco clara- información obtenida de este órgano descentralizado permitió extender los horizontes, y de ese modo se pudo efectuar el cotejo entre las 16 delegaciones del Distrito Federal, que presentamos más arriba.

Por otro lado, y mediante otra vía, se preguntó a la Contraloría General del Distrito Federal si cada dependencia, órgano desconcentrado, entidad paraestatal y el Sector Central del Gobierno de la Ciudad de México tiene su propio procedimiento para recibir quejas y denuncias, o es el mismo en todos los casos.

La respuesta del organismo local es desconcertante: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no establece un procedimiento de recepción o requisitos mínimos para la captación o presentación de las quejas y denuncias; sin embargo, la autoridad las recibe independientemente de la forma en que se presenten (ya sea por escrito, por comparecencia, vía telefónica, correo electrónico, entre otras), y se les da el mismo tratamiento para su investigación... Pero esto no es lo único, la CGDF especificó que “algunas de éstas se atienden de forma inmediata siempre y cuando no involucren un acto de corrupción”.<sup>118</sup> ¿Esto quiere decir que cuando sí involucran un acto de corrupción, no se atienden inmediatamente?

Vale la pena presentar de manera íntegra las siguientes respuestas de la CGDF referidas específicamente al proceso de la denuncia, una vez recibida:

---

<sup>118</sup> Respuesta obtenida de parte de la CGDF cuando se buscó una entrevista con el Contralor General del D.F. pero sólo se obtuvo que se contestara una parte del cuestionario que se envió para tal fin.

- ¿Cuál es el proceso que sigue una denuncia?

Respuesta: **El cinco de noviembre de dos mil siete, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Manual Administrativo de la Contraloría General del Distrito Federal, en el cual se establece que le corresponde a la Dirección de Atención Ciudadana, hoy Dirección de Quejas y Denuncias: Administrar la recepción y en su caso el seguimiento de las quejas y denuncias presentadas; requerir información y documentación a las dependencias, unidades administrativas, órganos político administrativos, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, con el fin de integrar la investigación de las quejas y denuncias presentadas; Coordinar e impulsar la atención inmediata, así como la conciliación entre los promoventes y las autoridades correspondientes, para contribuir a la solución de la problemática presentada en beneficio de los intereses del ciudadano; determinar sobre la procedencia de las quejas y denuncias que conozca, así como promover el fincamiento de responsabilidad administrativa ante la Dirección de Responsabilidades y Sanciones.**

Manual que al ser publicado en la gaceta, puede ser revisado en la pagina WEB de esta Contraloría General, en la dirección de Internet <http://www.contraloria.df.gob.mx/prontuario/>; Sin embargo, para mejor comprensión se precisa que en la practica sustancialmente llevan a cabo las siguientes acciones:

Una vez recibida la denuncia se analiza a fin de determinar si la Contraloría Interna del conocimiento es competente para conocer de la misma, en caso de serlo, se emite el Acuerdo de Radicación en el cual se ordena iniciar las investigaciones para el esclarecimiento de los hechos denunciados; investigaciones que consisten en la ratificación de la denuncia, solicitud de información y/o documentación relacionada con los actos presuntamente irregulares, entre otras, por lo que una vez recabada la información ésta se analiza y si se cuenta con elementos se inicia el procedimiento administrativo disciplinario previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se emite la resolución administrativa correspondiente, misma que en caso de ser impugnada se defiende ante órganos jurisdiccionales; en caso contrario, se emite Acuerdo en el que se exponen los motivos que tuvo la autoridad para determinar la improcedencia de la denuncia interpuesta, mismo que se hace del conocimiento al denunciante.

- Existe un límite legal de tiempo para resolver una denuncia? Si, no, porqué

Respuesta: **La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no señala término alguno para resolver una denuncia, sin embargo, la autoridad tendrá que determinar el expediente dentro de los plazos que establece el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a fin de que no prescriba su facultad sancionadora.**

- ¿La denuncia ciudadana ha ayudado a combatir o disminuir el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos?

Respuesta: **Sí.**

En primer lugar debe decirse que el Manual Administrativo de la Contraloría General del Distrito Federal, mencionado en la primera respuesta, no aparece en la página electrónica de la CGDF (<http://www.contraloria.df.gob.mx/prontuario/>), como presume la dependencia. Allí se encuentran cuatro manuales administrativos (el de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, el de la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, el de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y el de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda), todos de fechas diferentes al 5 de noviembre 2007, día en que supuestamente se publicó el supuesto manual en la Gaceta Oficial del Distrito Federal...

Pero volviendo a dejar de lado las severas irregularidades en la información, analicemos los datos proporcionados. Como reporta la CGDF, a la Dirección de Quejas y Denuncias (que no cuenta con página electrónica propia) le corresponden las siguientes funciones:

1. Administrar la recepción y en su caso el seguimiento de las quejas y denuncias presentadas.
2. Requerir información y documentación a las dependencias, unidades administrativas, órganos político administrativos, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, con el fin de integrar la investigación de las quejas y denuncias presentadas.
3. Coordinar e impulsar la atención inmediata, así como la conciliación entre los promoventes y las autoridades correspondientes, para contribuir a la solución de la problemática presentada en beneficio de los intereses del ciudadano.
4. Determinar sobre la procedencia de las quejas y denuncias que conozca.
5. Promover el fincamiento de responsabilidad administrativa ante la Dirección de Responsabilidades y Sanciones.

Estos quehaceres ya nos dan cuenta de la complejidad del proceso burocrático que implica quejarse o denunciar. Sin embargo, los pasos que sigue el trámite son los que se retoman del cuadro:

1. Una vez recibida la denuncia se analiza a fin de determinar si la Contraloría Interna a la que corresponde el caso es competente para conocer de la misma.
2. En caso de serlo, se emite el Acuerdo de Radicación en el cual se ordena iniciar las investigaciones para el esclarecimiento de los hechos denunciados.
3. Las investigaciones consisten en la ratificación de la denuncia, solicitud de información y/o documentación relacionada con los actos presuntamente irregulares, entre otras.

4. Una vez recabada la información, ésta se analiza y si se cuenta con elementos, se inicia el procedimiento administrativo disciplinario previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
5. Se emite la resolución administrativa correspondiente.
6. Si ésta es impugnada, se defiende ante órganos jurisdiccionales.
7. En caso contrario, se emite Acuerdo en el que se exponen los motivos que tuvo la autoridad para determinar la improcedencia de la denuncia interpuesta, mismo que se hace del conocimiento al denunciante.

Es forzoso destacar que en esta descripción de pasos ya no se explica el procedimiento que se sigue en caso de que la resolución administrativa sea impugnada; sin embargo, puede inferirse que el proceso volverá a repetirse, pero ahora ante otros órganos... indefinidamente.

Otra cuestión a subrayar es que la CGDF no se refiere al denunciante sino hasta el último punto. Por supuesto no habla del gasto de energía y tiempo que implica para el ciudadano estar acudiendo a preguntar sobre el seguimiento de su caso, ni de la deficiente información que éste recibe cuando pregunta por qué no se ha resuelto o por qué se ha tardado tanto... Hay que detallar que las respuestas anteriores sólo se obtuvieron luego de un largo tiempo de llamar cotidianamente, presionar e insistir a los funcionarios que se apresuraran a dar la información. Se puede esperar que el denunciante no conozca todo este procedimiento...

Un factor más –y muy importante- en cuanto al proceso descrito, es que la propia ley no establece un límite legal de tiempo para resolver una denuncia. Ya vimos el argumento que dio la dependencia inquirida:

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos no señala término alguno para resolver una denuncia, sin embargo, la autoridad tendrá que determinar el expediente dentro de los plazos que establece el artículo 78 de la



Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos a fin de que no prescriba su facultad sancionadora.

Lo anterior quiere decir que no hay mandato legal que establezca el plazo para que se resuelva una denuncia. Sin embargo, para que la autoridad no pierda su facultad sancionadora, sí debe ajustarse a los tiempos que establece el artículo 78 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para determinar si le corresponde el caso. Así lo estipulan los párrafos I, II y III de dicho artículo:

**I.-** Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o el daño causado por el infractor no excede de diez veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, y

**II.-** En los demás casos prescribirán en tres años. El plazo de prescripción se contará partir del día siguiente a aquél en que se hubiera incurrido en la responsabilidad o a partir del momento en que hubiese cesado, si fue de carácter continuo. En todos los casos la prescripción a que alude este precepto se interrumpirá al iniciarse el procedimiento administrativo previsto por el artículo 64.

**III.-** El derecho de los particulares a solicitar la indemnización de daños y perjuicios, prescribirá en un año, a partir de la notificación de la resolución administrativa que haya declarado cometido la falta administrativa.

Ante la falta de una ley que establezca plazos de respuesta, el ciudadano se enfrenta a un incierto y tortuoso camino, que no le asegura el éxito al final de la batalla. Eso sin mencionar el número de veces y de instancias a las que tendrá que acudir para conseguir que se haga justicia a su demanda. Y eso que el Artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos ordena establecer normas y procedimientos para que las quejas y denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia, mientras que el Artículo 50 de la misma establece que los servidores públicos tienen la obligación de evitar que con motivo de éstas se causen molestias indebidas al quejoso...

### **3.5 Propuesta para incentivar la denuncia ciudadana**

Es importante mencionar que, para efectuar una propuesta como la que se expondrá a continuación, la dimensión jurídica es indispensable y necesariamente debe quedar incluida. De este modo, y con todo lo referido hasta aquí, se puntualiza que nuestra propuesta está formada de tres partes: una iniciativa propia, ordenamientos legales ya existentes, y recomendaciones que ya han sido planteadas por diversos especialistas en la materia.

La iniciativa propia contiene a su vez dos elementos: El primero consiste en incluir en el Capítulo II, Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, un apartado que fije términos específicos para resolver las quejas y denuncias que presenten los ciudadanos. En tal ordenamiento jurídico sólo se mencionan estos instrumentos en los primeros dos artículos (49 y 50), pero como ya se dijo, no se hace ninguna mención sobre el procedimiento para darles cauce. Para lograr lo anterior se puede copiar el “Procedimiento para la recepción, registro, atención, seguimiento y resolución de las denuncias de los particulares sobre incumplimientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal por parte de los entes obligados por dicha Ley”, que la misma CGDF publicó en la Gaceta oficial del Distrito Federal el 27 de mayo de 2008.<sup>119</sup> Los objetivos de esta disposición son:

- Establecer los criterios en la recepción de las denuncias de los particulares por posibles infracciones a la LTAIPDF, por parte de los Entes Públicos.
- Indicar los pasos que deberá seguir el Instituto para la atención de las denuncias, la resolución correspondiente y seguimiento de la misma.
- Identificar el área responsable en cada una de las etapas que conforma el procedimiento, y

---

<sup>119</sup> <http://www.contraloria.df.gob.mx/prontuario/vigente/1793.pdf>

- Establecer los tiempos de respuesta que deberán tener las áreas responsables para la atención de las denuncias.

De esta manera, cada uno de los pasos del trámite de la denuncia quedaría perfectamente reglamentado, otorgando al ciudadano, en primer lugar, conocimiento del proceso burocrático mismo, y en segundo, certeza sobre la posibilidad de que su demanda sea atendida y ejecutada conforme a la ley.

El segundo elemento reside en la elaboración de una campaña publicitaria en todos los medios de comunicación, que diera a conocer los cambios institucionales, la agilización del trámite de la denuncia, y los números telefónicos que los gobiernos local y federal implementaron para atender las mismas (089 y 01800 FUNCION, respectivamente); ello aunado a la presencia permanente de carteles y trípticos informativos en todas y cada una de las dependencias, unidades administrativas, órganos político administrativos, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, los cuales difundirían los pasos precisos del procedimiento que sigue una denuncia de principio a fin, y sobre todo, del lineamiento oficial que establece plazos definidos de respuesta.

La parte de la propuesta relacionada a cuerpos legales ya existentes se refiere a implementar, en el mismo Capítulo II, Sanciones administrativas y procedimientos para aplicarlas, de la mencionada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la figura jurídica de la Positiva Ficta, la cual ya se aplica en ordenamientos administrativos mexicanos (p. ej. Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles, y Ley de Procedimiento Administrativo, ambas del Distrito Federal). La Positiva Ficta constituye la segunda expresión y posibilidad del silencio administrativo (la primera es la Negativa Ficta)<sup>120</sup>:

---

<sup>120</sup> Cienfuegos Salgado, David, *El derecho de petición en México*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 182, IJ-UNAM, 2004, pp. 251-254.

Coscolluela Montaner señala que se trata de un acto presunto “por el que la administración pública accede a la solicitud de un interesado al no haberla resuelto de forma expresa en el plazo establecido”. En esta figura, la consecuencia de la inactividad del órgano administrativo se traduce en la ficción de considerar que la petición se ha resuelto favorablemente. Algunos autores han pugnado porque tal figura se incorpore en más cuerpos legales por las ventajas jurídicas que puede aportar.

Es evidente la utilidad de la institución del silencio positivo. Por una parte, en tanto facultad del gobernado de considerar que se ha accedido a su petición o solicitud, otorga certidumbre. Pero además, obliga al órgano o servidor público a revisar todas las solicitudes, pues en última instancia se entiende que la responsabilidad derivada de los derechos obtenidos por el gobernado es de la administración.<sup>121</sup>

Esta disposición proporcionaría al ciudadano la certidumbre jurídica de que su derecho va a ser reconocido por la administración, pues ésta tendrá que actuar como le corresponde, ya que su inactividad significará que la denuncia ciudadana se resolvió favorablemente para el interesado.

Otro ordenamiento ya existente que se necesita para hacer viable la propuesta es la plena aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Desde el primer capítulo se abordó el problema de la actuación de los funcionarios públicos, que describe Jorge Malem Seña. Se habló de la carencia de cualificación técnica de muchos de ellos; de los criterios utilizados para los nombramientos, que incluyen relaciones de parentesco, políticas o de amistad; de su dependencia del poder político, de los bajos salarios que perciben (sobre todo de los niveles más bajos), de las disminuciones en sus sueldos en razón de las políticas de ajuste para reducir el gasto público. Lo anterior opera como un claro incentivo para que éstos se corrompan, y a la vez se constituye en elementos que configuran la compleja “pirámide de padrinazgo”

---

<sup>121</sup> *Ídem.*

denunciada por Stephen Morris, lo cual corrobora la corrupción estructural en toda la administración pública nacional.

Pues bien, la mencionada Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal representa un avance fundamental para que la Administración Pública se regule, se modernice y marche bien, pues a través de nuevas políticas públicas busca lograr que los funcionarios mejoren la calidad del servicio que prestan a los ciudadanos.

Tras analizar los problemas que enfrenta la ejecución de esta ley, Mario Fócil Ortega<sup>122</sup> sostiene que su expedición es, por sí misma, una profunda transformación de la cultura burocrática tradicional y de sus formas de operación, pues significa el tránsito de una administración basada en los viejos valores del “sistema de botín”, hacia esquemas de gestión sustentados en la neutralidad política de los funcionarios. Lo anterior, debido a que los principios rectores del sistema son la legalidad, la eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por el mérito en los servidores públicos.

Si esta ley se aplica, entonces el país contará con funcionarios públicos que trabajarán para que las denuncias ciudadanas se resuelvan “con auténtica vocación de servicio, capacidad, responsabilidad y lealtad institucional (lo cual) es *sine qua non* para la existencia y funcionamiento de una Administración Pública efectiva”<sup>123</sup>. Ello brindará confianza a la sociedad, quien de esta forma va a tener incentivos para hacer uso de ese mecanismo institucional de control.

La parte final de la propuesta retoma lo que varios especialistas en la materia ya han planteado: la creación de leyes de protección a los denunciantes que les ofrezcan garantías a su seguridad, y el fortalecimiento de la Contraloría Social. La

---

<sup>122</sup> Fócil Ortega, Mario A., “El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003, pp.15-16.

<sup>123</sup> Albarrán, Ricardo; “La selección en el marco del proyecto de Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal”; *Prospectiva*; Año 8; número 23; Marzo 2003, p. 33.

primera es una legislación que se refiere al ámbito del interior de la administración misma, y se le conoce como el derecho de protección de los denunciantes internos (*whistleblowers*), quienes siendo servidores públicos, filtran información sobre hechos que consideran ilícitos o delictivos en el propio gobierno:

Consiste en el conjunto de mecanismos de protección legal para servidores públicos que revelen delitos y faltas administrativas dentro de las entidades públicas (...) violaciones de leyes, casos graves de mala administración de los órganos públicos, amenazas graves para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o una violación de los derechos humanos o del derecho humanitario. (Los denunciantes) deberían estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas o laborales, siempre que hayan actuado de *buena fe*.<sup>124</sup>

De esta manera, no sólo los ciudadanos comunes y corrientes que son afectados en sus intereses, sino también los que trabajan dentro de una dependencia del gobierno y que son testigos de cómo son afectados los intereses del país, tendrían la confianza de denunciar a los corruptos, sin temor a poner en riesgo su seguridad o su vida.

Adicional a esto, las mismas leyes de protección a los denunciantes internos permitirían que la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal se cumpliera, pues si el reclutamiento, selección, contratación y evaluación del personal público no se lleva conforme a lo establecido por ese ordenamiento, los mismos empleados podrían denunciar los hechos sin temor a sufrir represalias o conflictos laborales.

Por último, el fortalecimiento de la Contraloría Social, el cual es un mecanismo de participación ciudadana para la rendición social de cuentas que ya existe. En la sección “la denuncia en México” de este mismo capítulo ya se expusieron las serias limitaciones de este mecanismo, cuyo objetivo es incorporar a los

---

<sup>124</sup> Villanueva, Ernesto, “Los *whistleblowers* y el Estado de Derecho en México”, en Jonathan Fox, *Op. Cit.*, p. 371-374.

ciudadanos en la vigilancia, monitoreo y observación de los programas y obras de gobierno, para que se lleven a cabo según las normas y reglas de operación y así inhibir actos de corrupción. Al igual que Felipe Hevia de la Jara, nosotros sostenemos que la Contraloría Social tiene un gran potencial como mecanismo para lograr que se cumpla la ley, se dé seguimiento a las quejas y denuncias, y se sancione a los servidores públicos que perpetren hechos corruptos. Pero para lograr que funcione y dé resultados, el estudioso propone mejorar el acceso a la información estatal y municipal, fomentar el asociativismo, fortalecer vínculos con las contralorías, y brindar capacitación e incentivos a los ciudadanos para la vigilancia, la observación y el control.<sup>125</sup>

Como puede advertirse las implicaciones de la propuesta son enormes, en primer lugar porque representaría numerosas reformas en los órdenes de gobierno involucrados en la resolución de una denuncia, así como cambios y adiciones en los reglamentos de las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal correspondientes. En segundo lugar, porque conllevaría a la agilización del trámite; en tercer lugar, porque sólo así se podrá “atender a los mexicanos con la calidad y la calidez que merecen”, como prometió el presidente Felipe Calderón cuando aseguró que cancelaría la “tramitología burocrática”; en cuarto lugar, porque así se fortalecerían los mecanismos de monitoreo y queja, y se incentivaría a los ciudadanos a denunciar.

Finalmente es necesario hacer una reflexión: para que una propuesta como ésta sea viable, es indispensable contar con garantías que protejan la integridad de los denunciantes y que aseguren el cumplimiento de la ley. Sólo así se podrá certificar que se respete el derecho que toda persona tiene a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, tal como lo consagra el Artículo 17 de la Constitución.

---

<sup>125</sup> Hevia de la Jara, Felipe, *Op. Cit.*, pp. 371-374.

Pero de regreso a la realidad, se expone a continuación un testimonio del infierno que representa interponer una denuncia en este país.

### **3.6 La indefensión de un ciudadano ante los trámites burocráticos**

En esta sección se ofrece el testimonio personal de la autora de la tesis, sobre el camino que ha transitado para interponer una denuncia en el Distrito Federal, con el objetivo de obtener justicia:

*El 5 de Enero del 2007 el agente de tránsito Luis A. Flores Santiago levantó una infracción a mi automóvil, por estacionarlo frente a una institución bancaria de la colonia Centro en la Ciudad de México. Yo me percaté de que la grúa estaba acomodándose frente al coche y me apresuré a impedirlo. Aunque toqué fuertemente el cristal del conductor, éste no me hizo caso hasta después de un momento... justo luego de que ya había subido mi coche a la grúa. Esta acción significó que tuviera que pagar -además de los 127 pesos de la multa-, 383 pesos por concepto de "arrastre". En total 510 pesos. Luego de varios minutos de discutir, le dije al agente que lo denunciaría ante el Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal por cobrarme una cantidad extra que no podía justificarse de ninguna manera. Me contestó: "haga lo que quiera". Cabe señalar que otra anomalía fue que, en la boleta de sanción, el agente consignó que el responsable del vehículo estaba "ausente".*

*Al siguiente día acudí al Tribunal mencionado y levanté el acta correspondiente. Después de algunas citas, el caso se resolvió a mi favor el 22 de Junio del mismo 2007: casi medio año después. Se me instruyó acudir a la Subadministración de Servicios al Contribuyente de la Administración Tributaria San Borja, en la Colonia Del Valle, para solicitar la devolución de la multa, previa entrega de los documentos solicitados por esta dependencia.*



*Acudí el 20 de Julio del 2007 y la persona ante la cuál realicé todo el trámite fue la Lic. Silvia Ferrer, quien dijo ser subadministradora del registro de esa tesorería. En Agosto del mismo año llegó a mi domicilio un aviso oficial de la mencionada entidad local, informándome que mi petición había sido favorablemente resuelta, y que podía pasar a recoger el dinero de mi devolución. Cuando me presenté, la licenciada me turnó con el señor Javier Pérez (presupongo que ella ya no quiso atenderme), quien dijo que mi asunto aún no estaba resuelto y que no había ninguna devolución para mí. Al mostrarle el aviso oficial me dijo que había un error –nunca se me aclaró en qué consistió- y que regresara en 15 días. Eso estuve haciendo más o menos regularmente desde esa fecha, hasta el mes de abril del 2008. Javier Pérez dijo que escuchó que el gobierno del DF se había gastado los recursos de las multas y que ya no tenía dinero para pagar; sin embargo, me mostró una libreta que contiene la relación de los números de folio de devoluciones. Estos son continuos, por ejemplo: 7290, 7291, 7292, 7293. De toda una página de folios, el mío –y tal vez otro- eran los únicos que no habían sido pagados. Los anteriores y los posteriores ya habían sido “despachados”. Incluso, el viernes 11 de Abril me comentó que ya habían llegado nuevos contrarrecibos de varios folios y expresó que se le hacía raro que el mío estaba “atorado” o “perdido”.*

*Lo anterior despertó mis sospechas y decidí denunciar la situación y a la licenciada responsable ante la Contraloría Interna de la Secretaría de Finanzas del GDF, por “deficiencia en trámites administrativos, maltrato y prepotencia”. Eso fue el jueves 17 de abril del 2008. Llamé cada semana a la Lic. Paola Alvarado, a quien se asignó mi caso en la Contraloría, para dar seguimiento puntual al procedimiento en esa dependencia. Durante las vacaciones de verano de ese año decidí tomar un asueto del 12 de junio al 3 de julio de 2008. Para mi mala suerte, y después de 1 año 5 meses de todo el proceso, el 19 de junio llegó a mi domicilio el aviso de la Tesorería informándome que debía pasar a más tardar el 24 de Junio a recoger la devolución de la multa. Dicho aviso fue escrito el 16 de junio y sellado el 17 de junio...*

*Al siguiente día de regresar de vacaciones (4 de julio: 10 días después del límite establecido), me presenté a la Tesorería para explicar la situación. Algo sucedió: todo regresó al principio: “tiene que meter una carta en la que solicite que se reactive su procedimiento de devolución. Vuelva en un mes”... A partir de ese momento decidí tratar mi caso directamente con el administrador de la Tesorería mencionada y le llamé regularmente hasta diciembre del mismo año. Por otro lado, acudí de nuevo a la Contraloría Interna de la Secretaría de Finanzas para explicarle los últimos acontecimientos y solicitar su consejo. La Lic. Paola que me había atendido, me dijo que ellos ya habían actuado y que ya no tenían nada más que hacer. Frustrada y desesperada, llamé al conmutador de esa contraloría interna para denunciar a esta licenciada y me atendió el mismo contralor interno. Me ofreció disculpas por la actitud de su subordinada, me recibió en su oficina y asignó a otro licenciado mi caso. Este nuevo funcionario me trató muy bien, hasta que dejó de tomar mis llamadas.*

*En enero de 2009 hice el último intento por comunicarme telefónicamente con él. Ante la situación, decidí realizar otro movimiento más: presenté ante la Contraloría General del Distrito Federal mi queja, a través del Servicio de Atención Telefónica para la Captación de Quejas y Denuncias (Honestel). Ahora mi denuncia fue contra la Contraloría Interna de la Secretaría de Finanzas. Eso fue el 13 de febrero de 2009. El 13 de marzo acudí a revisar mi expediente. Me horroricé al leer cómo estaba redactada mi queja: llena de errores, de imprecisiones, de faltas ortográficas y de sintaxis, que no reflejaban lo que denuncié... en ese documento se estaba basando mi averiguación. Esa cita se convirtió en comparecencia, pues también presenté documentos de prueba. Tardé horas en explicarle a la ¿licenciada? que me atiende qué era lo que estaba denunciando. Después de hacerla corregir varias veces, me di por vencida.*

*El 22 de mayo de 2009 volví a acudir a revisar el expediente... De cualquier manera, lo único que la CGDF podría hacer –si encuentra que tengo razón- sería castigar al funcionario de la Contraloría Interna de Finanzas... no va a hacer que*

*me devuelvan el dinero de mi multa... Para eso, de todos modos tengo que acudir a la Tesorería... Ya lo hice... El Tesorero me ha dicho que me va a ayudar, pero que el GDF no ha tenido recursos para pagar los cobros indebidos...*

*Ya casi se cumple un año y medio de haber solicitado la reactivación de mi devolución...*

*Es curioso: en asuntos administrativos –como en casi todo los demás-, el ciudadano pierde, aunque gane... Yo he tenido que esperar tres años y pasar por una serie de interminables y desesperantes procedimientos, pero la autoridades administrativas no dan más que 8 días para atender sus avisos, sobre un acto corrupto que ellas mismas cometieron. Por cierto, cuando fui a revisar mi expediente me enteré de que la tesorería violó su propio reglamento, porque la ley establece que se dan 15 días hábiles a partir de la fecha del sello de la notificación, para que el contribuyente pase a recoger el contrarrecibo. En este caso sólo me dieron 8 días hábiles a partir de la fecha que marca el sello mencionado. Si hubieran sido los días estipulados en el numeral 43 de las Políticas de Operación del Manual Administrativo de la Subtesorería de Administración Tributaria, hubiera alcanzado a llegar a tiempo para recoger el contrarrecibo...*

*¿Cuánto tiempo más voy a tener que perder para que se me haga justicia?, ¿cómo es posible que para que se me devuelvan 500 pesos tenga que pasar todo este tiempo y un sinfín de trámites y entidades a las que he tenido que acudir para que se cumpla la ley?*

*Cabe aclarar que una vez que la Tesorería otorgue dicho contrarrecibo, el siguiente paso será acudir hasta la Secretaría de Finanzas del GDF (en la colonia Doctores), para que ahí, por fin, devuelvan el dinero.*

*El ciudadano está indefenso ante el enorme aparato oficial y ante la injusticia del gobierno. Además, cada paso del largo procedimiento está plagado de irregularidades, errores e incompetencia del personal. Parece obvio que la maraña de trámites a los que uno tiene que enfrentarse para resolver un solo caso particular está diseñada intencionalmente, para desalentar a los ciudadanos a inconformarse ante la arbitrariedad gubernamental con un procedimiento tan desgastante. Porque, ¿quién puede dedicarle tanto tiempo y energías a un caso?*

¿Por qué el trámite es engorroso y burocrático?

Porque para realizarlo y obtener lo que se busca, se ha requerido acudir al menos a cuatro instancias diferentes:

1.- Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal para levantar la denuncia del caso. Si resuelve a favor del contribuyente, envían a éste a la segunda instancia para desahogar la demanda (ahí se tardaron cinco meses para resolver mi queja).

2.- Tesorería correspondiente, para que expida el contrarrecibo con el monto de lo pagado por la multa. Para efectuar el trámite, piden nuevamente todos los documentos que se entregaron en el Tribunal, aunque uno ya traiga la resolución de esa entidad de gobierno. Como ahí se han tardado tres años en otorgármelo y me han hecho acudir con excesiva frecuencia para preguntar si ya les llegó el contrarrecibo -sin explicar a qué se debe el retraso-, tuve que recurrir a la siguiente instancia:

3.- Contraloría Interna de la Secretaría de Finanzas, para denunciar el retraso y el mal trato en la Tesorería, y solicitar la agilización del trámite. Esa queja se levantó en abril del 2008. Una vez que se resuelva el caso, la Tesorería, obligada por la Contraloría, me proporcionará el contrarrecibo mencionado, para que vaya a la última instancia:

4.- Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, para cobrar el cheque. El procedimiento empezó el 6 de enero del 2007.

En este momento (enero 2010) me encuentro en espera de que surta efecto la denuncia que interpuse, ahora contra la Contraloría Interna de la Secretaría de Finanzas, ante la CGDF. Eso fue el 13 de febrero de 2009. De todos modos, la CGDF sólo puede sancionar al funcionario de la Contraloría Interna de la Secretaría de Finanzas por la deficiencia del servicio proporcionado.

Para lograr que me regresen el dinero de la multa, de todas maneras debo regresar a la Tesorería y arreglar yo misma el asunto... ¿Para qué sirve acudir a todas esas instancias?

\*\*\*

En resumen, se puede concluir que es deber y responsabilidad de los ciudadanos ser vigilantes del comportamiento de sus gobernantes, obligarlos a respetar el Estado de Derecho e impedirles que actúen por intereses particulares o ilegítimos. Para ello este trabajo de investigación sostiene que la denuncia representa un mecanismo que los ciudadanos tienen a su alcance para dar aviso a las autoridades de la comisión de posibles delitos por parte de funcionarios públicos o de particulares. Puede contribuir a romper el marco de impunidad del sistema político, económico y de justicia mexicanos, y por lo mismo, coadyuvar al combate contra la corrupción. Sin embargo, en México los mecanismos de participación ciudadana institucionales, como las contralorías sociales, padecen serias limitaciones; además, el trámite de la denuncia -al igual que todos los trámites relacionados con el servicio público-, continúa siendo un tormento, no existe información al público sobre el mismo y no proporciona resultados.

Lo anterior es una de las razones por las cuales el número de denuncias en el país es muy bajo para una población creciente y para una corrupción estructural que lacera a la nación y a todas las familias mexicanas.

Otra conclusión de este capítulo es que los datos reportados por las instancias encargadas de proporcionar información oficial sobre el quehacer de los distintos órganos gubernamentales son deficientes, opacos, confusos y hasta engañosos, lo cual puede deberse a la renuencia del gobierno a transparentar los asuntos públicos de su administración. No obstante, a partir de lo reportado sobre las irregularidades denunciadas se pudo determinar que el mayor número de éstas no tiene que ver con las “mordidas” o la deshonestidad de los servidores públicos, sino con el desempeño administrativo, que responde al ámbito del diseño institucional; ello comprueba que la corrupción es estructural, como afirma el enfoque utilizado en esta investigación.

En cuanto a las razones por las que los ciudadanos no denuncian, las mediciones empleadas arrojaron que son: miedo/temor a represalias, porque es una pérdida de tiempo, no hubiera ayudado en absoluto, no hacen caso a las denuncias, no hay una respuesta satisfactoria de las autoridades, no hay castigo y los delitos quedan impunes, no sirve de nada, los trámites son engorrosos y burocráticos, no se conoce el procedimiento, y no hay confianza en las autoridades. El tema de la confianza es muy importante, pues indica la calidad de gobernabilidad en un país y permite la construcción de capital social. Pese a ello, la corrupción en México disminuye los ya de por sí bajos niveles de confianza interpersonal de los mexicanos y daña la legitimidad institucional, porque la corrupción deteriora una de las bases de la democracia, que es la confianza.

Respecto al asunto de los trámites engorrosos y burocráticos, se encontró que su diseño responde al esquema institucional de la administración pública, y que el trámite de la denuncia no establece plazos legales de respuesta. De lo anterior surgió la propuesta para incentivar una cultura de la denuncia, la cual consiste en:

fijar términos legales específicos para resolver las denuncias, así como establecer el procedimiento puntual para atenderlas, darles seguimiento y resolverlas; difundir masivamente estos cambios administrativos y los pasos específicos del trámite; implementar la figura jurídica de la Positiva Ficta, que consiste en que si el órgano de gobierno no da respuesta en el plazo establecido, se debe considerar que la denuncia se resolvió favorablemente; aplicar de manera expedita la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para asegurar que los funcionarios públicos ofrezcan un servicio de calidad, legalidad y eficiencia; instaurar el derecho de protección legal para servidores públicos que revelen delitos y faltas administrativas dentro de las entidades públicas (*whistleblowers*), y fortalecer la Contraloría Social como mecanismo de participación ciudadana para la rendición social de cuentas, a través de la incorporación de los ciudadanos en la vigilancia, monitoreo y observación de los programas y obras de gobierno; así se procurará que éstos se lleven a cabo según las normas y reglas de operación, inhibiendo actos de corrupción.

## **CONCLUSIONES**

Como se ha establecido a lo largo de la investigación, nuestra hipótesis es que la denuncia ciudadana es indispensable para combatir la corrupción administrativa, pero como se encuentra en la actualidad no ha servido como un instrumento de control eficaz; para ello es necesario reformar la estructura de su trámite a fin de volverlo expedito, transparente y eficiente, y ofrecer garantías de cumplimiento y de justicia contra la impunidad. Se precisó que la denuncia se conceptualiza como una manifestación muy específica de la participación ciudadana, la cual debe ser incluida como eje articulador de una estrategia integral para luchar contra uno de los problemas más grandes que sufre nuestro país. Por eso el combate contra la corrupción es un asunto de gran urgencia, y si no se implementan y fortalecen mecanismos institucionales de control del ciudadano sobre sus autoridades, México va a seguir estancado en su desarrollo político y económico, con el riesgo adicional de que la ciudadanía decida ya no hacer uso de los cauces legales, incurriendo peligrosamente en la ilegalidad. Además la corrupción, entre otros factores, ha impedido la consolidación democrática en nuestro país, pero si se decide combatirla, se caminará precisamente hacia la democratización.

Por otra parte, en la tesis se dijo también que la corrupción es un asunto de enorme complejidad, porque se halla en cualquier época, en cualquier sistema político, en cualquier tiempo, y siempre ha ido de la mano de los actos de gobierno, de la política, del mercado y de la vida social. No se trata de un asunto aislado, ni se limita a una sola institución o área de la administración pública: se encuentra en todos los niveles, se efectúa día con día, a cualquier hora y por quien quiera; desde los altos mandos de la clase dirigente (que es la que teje las densas redes de complicidades e impunidad), hasta llegar al ciudadano de a pie (quien también efectúa el acto corrupto, el cual sólo es la manifestación más visible de la corrupción). No obstante, el núcleo de la corrupción radica en que desde los tiempos de la conquista, el sistema político implantado permitió que la



*cracia* (poder) quedara por encima del *demos* (pueblo): la conformación misma de la estructura política de nuestro país se efectuó a partir de una suerte de “legitimación” de la corrupción, pues las primeras formas de gobierno confundieron los intereses públicos con los privados para repartirse el botín. Desde entonces, tal condición ha contravenido el principio democrático, el cual postula que la sociedad es la que debe estar por encima de las instancias de poder. El resultado es que la capacidad de defensa de estas instancias frente a los intentos de control, supervisión y castigo supera a la capacidad de defensa de la sociedad: no hay medios eficaces para que los ciudadanos puedan exigir que quienes ejercen el poder, rindan cuentas por sus acciones (Vargas Cullel, 2003), y si acaso existen algunos mecanismos de control, no funcionan. Esto ha permitido que la corrupción invada las funciones centrales del Estado, tejiendo complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronaje e impunidad (Sandoval, 2009). Por las razones aludidas es que la corrupción es estructural.

Por esas mismas razones el remedio requiere de una gran cantidad de elementos. Los canales de expresión de la voluntad general (las elecciones, el *referendum* y el plebiscito) constituyen importantes frenos a la ambición de la clase gobernante, pero no han sido suficientes. La creación del Instituto Federal Electoral, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental representan avances relevantes... sin embargo, la corrupción persiste, al parecer con una fuerza inagotable.

Debido a lo anterior, es urgente una estrategia integral que contenga necesariamente a la participación de la ciudadanía si quiere ser exitosa; sin la colaboración de los ciudadanos no se logrará controlar –que no desaparecer- el flagelo. No obstante, estos ciudadanos que requiere el país deben estar informados, en alerta, monitoreando las acciones gubernamentales; deben exigir cuentas a sus autoridades y vigilar áreas específicas de la administración, como

las compras públicas, los servicios, las áreas de atención al público, las quejas y denuncias...

En este sentido, el presente trabajo ha sostenido que la sociedad civil tiene un papel fundamental para la vida política y social de una nación. A través de su labor muchos de los problemas que atañen al entorno familiar y a la comunidad inmediata han podido ser resueltos, y los derechos e intereses comunes de la colectividad han sido defendidos y promovidos. La razón es que la participación organizada en torno a un objetivo común puede alcanzar más y mayores logros. Sin embargo, la tesis ha documentado que no todos los ciudadanos van a organizarse. Las razones que ellos mismos ofrecen son cuantiosas: consideran difícil coordinarse con otros para trabajar en una causa común; no están dispuestos a realizar esfuerzos por mejorar la condición de su comunidad; perciben que la gente sólo se preocupa por sí misma y sus propios problemas; no han sido invitados a participar; quien convoca no cumple lo que promete; nunca se llega a nada; perciben como corruptos a los líderes de las organizaciones; no confían en el otro ni en las autoridades, o simplemente no tienen tiempo o ganas de hacerlo. Además de tales motivos, el gobierno ha obstaculizado la formación de una ciudadanía autónoma y responsable, implantando la desconfianza y la individualización. Por si fuera poco, la corrupción juega en contra del capital social, debido a que la confianza es uno de los componentes centrales de éste, y mientras mayor es el número de veces que se haya experimentado la corrupción, menor es la confianza que se tiene en los demás.

Ante tal situación es necesario e impostergable encontrar mecanismos institucionales que permitan a todos los ciudadanos -incluyendo por supuesto a los no organizados-, contar con herramientas eficaces para externar sus demandas, exigir que se cumplan sus derechos y tratar de que se resarza el daño ocasionado a sus intereses. Por eso este trabajo planteó a la denuncia como una alternativa a través de la cual se busca obligar al gobierno a rendir cuentas. Desde luego se es consciente de que la denuncia existe como mecanismo legal desde hace mucho

tiempo. El problema es que no funciona o funciona con una deficiencia sospechosa: implica una gran cantidad de trámites, un procedimiento opaco y complejo, diferentes instancias de gobierno, tiempo ilimitado de respuesta, ningún responsable que se haga cargo, y ninguna garantía de cumplimiento y de justicia. No se puede descartar que el diseño institucional que la regula esté planteado así a propósito, con el objeto de desalentarla.

De ahí que la propuesta de la investigación se haya concentrado en incentivar una cultura de la denuncia, a través de corregir y mejorar el procedimiento de su trámite administrativo, el cual está determinado por el esquema institucional; éste ordena los sistemas de controles y sanciones que se imponen a los funcionarios corruptos, así como los pasos, los tiempos y los costos del proceso. Por lo que se pudo averiguar, tales ordenamientos jurídicos generan las condiciones para la corrupción, la cual está tan institucionalizada que raramente se castiga a un corrupto, mientras se protegen los comportamientos indebidos.

El procedimiento del trámite es tan importante, que afecta a la actividad empresarial, a la moral y el bienestar sociales, y hasta puede provocar que una entidad mejore su índice de corrupción... De ahí que el informe mundial *Doing Business México 2007* afirmara que: "Cada trámite es una oportunidad de corrupción (...) Un índice de complejidad de los procedimientos indica cuán formales son las leyes. Los requisitos demasiado complejos suelen ofrecer un terreno fértil para tácticas dilatorias, demoras innecesarias y mayores oportunidades de sobornos".

Con base en lo expuesto es que nuestra proposición planteó fijar términos legales específicos para resolver las denuncias, así como establecer el procedimiento puntual para atenderlas, darles seguimiento y resolverlas; difundir masivamente estos cambios administrativos y los pasos específicos del trámite; implementar la figura jurídica de la Positiva Ficta, con lo que se considerará que la denuncia se resolvió favorablemente si el órgano de gobierno no da respuesta en el plazo

establecido; aplicar de manera expedita la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; instaurar el derecho de protección legal para servidores públicos que revelen delitos y faltas administrativas dentro de las entidades públicas (*whistleblowers*), y fortalecer la Contraloría Social para que los ciudadanos se incorporen a la vigilancia, monitoreo y observación de los programas y obras de gobierno, inhibiendo así actos de corrupción.

Las consecuencias de una medida así implicarían profusos cambios administrativos que tendrían que incluir reformas en diversos órdenes de gobierno y en varios reglamentos. Sólo de esta forma se fortalecerían los mecanismos de monitoreo y queja. Únicamente volviéndolos expeditos se incentivaría a los ciudadanos a denunciar, pues estos no sólo obtendrían una atención de calidad, sino encontrarían sentido al hecho mismo de su papel como ciudadanos dentro de su entorno. Además, una atención con calidad y calidez es lo que el presidente Calderón prometió cuando dijo que cancelaría la “tramitología burocrática”. Exijámosle que cumpla.

Ciertas reacciones ante tal propuesta son de esperar: argumentos legales y jurídicos tratando de justificar por qué esta transformación es imposible...

Por otra parte, resulta indispensable hacer una reflexión sobre nuestra hipótesis. La evidencia empírica recolectada en los capítulos uno y dos nos permitió comprobar una parte de la proposición: la denuncia ciudadana, como se encuentra en la actualidad, no ha sido eficaz en el combate contra la corrupción administrativa. Para verificarlo revísense los indicadores, encuestas y solicitudes de información presentados en los capítulos mencionados. La otra parte de la hipótesis se refiere a que sólo si el trámite de la denuncia ciudadana se vuelve expedito, transparente y eficiente, y ofrece garantías de cumplimiento y de justicia contra la impunidad, servirá para luchar eficazmente contra la corrupción administrativa. Al respecto debe indicarse que la comprobación de esto depende de la simplificación real y efectiva del trámite de la denuncia, porque si éste continúa tan complejo como hasta ahora, no va a darse ningún cambio y la

ciudadanía no hará uso de tal mecanismo institucional. Como ya se señaló, precisamente el Capítulo 3 desarrolla a profundidad la propuesta para lograrlo; por lo tanto, si la ciudadanía denuncia, ello contribuirá a combatir la corrupción administrativa en el Distrito Federal, que es nuestro espacio de estudio.

Sostenemos que la corrupción sólo podrá ser controlada cuando los ciudadanos decidan hacer algo para tratar de combatirla, exigiendo castigos no sólo para la corrupción menor, sino para la corrupción estructural, de cuello blanco.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Ackerman**, John “Democratización, pasado, presente y futuro”, *Perfiles Latinoamericanos*, No.28, Jul-Dic 2006.
- **Ackerman**, John, “Sociedad civil y rendición de cuentas”, en John Ackerman, *et. al.*, *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, IEDF, México, 2006.
- **Ackerman**, John y Sandoval, Irma, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Serie Cuadernos de Transparencia, No. 7, IFAI, México, 2005.
- **Aguayo**, Sergio, *Almanaque Mexicano 2007*, Edit. Santillana, México, 2007.
- **Aguilar Rivera**, José Antonio, “El capital social y el Estado: algunas aproximaciones al problema”, en Aguilar Rivera, José Antonio, *et al.*, *Pensar en México*, Col. Biblioteca Mexicana, FCE-CONACULTA, México, 2006.
- **Albarrán**, Ricardo; “La selección en el marco del proyecto de Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal”, *Prospectiva*, Año 8, número 23, Marzo 2003.
- **Alberro**, Solange, “Control de la Iglesia y transgresiones eclesíásticas durante el periodo colonial”, en Lomnitz, Claudio (Coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- **Álvarez de Vicencio**, María Elena, *La ética en la función pública. Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*, Secretaría de la Función Pública-Instituto Nacional de las Mujeres, México, 2005.
- **Aristegui**, Carmen, *Uno de Dos. 2006: México en la encrucijada*, Edit. Grijalbo, México, 2006.
- **Avedaño**, César, *et. al.*, *Lógicas de Participación Ciudadana en la Ciudad de México*, Gobierno de la Ciudad de México, México, 2008.
- **Bauman**, Zygmunt, *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2000.
- **Berman**, Sabina y Jiménez, Lucina, *Democracia cultural*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- **Bobbio**, Norberto, *et ál*, *Diccionario de Política*, Vol. II, Siglo XXI Editores, México, 1988.

- **Bracho Carpizo**, Julio, *Cauces ciudadanos: hacia la igualdad política de lo diferente*, sin publicar.
- **Butcher**, Jacqueline, *México Solidario: Participación ciudadana y voluntariado*, Ed. Limusa, México, 2008.
- **Amílcar**, Cabral, *Cultura y liberación nacional*, Tomo I, México, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1981.
- **Calva**, José Luis, (Coord.), *Derechos y políticas sociales. Agenda para el desarrollo*, Vol. 12, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- **Carbonell**, Miguel y Vázquez, Rodolfo (Coord.), *Poder, derecho y corrupción*, Ed. Siglo XXI, México, 2003.
- **Cienfuegos Salgado**, David, *El derecho de petición en México*, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 182, IIJ-UNAM, 2004.
- **Córdova**, Lorenzo y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Ed. Cal y Arena, México, 2006.
- **Dagnino, Olvera y Panfichi**, (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE/CIESAS/Universidad Veracruzana, México, 2006.
- **Dahl**, Robert A., *La Poliarquía. Participación y Oposición*, Ed. Tecnos, Madrid, 1989.
- **Dahrendorf**, Ralf, "La ciudadanía y más allá: la dinámica social de una idea", en *Social Research*, invierno 1974.
- **Fernández Santillán**, José (Compilación y Prólogo), *Norberto Bobbio: El filósofo y la política. Antología*, FCE, México, 1996.
- **Fócil Ortega**, Mario, "El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- **Font**, Joan, (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.
- **Font**, Joan, "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en Ziccardi, Alicia (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-Instituto de

Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, 2004.

- **García Canclini**, Néstor, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Edit. Grijalbo, México, 1995.
- **García Jurado**, Roberto, “La democracia y el pluralismo”, en García Jurado, Roberto y Flores Rentería, Joel, (Coord.), *La democracia y los ciudadanos*, UAM, México, 2003.
- **García Jurado**, Roberto y Flores Rentería, Joel, (Coords.), *La democracia y los ciudadanos*, UAM, México, 2003.
- **Garza Mercado**, Ario, *Manual de Técnicas de Investigación para estudiantes de Ciencias Sociales*, Colegio de México, México, 1996.
- **Garzón Valdés**, Ernesto, “Acerca del concepto de Corrupción”, en Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez, (Coord.), *Poder, derecho y corrupción*, Ed. Siglo XXI, México, 2003.
- **González-Aréchiga**, Bernardo, “Transparencia en el rescate bancario: ¿problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado o captura regulatoria?”, ponencia para la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: *Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, D.F., 23-25 de marzo 2006.
- **González Llaca**, Edmundo, *Corrupción. Patología colectiva*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2005.
- **González Reyna**, Susana, *Manual de Redacción e Investigación Documental*, Edit. Trillas, México, 1988.
- **Hevia de la Jara**, Felipe, “El caso de la contraloría social”, en Jonathan Fox, et. al. (Coords.), *Derecho a Saber. Balance y perspectivas cívicas*, Fundar, México, 2007.
- **Ibarra Muñoz**, David, “Derechos humanos y realidades sociales”, en Calva, José Luis, (Coord.), *Derechos y políticas sociales. Agenda para el desarrollo*, Vol. 12, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- **Inzunza Vera**, Ernesto, “El reto de la confluencia: los interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana”, en Dagnino, Olvera y



- Panfichi, (Coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE/CIESAS/Universidad Veracruzana, México, 2006.
- **Lomnitz**, Claudio, (Coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
  - **Malem Seña**, Jorge F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Ed. Gedisa, España, 2002.
  - **Mény**, Yves, “Política, corrupción y democracia”, en Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez, (Coord.), *Poder, derecho y corrupción*, Ed. Siglo XXI, México, 2003.
  - **Morris**, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Ed. Siglo XXI, México, 1992.
  - **Ochoa González**, Oscar, (Coord.), *La Reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.
  - **O'Donnell**, Guillermo (coord.), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD-ONU, 2004.
  - **O'Donnell**, Guillermo y Philippe Schmitter, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.
  - **Olmedo**, Raúl, “Democracia y descentralización”, en Suárez-Iñiguez, Enrique, (Coord.), *Enfoques sobre la democracia*, FCPyS-UNAM, México, 2003.
  - **Pardo**, Italo (Editor), *Between Morality and the Law: Corruption, Anthropology and Comparative Society*, Ed. Ashgate, UK, 2004.
  - **Pina Vara**, Rafael de, *Diccionario de derecho*, 31a. Edición; Ed. Porrúa, México, 2003.
  - **Portillo**, Álvaro, “Normas y cauces institucionales de la participación”, en Ziccardi, Alicia, (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias, Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, 2004.
  - **Rojas Soriano**, Raúl, *Formación de Investigadores Educativos. Una propuesta de investigación*, Edit. Plaza y Valdés, México, 1993.

- **Roemer**, Andrés, “Análisis económico de la corrupción”, en Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez, (Coord.), *Poder, derecho y corrupción*, Ed. Siglo XXI, México, 2003.
- **Rose-Ackerman**, Susan, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI de España, 2001.
- **Sandoval**, Irma E., (Coord.), *Corrupción y Transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI Editores, México, 2009.
- **Sandoval**, Irma E., “La Transparencia y el Combate a la Corrupción en un Contexto de Transición a la Democracia”, en Gerardo Ávalos Tenorio (Coord.), *El Estado mexicano: Historia, estructura y actualidad de una forma política en transformación*, UAM, México, 2009.
- **Sandoval**, Irma E., *Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades*, Col. Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México No. 3, InfoDF, México, 2008.
- **Sandoval**, Irma E., “Los retos de la transparencia y el acceso a la información en la lucha contra la corrupción en México”, en Ochoa González, Oscar, (Coord.), *La Reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-Miguel Ángel Porrúa, México, 2008.
- **Sartori**, Giovanni, *Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo*, Tomo 1, Alianza Editorial, España, 1988.
- **Semo**, Enrique, “De la Colonia a la Independencia: la línea imaginaria entre lo público y lo privado”, en Lomnitz, Claudio (Coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- **Suárez-Iñiguez**, Enrique, (Coord.), *Enfoques sobre la democracia*, FCPyS-UNAM, México, 2003.
- **Tejeda**, José Luis, “Ciudadanía, derechos sociales y multiculturalismo”, en García Jurado, Roberto y Flores Rentería, Joel, (Coord.), *La democracia y los ciudadanos*, UAM, México, 2003.

- **Vargas Cullel**, Jorge; Villarreal, Evelyn; Gutiérrez, Miguel, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens, Argentina, 2003.
- **Villanueva**, Ernesto, “Los *whistleblowers* y el Estado de Derecho en México”, en Jonathan Fox, *et. al.* (Coords.), *Derecho a Saber. Balance y perspectivas cívicas*, Fundar, México, 2007.
- **Ziccardi**, Alicia (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias, Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, 2004.

## HEMEROGRAFÍA

- Encuesta nacional del Periódico Reforma, del 2001 al 2006.
- **Guzmán**, Fernando, “Analizan medidas contra la corrupción”, *Gaceta UNAM*, 8 de enero 2007, México.
- **Pick**, Susana y Pérez Gabriela, “Barreras psicológicas y ciudadanía”, *Revista Nexos*, Noviembre 2006, México.
- “Presidente Vicente Fox”, en *Periódico Reforma*, 10 de noviembre de 2002.
- **Sandoval**, Irma E., “¿Cero tolerancia o cero efectividad?”, *Periódico La Jornada*, 24 de diciembre de 2008.
- **Sandoval**, Irma E., “Economía Política del Neoliberalismo: Ideas, Intereses y Reversibilidad”, *Revista Argumentos, Estudios Críticos de la Sociedad*, Número 54 (mayo-agosto), División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, México, 2007.
- **Sandoval**, Irma Eréndira, “Proponen medidas contra la corrupción”, *Periódico El Universal*, 7 de diciembre 2006, México.
- **Sandoval**, Irma Eréndira, “Viejos caprichos en nuevas botellas”, *Revista Proceso*, No. 1573.
- **Suárez-Íñiguez**, Enrique, “La verdadera democracia. Las 21 características indispensables”, en *Estudios Políticos*, núm. 4, Octava Época, Ene-Abr, 2005.

## INFORMES

- *Barómetro de las Américas 2006 y 2008*, de LAPOP.
- *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México*, INCIDE, CEMEFI, ITAM, ICNL, México, 2007.
- *Doing Business México 2007*, Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional.
- *Encuesta Nacional 2007, 2008 y 2009. Gobierno, Sociedad y Política*, Gabinete de Comunicación Estratégica (GCE).
- *Encuesta Nacional de Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI) 2005*.
- *Encuesta Nacional sobre Capital Social en el Medio Urbano (ENCASU) 2006*.
- *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2005 y 2008*.
- *Estudio sobre Corrupción y Actitudes Ciudadanas 2006*, Secretaría de la Función Pública-Gaussc.
- *Governance matters 2008. Indicadores de Gobernabilidad Mundial 1996-2007*, Banco Mundial.
- *Índice Compuesto de Mejores Prácticas de Transparencia 2008*, InfoDF.
- *Índice de Competitividad Global 2007-2008 y 2009-2010*, del Foro Económico Mundial.
- *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007*, de Transparencia Mexicana.
- *Índice de Percepción de la Corrupción 2008 y 2009*, y *Barómetro Global de la Corrupción 2006, 2007 y 2009* de Transparencia Internacional.
- *Latinobarómetro 2001-2008*.
- *Reporte sobre el Sistema Financiero 2007*, Banco de México.
- Solicitud de información IFAI, Folio 0002700248308.
- Solicitud de información InfoDF, Folio 0115000000609.

## LEGISLACIÓN

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Procedimiento Administrativo.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles.
- “Procedimiento para la recepción, registro, atención, seguimiento y resolución de las denuncias de los particulares sobre incumplimientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal por parte de los entes obligados por dicha Ley”, CGDF, 2008.

## PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1449/2/12.pdf>
- [http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues\\_and\\_Options\\_Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues_and_Options_Spanish.pdf)
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047418.pdf>
- <http://www.contraloria.df.gob.mx/prontuario/>
- <http://www.corrupcion.unam.mx>
- <http://www.derechos.org.ve/recursos/lobasico/denuncia.htm>
- <http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup>
- [http://www.filantropia.itam.mx/docs/ENAFI\\_2005.pdf](http://www.filantropia.itam.mx/docs/ENAFI_2005.pdf)
- [http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=110&Itemid=293](http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=110&Itemid=293)
- <http://www.lexjuridica.com>
- <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=41265>
- <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802092>
- <http://www.wordreference.com>

# ANEXOS



Contraloría General del Distrito Federal  
Oficina de Información Pública

**"2008-2010  
Bicentenario de la Independencia y Centenario  
de la Revolución, en la Ciudad de México"**

México D.F. a 05 de Febrero de 2009

CG/OIPCG/011500000609/2009

**C. KATIA LEÓN MONTEERRUBIO  
P R E S E N T E.**

En respuesta a su solicitud de información registrada en el Sistema Electrónico INFOMEX con el número de folio **011500000609**, enviada a esta Oficina de Información Pública (OIP), mediante la cual solicita: *"El total de número de quejas y denuncias recibidas en todas las Delegaciones, así como por cada delegación, el motivo y el tipo de la queja o denuncia, si se resolvió o no y por que, del periodo de enero de 2000 a diciembre de 2008, por la cual el ciudadano levanta la queja o denuncia y contra que dependencia o funcionario se inconformó (solo cargos, no nombres)"* informo a Usted:

Por medio del presente la Dirección General de Contralorías Internas en Delegaciones, entregó a esta oficina la información correspondiente, en los términos siguientes:

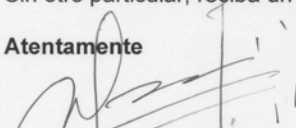
Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 113 del Reglamento Interior de la Administración Pública, se anexa al presente la información solicitada correspondiente a las 16 Contralorías Internas en Delegaciones.

Es importante señalar que del año 2004 y anteriores se les clasificaba como asuntos, pero a partir del año 2005 se denominan quejas y denuncias.

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 51 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

Atentamente

  
**C. María Inés Muñoz Gordillo**  
Responsable de la Oficina de Información Pública  
Contraloría General del Distrito Federal



Avenida Juárez 92, • 5 Piso • Col. Centro • C.P. 06040  
Del. Cuauhtémoc • Tel. 5627 9700 ext. 2030/2140



AÑO	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	DEPENDENCIA O CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO
2000	20	N/A	20	0	ÁLVARO OBREGÓN
2000	25	25	25	0	AZCAPOTZALCO
2000	40	N/A	40	0	BENITO JUÁREZ
2000	120	N/A	120	0	COYOACÁN
2000	75	*N/A	75	0	CUAJIMALPA
2000	78	78	78	0	CUAUHTÉMOC
2000	12	20	32	0	GUSTAVO A. MADERO
2000	91	N/A	91	0	IZTACALCO
2000	71	N/A	71	0	IZTAPALAPA
2000	52	52	52	0	MAGDALENA CONTRERAS
2000	54	N/A	54	0	MIGUEL HIDALGO
2000	17	20	37	0	MILPA ALTA
2000	34	34	34	0	TLAHUAC
2000	84	N/A	84	0	TLAUPAN
2000	147	147	147	0	VENUSTIANO CARRANZA
2000	27	20	47	0	XOCHIMILCO

CLASIFICACION DE LA IRREGULARIDAD	ÁLVARO OBREGÓN		ACAPOTZALCO		BENITO JUÁREZ		COYOACÁN		CUAJIMALPA		GUSTAVO A. MADERO		IZTACALCO		IZTAPALAPA		MAGDALENA CONTRERAS		MILPA ALTA		TLAHUAC		TLAUPAN		VENUSTIANO CARRANZA		XOCHIMILCO		TOTAL
	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	
Abuso de autoridad	8	1	3	12	5	2	2	0	5	2	0	5	12	2	13	4	2	13	4	2	14	1	6	1	6	90			
Deficiencia en servicios	3	0	5	21	10	9	1	5	3	21	11	4	3	21	11	4	1	11	4	1	4	13	1	13	1	112			
Deficiencia en trámites administrativos	4	1	1	0	8	19	4	10	2	0	11	7	2	11	7	5	5	11	7	5	17	3	3	3	92				
Destinación	2	0	6	4	3	13	10	15	15	0	10	1	15	0	1	1	0	1	1	0	5	5	2	2	67				
Extorsión	7	4	7	4	4	0	21	0	4	0	21	0	4	0	1	14	1	14	1	0	9	11	1	1	74				
Falta de aplicación de la normatividad	0	18	18	38	26	13	11	42	8	27	0	9	8	27	0	9	13	37	84	25	37	84	25	25	369				
Maltrato y/o prepotencia	0	2	0	11	12	16	8	1	1	1	4	2	1	4	2	3	5	16	0	3	5	16	0	0	81				
No respeto a la relación laboral	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	3	0	0	0	0	5				
Neopoltismo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1				
Falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0				
Negligencia	3	3	0	30	9	1	5	0	29	0	0	9	29	0	0	9	4	10	0	4	10	0	8	0	111				
Contratar indebidamente a servidor público inhabilitado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Destinar recursos humanos a su cargo para actividades	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0				
TOTAL	20	25	40	120	75	78	32	91	71	52	54	37	84	147	47	1.007													

AÑO	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	DEPENDENCIA O CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO
2001	33	N/A	33	0	ÁLVARO OBREGÓN
2001	88	88	88	0	ACAPOTZALCO
2001	40	N/A	40	0	BENITO JUÁREZ
2001	87	N/A	87	0	COYOACÁN
2001	57	N/A	57	0	CUAJIMALPA
2001	81	81	81	0	CUAUHTÉMOC
2001	35	14	49	0	GUSTAVO A. MADERO
2001	84	84	84	0	IZTACALCO
2001	106	N/A	106	0	IZTAPALAPA
2001	62	62	62	0	MAGDALENA CONTRERAS
2001	55	N/A	55	0	MIGUEL HIDALGO
2001	30	22	52	0	MILPA ALTA
2001	72	22	22	0	TLAHUAC
2001	77	N/A	77	0	TLAQUEPA
2001	95	95	95	0	VENUSTIANO CARRANZA
2001	6	7	13	0	XOCHIMILCO

CLASIFICACION DE LA IRREGULARIDAD	ÁLVARO OBREGÓN		ACAPOTZALCO		BENITO JUÁREZ		COYOACÁN		CUAJIMALPA		GUSTAVO A. MADERO		IZTACALCO		IZTAPALAPA		MAGDALENA CONTRERAS		MIGUEL HIDALGO		MILPA ALTA		TLAHUAC		TLAQUEPA		VENUSTIANO CARRANZA		XOCHIMILCO		TOTAL
	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	
Abuso de autoridad	6	13	8	4	7	28	11	7	22	6	6	11	6	4	13	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	148	
Deficiencia en servicios	7	7	3	16	12	12	1	5	2	4	17	7	8	0	6	2	1	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2	98		
Deficiencia en trámites administrativos	3	10	0	0	3	6	3	3	11	4	18	9	1	9	1	9	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	81		
Desdonesidad	5	8	3	12	3	9	9	9	11	11	11	11	0	2	1	6	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	79		
Extorsión	0	0	0	0	3	8	5	9	0	8	5	9	14	4	0	9	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	61		
Falta de aplicación de la normatividad	10	24	7	16	20	19	7	59	13	23	0	6	11	27	46	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	295		
Maltrato y/o prepotencia	2	7	2	8	5	3	3	4	4	12	5	7	2	7	18	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	92		
No respeto a la relación laboral	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4		
Nepotismo	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2		
Falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3		
Negligencia	0	19	17	31	1	5	5	5	0	41	0	0	9	2	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	138		
Contratar indebidamente a un servidor público inhabilitado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Destinar recursos humanos a su cargo para actividades	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
TOTAL	33	88	40	87	57	81	49	84	106	62	55	52	22	77	95	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	1,001		





Contraloría General del Distrito Federal  
Dirección General de Contralorías Internas en Delegaciones

AÑO	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	DEPENDENCIA O CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO
2002	21	N/A	21	0	ÁLVARO OBREGÓN
2002	48	48	48	0	AZCAPOTZALCO
2002	140	N/A	140	0	BENTO JUÁREZ
2002	56	N/A	56	0	COTACÁN
2002	30	N/A	30	0	CUAJIMALPA
2002	6	6	6	0	CUAUHTÉMOC
2002	48	14	62	0	GUSTAVO A. MADRERO
2002	63	63	63	0	ITZAPALCO
2002	133	N/A	133	0	ITZAPALAPA
2002	43	43	43	0	MAGDALENA CONTRERAS
2002	31	N/A	31	0	MIGUEL HIDALGO
2002	13	18	31	0	MIAPA ALTA
2002	19	19	19	0	TLAHUAC
2002	78	N/A	78	0	TLAUZAN
2002	88	88	88	0	VENUSTIANO CARRANZA
2002	3	1	4	0	XOCHIMILCO

CLASIFICACIÓN DE LA IRREGULARIDAD	DELEGACIONES																TOTAL
	ÁLVARO OBREGÓN	AZCAPOTZALCO	BENTO JUÁREZ	COTACÁN	CUAJIMALPA	CUAUHTÉMOC	GUSTAVO A. MADRERO	ITZAPALCO	ITZAPALAPA	MAGDALENA CONTRERAS	MIAPA ALTA	MIGUEL HIDALGO	TLAHUAC	TLAUZAN	VENUSTIANO CARRANZA	XOCHIMILCO	
Abuso de autoridad	1	7	7	6	7	0	8	15	6	19	6	3	12	10	0	0	318
Deficiencia en servicios	1	2	21	8	3	0	5	5	19	6	6	2	2	9	0	0	101
Deficiencia en trámites administrativos	0	8	4	0	2	0	4	7	5	8	5	0	0	7	2	0	52
Destrozos	1	7	5	9	2	0	8	11	1	1	1	0	6	3	0	0	53
Escisión	1	0	0	0	0	0	5	2	1	1	0	0	2	11	0	0	24
Falta de aplicación de la ley	16	2	38	9	6	4	11	23	7	0	12	11	33	18	1	0	212
Maltrato y/o prepotencia	1	3	13	9	5	0	7	11	2	2	0	2	8	20	0	0	85
No respeto a la relación laboral	0	0	0	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	6
Nepotismo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Negligencia	0	19	52	14	3	1	10	0	72	0	3	0	15	9	1	0	199
Contratar indbidamente a un servidor público inhabilitado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Destinar recursos humanos a su cargo en actividades distintas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>48</b>	<b>140</b>	<b>56</b>	<b>30</b>	<b>6</b>	<b>62</b>	<b>63</b>	<b>133</b>	<b>43</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>78</b>	<b>88</b>	<b>4</b>	<b>853</b>	



Contraloría General del Distrito Federal  
Dirección General de Contralorías Internas en Delegaciones

AÑO	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	DEPENDENCIA O CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO
2003	46	N/A	46	0	ALVARO OBREGÓN
2003	37	37	37	0	ACAPOTZALCO
2003	102	N/A	102	0	BENITO JUÁREZ
2003	110	N/A	110	0	COYOACÁN
2003	19	N/A	19	0	CUAJIMALPA
2003	180	24	204	0	CUAUHTÉMOC
2003	24	13	37	0	GUSTAVO A. MADERO
2003	51	51	51	0	IZTACALCO
2003	105	N/A	105	0	IZTAPALAPA
2003	53	53	53	0	MAGDALENA CONTRERAS
2003	25	N/A	25	0	MIGUEL HIDALGO
2003	14	19	33	0	MILPA ALTA
2003	26	N/A	26	0	TLAHUAC
2003	117	N/A	117	0	TLAPAN
2003	89	89	89	0	VENUSTIANO CARRANZA
2003	9	6	15	0	KOCHIMILCO

CLASIFICACIÓN DE LA IRREGULARIDAD	ALVARO OBREGÓN		ACAPOTZALCO		BENITO JUÁREZ		COYOACÁN		CUAJIMALPA		CUAUHTÉMOC		GUSTAVO A. MADERO		IZTACALCO		IZTAPALAPA		MAGDALENA CONTRERAS		MIGUEL HIDALGO		MILPA ALTA		TLAHUAC		TLAPAN		VENUSTIANO CARRANZA		KOCHIMILCO		TOTAL
Abuso de autoridad	16	7	11	12	6	50	9	6	7	3	11	4	0	10	17	2	171																
Deficiencia en servicios	1	11	5	11	3	20	2	1	5	30	1	2	0	16	14	2	124																
Deficiencia en trámites administrativos	2	0	6	2	0	37	2	9	3	12	11	3	3	3	14	5	109																
Desobediencia	4	7	9	10	7	11	10	12	1	1	4	1	8	6	2	93																	
Excesión	0	0	0	0	0	8	5	2	0	2	1	1	0	3	5	0	27																
Falta de aplicación de la normatividad	6	0	35	6	1	36	4	30	12	6	0	8	7	43	11	3	208																
Maltrato y/o prepotencia	5	4	4	11	1	18	3	3	15	1	0	2	1	18	9	1	96																
No respeto a la relación laboral	0	0	0	0	0	1	0	0	3	3	0	0	0	2	0	0	9																
Nepotismo	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2																
Falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	4																
Negligencia	12	8	32	57	1	23	2	0	48	1	0	11	14	10	13	0	232																
Contratar indebidamente a un servidor público inhabilitado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																
Destinar recursos humanos a su cargo para actividades distintas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																
TOTAL	46	37	102	110	19	204	37	51	105	59	25	33	26	117	89	15	1,075																



Contraloría General del Distrito Federal  
Dirección General de Contralorías Internas en Delegaciones

AÑO	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	DEPENDENCIA O CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO
2003	46	N/A	46	0	ALVARO OBREGÓN
2003	37	N/A	37	0	ACAPOTZALCO
2003	102	N/A	102	0	BENITO JUÁREZ
2003	110	N/A	110	0	COYOACÁN
2003	19	N/A	19	0	CUAJIMALPA
2003	180	24	204	0	CUAUHTÉMOC
2003	24	13	37	0	GUSTAVO A. MADERO
2003	51	51	51	0	IZTACALCO
2003	105	N/A	105	0	IZTAPALAPA
2003	53	53	53	0	MAGDALENA CONTRERAS
2003	25	N/A	25	0	MIGUEL HIDALGO
2003	14	19	33	0	MILPA ALTA
2003	26	N/A	26	0	TLAHUAC
2003	117	N/A	117	0	TLAPAN
2003	89	89	89	0	VENUSTIANO CARRANZA
2003	9	6	15	0	KOCHIMILCO

CLASIFICACIÓN DE LA IRREGULARIDAD	ALVARO OBREGÓN		ACAPOTZALCO		BENITO JUÁREZ		COYOACÁN		CUAJIMALPA		CUAUHTÉMOC		GUSTAVO A. MADERO		IZTACALCO		IZTAPALAPA		MAGDALENA CONTRERAS		MIGUEL HIDALGO		MILPA ALTA		TLAHUAC		TLAPAN		VENUSTIANO CARRANZA		KOCHIMILCO		TOTAL
Abuso de autoridad	16	7	11	12	6	50	9	6	7	3	11	4	0	10	17	2	171																
Deficiencia en servicios	1	11	5	11	3	20	2	1	5	30	1	2	0	16	14	2	124																
Deficiencia en trámites administrativos	2	0	6	2	0	37	2	9	3	12	11	3	3	3	14	5	109																
Desobediencia	4	7	9	10	7	11	10	12	1	1	4	1	8	6	2	93																	
Excesión	0	0	0	0	0	8	5	2	0	2	1	1	0	3	5	0	27																
Falta de aplicación de la normatividad	6	0	35	6	1	36	4	30	12	6	0	8	7	43	11	3	208																
Maltrato y/o prepotencia	5	4	4	11	1	18	3	3	15	1	0	2	1	18	9	1	96																
No respeto a la relación laboral	0	0	0	0	0	1	0	0	3	3	0	0	2	0	0	0	9																
Nepotismo	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2																
Falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	4																
Negligencia	12	8	32	57	1	23	2	0	48	1	0	11	14	10	13	0	232																
Contratar indebidamente a un servidor público inhabilitado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																
Destinar recursos humanos a su cargo para actividades distintas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																
TOTAL	46	37	102	110	19	204	37	51	105	59	25	33	26	117	89	15	1,075																

AÑO	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	DEPENDENCIA O CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO
2004	58	N/A	58	0	ÁLVARO ORREGÓN
2004	67	N/A	67	0	AZCAPOTZALCO
2004	58	N/A	58	0	BENITO JUÁREZ
2004	166	N/A	166	0	COYOACÁN
2004	92	N/A	92	0	CUAJIMALPA
2004	198	22	220	0	CUAUHTÉMOC
2004	36	19	55	0	GUSTAVO A. MADERO
2004	30	30	30	0	IZTACALCO
2004	62	N/A	62	0	IZTAPALAPA
2004	84	84	84	0	MAGDALENA CONTRERAS
2004	62	N/A	62	0	MIGUEL HIDALGO
2004	18	20	38	0	MILPA ALTA
2004	13	N/A	13	0	TLÁHUAC
2004	169	N/A	169	0	TLAUPLAN
2004	122	122	122	0	VENUSTIANO CARRANZA
2004	63	16	81	0	XOCHIMILCO

CLASIFICACIÓN DE LA INREGULARIDAD	ÁLVARO ORREGÓN		ACAPOTZALCO		BENITO JUÁREZ		COYOACÁN		CUAJIMALPA		CUAUHTÉMOC		GUSTAVO A. MADERO		IZTACALCO		IZTAPALAPA		MAGDALENA CONTRERAS		MIGUEL HIDALGO		MILPA ALTA		TLÁHUAC		TLAUIPLAN		VENUSTIANO CARRANZA		XOCHIMILCO		TOTAL
Abuso de autoridad	16	7	1	14	17	86	13	5	12	9	27	10	1	17	30	28	293																
Deficiencia en servicios	2	2	14	24	16	25	6	0	15	35	9	3	1	28	7	21	205																
Deficiencia en trámites administrativos	15	15	1	8	11	25	1	2	7	7	15	1	1	16	23	8	141																
Desobediencia	12	10	5	12	6	9	9	9	10	5	7	3	1	13	10	0	112																
Extorsión	0	0	1	2	3	2	2	2	2	2	3	1	3	1	6	28	28																
Falta de aplicación de la normatividad	2	1	18	31	6	17	7	20	5	16	0	10	4	58	1	7	203																
Maltrato y/o prepotencia	8	3	6	21	15	14	10	7	6	0	3	1	27	18	3	142	142																
No respeto a la relación laboral	1	0	1	1	2	14	3	1	0	5	0	0	0	0	0	0	28																
Neoplatismo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	3																
Falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3																
Negligencia	19	28	10	50	16	28	2	0	4	1	0	6	3	6	32	8	213																
Contratar indebidamente a un servidor público inhabilitado	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2																
Destinar recursos humanos a su cargo para actividades	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2																
TOTAL	58	67	58	166	92	220	54	30	62	84	62	38	13	169	122	81	1,376																



Contraloría General del Distrito Federal  
 Dirección General de Contralorías Internas en Delegaciones

AÑO	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	DEPENDENCIA O CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO
2005	13	26	39	0	ALVARO OBRIGON
2005	82	82	82	0	AZCAPOTZALCO
2005	16	13	29	0	BENITO JUÁREZ
2005	93	13	106	0	COTACÁN
2005	37	37	74	0	CUAJIMALPA
2005	206	29	235	0	CUAUHTEMOC
2005	22	26	48	0	GUSTAVO A. MADERO
2005	65	65	65	0	IZTACALCO
2005	37	14	51	0	IZTAPALAPA
2005	55	55	55	0	MAGDALENA CONTRERAS
2005	21	38	59	0	MIGUEL HIDALGO
2005	7	22	29	0	MILPA ALTA
2005	4	3	7	0	TLAHLUAC
2005	153	42	195	0	TLAUPAN
2005	7	5	12	0	VENUSTIANO CARRANZA
2005	25	45	70	0	XOCHIMILCO

CLASIFICACION DE LA IRRREGULARIDAD	ALVARO OBRIGON		AZCAPOTZALCO		BENITO JUÁREZ		COTACÁN		CUAJIMALPA		CUAUHTEMOC		GUSTAVO A. MADERO		IZTACALCO		IZTAPALAPA		MAGDALENA CONTRERAS		MIGUEL HIDALGO		MILPA ALTA		TLAHLUAC		TLAUPAN		VENUSTIANO CARRANZA		XOCHIMILCO		TOTAL
	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	
Abuso de autoridad	6	9	3	25	5	53	11	7	11	2	26	5	1	25	2	10	201	2	25	2	10	2	25	2	10	2	10	2	10	201			
Deficiencia en servicios	4	4	9	11	6	40	2	2	18	13	4	6	0	38	2	25	180	13	4	6	2	25	2	10	2	10	2	10	180				
Deficiencia en trámites administrativos	1	11	1	5	8	56	2	5	8	7	25	2	0	20	1	4	164	7	25	2	10	2	10	2	10	2	10	1	4	164			
Deshonestidad	3	7	2	9	11	26	10	0	3	1	1	1	0	9	0	3	85	1	1	1	0	3	0	0	9	0	3	1	3	85			
Exoneración	1	1	0	2	2	0	3	2	0	3	0	0	0	1	0	1	22	3	0	3	0	1	0	0	1	0	0	1	1	22			
Falta de aplicación de la normatividad	2	18	11	21	15	16	10	34	4	21	0	5	0	77	1	22	257	4	21	0	5	0	77	1	22	1	22	1	22	257			
Maltrato y/o prepotencia	1	10	1	6	12	22	5	7	3	10	0	2	0	13	1	3	96	10	0	2	0	13	1	3	1	3	1	3	96				
No respeto a la relación laboral	0	1	1	2	0	12	1	0	0	1	0	1	0	4	0	0	23	1	0	1	0	4	0	0	4	0	0	0	0	23			
Nepotismo	0	0	0	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	6	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	6			
Falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	0	21	1	0	0	0	2	0	0	2	0	0	0	0	21			
Negligencia	26	21	1	19	14	9	3	0	0	0	0	0	0	3	0	0	5	0	0	0	0	3	0	0	3	2	2	2	2	5			
Contratar indebidamente a un servidor público inhabilitado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	113	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	113			
Destinar recursos humanos a su cargo para actividades distintas	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1			
TOTAL	39	82	29	106	74	235	48	65	51	55	59	29	7	195	12	70	1,156	55	59	29	7	195	12	70	12	70	12	70	1,156				



Contraloría General del Distrito Federal  
Dirección General de Contralorías Internas en Delegaciones

AÑO	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	DEPENDENCIA O CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO
2006	3	11	14	0	ÁLVARO OBREGÓN
2006	77	77	77	0	AZCAPOTZALCO
2006	6	18	24	0	BENITO JUÁREZ
2006	57	18	75	0	COYOACÁN
2006	20	33	53	0	CUAJIMALPA
2006	69	22	91	0	CUAUHTÉMOC
2006	17	14	31	0	GUSTAVO A. MADERO
2006	87	87	87	0	IZTACALCO
2006	24	14	38	0	IZTAPALAPA
2006	52	52	52	0	MAGDALENA CONTRERAS
2006	17	29	46	0	MIGUEL HIDALGO
2006	9	25	34	0	MIAPA ALTA
2006	7	10	17	0	TLÁHUAC
2006	121	38	159	0	TLALPÁN
2006	8	8	16	0	VENUSTIANO CARRANZA
2006	39	45	84	0	XOCHIMILCO

CLASIFICACIÓN DE LA IRREGULARIDAD	ÁLVARO OBREGÓN		AZCAPOTZALCO		BENITO JUÁREZ		COTACÁN		CUAJIMALPA		CUAUHTÉMOC		GUSTAVO A. MADERO		IZTACALCO		IZTAPALAPA		MAGDALENA CONTRERAS		MIGUEL HIDALGO		MIAPA ALTA		TLÁHUAC		TLALPÁN		VENUSTIANO CARRANZA		XOCHIMILCO		TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30			
Abuso de autoridad	1	9	4	13	5	21	2	8	10	4	8	13	4	20	3	14	139																
Deficiencia en servicios	0	6	6	7	2	3	2	7	5	7	10	3	3	36	1	38	133																
Deficiencia en trámites administrativos	0	7	1	1	1	15	6	22	10	15	16	3	1	3	0	16	117																
Desobediencia	0	6	4	6	12	10	5	12	0	5	7	2	2	13	6	1	79																
Exoneración	0	3	0	4	2	3	4	12	4	4	1	1	1	7	0	3	44																
Falta de aplicación de la normatividad	1	9	5	27	8	16	10	23	3	10	4	4	4	61	1	4	187																
Maltrato y/o prepotencia	0	3	2	4	8	2	0	15	2	8	0	3	0	7	2	6	62																
No respeto a la relación laboral	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3																
Nepotismo	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	6																
Falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6																
Negligencia	12	33	1	10	13	19	1	0	3	0	0	5	7	10	1	2	117																
Contratar indebidamente a un servidor público inhabilitado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																
Destinar recursos humanos a su cargo para actividades distintas	0	0	0	1	1	0	1	0	1	2	0	0	1	0	2	0	0																
TOTAL	14	77	24	75	53	81	31	87	38	52	46	34	17	159	16	84	898																



Contraloría General del Distrito Federal  
Dirección General de Contralorías Internas en Delegaciones

AÑO	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESULTOS	SIN RESOLVER	DEPENDENCIA O CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO
2007	2	20	22	0	ÁLVARO OBREGÓN
2007	93	93	89	4	AZCAPOTZALCO
2007	16	46	54	8	BENITO JUÁREZ
2007	35	52	87	0	COYOACÁN
2007	11	32	42	1	CUAJIMALPA
2007	21	17	36	2	CUAUHTÉMOC
2007	68	61	113	16	GUSTAVO A. MADERO
2007	37	37	37	0	IZTACALCO
2007	12	30	42	0	IZTAPALAPA
2007	53	53	51	2	MAGDALENA CONTRERAS
2007	8	27	35	0	MIGUEL HIDALGO
2007	25	19	43	1	MILPA ALTA
2007	5	14	19	0	TLAJHUAC
2007	49	13	62	0	TLAUPAN
2007	45	22	67	0	VENUSTIANO CARRANZA
2007	54	16	67	3	XOCHIMILCO

CLASIFICACIÓN DE LA IREGULARIDAD	ÁLVARO OBREGÓN		ACAPOTZALCO		BENITO JUÁREZ		COYOACÁN		CUAJIMALPA		CUAUHTÉMOC		GUSTAVO A. MADERO		IZTACALCO		IZTAPALAPA		MAGDALENA CONTRERAS		MIGUEL HIDALGO		MILPA ALTA		TLAJHUAC		TLAUPAN		VENUSTIANO CARRANZA		XOCHIMILCO		TOTAL
	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS			
Abuso de autoridad	3	10	9	18	2	13	2	18	2	13	5	12	5	16	2	6	9	2	2	6	9	2	2	9	2	2	9	5	123				
Deficiencia en servicios		13	5	21			2	0	2	0	13	4	14	17	3	5	3	5	3	11	3	3	11	5	3	11	5	161					
Deficiencia en trámites administrativos	2	8	5	2	2	0	2	0	2	0	6	5	8	7	23	15	2	2	1	7	23	15	2	1	7	2	2	95					
Desobediencia	2	7	3	15	2	5	15	7	5	9	0	7	0	3	2	2	1	2	2	7	2	2	2	2	7	2	4	63					
Excesión		2	2	1	3	0	7	3	0	7	8	1	1	1	2	2	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	4	35					
Falta de aplicación de la normatividad	4	21	31	10	10	12	56	7	0	18	0	18	0	18	0	2	1	2	1	50	15	3	1	50	15	3	240						
Maltrato y/o prepotencia	0	12	2	4	9	0	10	8	3	6	0	7	0	6	0	7	0	7	0	2	7	0	2	7	0	2	7	6	76				
No respeto a la relación laboral	0	1	0	1	1	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	3	0	0	0	3	0	0	3	0	15					
Neopotismo	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3					
Falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos	0	0	0	3	0	0	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Negligencia	11	19	5	9	6	8	6	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	2	9	2	9	2	5	2	5	0	82					
Contratar inadecuadamente a un servidor público inhabilitado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
Destinar recursos humanos a su cargo para actividades distintas	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0					
TOTAL	22	93	62	87	43	38	129	37	42	53	35	44	19	62	67	70	903																



Contraloría General del Distrito Federal  
Dirección General de Contralorías Internas en Delegaciones

AÑO	ASUNTOS	QUEJAS Y DENUNCIAS	RESUELTOS	SIN RESOLVER	DEPENDENCIA O CARGO DEL SERVIDOR PÚBLICO
2008	8	17	17	8	ÁLVARO OBREGÓN
2008	126	126	86	40	AZCAPOTZALCO
2008	24	30	21	33	BENITO JUÁREZ
2008	11	46	35	22	COYOACÁN
2008	21	57	19	59	CUAJIMALPA
2008	20	20	12	28	CUAUHTÉMOC
2008	28	58	19	67	GUSTAVO A. MADRERO
2008	42	42	17	25	IZTACALCO
2008	15	19	17	17	IZTAPALAPA
2008	71	71	36	35	MAGDALENA CONTRERAS
2008	4	25	9	20	MIGUEL HIDALGO
2008	24	23	27	20	MILPA ALTA
2008	12	56	16	52	TLAHUAC
2008	31	53	29	55	TLALPÁN
2008	27	13	35	5	VENUSTIANO CARRANZA
2008	28	25	28	25	XOCHIMILCO

CLASIFICACION DE LA IRREGULARIDAD	ÁLVARO OBREGÓN		ACAPOTZALCO		BENITO JUÁREZ		COYOACÁN		CUAJIMALPA		CUAUHTÉMOC		GUSTAVO A. MADRERO		IZTACALCO		IZTAPALAPA		MAGDALENA CONTRERAS		MIGUEL HIDALGO		MILPA ALTA		TLAHUAC		TLALPÁN		VENUSTIANO CARRANZA		XOCHIMILCO		TOTAL
	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS	ASUNTOS	RESUELTOS			
Abuso de autoridad	2	17	0	0	0	0	4	4	7	9	9	9	7	11	11	3	17	8	9	3	17	8	8	3	9	2	2	2	2	128			
Deficiencia en servicios	1	22	10	10	6	6	3	3	3	1	8	8	9	8	19	2	4	3	3	4	4	4	3	3	12	41	12	41	148				
Deficiencia en trámites administrativos	1	13	3	3	3	3	1	1	3	4	4	2	2	6	10	24	6	6	6	6	6	6	6	6	2	0	2	0	78				
Destonestidad	3	15	3	3	9	9	16	16	4	11	11	4	4	0	2	0	3	5	5	2	2	2	2	2	2	2	1	1	76				
Extorsión	0	0	2	2	0	0	5	5	1	11	11	4	4	1	4	4	2	4	4	2	4	2	4	2	3	3	3	3	42				
Falta de aplicación de la normatividad	3	27	18	18	22	22	31	31	17	26	26	13	13	4	19	0	5	9	9	68	14	3	3	3	68	14	3	3	279				
Maltrato y/o prepotencia	3	13	4	4	3	3	8	8	2	3	7	7	2	6	6	6	2	2	2	2	2	2	2	2	4	4	2	2	67				
No respeto a la relación laboral	1	0	1	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4				
Nepotismo	0	0	2	2	2	2	0	0	1	1	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9			
Falsificación y alteración de documentos oficiales y/o uso de documentos falsos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Negligencia	11	18	0	0	5	5	7	7	1	11	11	0	0	0	0	0	10	24	0	10	24	0	1	1	1	1	1	1	89				
Contratar indebidamente a un servidor público inhabilitado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Destinar recursos humanos a su cargo para actividades distintas	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0				
TOTAL	25	126	54	54	57	57	78	78	40	86	86	42	42	34	71	29	47	68	84	40	53	40	53	40	53	40	53	40	53	934			



## **Cédula de entrevista**

- 1.- ¿La Contraloría General recibe quejas y denuncias sobre todas las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Gobierno de la Ciudad?
- 2.- ¿Cuál es la diferencia entre una queja y una denuncia?
- 3.- ¿Cuáles son las quejas más frecuentes del 2004 a la fecha? (\*\*recordar sobre catálogo de quejas)
- 4.- ¿Cuáles son las denuncias más frecuentes del 2004 a la fecha? (\*\*recordar sobre catálogo o índice)
- 5.- ¿Cuáles son las denuncias más frecuentes de ciudadanos contra servidores públicos (del 2004 a la fecha)?
- 6.- ¿Cuántas de estas denuncias se han presentado ante la Contraloría General del Distrito Federal del 2004 a la fecha?
- 7.- Del total de denuncias recibidas, ¿cuántas tuvieron procedencia y cuántas no?
- 8.- De las que no tuvieron procedencia, ¿se puede saber la razón?
- 9.- ¿Este total de denuncias corresponde sólo a las que la Contraloría General recibe, o incluye todas las denuncias que se interponen en cada dependencia, órgano desconcentrado y entidad paraestatal del Gobierno de la Ciudad?
- 10.- ¿Cada dependencia, órgano desconcentrado y entidad paraestatal del Gobierno de la Ciudad tiene su propio procedimiento para recibir quejas y denuncias, o es el mismo en todos los casos?
- 11.- ¿Cuál es el proceso que sigue una denuncia?
- 12.- ¿Existe un límite legal de tiempo para resolver una denuncia? Si, no, porque
- 13.- ¿Cuál es el objetivo de la denuncia ciudadana?
- 14.- ¿La denuncia ciudadana ha ayudado a combatir o disminuir el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Art. 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos?, ¿o no?

- 15.- De las denuncias por incumplimiento de la Fracc. I, del Art. 47, ¿cuántas han sido procedentes y cuántas han concluido con sanción?
- 16.- De las denuncias por incumplimiento de la Fracc. V, del Art. 47, ¿cuántas han sido procedentes y cuántas han concluido con sanción?
- 17.- De las denuncias por incumplimiento de la Fracc. XIII, del Art. 47, ¿cuántas han sido procedentes y cuántas han concluido con sanción?
- 18.- De las denuncias por incumplimiento de la Fracc. XV, del Art. 47, ¿cuántas han sido procedentes y cuántas han concluido con sanción?
- 19.- De las denuncias por incumplimiento de la Fracc. XVI, del Art. 47, ¿cuántas han sido procedentes y cuántas han concluido con sanción?
- 20.- De las denuncias por incumplimiento de la Fracc. XVII, del Art. 47, ¿cuántas han sido procedentes y cuántas han concluido con sanción?
- 21.- De las denuncias por incumplimiento de la Fracc. XVIII, del Art. 47, ¿cuántas han sido procedentes y cuántas han concluido con sanción?
- 22.- De las denuncias por incumplimiento de la Fracc. XXI, del Art. 47, ¿cuántas han sido procedentes y cuántas han concluido con sanción?