

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**“EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. EL CASO MEXICANO  
EN LA ALTERNANCIA POLÍTICA”.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS**

**PRESENTA:**

**ANAID LIZBETH PÉREZ TEJADA MUNGUÍA**

**ASESOR DE TESIS:**

**DRA. IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS**

**2012**



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.



## **AGRADECIMIENTOS**

### **A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Máxima casa de estudios. Gracias por el espíritu.

### **AL CONCEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT)**

Por su sólido respaldo durante la realización de mis estudios de maestría y por el apoyo recibido para realizar la estancia de investigación en Alemania.

### **AL INTERNATIONALES GRADUIERTENKOLLEG "ZWISCHEN RÄUMEN". COLEGIO INTERNACIONAL DE GRADUADOS.**

Por impulsar mi proyecto de investigación y apoyar la multidisciplinariedad.

### **A LA FREIE UNIVERSITÄT BERLIN**

En particular al Lateinamerikainstitut por la grata experiencia de compartir en sus aulas.

### **A MI MAMÁ**

Pilar de todos mis proyectos personales. Gracias por tu ejemplo de tenacidad y valentía.

### **A MI QUERIDO MICHAEL HASSELBERG**

Fuente de ánimo y promotor de mis objetivos. Tu apoyo, amor y comprensión fueron fundamentales para concluir este proyecto. Danke für alles.

### **A MI AMADA FAMILIA**

Plataforma en la turbulencia, núcleo valioso de entereza, entusiasmo y alegría. Gracias por estar presentes en los capítulos más emotivos de mi vida.

### **EN MEMORIA AL DR. JUAN MANUEL PÉREZ TEJADA MUNGUÍA**

Te dedico este esfuerzo personal en señal que continuaremos de pie y hacia adelante esperando estés orgulloso de nosotros donde te encuentres. Tu ejemplo seguirá motivándonos por siempre a ser mejores.

#### **A MIS TUTORES**

Dra. Irma Sandoval Ballesteros y Dra. Marianne Braig, cotutora en el Lateinamerikainstitut. Por conducir por buena ruta este trabajo de investigación.

#### **A LOS MIEMBROS DEL JURADO**

Sus valiosas observaciones sin duda enriquecieron este trabajo. Gracias por su orientación.

#### **A LOS DOCTORES**

Carlos Alba, Silvia Inclán y Rosalba Casas por su magnífica orientación durante la presentación del proyecto en el Summer School del Internationales Graduiertenkolleg.

#### **A PEDRO DÍAZ DE LA VEGA GARCÍA**

Estimado Sociólogo. Tu motivación y apoyo han sido significativos para mi desarrollo académico y profesional.



## CONTENIDO

Introducción .....	- 1 -
Organización del trabajo .....	- 18 -
Capítulo I.- El combate a la corrupción desde las políticas públicas.....	- 28 -
I.I La corrupción como problema público.....	- 28 -
I.I.I La problematización de la corrupción: revolución de paradigmas teóricos y democráticos.....	- 28 -
I.I.II El factor político como elemento transversal en las iniciativas anticorrupción desde los gobiernos.....	- 31 -
I.I.III La concepción problemática de la corrupción administrativa y el redimensionamiento del Estado. Primer coyuntura.....	- 33 -
I.I.IV La concepción problemática de la corrupción administrativa y la gobernabilidad democrática ..	- 35 -
I.I.V La concepción problemática de la corrupción administrativa y la nueva gestión pública .....	- 37 -
I.II Aproximación al estudio de las políticas públicas .....	- 38 -
I.II.I La articulación de la política con las políticas públicas. Primer variable.....	- 39 -
I.II.II Las políticas públicas y sus contextos. Segunda variable. ....	- 40 -
I.II.III Las políticas públicas y los marcos de referencia. Tercer variable.....	- 41 -
I.II.IV Las políticas públicas y los actores. Cuarta variable. ....	- 42 -
I.II.V La clasificación de las políticas públicas .....	- 43 -
I.III Los enfoques y tipos de análisis para examinar el problema de la corrupción.....	- 44 -
I.III.I Enfoques para el estudio de la corrupción.....	- 44 -
I.III.II Corrupción administrativa.....	- 46 -
I.III.III Las perspectivas de los enfoques para el análisis de la corrupción .....	- 49 -
I.III.IV El enfoque funcional .....	- 51 -
I.III.V La lectura económica de la corrupción .....	- 54 -
I.III.VI La economía política .....	- 56 -
I.III.VII La lectura jurídica de la corrupción.....	- 58 -
I.III.VIII El enfoque ético-moralista.....	- 59 -
I.III.IV Enfoque sociocultural.....	- 60 -

I.III.X La perspectiva del desarrollo económico.....	- 63 -
I.III.XI Los niveles de la corrupción. ....	- 63 -

Capitulo II. Los antecedentes del combate a la corrupción desde los gobiernos del sistema de partido hegemónico..... - 69 -

II.I Antecedentes del combate a la corrupción desde los gobiernos en el sistema de partido hegemónico..... - 69 -

II.I.I El discurso anticorrupción en contextos de cambio político y crisis económica ..... - 69 -

II.I.II La *renovación moral*, la modernización administrativa y las reformas estructurales en un contexto de crisis de confianza ciudadana..... - 70 -

II.I.III La *renovación moral* como política Top-Down y estrategia complementaria de los ajustes de las reformas neoliberales ..... - 74 -

II.II Discontinuidad de la política anticorrupción en las agendas gubernamentales de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo..... - 75 -

II.II.I La visibilidad de casos de corrupción durante el gobierno de Zedillo; ¿resultados del cambio en las dinámicas democráticas o reflejo del cambio en la dinámica de las élites políticas? ..... - 79 -

Capitulo III. El combate a la corrupción desde las políticas públicas durante la administración de Vicente Fox Quezada..... - 84 -

III.I Alternancia sin ruptura..... - 84 -

III.I.I ¿Transición democrática o Alternancia política? ..... - 84 -

III.I.II Las reformas electorales y la apertura controlada..... - 86 -

III.II El cambio como discurso y el combate a la corrupción en la campaña de Vicente Fox ..... - 88 -

III.II.I Alternancia política y las expectativas de un nuevo capítulo en el combate a la corrupción - 88 -

III.II.II El discurso “del cambio” y la política administrativa ..... - 90 -

III.II.III Las estrategias para el posicionamiento y el discurso “del cambio”. ..... - 92 -

III.II.IV El marketing y la plataforma electoral en la campaña de Vicente Fox ..... - 93 -

III.III La hechura de las políticas públicas en el contexto de la alternancia política mexicana..... - 95 -

III.III.I El estudio de la hechura de las políticas públicas vs la noción de la caja negra. .... - 95 -

III.III.II La hechura de las políticas públicas en contextos de democracia imperfecta o centrífuga - 95 -



III.III.III La influencia del grupo de Guanajuato en la hechura de las políticas administrativas del gobierno de Vicente Fox.....	- 98 -
III.VI La influencia de la revolución global de la gestión pública .....	- 99 -
III.VI.I El gerente público y el control político. ....	- 101 -
III.VI.II El ciudadano como cliente y el principio de calidad .....	- 102 -
III.VI.III El modelo gerencial como paradigma y el gobierno de la alternancia. ....	- 103 -
III.V El combate a la corrupción durante la administración de Vicente Fox .....	- 103 -
III.V.I Bases del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo PNCCFTDA. ....	- 103 -
III.V.II Estrategias y líneas de acción del PNCCFTDA. ....	- 106 -
III.VI Balance .....	- 112 -
III.VI.I Alternancia política, ¿coyuntura positiva para el combate a la corrupción?.....	- 118 -
Capitulo IV.- El combate a la corrupción desde las políticas públicas durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa .....	- 125 -
IV.I Las elecciones presidenciales de 2006.....	- 125 -
IV.I.I Campañas electorales: comunicación política, el discurso anticorrupción y la política de la confianza. ....	- 125 -
IV.I.II Los conflictos post-electorales.....	- 128 -
IV.II El combate a la corrupción en la agenda gubernamental de Felipe Calderón .....	- 130 -
IV.III El combate a la corrupción durante la administración de Felipe Calderón .....	- 132 -
IV.III.I La actuación de la Secretaría de la Función Pública .....	- 132 -
IV.III.II Estrategias y líneas de acción del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC (2008-2012) .....	- 138 -
IV.IV Balance.....	- 142 -
IV.IV.I El combate a la corrupción y el combate a la delincuencia organizada .....	- 150 -
Conclusiones.....	- 155 -

## Bibliografía

### Anexos

Anexo I. Recuperaciones contra costos derivados de las acciones de auditorías de las contralorías y de la SFP. 2000-2011.

Anexo II. Auditorías practicadas. 2000-2011.

Anexo III. Servidores públicos sancionados. 2000-2011.

Anexo IV. Índice de gobernabilidad democrática. Indicador: Control de la corrupción en México. Banco Mundial.

Anexo V. Índice de percepción de la corrupción.

Anexo VI. Sanciones administrativas impuestas durante la administración de Vicente Fox.

Anexo VII. Sanciones administrativas por incidencia en el ámbito Federal.

Anexo VIII. Auditorías gubernamentales practicadas.

Anexo IX. Recuperaciones y costos derivados de las acciones de auditoría de las contralorías y de la SFP en la APF.

Anexo VI. Sanciones administrativas impuestas durante la administración de Felipe Calderón.

Anexo XI. Sanciones administrativas por incidencia en el ámbito Federal.

Anexo XII. Auditorías gubernamentales practicadas.

Anexo XIII. Recuperaciones y costos derivados de las acciones de auditoría de las contralorías y de la SFP en la APF.

Anexo XIV. Reformas en materia de transparencia, acceso a la información y corrupción 2000-2011.

Anexo XV. Convergencias del PNRCTC y las Convenciones Internacionales Anticorrupción ratificadas por México

Anexo XVI. Clasificación de líneas de acción del (PNCCFTDA).

Anexo XVII. Clasificación de líneas de acción del (PNRCTCC).

## INTRODUCCIÓN

La corrupción administrativa —referida a grandes rasgos, a aquella donde se involucra un servidor público—, trae consigo consecuencias realmente graves en la vida pública de una sociedad: degrada la legitimidad de los gobiernos, se convierte en un factor de disolución de las capacidades de gestión y dirección del Estado y dificulta la gobernabilidad democrática de las sociedades pues es a través de la Administración Pública, que los gobiernos construyen las interfaces necesarias para gobernar, poniendo en movimiento sus recursos para la gestión de los problemas públicos y para el funcionamiento en general del Estado.

La corrupción en las estructuras y organizaciones gubernamentales es particularmente grave, en gran medida, porque sus expresiones superan los límites de un acto aislado limitado al soborno de ventanilla o *speed payment*<sup>1</sup> para negociar el grado de aplicación de la norma en la realización de trámites administrativos cotidianos, y porque los actores que participan en ella no son únicamente ciudadanos comunes o servidores públicos de la base de la jerarquía burocrática que buscan dirigir los derechos de propiedad del Estado hacia sus personas como compensación informal de sus bajas remuneraciones.

La corrupción en la organización administrativa del gobierno no es un fenómeno homogéneo; sus expresiones pueden alcanzar diversos niveles de nocividad que se incrementan significativamente cuando participan en ella funcionarios públicos en puestos clave o cuando ésta se presenta en espacios institucionalizados encargados de la fiscalización de los recursos

---

<sup>1</sup>Rose-Ackerman, Susan. “Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas” en: Sandoval, Irma (coord.), *Corrupción y transparencia, debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 2009, pp. 26.

públicos, de la impartición de justicia o que son de amplia trascendencia para la vida pública de una sociedad<sup>2</sup>.

Las problemáticas asociadas a la corrupción administrativa no se agotan en el costo económico que representa para los ciudadanos el pago de sobornos; la expansión de la corrupción, sobre todo la de alta nocividad: incrementa las capacidades de la delincuencia organizada, infiltra intereses ilegítimos en los procesos de toma de decisiones, negocia la impartición de justicia, promueve la impunidad, protege grupos e intereses del narcotráfico, degrada el estado de derecho, debilita y fracciona el funcionamiento de las instituciones, genera inestabilidad política, otorga concesiones para el funcionamiento de negocios que operan al margen de la ley con recursos de dudosa procedencia, transfiere capacidades y recursos cuantiosos del gobierno a actores y grupos de poder, financia fraudes electorales y campañas políticas con recursos públicos, atenta contra el éxito de las políticas públicas en cualquier materia e incluso genera la captura del Estado; esto sólo por citar algunas expresiones que poco se relacionan con el soborno menor o de baja escala.

La corrupción administrativa atrajo la atención de los gobiernos democráticos con mayor énfasis a partir de la década de los ochenta; el presente análisis identifica al menos tres coyunturas que promovieron la problematización de la corrupción y auspiciaron su incorporación a las agendas gubernamentales impulsando la formulación de políticas públicas concretas para su prevención, control y sanción. Dichas coyunturas son: 1) el redimensionamiento del Estado, 2) la reforma administrativa y 3) el surgimiento del paradigma de la gobernabilidad democrática que, junto el abandono de la corriente funcionalista de la corrupción y el desarrollo de la corruptología, impulsaron las iniciativas gubernamentales orientadas al combate a la corrupción en un marco de creciente interés de la sociedad en la fiscalización de los recursos públicos y del desempeño de sus gobiernos.

---

<sup>2</sup> Olivera Prado, Mario. *Cómo combatir y prevenir la corrupción. Formulación de políticas públicas y Planes Nacionales Anticorrupción*. Instituto Nacional de Estudios Anticorrupción, Perú, 2006.

Este estudio sostiene que el factor político es un elemento transversal al acontecimiento de las tres coyunturas expuestas que promueve, tanto el reconocimiento gubernamental del problema público como su interés por anunciar desde diversos discursos políticos su combate. El factor político como elemento central del análisis da cuenta, con independencia a la sintonía de modelos tendencias o paradigmas, que las iniciativas de combate a la corrupción promovidas por el actor gubernamental guardan de fondo un determinado interés político vinculado a la legitimación y conservación del poder en un contexto democrático y cambiante que modifica las condiciones necesarias para gobernar.

Lomnitz<sup>3</sup> señala que la implementación de dispositivos anticorrupción tiende a fomentar la estabilidad política al generar cierto ambiente “reformista” o “revolucionario” que sirve para condenar a un grupo dominante o un *status quo*, por ello no es casual que el protagonismo del discurso anticorrupción incremente en momentos de cambio político o crisis o bien, que éste sea utilizado como mecanismo orientado a incrementar la confianza ciudadana en determinados momentos históricos o coyunturales.

En el anterior panorama, diversos ejercicios de combate a la corrupción desde las políticas públicas se han implementado con efectividad variable y pesos específicos en diversas latitudes, sin embargo, es de interés específico del presente estudio analizar el caso mexicano; concretamente el diseño de las políticas anticorrupción implementadas por los gobiernos de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), ambas administraciones desarrolladas en el marco de la alternancia política en México.

En el caso mexicano, la alternancia política del año 2000 dio inicio a la coyuntura que promovió el combate a la corrupción desde las políticas públicas. La alternancia; producto del

---

<sup>3</sup> Lomnitz, Claudio. Vicios públicos, virtudes privadas. México, Miguel Ángel Porrúa: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2000.

agotamiento del sistema de partido hegemónico bajo el auspicio de una *apertura gradual y sin ruptura*<sup>4</sup> estructurada por la *vía institucional de las reformas políticas y electorales*<sup>5</sup>; generó altas expectativas para el inicio de un nuevo capítulo de combate a la corrupción. Dichas expectativas fueron resultado, tanto del cambio de partido en el poder como de los mensajes que transmitió el marketing político de la campaña presidencial de Vicente Fox.

La comunicación política en la campaña de Vicente Fox estructurada en el autodenominado discurso “del cambio” y en las promesas para emprender una “lucha sin cuartel a la corrupción”, logró un rápido posicionamiento en el electorado a través de la estrategia que su equipo de asesores denominó “proyecto milenio”<sup>6</sup>. Esta estrategia, diseñada con conocimiento de las expectativas de cambio que generaba el contexto político, se considera la fuente de origen del discurso anticorrupción que caracterizó la campaña de Vicente Fox, misma que se orientó en todo momento a promover una imagen del candidato como la antítesis al régimen y al “estilo” de gobierno del PRI a cuyo anquilosamiento en el poder atribuía la expansión de la corrupción y los problemas sociales y económicos del país.

Es así que la corrupción, desde la campaña de Vicente Fox, fue expuesta como un fenómeno generado por las prácticas de la clase política durante el sistema de partido hegemónico mismas que la plataforma política del candidato se comprometía a combatir anunciando la llegada de un “nuevo capítulo anticorrupción” que iniciaría al “sacar al PRI de Los Pinos” lo que promovió, entre otras cosas, el vínculo entre la alternancia política y las expectativas ciudadanas de combate a la corrupción desde el nuevo gobierno. La estrategia que incorporó al discurso el

---

<sup>4</sup>Merino, Mauricio. *La Transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. FCE, México, 2003, p. 17.

<sup>5</sup>Bolívar Meza, Rosendo. *La construcción de la alternancia política en México*. IPN, México, 2003 p. 127.

<sup>6</sup>Bucio, Marcos y Gutiérrez, Jaime. *Dos visiones para el triunfo. Diferencias estratégicas en dos campañas electorales: Vicente Fox y Francisco Labastida*. Porrúa, México, 2005.

combate a la corrupción durante la campaña política de Vicente Fox, se orientó a crear “credenciales reformistas”<sup>7</sup> en torno al candidato.

Con la alternancia política como coyuntura, se implementó por vez primera en México una política pública de combate a la corrupción a través de la puesta en marcha del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA). Pese a que los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional también emprendieron algunas iniciativas anti corrupción que proyectaron el reconocimiento del actor gubernamental de la existencia de un problema público, éstas se implementaron de manera aislada sin que lograran consolidarse como políticas públicas, tal fue el caso de la denominada “Renovación Moral” impulsada por la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).

No obstante los estrechos límites y alcances tanto del diseño como de la implementación de la política de combate a la corrupción promovida por el gobierno de Vicente Fox, es de señalar que para muchos resultó novedosa, “en el sentido de que asumía el problema como responsabilidad del gobierno federal, comprometía por primera vez a todas las dependencias federales en la lucha contra la corrupción y estipulaba a la Secretaría de la Función Pública como *cabeza de sector* en el combate a la corrupción”<sup>8</sup>. En efecto, las primeras acciones del gobierno de la alternancia en materia anticorrupción parecían llevar un sentido claro, al menos por el hecho de llevarlas a cabo.

La iniciativa de combatir la corrupción mediante la implementación de una política pública, en términos generales puede ser considerada un acierto de la administración de Vicente Fox al

---

<sup>7</sup> Término utilizado por Lomnitz, op. cit.

<sup>8</sup> Jiménez Trejo, Luis Alberto. El diseño de la política anti-corrupción del gobierno federal de México, 2000-2006" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, Nº 99, 2008. Consultado el 17 de Marzo de 2011, Obtenido de: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/lajt5.htm>.

menos por dos razones: porque su puesta en marcha representa el reconocimiento un problema público en el que el gobierno debe intervenir, y porque la tendencia global democrática orientada a los principios de gobernabilidad define como una ruta deseable “orientar los planes de conducción y dirección de los gobiernos al diseño e implementación de políticas públicas”<sup>9</sup>. Sin embargo, es un hecho que las acciones implementadas en la materia estuvieron muy lejos de cubrir las expectativas ciudadanas y cumplir con las promesas anunciadas por el candidato.

El diseño de la política de combate a la corrupción implementada en la administración de Vicente Fox, no estuvo exento de errores y omisiones pese a que fue formulada en un contexto político permeado de la legitimidad necesaria para redimensionar el combate a la corrupción en México y conducirlo al ámbito institucional de manera decidida. En efecto, la coyuntura política del momento era inédita y representaba potenciales oportunidades para poner en marcha el “nuevo capítulo anticorrupción” anunciado en campaña, sin embargo, el primer gobierno de la alternancia encabezó un combate a la corrupción caracterizado por los claroscuros que proyectó la falta de voluntad política para enfrentar decididamente la corrupción en las altas esferas políticas y burocráticas a través de una estrategia innovadora que promoviera la fiscalización de los centros de poder.

El diseño del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) se orientó durante el ejercicio de gobierno de Vicente Fox Quezada al campo de la prevención de la corrupción de baja escala<sup>10</sup> en detrimento de la

---

<sup>9</sup>Uvalle-Berrones, Ricardo. “Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar” *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, enero-abril, 20011, pp. 37-68.

<sup>10</sup> La corrupción de baja escala la define Rose-Ackerman *op.cit.*, como un tipo de *soborno oportunista*, es decir de bajo nivel que se presenta comúnmente en la realización de los trámites administrativos comunes en los cuales se negocia el grado de aplicación de la norma mediante sobornos de ventanilla relacionados con los costos de transacción. En este tipo de soborno se reconoce un interés tanto del servidor público como del regulado para esquivar las normas. Tanto para Rose-Ackerman como para otros autores como Sandoval este caso de corrupción es el menos problemático pues se considera un *speed payment* en contraste con la corrupción que Olivera *op.cit.*, define como de *alta nocividad social*.



sanción de los actos de corrupción en los niveles más altos de la jerarquía burocrática<sup>11</sup> favoreciendo la permanencia del incentivo que representa la impunidad para la expansión de la corrupción.

Durante el primer gobierno de la alternancia en México, no se “atraparon a los peces gordos” como se anunció en campaña, la voluntad política de Vicente Fox para combatir la corrupción en las altas esferas burocráticas y políticas fue cuestionada sobre todo cuando salieron a la luz pública algunos casos de corrupción como el de los hermanos Bribiesca<sup>12</sup>, los manejos financieros de la fundación “Vamos México” y sus “donativos”<sup>13</sup>, el famoso “toallagate”<sup>14</sup>, el escándalo de “los amigos de Fox”<sup>15</sup>, la controvertida fuga del “Chapo” Guzmán; casos que agudizaron las rupturas e incrementaron las dudas sobre la personalidad moral del “gobierno del cambio” y su compromiso anticorrupción.

La voluntad política de Vicente Fox para combatir la corrupción a luz de los anteriores acontecimientos, progresivamente fue siendo cuestionada; la “lucha sin cuartel” que anunció en campaña imponía un reto al diseño de una política pública integral orientada a abatir tanto los incentivos que promueven la expansión de la corrupción como sus expresiones más nocivas sin embargo, el diseño del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la

---

<sup>11</sup> Siguiendo a Olivera *op.cit.*, este tipo de corrupción se considera de alta nocividad social primero, por que en ella se involucran funcionarios públicos en puestos clave, y segundo; porque es cometida en los *espacios institucionalizados* encargados de la fiscalización, administración de justicia y otras esferas de trascendencia pública.

<sup>12</sup> Hijos de Martha Sahagún de Fox a quienes se les acusaba de tráfico de influencias por consolidar negocios en los que presuntamente, a través de funcionarios públicos, favorecían sus empresas con créditos, adjudicaciones irregulares etc. Pese a la investigación realizada por una Comisión del Congreso, Vicente Fox decidió emprender ninguna acción para deslindar responsabilidades bajo el argumento de que la investigación estaba “contaminada” por la influencia de los partidos políticos.

<sup>13</sup> La fundación Vamos México dirigida por Martha Sahagún de Fox, fue objeto de diversas polémicas por presuntos malos manejos financieros al cuestionársele el origen y destino de los “donativos” que recibía la fundación.

<sup>14</sup> Así se denominó al escándalo que dejaba ver los gastos excesivos para remodelar las cabañas de Los Pinos recientemente ocupadas por Vicente Fox. Dentro de los gastos considerados fuera de toda lógica de austeridad se encuentra la compra artículos suntuosos como toallas de baño de más de 400 dorales cada una.

<sup>15</sup> Asociación civil dirigida por dirigida por Lino Korrodi acusada de supuestas irregularidades en el financiamiento de la campaña de Vicente Fox Quezada por superar montos máximos recibidos y por las presuntas aportaciones ilícitas realizadas desde el extranjero.

Transparencia y Desarrollo Administrativo proyectó límites demasiado cortos orientados a actuar sobre los problemas más inmediatos y superficiales.

El diseño de la política pública implementada en el gobierno de Vicente Fox Quezada, no logró diferenciar las dos grandes esferas de la corrupción, la definición homogénea del fenómeno sobre la cual se estructura el programa impidió de entrada la formulación de estrategias diferenciadas para abatir la corrupción de alta nocividad. Las líneas de acción previstas por la política se concentraron en el combate de la corrupción de ventanilla y en las estrategias de carácter preventivo-educativo (*Ver anexo XVI*) asociadas al enfoque que este análisis presume orientó el diseño de la política.

En efecto, una lectura acotada del enfoque sociocultural se considera la base de la arquitectura de la política pública que asoció, sin mayor problematización, la expansión de la corrupción a la cultura perdiendo de vista los principales incentivos que la promueven. La adopción poco problematizada del enfoque sociocultural pareciera ser parte de un intento por desvincular la corrupción del servicio público y de la clase política para aproximarla a una categoría común como la cultura. Si bien es cierto que la corrupción no es un fenómeno exclusivo o inherente al sector público y que ésta se encuentra presente y es potencial en el sector privado y en los ciudadanos comunes; también lo es que el diagnóstico de la existencia de una “cultura de la corrupción” presente en la sociedad mexicana es a toda luz un punto de partida equivocado para una política pública que intenta resolver un problema tan complejo.

Este análisis considera que el enfoque preventivo que caracterizó el diseño del programa de combate a la corrupción del periodo, no fue correctamente complementado con estrategias correctivas (*Ver anexo XVI*). En detrimento de la sanción, el denominado por el gobierno de Vicente Fox como *Nuevo enfoque de combate a la corrupción*, no actuó sobre la base del incentivo de la impunidad como fuente potencial de la reproducción y expansión de la

corrupción. Por otro lado, la orientación desregulatoria del programa como línea de acción para disminuir los costos de transacción, si bien responde a una corriente que se considera adecuada para el control de la corrupción, ésta en el diseño del programa se concentró en abatir el soborno de ventanilla.

La estrategia anticorrupción de Vicente Fox, aunque protagónica al inicio del periodo, no logró reducir significativamente los niveles de corrupción en el país según los indicadores nacionales e internacionales más reconocidos que intentan medir tanto el control como la percepción de la corrupción (*Ver anexo IV y V*); dichos indicadores mantuvieron su tendencia prácticamente sin cambios significativos antes y después de la implementación de la política pública. La autonomía de los Órganos Fiscalizadores no fue otorgada, ni siquiera seriamente debatida a pesar del conocimiento de que ésta puede actuar como un freno potencial a la corrupción; el proceso de formulación de la política pública continuó su tendencia a la *baja pluralidad*<sup>16</sup> y a las *coaliciones promotoras endógenas* al partido en el poder por lo cual se puede observar que el combate a la corrupción durante la administración del primer gobierno de la alternancia, no llegó al puerto que el discurso “del cambio” presentó como meta a la ciudadanía y representó un efecto casi cosmético que sólo abordó algunos de los síntomas pero difícilmente atacó decididamente las causas profundas de la corrupción.

Es de reconocer que existieron avances en el periodo (*Ver anexo VIX*). Dentro de las reformas acertadas de la administración de Vicente Fox Quezada se encuentra sin duda el Servicio Profesional de Carrera<sup>17</sup>, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTyAIPG)<sup>18</sup>, la firma del Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate

---

<sup>16</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. “Usos y Costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en *Gestión y política pública*. vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 189-229

<sup>17</sup> Servicio Profesional de Carrera (SPC). Publicado el 10 de abril de 2003 a través de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

<sup>18</sup> Publicada en junio de 2002 así como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental

a la Corrupción (ANTCC) en 2001 y la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción CITCC en ese mismo año.

El presente estudio reconoce los avances anteriores, iniciando por el hecho de diseñar y posteriormente implementar una política pública en materia de combate a la corrupción, sin embargo, considera que el desempeño de la administración en la materia fue pendular pese a que se desarrolló en el marco de una coyuntura política favorable patrocinada por el respaldo y la aceptación ciudadana, y por el incremento del ánimo democrático y de cambio político; elementos que pudieron potenciar los alcances del combate a la corrupción.

En la recta final de la administración de Vicente Fox, toma lugar el proceso electoral de 2006. Éste fue protagonista de la discontinuidad del discurso anticorrupción de los candidatos; las plataformas electorales de las diversas fracciones partidistas no proyectaron grandes propuestas en la materia, en contraste, compartían en mayor o menor medida una estrategia tendiente al desprestigio de los rivales lo cual terminó por restarle valor democrático al proceso.

Los resultados oficiales de las elecciones del 2 de julio de 2006 favorecieron a Felipe Calderón Hinojosa quien enfrentó diversos conflictos postelectorales que colocaron un reto mayúsculo a su gobierno por lo que se denomina como condiciones de *legitimidad acotada* derivadas del largo proceso de impugnaciones y acusaciones de fraude encabezados por Andrés Manuel López Obrador, cuya distancia menor al punto porcentual de Calderón Hinojosa, originó diversos movimientos de inconformidad ante los resultados emitidos por el Tribunal Electoral. De esta manera, Felipe Calderón toma posesión en condiciones diametralmente opuestas a las de su antecesor, Vicente Fox quien contó con el conocido como “bono democrático” que dotaba a su gobierno de una mayor aceptación social, cuando menos al inicio de su gestión.

Desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, el combate a la corrupción en la agenda gubernamental se mantuvo con un bajo perfil. La Secretaría de la Función Pública (SFP), desde la toma de protesta de Calderón y hasta Diciembre de 2008 cuando se publica el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC), operó desarticuladamente por la ausencia de una política pública que focalizara sus acciones hacia algún objetivo previsto por la administración.

Pese a que el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC, fue anunciado desde el gobierno una "estrategia transformadora"<sup>19</sup>, sus acciones continúan teniendo un carácter conservador ante la magnitud del reto que enfrentan. Los pilares de la política actual son prácticamente los mismos de la política antecedente: la estrategia preventiva y educativa con dos variaciones menores, el interés por promover la denuncia interna y la prioridad en las dependencias relacionadas con la seguridad pública (*Ver anexo XVII*). La implementación del programa no ha traído consigo mayores reformas anticorrupción (*Ver anexo XIV*), cambios sustantivos en la percepción que de ella tienen los ciudadanos, ni mejores evaluaciones del desempeño del gobierno en su combate (*Ver anexo IV y V*).

La administración de Felipe Calderón no ha estado exenta de casos de corrupción que se han hecho públicos y que se recubren de altas dosis de nocividad involucrando a altos funcionarios e integrantes de la clase política como el caso de los presuntos sobornos pagados por Wal-Mart para obtener permisos de construcción favorables en el país<sup>20</sup>, las modificaciones al presupuesto para construir el monumento de la "Estela de luz"<sup>21</sup>, irregularidades en contratos

---

<sup>19</sup>Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC (2008-2012) en Diario Oficial de la Federación del jueves 11 de diciembre de 2008.

<sup>20</sup> Este caso expone el presunto vínculo entre sobornos pagados a autoridades mexicanas y la expansión de Wal-Mart en el país a quien se ha beneficiado con más de 200 permisos y autorizaciones para la construcción de tiendas durante la actual administración.

<sup>21</sup> Este proyecto a cargo de la empresa Triple I Servicios S.A. de C.V. pasó de un estimado de 339.2 millones de pesos a 920 millones.

de PEMEX presuntamente otorgados a empresas de familiares directos de altos funcionarios<sup>22</sup>, presuntos despilfarros, malos manejos y opacidad en los recursos destinados al festejo del Bicentenario<sup>23</sup>, entre otros. En contraste la visibilidad de la mayor parte de estos casos, no ha sido originada por la fiscalización de los Órganos diseñados para ese fin<sup>24</sup>, quienes incluso han sido señalados como *omisos en la aplicación de sanciones*<sup>25</sup> al tiempo que le son cuestionadas sus intervenciones en materia de auditoría.

La política de combate a la corrupción de la administración de Felipe Calderón, encuentra como se mencionó anteriormente, una amplia correspondencia con la estrategia implementada por Vicente Fox en el sentido de mantener un enfoque primordialmente preventivo que ha impactado, desde el punto de vista de este trabajo, negativamente la labor fiscalizadora de la SFP toda vez que dicha línea preventiva continúa sin ser complementada con una estrategia punitiva adecuada para enfrentar la impunidad por un lado y por otro desincentivar la corrupción; el programa actual tampoco refleja voluntad política para diferenciar las distintas nocividades que engloban los actos de corrupción por lo cual, las líneas de acción se mantienen ubicadas en la prevención del soborno menor.

Es incuestionable el rol de la prevención en las políticas anticorrupción, sin embargo, en el caso del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012), ésta estrategia se ha mantenido desproporcionada en el cuerpo de la política, traduciéndose equivocadamente en decisiones como la reducción programada del número de

---

<sup>22</sup> En este caso se expone a PEMEX otorgando contratos presuntamente al marco de la ley a empresas de la familia de Juan Camilo Mouriño.

<sup>23</sup> En este caso se vincula a la empresa Instantia Producciones con supuestos malos manejos financieros.

<sup>24</sup> El caso Wal-Mart, fue expuesto a la luz pública por el diario New York Times y no por la SFP que a raíz de la publicación abrió una investigación al respecto.

<sup>25</sup> El octavo informe de actividades del Instituto Federal de Acceso a la Información IFAI advierte que "La SFP ha sido omisa al no sancionar a las dependencias o a los funcionarios que no cumplen con las obligaciones de la Ley de Transparencia", pues de las 50 denuncias enviadas a la dependencia, ésta únicamente resolvió 29 de las cuales 27 no fueron sancionadas. Nota de Gómez, Leslie. "Acusa a SFP de omisión". [versión electrónica], en *Reforma*, 17 de agosto de 2011, consultada en: <http://gruporeforma.com>

auditorías<sup>26</sup> ejecutadas por los Órganos fiscalizadores (*Ver anexo II*) sin que esta reducción sea necesariamente proporcional al costo de la fiscalización o a los presupuestos destinados a la SFP (*Ver anexo XIII*). La reducción de la fiscalización es grave en un contexto donde cobra cada vez mayor importancia la vigilancia, la investigación y la evaluación del actor gubernamental y donde la visibilidad de los manejos de la gestión pública exige del incremento de la investigación a fondo del origen, destino y administración de los recursos públicos.

La política anticorrupción implementada por la administración de Felipe Calderón Hinojosa, continúa realizando la lectura acotada del enfoque sociocultural de su antecedente, exponiendo la necesidad de “transitar hacia la cultura de la legalidad”<sup>27</sup> misma que pretende ser alcanzada con estrategias educativas, sin duda importantes, pero que se alejan de un claro objetivo por comenzar a abatir las prácticas de corrupción en la cima de la jerarquía burocrática y política.

El combate a la corrupción administrativa durante el actual gobierno, se ha posicionado sin sentido, por debajo de la “lucha contra la delincuencia organizada” lo cual representa quizá la mayor de las contradicciones de la administración. Es precisamente en el contexto de la implementación de una estrategia de “seguridad nacional” que adquiere mayor pertinencia y relevancia fortalecer el combate a la corrupción al interior de las estructuras de gobierno, de lo contrario, cualquier esfuerzo por combatir al crimen organizado quedará neutralizado, continuará la transferencia de recursos, la contaminación del proceso de toma decisiones, la negociación en la aplicación de la justicia y el incremento de las capacidades de los grupos de la delincuencia organizada.

---

<sup>26</sup>Rafael Morgan Ríos, en un comunicado de prensa advierte de la reducción programada de auditorías practicadas tanto por la SFP como de las Contralorías Internas en: Secretaría de la Función Pública, Comunicado de Prensa (No. 45/2011).

<sup>27</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC (2008-2012), *op.cit.*.

Por ello las preguntas que subyacen a esta problemática son: ¿Qué factores han incidido en el diseño de las políticas públicas de combate a la corrupción administrativa en México durante los últimos dos sexenios?, ¿Cómo abordan las políticas el problema público de la corrupción administrativa?, ¿Desde qué diagnósticos parten las políticas públicas de combate a la corrupción?, ¿Qué enfoques patrocinan la selección de las estrategias rectoras de las políticas anticorrupción?, ¿Qué tipo de estrategias anticorrupción proyecta el diseño de las políticas?. Ante estos cuestionamientos, la invitación a la revisión del diseño de las políticas de combate a la corrupción implementadas por los dos gobiernos de la alternancia no puede ser rechazada.

El estudio del diseño de las políticas públicas ofrece interesantes elementos para emprender el análisis de los factores que determinan la ruta de acción gubernamental a través de la que se busca incidir en el problema público. Esta ruta de acción no es la expresión de un *output* gubernamental gestado al interior de una caja negra, diseñado por un decisor único, sin turbulencias, intercambios o negociación de intereses; en contraste, da cuenta de un proceso de formulación desarrollado en una arena política donde se observa la influencia de determinados elementos que inciden tanto en las rutas de acción e inacción, como en los límites y alcances de las mismas.

El presente estudio no pretende agotarse en un ejercicio descriptivo de las estrategias y acciones que ponen en marcha los programas anticorrupción gubernamentales; el desarrollo del análisis reflexiona en torno a posibles variables independientes que inciden en el diseño de las políticas anticorrupción como los enfoques, los marcos de referencia, la concepción del problema público, los contextos y la voluntad política. Con estos y otros elementos, se pretende comprender de mejor manera la ruta seleccionada para el combate a la corrupción que durante los últimos 12 años han emprendido los gobiernos de la alternancia.



Para el caso mexicano, este ejercicio resulta fascinante y necesario. Si se consideran dos cuestiones: primera, que la proliferación del fenómeno de la corrupción administrativa en México se relacionaba en un primer momento con un “*estilo*” *postrevolucionario de gobernar*<sup>28</sup> que concluye en teoría con la alternancia política y Aguilar describe como: presidencialista, patrimonialista, cerrado, protagónico, sin contrapesos, excluyente, clientelar y corporativista que consolidó una gestión pública discrecional y estructurada en un sistema de adhesiones, compromisos, lealtades y complicidades. Segunda, que se atribuyeron las altas cifras de corrupción a la ausencia de políticas públicas específicamente diseñadas para su prevención, control y sanción; entonces podría suponerse que la alternancia y la implementación de una política en la materia resolverían el problema, sin embargo la tendencia apunta hacia otra dirección.

El problema, desde el punto de vista del presente análisis, parece girar en torno al diseño de los programas de combate a la corrupción administrativa implementados en el país durante los dos últimos gobiernos. Estas políticas están lejos de ser un efectivo mecanismo anticorrupción, en buena medida por que su formulación se basa en una concepción sobresimplificada del problema público que proyecta cursos de acción limitados, concentrados básicamente en la prevención y sanción del soborno de baja escala.

Pese a la puesta en marcha hasta el momento de dos políticas públicas anticorrupción, el problema no parece comenzar a resolverse lo que coloca en el centro del debate la viabilidad, pertinencia, oportunidad, eficacia y profundidad de un modelo de combate a la corrupción que exige ser analizado desde su diseño, no sólo por diversos actores políticos, sino académicos con miras a una potencial mejora en los siguientes ejercicios de gobierno.

---

<sup>28</sup>Aguilar Villanueva, Luis. "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en Merino, Mauricio (coord.), *Cambio y Gobernabilidad*. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1995.

Las hipótesis que expone el trabajo a lo largo de su desarrollo son:

1.- Los cursos de acción previstos por las políticas públicas de combate a la corrupción implementadas en México del 2000 al 2012, están dirigidas básicamente a la prevención y sanción del *soborno de baja escala*<sup>29</sup> más que a la prevención y sanción de la corrupción de *alta nocividad social*,<sup>30</sup> reflejándose en el diseño de programas anticorrupción tendientes al control del soborno en los trámites administrativos mediante la implementación de estrategias preventivo-disuasivas.<sup>31</sup>

2.- En la formulación de las políticas públicas de combate a la corrupción implementadas en el periodo 2000-2012, ha prevalecido una definición generalizada del problema público que no reconoce los diversos niveles de nocividad que pueden alcanzar las expresiones de la corrupción administrativa lo que actúa en detrimento de un diseño adecuado de estrategias y sanciones diferenciadas para combatir la corrupción de alta *nocividad social*.

3.- El diagnóstico del que parten las políticas públicas de combate a la corrupción implementadas por las dos últimas administraciones, parten de enfoques que tienden a

---

<sup>29</sup>Rose-Ackerman, *op.cit.*, lo reconoce como el soborno oportunista de bajo nivel presente básicamente en los trámites administrativos donde se negocia el grado de aplicación de la norma y que se relaciona principalmente con la problemática de los costos de transacción reconociendo un interés tanto del servidor público como del regulado para esquivar las normas. Tanto para Rose-Ackerman como para otros autores, como Sandoval, este caso de corrupción es el menos problemático pues se considera un *speed payment*.

<sup>30</sup>Olivera, *op.cit.*, conceptualiza a la *corrupción administrativa de alta nocividad social* como la cometida, primero, por funcionarios públicos en puestos clave, y segundo; la realizada en los *espacios institucionalizados* encargados de la fiscalización, administración de justicia o que son de amplia trascendencia para la vida pública de una sociedad. Este tipo de corrupción en muchos casos se vincula con la delincuencia organizada y con la comisión de delitos graves involucrando a redes más allá del soborno. Este concepto es similar al conocido *distortive payment*. Por ejemplo, Sandoval utiliza el concepto de "corrupción estructural" que más allá de enriquecer a burócratas en lo individual, tiene un efecto social perverso sobre el mercado, la competitividad e incluso la misma democracia y el Estado.

<sup>31</sup>Son estrategias dirigidas a incrementar tanto los costos como los riesgos de la corrupción y disminuir los llamados *costos de la formalidad* para desincentivar la negociación de la aplicación de la norma en los trámites administrativos.

relacionar la expansión de la corrupción en el país con una supuesta proclividad cultural, más que vincularla a los incentivos estructurales y al ambiente de impunidad como fuentes que potencializan el fenómeno; lo que explica la tendencia del diseño a la implementación de estrategias de carácter preventivo-educativo.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Son estrategias que buscan a la internalización de los valores y las normas éticas del deber ser dirigidas no sólo a servidores públicos, sino a los ciudadanos con el objetivo de conducir a una revaloración del apego a la legalidad.

## ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

El presente estudio se encuentra dividido en IV capítulos. El primero de ellos expone las racionalidades y las coyunturas que este análisis identifica como los principales promotores de la problematización de la corrupción y cómo este reconocimiento da origen a la necesidad de formular políticas públicas específicas para su control y sanción. En este sentido las coyunturas identificadas son: 1) la consolidación del Estado Mínimo, 2) la noción de la gobernabilidad democrática y 3) la implementación de la reforma administrativa; todas ellas comparten en común la transversalidad del factor político.

Éste primer capítulo dibuja los contornos del contexto que desde el punto de vista del presente análisis, promueve el redimensionamiento de la corrupción vista como un fenómeno de menores implicaciones a un problema público que captura la atención de los gobiernos y sobre el cual se decide actuar. Este salto de la agenda pública a la agenda gubernamental se encuentra patrocinado por un contexto democrático en el cual el agotamiento de la noción de autosuficiencia y autonomía del actor gubernamental pone en movimiento e intensifica los discursos anticorrupción. De esta manera se intenta exponer cómo el vínculo entre la democracia discursiva y el discurso de combate a la corrupción, representa un factor político en el que el actor gubernamental reconoce que la expansión del fenómeno al interior de sus estructuras degrada su legitimidad y la confianza ciudadana.

En el desarrollo del capítulo se analiza la decisión de los gobiernos por combatir la corrupción administrativa en el marco de la gobernabilidad democrática por ser esta la coyuntura que origina la modificación de las condiciones necesarias para gobernar, nutriendo de esta manera el interés de los gobiernos por implementar acciones anticorrupción. Dicho interés, a la luz de la coyuntura se considera una estrategia de apoyo para conservar el poder observando, más que en el pasado, el cuidado de la legitimidad y de aceptación política. Todo lo anterior, combinado al incremento del interés de la ciudadanía en la fiscalización de la *res pública*, promovió el

diseño y la puesta en marcha de políticas públicas de combate a la corrupción administrativa, considerada como un deficitario gubernamental y un factor de inviabilidad de los gobiernos que desgasta sus capacidades de dirección y gestión que atenta contra el éxito de todas las políticas públicas.

Es por ello que este capítulo enfatiza la relación de los mecanismos anticorrupción y las estrategias de legitimación. En este sentido se coincide con Villoria<sup>33</sup> quien advierte que no es casual que la introducción de los discursos anticorrupción más protagónicos surjan en momentos políticos turbulentos como elemento que pretende hacer frente a las crisis de confianza ciudadana. Se retoma el argumento de Lomnitz<sup>34</sup> que advierte que la introducción de discursos de combate a la corrupción es frecuentemente utilizada para enfatizar promesas de cambio y para distanciar un “nuevo proyecto” del status quo o de funcionarios anteriores. También se coincide y retoma a Covarrubias<sup>35</sup> quien señala que las acciones anticorrupción apoyaron en la justificación de las reformas estructurales, y a Sandoval<sup>36</sup> quien expone para el caso mexicano que las políticas financieras de nacionalización, reprivatización y rescate, responden más al dominio de poderosos intereses políticos que a la aplicación de los planteamientos económicos, además de servir a la rearticulación de apoyos y a la consolidación de alianzas.

La puesta en marcha de políticas públicas anticorrupción es resultado del predominio de ciertas racionalidades. Una de ellas surge con la consolidación del denominado Estado Mínimo o Estado Neoliberal basado en la lógica neoclásica. Se considera que la racionalidad neoclásica actuó como promotora de una concepción problematizadora de la corrupción en el sentido de que dicha racionalidad enmarca una noción de escasez antagónica a la que alentó la consolidación

---

<sup>33</sup>Villoria Mendieta, Manuel. *La corrupción política*. Síntesis, Madrid, 2006.

<sup>34</sup>Lomnitz, *op.cit.*

<sup>35</sup>Covarrubias, Israel. *Las dos caras de Jano. Corrupción y democracia en México*. Centro de Estudios de Política Comparada, ed. Anzuelo, México, 2006.

<sup>36</sup>Sandoval Ballesteros, Irma. *Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México 1982-1999*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2011.

del Estado del Bienestar. Es de esta manera que el sentido de la escasez otorga mayor relevancia a la administración de los recursos por lo que la corrupción administrativa se convierte en un obstáculo a la eficiencia que debe ser controlado para evitar una eventual crisis de gestión.

Por su parte, la reforma administrativa como tercera coyuntura identificada se refiere al cambio del paradigma de la Administración Pública Tradicional (APT) a la Nueva Gestión Pública (NGP). Éste cambio se considera promotor de la problematización de la corrupción administrativa en primer término por que ha transformado la noción de la administración pública de aparato burocrático a interfaz del gobierno para alcanzar sus objetivos. En este sentido, se considera que la corrupción al interior de la administración pública es especialmente dañina para viabilidad de los gobiernos ya que atenta contra la efectividad de sus acciones y la eficacia de su gestión. También se considera nociva en el marco de la reivindicación de las expectativas que el ciudadano tiene de los productos y servicios públicos y que tiene como trasfondo el redimensionamiento del ciudadano como cliente que promueve una noción de la corrupción administrativa como uno de los principales obstáculos para la gestión pública impactando negativamente la calidad, eficacia, eficiencia, economía y ética conocidas como las “4E” de la administración.

Es también durante la exposición del primer capítulo que se introducen algunas consideraciones para la aproximación al estudio de las políticas públicas. En este sentido, se advierte la importancia de tomar distancia de enfoques que conciben a las políticas públicas como espacios neutros, apolíticos, autónomos y descontextualizados que conducirían a la noción de un proceso exento de conflictos e intermediación de intereses, protagonizado por un decisor único que diseña políticas públicas óptimas.

Se señala la importancia de desechar el referente teórico de la *caja negra* de *output's* gubernamentales para emprender un análisis que dé cuenta de las políticas públicas como procesos vinculados a sus contextos, cuyo diseño refleja la influencia de determinadas ideologías y enfoques que ofrecen una noción de la posición de los *hacedores* de las políticas públicas que, con base en ciertos diagnósticos, planean rutas de acción derivadas de estrategias rectoras determinadas por los que denomina Allison *marcos de referencia*<sup>37</sup> o lentes conceptuales, a través de los cuales se realiza la lectura del problema público. Por lo anterior se considera interesante vincular a las políticas públicas con al menos cuatro unidades de observación: las políticas y la política, los contextos, los marcos de referencia y sus actores.

Para concluir el primer capítulo se realiza una revisión conceptual mínima de los principales enfoques para el análisis de la corrupción administrativa, señalando la importancia que tienen aquellos tendientes a abordar la corrupción como un fenómeno de niveles que puede alcanzar nocividades diversas, en contraste con análisis homogéneos o generalizados. Se hace especial énfasis en reconocer la diferencia entre el soborno de bajo nivel, *speed payment* o soborno de baja escala y la corrupción de gran escala o *distortive payment*; también se considera fundamental en el análisis la categoría de corrupción de alta nocividad social como aquella cometida, primero, por funcionarios públicos en puestos claves, y segundo, la realizada en los espacios institucionalizados encargados de la fiscalización, administración de justicia o que son de amplia trascendencia para la vida pública de una sociedad.

El abordaje anterior del problema público ayuda a contrarrestar la noción de que la corrupción administrativa es un fenómeno homogéneo limitado al soborno de ventanilla. En este apartado se contrastan diversos enfoques que van desde el funcionalismo de la corrupción

---

<sup>37</sup> Allison, expone Aguilar Villanueva, parte del hecho que los *hacedores* de políticas para la definición, problematización y clasificación de los problemas, *no parten de algún dispositivo de observación transparente*, sino que mira los sucesos desde específicos lentes conceptuales tomando éstos, el aspecto que dichos lentes le conceden. Aguilar Villanueva, Luis. *La Hechura de las políticas públicas*. Porrúa, México, 2007, p.36.

hasta la corrupción estructural pasando por el enfoque sociocultural, económico, político y jurídico, exponiendo sus principales aportes al análisis de la corrupción y sus principales críticas.

El segundo capítulo titulado “Los antecedentes del combate a la corrupción desde los gobiernos del sistema de partido hegemónico” comienza exponiendo la tesis que vincula el discurso anticorrupción de los gobiernos y los momentos de cambio político o crisis. Para ello se aborda la tesis que relaciona los discursos anticorrupción y la comunicación política de referencia moral en las campañas políticas con lo que Villoria<sup>38</sup> describe como el *tránsito de la política ideológica a la política de la confianza* para enmarcar los antecedentes del combate a la corrupción en México contenidos en las iniciativas de los gobiernos del sistema de partido hegemónico; en la exposición de dichos antecedentes se muestran las principales continuidades y discontinuidades de las iniciativas.

El primer antecedente que se aborda es el de la “*Renovación Moral*”, parte del proyecto de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). La “*Renovación Moral*” se describe como una iniciativa que toma lugar en un contexto permeado de la necesidad gubernamental de introducir las reformas estructurales que el proyecto Neoliberal requería en el país, también se hace referencia a un contexto caracterizado por la crisis económica y de legitimidad generada por un grupo gobernante altamente desprestigiado que busca legitimación introduciendo elementos discursivos de cambio y transformación al interior de las estructuras de gobierno. La “*Renovación Moral*” no se analiza como política pública sino como proyecto gubernamental de acciones dispersas de estilo *top-down* que corresponde a una estrategia de legitimación tanto de su gobierno como de las decisiones que éste adoptó para introducir las reformas Neoliberales sirviéndose de un discurso anticorrupción sin precedentes hasta entonces que relacionaba la crisis económica al tamaño del Estado y a la corrupción que éste generaba.

---

<sup>38</sup> Villoria, *op.cit.*



Posteriormente se da cuenta de la discontinuidad del proyecto de Miguel de la Madrid en los gobiernos de Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1999-2000) pese a los casos de corrupción que se generaron en estas administraciones protagonistas de algunos de los casos de corrupción más nocivos de la historia como el caso de Raúl Salinas, los manejos en la procuración de justicia alrededor del asesinato de Luis Donaldo Colosio, el rescate bancario del FOBAPROA o bien el caso Mario Villanueva, gobernador de Quintana Roo quien rompe con toda ética en el ejercicio del servicio público al vincularse abiertamente al cartel de Juárez contribuyendo a su expansión favoreciéndolo con recursos públicos al construir “narco pistas” en el estado.

Con relación a ello se expone la tesis que liga la visibilidad de escandalosos casos de corrupción en ese periodo con el cambio en las dinámicas de la élite política, sobre la base de que dichos descubrimientos en su mayoría no fueron resultado de los procesos de fiscalización de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

El tercer capítulo titulado “El combate a la corrupción desde las políticas públicas durante la administración de Vicente Fox Quezada” inicia con el análisis de la alternancia política del año 2000 en México sobre la base de los argumentos de Merino<sup>39</sup> que exponen una *alternancia sin ruptura* llevada a cabo según Covarrubias<sup>40</sup>, por la *vía institucional de apertura gradual y controlada* patrocinada a decir de Bolívar por las reformas electorales<sup>41</sup>.

Posteriormente se analiza el discurso anticorrupción de la campaña de Vicente Fox en el marco del autonombado discurso “del cambio” y del denominado “proyecto milenio” como la estrategia rectora de posicionamiento electoral llevada a cabo durante la campaña de Vicente Fox a la Presidencia de la República. Se describe al “proyecto milenio” como el principal

---

<sup>39</sup> Merino, Mauricio, *op.cit.*

<sup>40</sup> Covarrubias, Israel, *op.cit.*

<sup>41</sup> Bolívar Meza, Rosendo, *op.cit.*

promotor de la imagen opositora al régimen priísta del candidato. Se expone cómo la comunicación política en la campaña de Vicente Fox Quezada impulsó el protagonismo de un discurso anticorrupción en un contexto político que generó expectativas de cambio. El cambio como discurso se basó en una estrategia orientada a proyectar una imagen del candidato comprometida con el combate a la corrupción a la cual, desde la campaña, se vinculaba al “estilo” de gobernar del régimen de partido hegemónico, anunciando que al “sacar al PRI de Los Pinos” se iniciaría un “nuevo capítulo anticorrupción” vinculando la alternancia política a las expectativas anticorrupción.

En el tercer capítulo también se expone la influencia tanto del paradigma de la NGP como la del denominado grupo de Guanajuato en la hechura de las políticas públicas de la administración de Vicente Fox Quezada. Se resalta principalmente la influencia de Ramón Muñoz en el diseño de las política administrativa y de combate a la corrupción del gobierno de Vicente Fox hecho que se considera actuó en detrimento de la pluralidad en el diseño de la política anticorrupción con lo cual la hechura de las políticas continuó su tendencia al hermetismo y la baja pluralidad que trae consigo la formulación caracterizada por procesos endógenos que describe Cabrero<sup>42</sup> existe en contextos de democracia imperfecta o centrifuga.

Como parte central del tercer capítulo se analiza el diseño del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo PNCCFTDA, a través de sus objetivos y estrategias. Éste análisis busca identificar cómo esta política aborda el problema público, desde qué enfoques lo hace y de qué diagnóstico parte para posteriormente analizar las líneas de acción de la política, sus principales alcances y límites. En este análisis se intenta contextualizar en todo momento la formulación de la política y señalar el rol que tiene la voluntad política en la determinación de los alcances de la intervención.

---

<sup>42</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. “Usos y Costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en *Gestión y política pública*. vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 189-229.

Para concluir este capítulo se ofrece un breve balance sobre la labor anticorrupción del gobierno de Vicente Fox en el cual se señalan las principales características del programa implementado en el periodo a través de la exposición de las estrategias privilegiadas para el combate a la corrupción las cuales se buscan categorizar en la propuesta de Olivera<sup>43</sup> para conocer la orientación general de la política.

El cuarto y último capítulo se titula “El combate a la corrupción desde las políticas públicas durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa” e inicia exponiendo el bajo perfil que tuvo en campaña el discurso anticorrupción en la comunicación política de los candidatos por la Presidencia de la República en 2006. Lo anterior, en contraste con la ponderación de la nombrada por el marketing político como *propaganda negra, campaña de desprestigio o guerra sucia*, como común denominador en las campañas políticas de entonces. Se expone el impacto de los conflictos post-electorales en las condiciones de arranque del gobierno de Felipe Calderón y su contraste con el denominado bono democrático del gobierno antecedente.

Se analizan las principales estrategias emprendidas por la Secretaria de la Función Pública SFP y sus principales acciones durante los dos años que el combate a la corrupción permaneció acéfalo por la ausencia de una política pública que estructurara las acciones en la materia. Por último, se analiza el diseño del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC, puesto en marcha en diciembre de 2008, a través de la exposición de sus objetivos, estrategias, líneas de acción, abordaje del problema público y diagnósticos, identificando sus principales enfoques y marcos de referencia.

---

<sup>43</sup> Olivera propone categorizar las líneas de acción de las políticas anticorrupción en: preventivas y correctivas; dentro de las preventivas reconoce estrategias preventivo-disuasivas, preventivo-educativas y preventivo-sistémicas; mientras que para las estrategias correctivas señala pueden ser de control recurrente, control posterior y punitivas. Olivera, *op.cit.*

Para concluir el capítulo se realiza un balance que expone la contextualización de la formulación de la política de combate a la corrupción, el rol de la voluntad política en la determinación del alcance de la intervención y las principales características del programa a través de la exposición de sus estrategias privilegiadas, las cuales se buscan categorizar en la propuesta de Olivera para conocer la orientación general de la política.



## CAPÍTULO I.- EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### I.1 LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA PÚBLICO

#### I.1.1 LA PROBLEMATIZACIÓN DE LA CORRUPCIÓN: REVOLUCIÓN DE PARADIGMAS TEÓRICOS Y DEMOCRÁTICOS.

La corrupción administrativa no fue siempre considerada un auténtico problema público; durante la década de los sesenta y los setenta, se calificó como un tema de menor importancia en las agendas públicas de entonces en gran medida por el patrocinio de una percepción funcional de la corrupción. Desde el mirador funcional, la corrupción no impacta del todo negativamente a los sistemas económicos, de hecho, el soborno podría ser apreciado como un medio de *flexibilización o exención* de las normas que, desde esta óptica, *obstaculizan el desarrollo del mercado*, es por ello que la corrupción adquiere matices funcionales como *mecanismo equilibrante, aceite del engranaje administrativo*, o incluso *un mal necesario*.<sup>44</sup> El funcionalismo de la corrupción, entre otros factores, promovió la gestación de ambientes tolerantes que, en muchos contextos, facilitaron la infiltración de la corrupción a prácticamente todos los niveles y estructuras, tanto públicas como privadas.

El análisis realizado por la *primer generación de la economía política del ajuste*<sup>45</sup>, expone un vínculo entre la adopción del enfoque funcional de la corrupción y el desarrollo de los modelos de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en América Latina, bajo el supuesto que la corrupción —sobre todo la administrativa— se percibía como el medio que hacía posible *esquivar las restrictivas reglas para el crecimiento económico*, mientras que la corrupción política se consideraba parte del juego favoreciendo la justificación de sistemas *económicos corruptos pero eficientes*. Con base en argumentos orientados en este sentido, *la primer generación de la economía política del ajuste* se pronunciaba a favor de la implementación de

---

<sup>44</sup> Rose-Ackerman, realiza una de las críticas más importantes a las posturas funcionalistas desde la economía política de la corrupción, argumentando que la corrupción nunca podrá ser una alternativa eficiente o necesaria.

<sup>45</sup>Schamis, *op.cit.*

las reformas estructurales que introducían el desmantelamiento del Estado del Bienestar y a las cuales percibía como el antídoto contra la expansión de la corrupción que a su decir, había generado un Estado propietario, extenso y sobrecargado.

En contraste, la denominada *segunda generación de la economía política del ajuste*, advierte que los procesos de liberalización y privatización no son el antídoto anticorrupción que exponía la primer generación, toda vez que las reformas también generan potenciales situaciones de corrupción y rentismo político. Sandoval advierte que *la reforma neoliberal, conceptualizada “más como un proyecto político de consecuencias económicas que como un proyecto económico de consecuencias políticas”*<sup>46</sup>, promueve que el diseño de las políticas financieras del neoliberalismo en los países en desarrollo, se aleje de la ortodoxia económica y responda *más a los intereses que las ideas o las instituciones* en un reflejo del vínculo entre funcionarios de alto nivel y la elite financiera que da origen a lo que denomina la autora *coaliciones distributivas*.

Con independencia de los debates que atribuyen la potencialidad de la corrupción a un modelo económico o régimen específico, es un hecho que el fenómeno de la corrupción adquiere la dimensión de problema público hasta hace relativamente poco tiempo y por auspicio de las transformaciones que representó el acontecimiento de al menos tres coyunturas: 1) el redimensionamiento del Estado, 2) la reforma administrativa y 3) el surgimiento del paradigma de la gobernabilidad democrática que, junto el abandono de la corriente funcionalista de la corrupción y el desarrollo de la corruptología, impulsaron el tránsito del problema público a las agendas gubernamentales para convertirse en objeto de políticas públicas específicamente diseñadas para su control y sanción.

Es únicamente hasta que se reconoce que la proliferación de la corrupción trae consigo consecuencias realmente graves en la vida pública y que ésta se asocia con la degradación de la legitimidad y confianza ciudadana, cuando su combate comienza a ser objeto de la intervención

---

<sup>46</sup>Sandoval, *op.cit.*, p. 260.

del actor gubernamental mediante el diseño de políticas concretas que han sido implementadas con efectividad variable y estrategias diferenciadas en contextos principalmente democráticos.

El interés gubernamental por combatir la corrupción, si bien surge con más frecuencia asociado a momentos de cambio político o crisis económica, sólo se entiende en el marco de los cambios que Aguilar describe como el *tránsito de la democracia como doctrina a la democracia como capacidad gubernativa*<sup>47</sup> y que trae consigo transformaciones como el mayor involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos y el cambio de las relaciones Estado-mercado-sociedad. Estos procesos de cambio dan cuenta de una sociedad más fiscalizadora de la función pública y de un gobierno que reconoce el impacto de la confianza ciudadana y la legitimidad de sus acciones en su capacidad para gobernar.

Este contraste con la noción de autosuficiencia y autonomía del actor gubernamental en la conducción de la sociedad, explica el surgimiento tanto del discurso anticorrupción desde los gobiernos como la puesta en marcha de políticas para su combate. Por ello se reconoce que la iniciativa gubernamental en el combate a la corrupción no es de ninguna forma ajena al interés político de conservar el poder y la capacidad de gobernar, aunque lo anterior no puede ser explicado sin el marco de las transformaciones democráticas y el nuevo rol de la sociedad en la fiscalización de la *res pública*.

Los esfuerzos de combate a la corrupción en América Latina, DeShazo<sup>48</sup>, los inscribe dentro de la coyuntura que representan las transiciones de gobiernos autoritarios hacia gobiernos democráticos que durante las décadas de los 1980 y 1990 subrayaron una necesidad evidente de mayor ética y transparencia gubernamental. El autor expone que las dictaduras militares promovieron una "corrupción oficial generalizada".

---

<sup>47</sup> Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa, México, 2007.

<sup>48</sup> DeShazo, Peter. *Esfuerzos Contra la Corrupción en América Latina Lecciones Aprendidas*. Documentos de Política sobre las Américas Volumen XVIII, Estudio 2. CSIS Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, 2007. Consultado en línea y obtenido de: [http://csis.org/files/media/csis/pubs/071127\\_anticorruptionefforts\\_spanish.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/071127_anticorruptionefforts_spanish.pdf)



Si bien el "restablecimiento de la democracia" en las antiguas dictaduras no logró resolver por completo el problema de la corrupción, esta, a través de sus discursos y animada por una sociedad cada vez más fiscalizadora, introdujo una nueva aproximación política al problema público. Sin embargo se caería en una postura muy ingenua si se pensara que la democracia *per se* desterró la corrupción de los gobiernos latinoamericanos, es de mencionar que la implementación de las reformas estructurales no sólo produjo potenciales situaciones para la comisión de casos de corrupción entre el sector público y privado por auspicio del desmantelamiento de las empresas estatales. En toda la región el modelo neoliberal estuvo lejos de ser la cura a la corrupción como se exponía desde las lecturas más conservadoras que atribuían al Estado propietario la expansión del fenómeno.

México entonces no fue la excepción, de hecho, durante la década de los ochentas compartía características similares con los países de la región en donde también se encontraba resonancia a los discursos anticorrupción desde los gobiernos. Se puede decir que el discurso anticorrupción en la región se ha intensificado a partir de lo que DeShazo nombra el "restablecimiento de la democracia", no obstante esta intensificación no se ha visto, en la mayoría de los casos, reflejada en los indicadores de la corrupción en América Latina. DeShazo advierte que en toda la región, "actores populistas con inclinación autoritaria, han lanzado ataques en contra del sistema pero una vez en el poder, hacen poco por promover la ética o la transparencia gubernamental".

### **I.I.II EL FACTOR POLÍTICO COMO ELEMENTO TRANSVERSAL EN LAS INICIATIVAS ANTICORRUPCIÓN DESDE LOS GOBIERNOS.**

En los siguientes apartados se pretenden exponer, desde el punto de vista del presente análisis, cuáles son las principales coyunturas que han promovido la concepción problemática de la corrupción administrativa. Aunque se abordarán tres coyunturas que explican la introducción del discurso anticorrupción desde los gobiernos y la implementación de políticas concretas para su combate; el elemento transversal a estas coyunturas será en todo momento el factor político. Se considera que la constante en las iniciativas anticorrupción de los gobiernos es el

interés político dado que las acciones de combate a la corrupción, en alguna medida, actúan como mecanismos de legitimación para preservar el poder político y la capacidad para gobernar.

Este análisis coincide con Villoria<sup>49</sup> quien advierte que no es casual que la introducción de los discursos anticorrupción más protagónicos surjan en momentos políticos turbulentos. Para el estudio del caso mexicano también se coincide con Covarrubias que expone que el discurso anticorrupción de Miguel de la Madrid y la puesta en marcha de la denominada por su gobierno *renovación moral*, se convirtieron en estrategias de legitimación del régimen sacudido por la crisis de confianza y en mecanismo para justificar la introducción de las reformas neoliberales.

En este sentido también se coincide con Sandoval<sup>50</sup> que expone para el caso mexicano las políticas financieras de nacionalización, reprivatización y rescate, responden más al dominio de poderosos intereses políticos que a la aplicación de los planteamientos económicos, además señala que en su momento éstos funcionaron como medio de rearticulación de los apoyos políticos y como estrategia para consolidar alianzas. Reyes<sup>51</sup>, por su parte señala que con la introducción de las reformas administrativas en México, el régimen que atravesaba por una doble crisis, buscó legitimar su acción incorporando diversos elementos dispuestos a mejorar la gestión pública y hacer frente a la crisis de confianza existente.

De esta manera se hace manifiesto como elemento común a las tres coyunturas que este análisis identifica como fuentes para la problematización de la corrupción: redimensionamiento del Estado, reforma administrativa y gobernabilidad democrática; se encuentra el factor político que el actor gubernamental pondera en la introducción del discurso anticorrupción y en la implementación de las políticas y que a su vez, determina sus alcances y límites; lo anterior se introducirá más adelante como voluntad política.

---

<sup>49</sup>Villoria, *op.cit.*

<sup>50</sup>Sandoval, *op.cit.*

<sup>51</sup>Reyes Santos, Marcos. "Gestión Pública y legitimidad". Gestión y política pública. México, vol. III, núm. 2, segundo semestre de 1994. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

### I.I.III LA CONCEPCIÓN PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA Y EL REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO. PRIMER COYUNTURA.

Como primer coyuntura que da cuenta del proceso en el cual la corrupción se consolida como problema público en las agendas gubernamentales, se encuentra el redimensionamiento del Estado ilustrado por el tránsito del Estado de Bienestar<sup>52</sup> al Estado mínimo,<sup>53</sup> también analizado como el cambio del Estado propietario al Estado regulador. Se considera una coyuntura dado que éste cambio trae consigo una serie de racionalidades que giran en torno al sentido de la escasez, producto de la ponderación la racionalidad neoclásica, dando cuenta del problema de asignación de recursos escasos ante un sinnúmero de demandas, lo hace evidente la necesidad de su correcta administración como un menester del gobierno. La problemática de la corrupción al interior de la Administración Pública, desde esta coyuntura, advierte que la proliferación del fenómeno representa un obstáculo en la eficiente asignación de los recursos escasos.

La racionalidad neoclásica ha promovido no sólo el cambio en los patrones de administración los recursos en manos de los gobiernos, sino las formas en las que el Estado interviene en la distribución y redistribución de los mismos. Con base en la noción “mercados perfectos y autorregulados” que tienden al equilibrio<sup>54</sup>; las intervenciones gubernamentales en el sistema de precios se consideran *interferencias que producen una distribución problemática de los recursos*. Desde esta lógica, las intervenciones gubernamentales en el mercado a través de la modificación de los *sistemas de precios de equilibrio*<sup>55</sup>, trae consecuencias perjudiciales a los sistemas económicos dado que estas intervenciones inducen *conductas económicas*

---

<sup>52</sup>El *Welfare state* o Estado del Bienestar corresponde al conjunto de instituciones estatales proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida, a facilitar la integración de clases y grupos sociales nivelando sus recursos materiales.

<sup>53</sup>Hablar de Estado mínimo implica hablar de un Estado acotado, mucho más pequeño, que interfiere poco en el mercado y más vigilante del respeto de los derechos de propiedad. La noción “Estado mínimo” aduce necesariamente a la incorporación de principios como la descentralización y desburocratización. Autores como Robert Nozick y Guy Sorman se consideran los principales exponentes en la defensa y exaltación de la necesidad del redimensionamiento del Estado.

<sup>54</sup>La noción de la existencia de mercados perfectos y autorregulados de la teoría neoclásica advierte que se logra un equilibrio cuando se encuentran las curvas de oferta y demanda.

<sup>55</sup> Frank, Robert. Microeconomía intermedia, análisis y comportamiento económico. Mc Graw Hill, Madrid, 2009.

*problemáticas* que generan, tanto *desequilibrios como desperdicios y déficit*<sup>56</sup>, lo que justifica su retracción en la intervención económica y da paso a la consolidación del Estado mínimo apoyado en la implementación de las reformas estructurales<sup>57</sup>.

La crisis del Estado de Bienestar, desde la lectura de la sobrecarga de demandas sociales, favoreció la consolidación la alternativa neoliberal. Guerrero<sup>58</sup> desde esta lectura, describe cómo el neoliberalismo se consolida como una alternativa a la *incapacidad operacional del Estado del bienestar* producto de la *sobrecarga de demandas*; para el autor desde el mirador de esta postura, la corriente neoclásica proponía evitar una posible *ingobernabilidad* mediante la desviación de las reivindicaciones sociales que rebasaran los límites de respuesta positiva del Estado hacia las relaciones de mercado. Todo ello en el marco de la adopción de la lógica neoclásica por parte de los gobiernos.

Es así que la racionalidad neoclásica contenida en el proyecto neoliberal, promueve una noción de la necesidad de la mejor administración de los recursos escasos por parte de un Estado cuyos límites han sido modificados y cuyos alcances han sido retraídos. La corrupción administrativa para el Estado neoliberal, se plantea en teoría como un obstáculo a la eficiencia al distorsionar la ruta de los recursos del objetivo previamente focalizado por un actor gubernamental redimensionado. Esta lógica eficientista se verá posteriormente proyectada en el paradigma del Buen Gobierno<sup>59</sup>, que impacta de manera definitiva los patrones de la Administración Pública y la construcción de la agenda gubernamental<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup>Los precios de equilibrio, según la teoría neoclásica, restringen los comportamientos excesivos mediante el racionamiento de las provisiones escasas a los usuarios que le dan mayor valor. Frank, Robert. *Microeconomía intermedia, análisis y comportamiento económico*. Madrid, Mc Graw Hill, 2009, p. 37. entonces la redistribución que generan las intervenciones gubernamentales con la fijación de precios de apoyo y precios techo genera tanto excedentes como déficits que tienen efectos sobre otros grupos que no son objeto de dichas intervenciones.

<sup>57</sup> Las reformas estructurales se refieren a aquellas modificaciones de base que dan inicio al desmantelamiento del Estado del Bienestar y abren paso a la consolidación del Estado Mínimo. En la introducción de las citadas reformas, organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han jugado un rol fundamental como actores promotores de las políticas y racionalidades del modelo Neoliberal.

<sup>58</sup> Sobre las causas de ingobernabilidad véase. Guerrero, Omar. "Ingobernabilidad, disfunción y quebranto estructural" en revista *Reforma y Democracia*, núm. 3, enero de 1995, pp. 72.

<sup>59</sup> En 1989, el Banco Mundial describió la situación de África como un problema de Buen Gobierno. La década de los ochenta se considera el periodo donde se comienzan a instrumentar las reformas en materia de gestión pública, se

#### I.I.IV LA CONCEPCIÓN PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La segunda coyuntura que promueve la percepción de que la corrupción administrativa es un problema público, se encuentra ilustrada en el progresivo avance de los principios de la gobernabilidad democrática que evidencian que la proliferación de la corrupción impacta negativamente en el éxito de las políticas públicas orientadas al desarrollo, dado que reduce significativamente la capacidad de gestión y dirección del Estado dificultando la gobernabilidad de las sociedades.

Para el desarrollo de la noción de gobernabilidad democrática como fuente de problematización de la corrupción, debe introducirse el concepto de gobernación como elemento de la gobernabilidad. A *grosso modo* la gobernabilidad<sup>61</sup> puede ser resumida como una serie de condiciones que deben imperar en la sociedad para que ésta sea gobernable; la gobernación por su parte, se relaciona con la gestión pública, es decir, con las intervenciones gubernamentales orientadas a metas y objetivos. Dicho lo anterior, la gobernación eficaz es un factor indispensable en la gobernabilidad de las sociedades por lo que la corrupción administrativa se plantea como un obstáculo para ésta y por lo tanto para la gobernabilidad democrática.

El debate sobre los efectos de la corrupción administrativa sobre la gobernabilidad se incorpora dentro del análisis de los denominados por Omar Guerrero como *deficitarios gubernamentales*, que el autor señala como fuentes potenciales de ingobernabilidad. El Banco Mundial coincide en señalar a la corrupción como un deficitario gubernamental; su noción de la corrupción como

---

crea entonces la Agenda de buen gobierno cuyo objetivo era transparentar y reducir la burocracia. Las líneas de acción son: Gobierno Digital, Gobierno que Cueste menos, Gobierno de calidad, Gobierno profesional, Gobierno Honesto y transparente. Las prácticas de Buen Gobierno han sido desde entonces monitoreadas por los Organismos Internacionales.

<sup>60</sup>La percepción modificada del problema público de la corrupción tiene como antesala el resurgimiento de los principios de la racionalidad burocrática Weberiana.

<sup>61</sup>Antonio Camou, describe gobernabilidad como "calidad, estado o propiedad de ser gobernable, gobernable significa capaz de ser gobernado" Estudio introductorio en *Los desafíos de la gobernabilidad*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2000, p. 27.

elemento que afecta la inversión para el desarrollo, ha promovido incluso que los esfuerzos de los gobiernos para su control sean parte del indicador de gobernabilidad democrática publicado a partir de 1996<sup>62</sup>.

Guerrero señala que la ingobernabilidad se ha venido planteando como una especie de diagnóstico de inviabilidad de los gobiernos para alcanzar su objeto, a ésta la define como "*la incapacidad de producir bienestar, estabilidad, orden y calidad de sus servicios*".<sup>63</sup> En este tenor, tomando en cuenta lo que representa la ingobernabilidad y tomando en consideración la importancia de la gobernación eficaz en la gobernabilidad democrática, es que la corrupción administrativa se plantea como un autentico problema que de alcanzar niveles sistémicos o "anormales" como lo denomina Klitgaard<sup>64</sup>, generalizados o *hipercorrupción* a decir Moreno Ocampo<sup>65</sup>, o *estructurales* como señala Sandoval<sup>66</sup>; puede generar ingobernabilidad al degradar las capacidades de dirección y gestión del Estado quien pierde entonces la facultad para garantizar orden y estabilidad. El origen de este tipo de ingobernabilidad, señala Guerrero<sup>67</sup>, se relaciona con una severa crisis de gestión y con la degradación de la legitimidad, procesos en los cuales la corrupción administrativa juega un papel importante.

---

<sup>62</sup>Los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial se componen de seis variables: Rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, imperio de la ley y control de la corrupción.

<sup>63</sup>Guerrero, Omar, *op.cit.*, p. 3.

<sup>64</sup>Klitgaard, Robert. Corrupción normal y corrupción sistémica. Consultado el 3 de Febrero de 2011, obtenido de <http://www.iadb.org/document.cfm?id=1966611>. El presente análisis diverge del calificativo "anormal" para describir un estado de la corrupción en un contexto dado; lo anterior implicaría aceptar "niveles normales de corrupción", postura con la que difiere en este estudio.

<sup>65</sup>Moreno Ocampo, Luis. *En defensa propia. Cómo salir de la corrupción*. Buenos Aires, Sudamericana, 1993.

<sup>66</sup>Sandoval Ballesteros, Irma. *Corrupción y transparencia, debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 2009.

<sup>67</sup>Guerrero reconoce como tercera versión disfuncional de gobernabilidad a la que es producto de la crisis de gestión del gobierno y de la degradación del apoyo que ofrecen los ciudadanos, que se relaciona con la expansión de la corrupción administrativa a niveles sistémicos, estructurales o generalizados. Véase en Guerrero (1995).

## **I.I.V LA CONCEPCIÓN PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

La Nueva Gestión Pública como paradigma expresa la tercera coyuntura de impulso a la problematización de la corrupción, dando lugar a lo que se conoce como la reforma administrativa. Dicha reforma se refiere al conjunto de cambios que origina el tránsito del paradigma de la Administración Pública Tradicional (APT), estructurada sobre los principios de la racionalidad burocrática Weberiana -a su vez inspirada por los planteamientos de la administración científica de Taylor y Ford-; al paradigma de la Nueva Gestión Pública que a grandes rasgos propone la incorporación de los enfoques gerenciales de la empresa privada a la administración pública como: el diseño de jerarquías más aplanadas, un nuevo rol de liderazgos promovido por la figura del gerente público, la *clientelización* del ciudadano y la mejora de la gestión entre otros.

La reforma administrativa surge en el marco de un replanteamiento del rol de la administración pública en la consecución de las metas y objetivos del gobierno. El *New Public Management* desplaza el foco de atención hacia los problemas de gestión sobre la base del redimensionamiento de la noción del *ciudadano administrado* al *ciudadano como cliente*. Esta modificación en la noción del ciudadano, como se señaló anteriormente, responde tanto al factor político como a los procesos de democratización y su impacto en el cambio de las relaciones Estado-mercado-sociedad, lo que impulsó la reivindicación de las expectativas y requerimientos del ciudadano y dio lugar a la incorporación de los principios de la calidad de los productos y servicios gubernamentales puestos en marcha a través de la estandarización de procesos e incorporación de nuevas metodologías orientadas por los principios de la eficacia, eficiencia, economía y ética conocidas como las 4E de la administración. La NGP también incorpora la necesidad de introducir a la gestión, la evaluación ciudadana, la construcción de manuales de operación y el diseño de controles internos.

La NGP advierte sobre la necesidad de distanciar a la política de la administración para evitar posibles interferencias, bajo el argumento que el gerente público como figura emergente del

enfoque, deberá encargarse de administrar y el político de gobernar. Esta dicotomía trae consigo diversos debates como el incremento de la discrecionalidad y autonomía del gerente público que, en aras de la eficiencia, puede ver reducido su compromiso con la rendición de cuentas.

Desde el paradigma de la NGP, la corrupción administrativa se problematiza como una limitante a la eficacia de las intervenciones gubernamentales realizadas a través de la Administración Pública. Aunque cabe mencionar que el esquema de autonomía gerencial basado en la liberalización del gerente público del control del líder político que propone el modelo, favorece, a decir de Leag Reid<sup>68</sup>, el control de la corrupción en las bajas burocracias más que en los niveles superiores de las jerarquías.

## **I.II APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Antes de iniciar el análisis del diseño de las políticas públicas de combate a la corrupción implementadas en México a partir de la alternancia política; es necesario introducir algunas consideraciones de utilidad para su abordaje. En este sentido, se inicia este apartado señalando la importancia de alejar el análisis de enfoques que conciben a las políticas públicas como espacios neutros, autónomos, descontextualizados y apolíticos, lo que conduciría necesariamente a la noción de un proceso de elaboración sin conflictos o intereses protagonizado un por decisor único que diseña políticas óptimas.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Véase los denominados desafíos de responsabilidad en Leag Reid, Per. "Los políticos y la reforma de la Administración Pública en la era de la Nueva gestión Pública: El caso Noruego" en revista *Foro internacional*. Colegio de México, vol.XLV, núm. 4, octubre-diciembre.

<sup>69</sup> El ideal de lo óptimo se vincula a la lógica de la racionalidad exhaustiva que se abstrae de la situación real de toma decisiones y al suponer una serie de condiciones ideales para la toma de decisiones como información completa y perfecta, recursos ilimitados, nulas restricciones y la idea de un único decisor. Véase a Forester, John. "La racionalidad limitada y la política de salir del paso" en Aguilar Villanueva, Luis. *La Hechura de las políticas públicas*. Porrúa, México, 2007.



Las políticas públicas no son producto de un misterioso proceso gestado en una *caja negra* que genera *output's* gubernamentales que automáticamente desactivan los conflictos generados por los problemas públicos. En contraste, las políticas públicas son procesos vinculados a la política y al contexto que las origina, su diseño refleja la influencia de ideologías y racionalidades que determinan la concepción del problema público, sus rutas de acción se encuentran patrocinadas por diversos enfoques y diagnósticos. El proceso de elaboración de las políticas públicas, refleja las cuotas de poder de actores diversos<sup>70</sup> en la negociación de sus intereses, por lo que Theodore J. Lowi, las considera como una *arena de poder de la actividad gubernamental*, que a decir de Aguilar<sup>71</sup> representa una oferta de beneficios y ventajas diferenciadas que fortalecen o debilitan intereses o expectativas.

El estudio del diseño de las políticas da cuenta de procesos contextualizados, determinados por factores, actores, ideologías y enfoques que determinan los objetivos, las estrategias a seguir, las rutas de acción a implementar, los alcances y los límites de las intervenciones del actor gubernamental mediante las cuales se pretende incidir en un problema público. Con base en lo anterior, el presente análisis identifica al menos cuatro unidades de observación que a su vez representan posibles variables que inciden en el diseño de las políticas públicas: la política, el contexto, los marcos de referencia y los actores.

### **I.II.I LA ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PRIMER VARIABLE.**

Éste primer vínculo sugerido analiza la articulación de las políticas públicas y la política desde dos perspectivas: una que hace evidente que una serie de políticas públicas corresponden a una política o estrategia rectora —relación de determinación—, y otra que las vincula de manera instrumental, es decir, cuando se reconoce que la oferta de políticas públicas se utiliza para construir expectativas e incidir en la orientación del voto en los procesos electorales. Anthony

---

<sup>70</sup>La lógica pluralista prevista por Lindblom advierte la existencia de grupos de interés competidores, múltiples definiciones del problema y procesos de negociación complejos.

<sup>71</sup>Aguilar Villanueva, *op.cit.*

Downs, señala que la lógica de los partidos responde más a un proceso de plantear políticas para ganar las elecciones, que de ganar elecciones para plantear políticas. Esta dinámica ilustra lo que Aguilar describe como la construcción de las relaciones políticas con base a los productos gubernamentales o políticas en oferta<sup>72</sup> y que a su vez refleja el factor político presente en la formulación de las políticas públicas, identificado en el presente análisis como elemento transversal en la introducción de discursos y medidas anticorrupción promovidas desde los gobiernos.

### **I.II.II LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS CONTEXTOS. SEGUNDA VARIABLE.**

El segundo vínculo a explorar es aquel que relaciona a las políticas públicas con su contexto de origen. El estudio de una política pública se entiende sólo desde su contexto, en él, las políticas adquieren sentido, relevancia y particularidad. El entorno o contexto en el que se formulan e implementan las políticas públicas contiene los marcos institucionales, las capacidades del gobierno, las condiciones sociodemográficas, sociopolíticas y muchos de los factores determinan el alcance e impacto de la intervención.

Las características del contexto importan en el desarrollo de las políticas, pues inciden en buena medida en la calidad, éxito o fracaso de las mismas; sólo así se comprende por qué políticas públicas similares proyectan resultados tan diversos en diferentes latitudes. El contexto determina la oportunidad y pertinencia del momento político como factor de detracción o impulso de iniciativas determinadas de políticas. Lo anterior, como en el caso de la primer variable previamente identificada, se conecta nuevamente con el factor político en lo que se conoce como factibilidad y que expone cómo la elección de alternativas no siempre resulta estar en función de la opción óptima o de la opción eficiente, sino de la opción factible para el momento político determinado<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup>Aguilar, *op.cit.*

<sup>73</sup>Majone introduce al análisis de las políticas públicas la relevancia de las restricciones y la importancia de la búsqueda de la factibilidad política. Bardach por su parte sostiene que el criterio del óptimo no siempre es el preponderante en el proceso de toma de decisiones.

En el marco del entorno político, el criterio de la factibilidad -muchas veces ponderado a otros criterios-, se caracteriza por considerar los efectos políticos de la toma de decisiones por lo que se vincula directamente con la consideración de los intereses que rodean determinado problema público. El contexto y los intereses organizados en torno a determinada *issue*, impide en muchos casos que el proceso de toma de decisiones favorezca la opción deseable u óptima. En este tenor Sandoval señala que la toma de decisiones en materia financiera responde a un predominio de la opción política, de esta manera muestra que ante alternativas diversas viables, el gobierno mexicano en el caso de la nacionalización de la banca, optó por la mejor opción política en un *hábil manejo de los intereses* creados por las *nuevas coaliciones promotoras*<sup>74</sup>.

### **I.II.III LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS MARCOS DE REFERENCIA. TERCER VARIABLE.**

Allison reconoce que en la selección de las alternativas hay una clara influencia de lo que denomina *marcos de referencia*, que en el presente análisis, componen la tercer variable a explorar en el estudio del diseño de las políticas públicas. Los *marcos de referencia* funcionan como una especie de lentes conceptuales a través de los cuales se realiza la lectura del problema público; éstos son importantes en el análisis del diseño puesto que dan cuenta de la posición ideológica de los *policy makers*, es decir, a través de su identificación se puede comprender de qué manera una política determinada está abordando el problema público.

Allison, expone Aguilar Villanueva<sup>75</sup>, parte del hecho que los hacedores de políticas para la definición, problematización y clasificación de los problemas, *no parten de algún dispositivo de observación transparente*, sino que mira los sucesos desde específicos lentes conceptuales tomando éstos, el aspecto que dichos lentes le conceden. Los *marcos de referencia* pueden estar implícitos o explícitos<sup>76</sup>, éstos se encuentran determinado por ciertas racionalidades y enfoques que actúan como un filtro del problema público y que actúan como referente en la

---

<sup>74</sup>Sandoval, *op.cit.*, p. 268.

<sup>75</sup>Aguilar, *op.cit.*, p. 36.

<sup>76</sup> Los marcos de referencia se pueden analizar a través de la definición del problema público.

selección de las alternativas en la hechura de las políticas públicas o en el proceso de la toma de decisiones.

Estos enfoques y racionalidades -no ajenos al contexto-, son promovidos por determinados grupos o actores en función de sus intereses e inciden en el proceso de formulación de las políticas al determinar, en buena medida, los cursos de acción que se consideran estratégicos para incidir en el determinado aspecto de la realidad que se desea modificar.

#### **I.II.IV LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS ACTORES. CUARTA VARIABLE.**

Con base en el reconocimiento de la influencia de actores en la hechura de las políticas, Lindblom y Lowi, incorporan una perspectiva de análisis que minimiza el excesivo protagonismo gubernamental en la formulación de las políticas que supone el enfoque racionalista, incorporando la incidencia de los individuos y de sus organizaciones en el proceso de toma de decisiones en función del reconocimiento del potencial conflicto de intereses que conlleva el proceso. Ésta influencia, determina el cuarto vínculo a analizar.

Se parte del hecho de que en el proceso de elaboración de las políticas tienen incidencia, los actores, sus grupos y los intereses comunes que les motivan a organizarse; en contraste con un análisis de decisiones deliberadas y univocas del actor gubernamental. Las políticas públicas según Lindblom, son un conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas dentro de un conjunto de alternativas conforme a una jerarquía de valores y preferencias de los interesados<sup>77</sup>. En este sentido, las negociaciones e intercambios entre grupos de poder también influyen en el proceso de toma de decisiones, aunque también lo hacen otras estrategias derivadas de la presión social generada por los grupos para colocar sus *issues* en la agenda gubernamental.

---

<sup>77</sup>Lindblom, Charles. *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, 1991.

Dado que las políticas públicas, como refiere Aguilar<sup>78</sup>, expresan ofertas gubernamentales, beneficios y ventajas diferenciadas; los actores y grupos aplicarán sus cuotas de poder para influir en la orientación de las políticas entendidas no sólo como el gobierno en acción, sino también como la decisión gubernamental para *hacer nada* y no intervenir. La aplicación de las cuotas de poder de actores y grupos en la arena política, también puede producir externalidades negativas como las que identifican Krueger<sup>79</sup> y Tullock<sup>80</sup> en el fenómeno de *rent seeking*<sup>81</sup>, o en el *pork barrel* que pueden llegar incluso a la captura del Estado por lo que las estrategias y acciones para incidir en la hechura de las políticas y en los procesos de decisión pública oscilan entre las legítimas hasta las que operan al margen de la ley e impactan negativamente el desarrollo de la vida pública.

### **I.II.V LA CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Una de las clasificaciones más simples pero a la vez más útil para realizar el análisis de las políticas públicas es la propuesta de Lowi<sup>82</sup> que reconoce la existencia de al menos 4 categorías.

La política distributiva, esta es señalada como la lógica histórica con la que operaron las políticas públicas donde en un primer momento el proceso de toma de decisiones gubernamentales, no considera como criterio rector la limitación de los recursos y que requiere para operar una arena poco antagónica, sin rivalidad por los recursos o apoyos, donde el criterio sea la satisfacción de la demanda. La política regulatoria: a diferencia de la anterior, existe en una arena donde prevalece el conflicto y por tanto se hace necesaria la negociación de intereses entre diversos grupos. Este tipo de políticas no pueden satisfacer por igual a todos los intereses, por lo que siempre habrá beneficiados y afectados.

---

<sup>78</sup> Aguilar, *op.cit.*

<sup>79</sup> La teoría de búsqueda de rentas o *rent-seeking* fue un término acuñado por Anne Krueger en un artículo titulado "The political Economy of the Rent-Seeking Society". *American Economic Review*. junio 1974.

<sup>80</sup> Gordon Tullock retoma y desarrolla el concepto de Krueger "rent-seeking".

<sup>81</sup> Este concepto puede ser una buena herramienta para el análisis de la corrupción

<sup>82</sup> Véase T.J Lowi "Políticas públicas y Estudios de caso de la teoría política" en Aguilar Villanueva, *op.cit.*, pp. 89-117.

Política redistributiva: su propósito son las relaciones de propiedad, poder y prestigio social, y por tanto se desarrolla en una arena altamente conflictiva. En un contexto así, las transacciones tienen efectos poco significativos y las consecuencias de esta política afectan irremediablemente a numerosos sectores de población y se orientan a las relaciones de amplias categorías sociales. La cuarta categoría expuesta por Lowi es la que se denomina *constituent policy* o políticas constituyentes referidas a aquellas que proyectan sanciones y que están basadas en la coacción.

### **I.III LOS ENFOQUES Y TIPOS DE ANÁLISIS PARA EXAMINAR EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN**

#### **I.III.I ENFOQUES PARA EL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN**

Uno de los aspectos sobre la corrupción en el que más se ha avanzado, es el de su definición, categorización y análisis. La denominada corruptología ha avanzado un largo trecho en la labor conceptual; al momento los interesados en el tema contamos con una extensa bibliografía y una amplitud de enfoques para orientar el análisis de la corrupción. Sin embargo, lo anterior implica que no se tenga un consenso claro sobre la definición de corrupción ni los tipos o variantes que puede adoptar el fenómeno; para los analistas, más que un obstáculo, representa un margen de movimiento sugestivo para decidir sobre qué tipo de corrupción se desea realizar un estudio y en qué marco conceptual basar el análisis.

Como ejemplo de este amplio abanico de posibilidades, podemos citar desde la definición más general acuñada por Peter Eigen<sup>83</sup>, que señala que corrupción administrativa es “el uso y abuso del poder público en provecho propio”, similar a la conceptualización que utiliza Transparencia

---

<sup>83</sup>Eigen, Peter. “La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo. Un desafío de los 90’s” en Olivera, *op.cit.* p. 86.

Internacional que define por corrupción “el abuso de poder delegado para beneficio propio”<sup>84</sup>, hasta aquellas propuestas de aplicación de nuevos corpus teóricos para definir, categorizar y analizar la corrupción desde metodologías cuantitativas.

Si bien, nos llevaría varios apartados intentar dibujar los contornos de un estado del arte de la corruptología, es necesario realizar al menos una revisión conceptual mínima de las principales definiciones, enfoques y tipos de análisis a través de los cuales se puede abordar el estudio del fenómeno no sin antes mencionar que en este apartado no se expondrán a detalle las diversas clasificaciones por tipo que existen de la corrupción, ya que además de no existir consenso sobre cuántos tipos de corrupción existen y sus límites en cuanto a actores y manifestaciones, el objetivo del presente trabajo en general es abordar la corrupción administrativa, por supuesto sin desestimar y sin desconocer que la corrupción judicial, la política, la policiaca, la privada y la pública conforman —cada una de ellas— universos de observación amplios que representan problemáticas complejas.

Será de mayor interés para este apartado y como eje transversal para el desarrollo del trabajo; introducir al debate que la corrupción administrativa no es un fenómeno unidimensional o monolítico sino que en sus prácticas se pueden observar distintos niveles de nocividad que han de ser tomados en cuenta para el diseño de las políticas anticorrupción, toda vez el abordaje generalizado u *homogéneo*<sup>85</sup> del fenómeno de la corrupción administrativa, como señalan Ackerman y Jiménez Trejo, impide que se logre poner en marcha estrategias diferenciadas para prevenir y sancionar sus expresiones. En efecto, no es suficiente para emprender acciones realmente comprometidas de combate a la corrupción, reconocer que se está ante un potencial problema público; antes bien el fenómeno deberá problematizarse reconociendo enérgica y puntualmente que en las prácticas de corrupción administrativa existen distintos niveles de

---

<sup>84</sup>Transparencia Internacional. Informe Global de la corrupción 2010, obtenido el 10 de Abril de 2011 de [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es).

<sup>85</sup>Ackerman, John M. "La nueva agenda para el combate a la corrupción en México" en *Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y sociedad*. Consultado el 15 de Marzo de 2011, Obtenido de: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/lajt5.htm>. Jiménez Trejo, *op.cit.*

gravedad y nocividad en función de la posición del involucrado, los intercambios en juego y contexto donde se realiza como propone Olivera Prado.

### I.III.II CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA

Es así que en lo subsecuente nos referiremos a la corrupción administrativa a *grosso modo* como aquel tipo de corrupción que hace referencia a la “organización administrativa del gobierno tradicionalmente conocida como burocracia”.<sup>86</sup> Con esta simple pero clara definición es posible limitar el objeto de estudio al menos en cuanto actores involucrados en ella.

Eventualmente, puede existir cierta confusión entre la denominada corrupción pública<sup>87</sup> y la corrupción administrativa; Barahona Krüger<sup>88</sup> respondiendo a esta inquietud, expone que la corrupción administrativa es una expresión de la corrupción pública, sin embargo, su vertiente administrativa queda acotada a la cometida por los servidores o funcionarios públicos. Ejemplo de un tipo de corrupción pública que no se trata de corrupción administrativa es la denominada corrupción política<sup>89</sup>, definida como aquella que “corresponde a las mecánicas que emanan directa o indirectamente de los actores políticos tales como los partidos, la élite del gobierno y los actores de la oposición, las fracciones partidistas en el parlamento, los gobernadores estatales, municipales y federales”<sup>90</sup>. La corrupción política se considera particularmente nociva pues se relaciona con los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos.

---

<sup>86</sup>Vértiz Galván, Miguel Ángel. “El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica” en *Gestión y política pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, p. 306.

<sup>87</sup>La corrupción pública se diferencia de la corrupción privada ya que esta última representa un “beneficio en utilidades para el sector privado” e involucra “únicamente agentes privados que violentan las normas de carácter comercial o civil” Véase en Barahona Krüger, Pablo. *Corrupción e impunidad correlaciones e implicaciones*. Editorial Jurídica continental, Costa Rica, 2004, pp.91-92.

<sup>88</sup>Barahona, *op.cit.*

<sup>89</sup>Un elemento que puede ayudar a diferenciar la corrupción política de la corrupción burocrática, aunque no se convierte en una regla universal, es que la mayor parte de actores que participan en la corrupción política son electos por votación, en cambio, casi la totalidad de los funcionarios públicos son designados o ameritan el puesto por concurso.

<sup>90</sup>Covarrubias, *op.cit.*, p63.



La corrupción administrativa queda sujeta a la cometida en el ejercicio del servicio público que Acosta define como “una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad actuación e igualdad”<sup>91</sup>. En este tenor, la Constitución mexicana, en su Artículo 108, determina que serán sujetos a responsabilidades administrativas los servidores públicos a quienes define como “Representantes de elección popular, miembros de poder judicial federal y del poder Judicial del Distrito Federal, funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”, es así que las responsabilidades administrativas serán relacionadas estrictamente con el servicio público y surgen del incumplimiento de sus obligaciones propias.

Guerrero, considera que un servidor público es aquel que se encuentra “normado por un régimen de función pública, bajo una ley específica del derecho público o mediante disposiciones equivalentes que asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado”<sup>92</sup>; mientras que Delgadillo, por su parte define como servidor público como “la calidad que se le otorga a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión a favor del Estado”.<sup>93</sup>

Valdés Ugalde reconoce cuatro tipos de actos de corrupción en el ejercicio del servicio público: el cohecho, el peculado, el nepotismo y la extorsión. “El primero es una recompensa al funcionario por cambiar su juicio y decisiones en favor de particulares; el segundo consiste en la

---

<sup>91</sup> Garduño Villareal, Leopoldo. “La revolución de las normas que regulan los actos de los servidores públicos: 1814-1994” en Chávez Carapia, Julia y Padilla Aguilar, Margarito. *Administración Pública. Retos y perspectivas en el marco del Bicentenario*. Porrúa, México, 2010, p. 363.

<sup>92</sup> Garduño, *op.cit.*

<sup>93</sup> *Ibíd.*

asignación de fondos públicos para uso privado; el tercero en la concesión de empleos o contratos públicos sobre la base de relaciones de parentesco y no de mérito, y el cuarto es el despojo o la usurpación, incluso por la violencia, de los bienes o derechos de un individuo o grupo”<sup>94</sup>. Castro Cuenca describe que las expresiones de la corrupción en el servicio público pueden relacionarse con conductas contra la objetividad, como el cohecho y tráfico de influencias; conductas contra la imparcialidad que se relacionan con las expresiones de la corrupción administrativa que derivan en una falta de neutralidad política del servidor público; conductas contra la legalidad como violación de procedimientos administrativos de licitación, otorgamiento indebido de licencias o autorizaciones, deducciones o subsidios, otorgamiento indebido de prestación de servicios, explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la federación, entre otras; contratación indebida de obras públicas, adquisiciones arrendamientos, enajenaciones, colocaciones de fondos y valores; además de conductas contra el principio de eficiencia como responsabilidad patrimonial, peculado o malversación, estafa o fraude.<sup>95</sup>

Por diversos motivos, éste último tipo de conductas corruptas asociadas al servicio público, pueden equívocamente encabezar o representar de alguna manera la corrupción administrativa, no obstante, el impacto de las expresiones de la corrupción no se limitan a la esfera económica, coincidiendo con Trejo, la utilización de cargos públicos para el beneficio privado genera un impacto que va más allá de la simple desviación de fondos<sup>96</sup>, en sintonía con ésta y otras posturas que rompen con los esquemas orientados a limitar los impactos y expresiones de la corrupción, el presente análisis está basado en la tesis —trabajada ya por diversos autores— que la corrupción administrativa no se agota en la expresión del soborno.

Hacer referencia a la corrupción administrativa, es una forma de limitar el objeto de estudio en cuanto a los actores involucrados en ella más que una forma de limitar sus manifestaciones o

---

<sup>94</sup> Jiménez, *op.cit.*

<sup>95</sup> Castro Cuenca, Carlos Guillermo. *Corrupción y delitos contra la administración pública*. Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

<sup>96</sup> *Ibíd.*

impactos. Por ello, abordar la corrupción como un fenómeno de niveles será fundamental para superar la generalización de la corrupción dejando claro que sus expresiones alcanzan diferentes grados de nocividades de acuerdo con su impacto en la vida pública, por lo que no será lo mismo el soborno menor que la venta de información privilegiada o el tráfico de influencias de un alto funcionario para inducir en la toma de decisiones sustantiva, o la colusión de jueces con grupos de la delincuencia organizada para negociar la impunidad. A lo anterior, Olivera Prado—sociólogo peruano y actor clave en el diseño de las políticas y planes anticorrupción de su país— lo denomina corrupción administrativa de *alta nocividad social*, concepto ordenador en el presente estudio.

Es importante señalar que, pese a la tendencia de percibir a la corrupción como un problema *cuasi* exclusivo del sector público; las expresiones de corrupción tanto de baja escala como de alto nivel son potenciales y se hacen manifiestas también en esfera privada, de otra forma no se reconocería el vínculo corrupto entre actores públicos y privados que caracteriza muchos de los casos más nocivos de corrupción en el mundo que han alcanzado incluso niveles transnacionales. En este sentido, es importante reconocer que el sector privado no representa de ninguna manera una esfera aséptica de manejos al margen de la ley; como en el sector público, sus organizaciones están conformadas por individuos con intereses personales que tienen a su alcance —igual que los servidores públicos—diversos instrumentos para accionar potenciales cadenas de corrupción como: toma de decisiones, discrecionalidad, influencia, entre otros mecanismos que abren ventanas de oportunidad a la consolidación de actos corruptos.

### **I.III.III LAS PERSPECTIVAS DE LOS ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN**

Es menester identificar tanto la carga ideológica como la intencionalidad con que un actor —ya sea un analista del tema o un grupo hacedor de políticas públicas— toma posesión de un determinado enfoque, pues con base en éste, se tendrá acceso al fenómeno desde diferentes perspectivas que van colocando los acentos en puntos distintos de la problemática. Es importante vislumbrar que cada uno de estos enfoques representa determinadas visiones del

mundo, lentes específicos para observar la realidad de los que se desprenden diferentes aproximaciones al problema público que van desplazando los focos de atención del análisis dinámicamente a través del fenómeno. Traslado lo anterior al campo de las políticas públicas, se observa que éstas se diseñan en el marco de definiciones concretas del problema público, en este sentido, diversos autores reconocen que las políticas públicas son acciones deliberadas, intencionales y focalizadas en las que se reconoce la influencia de los marcos de referencia en la definición del problema público y por ende en las rutas de acción programadas.

En el caso concreto de las políticas de combate a la corrupción, estos vínculos se hacen evidentes en el análisis de su diseño. En éste tipo de análisis, una variable presente sin duda será la definición del problema y su relación lógica tanto con las estrategias formuladas como con los alcances y límites de la acción pública. Es por ello que muchos de los análisis de políticas concluyen que para modificar los resultados de la implementación de la política es necesario modificar de facto la definición del problema público como base para reformular las líneas de acción; como ejemplo de ello, encontramos la postura de Ackerman, quien advierte que “para erradicar la corrupción habría que pensar en modificar radicalmente la forma de abordar el fenómeno”.<sup>97</sup>

Antes de comenzar con la revisión de los enfoques y clasificaciones concretas quisiera presentar un cuadro que resulta didáctico al realizar la revisión de enfoques. Dicho cuadro, presentado por Arturo del Castillo en su artículo “Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción”, que corresponde a una propuesta de *metaclasificación* de los diversos enfoques que resulta de utilidad para identificar las perspectivas de análisis para el estudio de la corrupción.

---

<sup>97</sup> Ackerman, *op.cit.*

<b>PERSPECTIVA DEL INTERÉS PÚBLICO</b>	DESTACA LA TRAICIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO MEDIANTE PREFERENCIAS DE INTERÉS PARTICULAR SOBRE LOS COMUNES.
<b>PERSPECTIVA LEGAL</b>	SUBRAYA LA DESVIACIÓN DE LA CONDUCTA DE LAS NORMAS PÚBLICAS Y LEGALES DE TRABAJO EN ARAS DE BENEFICIOS PRIVADOS, YA SEA PARA OBTENER GANANCIAS PECUNIARIAS DE CONDICIÓN O DE INFLUENCIA.
<b>PERSPECTIVA SOCIOCULTURAL</b>	SOSTIENE QUE EL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN DEBE DEFINIRSE DE TAL MANERA QUE INVOLUCRE NO SÓLO EL COMPORTAMIENTO QUE SE DESVÍA DE LAS NORMAS ESCRITAS, SINO TAMBIÉN EL QUE SE DESVÍA DE LAS NORMAS O PATRONES DE CONDUCTA SOCIAL.
<b>PERSPECTIVA DE MERCADO</b>	QUE DESCRIBE A LA CORRUPCIÓN COMO UNA UNIDAD DE MAXIMIZACIÓN, MEDIANTE LA CUAL LOS SERVIDORES PÚBLICOS AUMENTAN SUS GANANCIAS DE ACUERDO CON LA OFERTA Y LA DEMANDA QUE EXISTA EN EL MERCADO DE SUS RESPONSABILIDADES OFICIALES.

Fuente: Del Castillo, Arturo. "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción" en: *Gestión y Política Pública*. México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, segundo semestre, año/Vol. X, núm. 2, 2011, pp. 378.

El cuadro anterior es útil para identificar las perspectivas que motivan y nutren el corpus de los diversos enfoques para analizar la corrupción. A continuación se revisará brevemente un recorrido por los enfoques más representativos en el estudio de la corrupción.

#### **I.III.IV EL ENFOQUE FUNCIONAL**

El denominado enfoque funcional de la corrupción fue ampliamente utilizado sobre todo en las décadas de los sesenta y los setenta. Este enfoque no considera que la corrupción sea un problema público, en contraste, se presenta como un factor de funcionalidad para el sistema económico y un instrumento de flexibilidad para los mercados. El soborno, desde este enfoque, es entendido como un arreglo, como una manera informal de pago de una falta que reduce los costos de acceso a los ciudadanos o bien un estímulo que favorece al servidor público con una

compensación de su bajo salario. Esta perspectiva se basa en la concepción de un sistema económico *corrupto pero eficiente*, donde los sobornadores pagan a los funcionarios por exenciones de costosas reglas *evitables e innecesarias*, que obstaculizan al mercado. En sus posiciones más radicales, la corrupción llegó a ser vista incluso *como un mal necesario o como el aceite del engranaje de la burocracia*.<sup>98</sup>

La noción funcionalista de la que Schamis denomina, la *primera generación de investigación sobre la reforma económica*,<sup>99</sup> se basa en una aproximación del fenómeno de la corrupción potencial en el modelo económico y de desarrollo ISI (Industrialización por sustitución de Importaciones). La postura de este grupo favorecía la relación causal del modelo con la expansión de la corrupción. El autor advierte que este argumento presentado por *la primera generación de investigación*, se utilizó como medio para justificar la necesidad de implementar las reformas estructurales, bajo la lógica que la retracción del Estado automáticamente se proyectaría en el antídoto anticorrupción.

El enfoque funcional advierte que la corrupción es una especie de mecanismo o recurso que atrae más beneficios que costos. La primera generación de investigación sobre la reforma económica, atribuye a la corrupción esta característica en el marco de un Estado con una capacidad limitada de gestión que ha sido rebasada por el sinnúmero de demandas que se propone atender, proyectando a la corrupción como una *eficiente válvula de escape*, o al menos en una más eficiente alternativa frente a los elevados costos de la formalidad de un sistema colapsado por la sobrecarga de tareas que se ha dispuesto atender.

Para el caso mexicano, Covarrubias, identifica en los primeros gobiernos postrevolucionarios, una tendencia que favorece el funcionalismo de la corrupción; este autor advierte que en ese momento particular de la historia de México, la corrupción no se concebía como un problema

---

<sup>98</sup> Rose-Ackerman, *op.cit.*, p. 28.

<sup>99</sup> Schamis, *op.cit.*

público sino como una especie de *mecanismo equilibrante del régimen político*,<sup>100</sup> que Aguilar describe como *presidencialista, clientelar y corporativista* y que generó una gestión pública estructurada en un sistema de *lealtades personales, compromisos y complicidades*<sup>101</sup>. Covarrubias observa una tendencia de los primeros gobiernos postrevolucionarios hacia el funcionalismo de la corrupción, que ilustra como el *sometimiento de la práctica política a la negociación económica*, sin embargo descarta que ésta se haya convertido en un elemento *fisiológico o inherente* a las estructuras políticas.

La introducción de la economía política como enfoque para analizar la corrupción, representó una crítica sustantiva al funcionalismo desde el que se rechaza que sus expresiones atenten contra el interés público. Una de las principales exponentes y pioneras del enfoque de la economía política en el estudio de la corrupción es Susan Rose-Ackerman<sup>102</sup> quien argumenta que la corrupción —*ya sea de bajo nivel o de gran escala*—, nunca podrá ser una *alternativa eficiente o necesaria* como señalaban los enfoques funcionalistas dado que "La investigación contemporánea demuestra que los pagos vinculados a la corrupción casi nunca promueven la eficiencia y en general los sistemas ilegales de precios-sobornos, tienden a socavar otras metas públicas de igual importancia que el desarrollo de los mercados".<sup>103</sup>

En este sentido observamos que para fortuna de las sociedades, y como parte del proceso dinámico de las investigaciones basadas en paradigmas sujetos a revoluciones, la corrupción como objeto de estudio ha sido protagonista de interesantes cambios conceptuales que han hecho transitar el análisis, de los enfoques más complacientes a los que desde posiciones críticas advierten la necesidad de combatir sus expresiones.

---

<sup>100</sup> Covarrubias, *op.cit.*, p. 34.

<sup>101</sup> Aguilar, *op.cit.*

<sup>102</sup> Rose-Ackerman, *op.cit.*

<sup>103</sup> Rose-Ackerman, *op.cit.*, p. 24.

### I.III.V LA LECTURA ECONÓMICA DE LA CORRUPCIÓN

Para introducir, una de las ideas centrales del enfoque, se tomará prestada la exposición de Rose-Ackerman quien señala que “El estudio de la corrupción desde la economía, no implica reducir este acto al intercambio económico en el marco del sistema de precios”<sup>104</sup> en contraste, el análisis económico de la corrupción se basa en el supuesto de que un agente comete un acto corrupto basado en una racionalidad de costo-beneficio, es decir cuando a su juicio, los beneficios de corromperse superan los posibles riesgos y costos derivados de ese acto. Algunos economistas como Gary Becker, profesor de la Universidad de Chicago y premio Nobel de Economía, han contribuido a consolidar la tendencia que ha sido denominada por muchos como *imperialismo económico* pues se intenta introducir las herramientas metodológicas de esta disciplina en otros ámbitos de la vida social, tal es el caso del análisis de la corrupción. *Grosso modo*, esta perspectiva analiza la corrupción como un acto realizado por agentes económicos que por tanto mantienen una racionalidad económica que incide en el proceso de toma de decisiones a partir de un análisis costo-beneficio (ACB).

La estructura que da forma al del denominado *individualismo metodológico* del enfoque neoclásico de la economía, es el comportamiento microeconómico. El comportamiento micro, como su nombre señala, tiene como punto de partida las decisiones individuales analizadas en función de los incentivos que las motivan. El argumento desde esta lectura, enfatiza la maximización del beneficio individual como la racionalidad que detona los actos del agente económico que se involucra en un algún tipo de corrupción.

Villoria Mendieta señala que desde el enfoque económico, la corrupción administrativa se analiza en base a la premisa de la *maximización egoísta de los beneficios*, por lo que el cargo público, queda convertido en una *unidad de maximización*<sup>105</sup>. Desde este punto de partida, "La corrupción implica que un funcionario abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra de

---

<sup>104</sup> Rose-Ackerman, *op.cit.*, p. 23.

<sup>105</sup> Villoria, Mendieta Manuel. *La corrupción política*. Síntesis, Madrid, 2006.



lo público [...] de ahí que podamos concebir la corrupción como una utilización del cargo o como un negocio por parte del funcionario corrupto”<sup>106</sup>. En sentido y acorde a los principios anteriores, el Banco Mundial define a la corrupción como el abuso de poder público en beneficio propio cuya definición reconoce el poder que obtiene el agente en razón de su rol en la organización administrativa de Estado.

Una de las críticas más contundentes del enfoque económico de la corrupción, va en función de la ponderación de un *homo economicus* en búsqueda constante de la satisfacción de sus necesidades y la maximización de sus beneficios que selecciona sus alternativas y toma decisiones sobre un (ACB) Análisis Costo-Beneficio. Lo anterior, advierten los enfoques críticos a la corriente económica, lleva a suponer que la corrupción es un fenómeno lógico de búsqueda de maximización de los beneficios personales. La crítica anterior, describe un enfoque que analiza a un sujeto despojado de la ética y altruismo.

Pese a las críticas al enfoque económico como plataforma para el estudio de la corrupción, es importante mencionar que esta lectura, en contraste con otras, invita a otorgar centralidad en el análisis a los incentivos y su impacto en las decisiones de los agentes económicos. En este sentido, este enfoque invita al analista a reconocer el papel y la efectividad de las instituciones para conducir el comportamiento esperado de los individuos. La efectividad de las instituciones radica en la reducción de la incertidumbre, para lograr tal efecto, parte importante de las instituciones son los incentivos. Ya sea a través de incentivos positivos o negativos, las instituciones deberán impactar el (ACB) efectuado por los agentes económicos.

Lo anterior trasladado al análisis de los actos de corrupción se traduce en un enfoque que, a grandes rasgos y desde sus diversas corrientes, examina que la toma de decisiones de los individuos no sólo constituye un acto aislado sino que da cuenta de determinadas percepciones de riesgo relacionadas con la comisión de actos de corrupción que a su vez tienen un vínculo con los sistemas de incentivos y con la efectividad de las instituciones. Es así que el riesgo

---

<sup>106</sup>Van Klaveren, J. "The concept of Corruption" en Villoria, op.cit., p. 36.

calculado por los agentes económicos, desde este enfoque, tiene como ante sala un proceso de aprendizaje relacionado con la experiencia.

Bajo el patrocinio de esta lógica, la impunidad entendida como expresión de la ineficacia institucional para reducir la incertidumbre, influye sustantivamente en la consolidación de los actos de corrupción, toda vez que disminuye la percepción del riesgo asociado a una acción ilegal. La impunidad como incertidumbre referida a la no aplicación de la ley, le permite al actor reducir su percepción de riesgo o castigo, es por ello Joseph Nye<sup>107</sup> atribuye a la debilidad institucional la expansión de la corrupción, es decir, la relaciona con la existencia de condiciones favorables preexistentes para su desarrollo<sup>108</sup>.

### **I.III.VI LA ECONOMÍA POLÍTICA**

Héctor E. Schamis<sup>109</sup>, como se introdujo anteriormente, reconoce dos generaciones de estudios sobre la corrupción desde la economía política a las que engloba en la categoría *economía política del ajuste económico*. La primera generación a decir del autor, se encuentra relacionada con la corriente neoclásica que favoreciendo la tendencia de retracción del Estado, advierte que su intervención protagónica en la economía actúa como un incentivo al rentismo, contribuyendo así, a la infiltración de intereses en la toma de decisiones públicas que pudieran favorecer incluso un *proceso de captura del Estado*. Por lo anterior, la implementación de las reformas para la consolidación de un Estado mínimo, bajo la lógica de *primera generación de investigaciones de la economía política del ajuste*, se considera un antídoto a la expansión de la corrupción.

---

<sup>107</sup> Ver en Lomnitz, Claudio. *Vicios públicos, virtudes privadas*. México, Miguel Ángel Porrúa: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2000.

<sup>108</sup> El presente estudio está de acuerdo en el vínculo que relaciona la expansión de la corrupción con la debilidad institucional, sin embargo el desarrollo de la corrupción no sólo es producto de dicha debilidad sino que también la promueve.

<sup>109</sup> Ver en Sandoval, Irma. *Corrupción y transparencia, debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI: UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.

La segunda corriente o generación de estudios, plantea que los programas de liberalización y privatización, también pueden generar incentivos para una conducta rentista. "Las políticas de mercado podrían concentrar los beneficios en pequeñas coaliciones y distribuir los costos entre un mayor número de grupos [...] En el área de la privatización, la falta de marcos de regulación, crea incentivos para el traspaso de servicios públicos como monopolios verticalmente integrados [...], conduce a las élites del gobierno y a las coaliciones de negocios a coludirse durante los procesos privatizadores"<sup>110</sup>. Esta segunda corriente advierte la presencia de dinámicas que, en el marco de las reformas estructurales, contribuyen a la dispersión de costos y a la concentración de los beneficios en las prácticas de la liberalización económica planteadas por las reformas neoliberales. Por ello, fenómenos como el *rent-seeking*, la consolidación de *triángulos de hierro* y los procesos de captura del Estado se han analizado desde esta corriente que advierte que la reducción de la intervención económica del Estado, no constituye *per se*, un antídoto contra la corrupción.

Otra aproximación económica para el estudio de la corrupción se desarrolla desde la teoría Principal-Agente o enfoque de agencia desde la cual el fenómeno de la corrupción se analiza como el abuso del agente o servidor público de la posición que le encarga ocupar el principal, es decir el ciudadano. Este abuso incumple con la obligación del agente de velar por el interés del principal como define el ejercicio del servicio público interponiendo su propio beneficio. La corriente de la agencia, considera que el principal incentivo para la corrupción son los denominados costos de transacción, costos de formalidad o costos de acceso.

El enfoque de la economía política, realiza una importante contribución al análisis de la corrupción incorporando a éste la noción de potenciales redes de corrupción que pueden, según su gravedad, capacidad de infiltración y poder para incidir en la toma de decisiones; derivar en la captura del Estado. Esta aproximación al fenómeno, contraste con la noción que la corrupción es un acto aislado limitado al soborno de baja escala y limitativo a la esfera pública.

---

<sup>110</sup> Schamis, *op.cit.*, pp. 44-94.

### I.III.VII LA LECTURA JURÍDICA DE LA CORRUPCIÓN.

La lectura jurídica de la corrupción, frecuentemente citada como enfoque legalista, introduce un análisis de corte normativo. El enfoque jurídico de la corrupción es valioso pues, coincidiendo con Villoria<sup>111</sup>, permite poner en marcha la sanción a los actos corruptos a través de las diversas tipificaciones que establecen límites entre las conductas legales y las ilegales. El núcleo de este enfoque lo constituyen los marcos normativos existentes para el desarrollo de las funciones públicas que idealmente deberían regular el comportamiento de los servidores públicos.

La definición y delimitación de conductas corruptas es un punto de partida del análisis jurídico aunque no siempre resulta sencillo establecer los límites entre la legalidad, ilegalidad y corrupción; el marco legal contempla las conductas que han de ser consideradas corruptas; incluso han existido iniciativas que buscan establecer definiciones internacionales de algunos delitos tipificados asociados a la corrupción, tal es el caso de la convención Mérida en 2003 que establece que la malversación, el peculado, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el soborno y encubrimiento son delitos relacionados con la corrupción en el servicio público. En el ámbito nacional, las conductas corruptas cometidas por los servidores públicos están establecidas en el Código Penal<sup>112</sup>, concretamente en el Título Décimo que incluye los tipos penales asociados a la corrupción.

Algunas de las críticas al enfoque jurídico de la corrupción giran alrededor de la capacidad para definir los marcos legales que limitan las conductas corruptas; por ejemplo, Francisco Durand<sup>113</sup> advierte que la corrupción no siempre entra en conflicto con los marcos normativos existentes dado que los límites muchas veces son difusos, adicionalmente el autor reconoce que pueden institucionalizarse *legislaciones sastres*, referidas a marcos normativos hechos a la medida, para

---

<sup>111</sup>Villoria, *op.cit.*, p. 29.

<sup>112</sup>Código Penal Federal Última Reforma Diario Oficial de la Federación 19 de Agosto de 2010. Véase Título Décimo capítulos II al XII.

<sup>113</sup>Durán, Francisco. "Cleptocracia y empresariado en el Perú", en Artavia Araya, Fernando. *Decisiones públicas, Beneficios Privados. Consideraciones Teóricas en torno a la Corrupción*. Revista de Ciencias Sociales (Cr), Universidad de Costa Rica. Vol I, Núm. 119, 2008, pp. 18-26.

beneficiar a actores determinados lo que podría promover una expansión de actos de corrupción operando dentro de la ley. Otra crítica al enfoque se relaciona con la existencia de determinadas *lagunas legales* a consecuencia de la difícil labor de delimitación que deja fuera de las definiciones legales un buen número de acciones y situaciones potencialmente corruptas. Dicho sea de paso que, gran parte del ejercicio de delimitación y tipificación de los actos de corrupción, se asocia más con la voluntad política para sancionar cierto tipo de conductas que con la capacidad para definir los conceptos.

### **I.III.VIII EL ENFOQUE ÉTICO-MORALISTA**

Con más énfasis que en el pasado, a partir del consenso de Washington se ha extendido como una *preocupación democrática*, la ética del servicio público; ésta ha sido incluso incorporada en los elementos que componen lo que recientemente se ha denominado *Buen gobierno*, *sin embargo es conveniente diferenciar la preocupación por la ética del servicio público de la moralización del fenómeno de la corrupción administrativa*. Desde el enfoque moralista, la corrupción se analiza como un déficit de ética y moral tanto del servidor público como del ciudadano; es decir, la expansión de la corrupción se explica por una falencia de valores, de apego a la legalidad o bien como producto de la generalización de una *moral distraída* que da lugar a “la desviación individual de las normas sociales”<sup>114</sup>.

La crítica al análisis moralista radica en que este enfoque no problematiza o considera ningún incentivo estructural o institucional como factor de promoción la corrupción; de hecho éste análisis, no incorpora elementos ajenos a la crisis de los valores como fuentes potenciales de corrupción. Desde esta postura la crisis de los valores debe ser enfrentada con acciones disuasivas de las conductas no deseadas, promoviendo la interiorización de valores como principio de rectitud, honradez y honestidad para orientarla conducta de los individuos al *deber ser*.

---

<sup>114</sup>Printzl, F. J Rupert. *Corrupción y rentismo en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano. Buenos Aires, 2000, p. 12.

Marín, señala que el enfoque moralista de la corrupción, es un enfoque *cuasi* propio de los *países colonizadores* donde resulta *un acto suicida* tratar de corromper a un policía de crucero o a un burócrata. Para el autor este fenómeno dista de una sociedad aséptica de corrupción; lo que reconoce como un *sentido de incorruptibilidad*; se relaciona más con un efecto de reducido alcance que no garantiza que en las altas estructuras y esferas de poder se extienda esta misma dinámica de rechazo a la corrupción. Marín advierte que en los países que ha categorizado como colonizadores, es frecuente que el rechazo de la corrupción diste del centro de poder donde las prácticas corruptas pueden ser tan frecuentes y nocivas como en los países que se han catalogado históricamente como corruptos. Continuando con el argumento del autor, éste expone que una concepción moralista de la corrupción se concentra en sus expresiones menos nocivas y cotidianas, en los sobornos menores etc.; en palabras del autor “la corrupción menor es intolerada y combatida en base a un paradigma moral del deber ser, sin embargo esto no significa que la corrupción sea erradicada de las altas estructuras”<sup>115</sup>.

#### **I.III.IV ENFOQUE SOCIOCULTURAL**

Antes de introducir algunas nociones generales de la perspectiva cultural, se considera importante señalar que existen diversas lecturas que si bien abordan el análisis de la corrupción desde este enfoque, divergen en cuanto a su profundidad. Es decir, existen lecturas acotadas, sobresimplificadas y justificatorias del nivel que ha alcanzado la corrupción en diversas latitudes y otras más trabajadas y críticas. En ambos extremos tenemos la interpretación de Pommer y la de Lomnitz que desde un enfoque antropológico propone que la corrupción como categoría cultural “incluye a todas aquellas prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema normativo para el lucro personal”<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup>Marín, Guillermo. *La corrupción en México. Una estrategia de resistencia cultural*. Instituto Luis Sarmiento, México, 2001, p. 9.

<sup>116</sup>Lomnitz, Claudio. *Vicios públicos, virtudes privadas*. México, Miguel Ángel Porrúa: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2000, p.15.

Mientras la primer aproximación, como se describirá más adelante, pretende justificar el estado de la corrupción deslindando responsabilidades específicas y reduciendo el universo de los incentivos a un “elemento que compartimos todos”; la segunda llama la atención sobre el carácter dinámico de la corrupción en la historia argumentando que más que una relación causal la cultura y la corrupción se vinculan en la noción individual-colectiva. De esta manera Lomnitz apunta al hecho que la corrupción como categoría cultural no es ajena a los individuos y que incluso forma parte del “sentido común” puesto que “todos saben lo que es la corrupción”<sup>117</sup>.

Este enfoque abordado desde una lectura acotada, lanza una propuesta muy concreta que relaciona la proliferación de la corrupción con determinada cultura en una relación causal partiendo del supuesto de una *proclividad cultural* hacia la corrupción. Desde este punto de vista se promueve un análisis de la corrupción que vincula su expansión con un *modelo de personalidad cultural específico*, es decir; se parte del supuesto que existen *individuos propensos* a la corrupción que son concebidos como *portadores* de determinada cultura. La cultura desde este análisis actúa como un *universo estructurador de prácticas* y como contenedor de determinados *hábitos de pensamiento*. Autores como León Pommer<sup>118</sup>, en su texto "La corrupción. Una cultura Argentina", sostienen la existencia de una contundente relación causal entre la cultura y las altas o bajas cifras de corrupción lo que conduce a la concepción de países *limpios y virtuosos* y de países *deshonestos y corruptos* generalmente procedentes del subdesarrollo o de procesos de colonización como argumenta el enfoque desarrollista detallado más adelante.

El "*universo cultural estructurador*" que identifica Pommer, surge de una interpretación de la categoría *Habitus* que realiza Norbert Elías al que describe como un “producto de la herencia de un capital cultural que exige conducirse de ciertas formas específicas adquiridas por el hombre

---

<sup>117</sup> Deysine, Anne citada por Lomnitz, Claudio. Vicios públicos, virtudes privadas. México, Miguel Ángel Porrúa: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2000, p.12.

<sup>118</sup> Pomer, León. *La corrupción. Una cultura argentina*. Leviatán, Buenos Aires, 2004.

como miembro de ciertas sociedades"<sup>119</sup>. Esta interpretación, sin duda parcial, de una lectura más psicológica que sociológica de la teoría de los *Habitus* de Pierre Bourdieu, pretende en sentido contrario a lo que la propia teoría propone, aproximarse al determinismo de la reproducción al mostrar a un sujeto *casi incorregible* cuyas prácticas en la vida cotidiana, se encuentran sin más, estructuradas sobre la base de un *molde social* que carga como una especie de estigma que lo reconoce de ese "suelo que tienen en común quienes no son ni pueden ser ajenos a la sociedad que los ha generado"<sup>120</sup>.

Desde este enfoque la cultura actúa como contenedor de conductas como la denominada *cultura de la viveza* que Marín describe como "un sistema de valores y creencias vinculadas a procesos de movilidad social sin sanción moral donde se valora a quien "inteligentemente" sabe aprovecharse [...] de los ingenuos [...] derivando en el convencimiento que en la vida no triunfa el honrado sino el vivo"<sup>121</sup>. Desde este limitado enfoque, se promueve la noción de dos enormes categorías: *culturas corruptas* y "limpias, virtuosas y ajenas al fenómeno"<sup>122</sup>. Los diagnósticos del enfoque parten del supuesto de una cultura corrupta que ha apagado sus mecanismos de sanción social y en cambio, valora no al honrado sino al *vivo*

Las principales críticas a esta aproximación se basan en el marco del determinismo del enfoque y del lente rigorista de reinterpretación de la teoría de los *habitus*; sus conclusiones fatalistas condenan a culturas enteras al *estigma de la corrupción* con lo que se promovería cuestionar *de facto* cualquier intención anticorrupción ante el supuesto de un molde social casi inmodificable y responsable de la expansión del fenómeno. Resulta interesante debatir con el enfoque sociocultural al menos dos cuestiones: primera, si la cultura de un país es inexorablemente corrupta ¿qué objeto tendría realizar algún tipo de acción para combatirla?, en segundo lugar; si es la cultura la que funciona como incentivo de la corrupción, entonces cómo podemos explicar que sujetos provenientes de países *altamente honestos* y en la cima de los rankings de la

---

<sup>119</sup>Elías, Norbert. "Conocimiento y poder" en Pommer, León. *op.cit.*, p. 21

<sup>120</sup>Pommer, *op.cit.*, p. 21.

<sup>121</sup>Olivera, *op.cit.*, p. 39.

<sup>122</sup>Marín, *op.cit.*, p. 10.



honestidad y transparencia; pueden convertirse, en contextos diferentes al propio, en agentes de producción de corrupción.

### **I.III.X LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO ECONÓMICO.**

Desde este análisis, el desarrollo económico juega un papel determinante para la proliferación de la corrupción; la denominada perspectiva de la modernización vincula las altas cifras de corrupción con las economías emergentes o en vía de desarrollo. Samuel Huntington se considera uno de los principales exponentes del enfoque desarrollista o modernizador.

Este enfoque, en la actualidad, ha sido fuertemente cuestionado ante la evidencia que arrojan algunos estudios de caso donde la corrupción y la variable económica pueden estar correlacionadas en algunas experiencias concretas pero no necesariamente guardan una relación de determinación. La experiencia internacional arroja ejemplos de países desarrollados pero corruptos y países en vía de desarrollo, calificados por las métricas de la corrupción como *honestos y transparentes*. Siguiendo a Arturo del Castillo que cita a J, Girling en su artículo, "Fundamentos de la investigación empírica reciente de la corrupción", considera que "la corrupción no desaparece conforme los países se desarrollan y modernizan, sino que ésta adquiere nuevas formas para manifestarse"<sup>123</sup>.

### **I.III.XI LOS NIVELES DE LA CORRUPCIÓN.**

Una de las deficiencias más frecuentes en el diseño de los programas de combate a la corrupción surge de la generalización del fenómeno, es decir; del abordaje homogéneo de sus diferentes expresiones sin diferenciar nocividades, ni sanciones, ni estrategias, convirtiéndose de entrada en un error de diseño.

---

<sup>123</sup> Girling, J. "Corruption, Capitalism and Democracy, Londres, Routledge", en Del Castillo, Arturo. "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción." *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, año/Vol. X, número 002, 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 375-402.

En una señal de madurez de la corruptología, la tendencia contemporánea en el estudio del objeto reconoce la importancia de abordar el fenómeno como un asunto de niveles, así lo plantea la introducción de nuevos conceptos de corrupción que hacen hincapié en este aspecto tal es el caso de la acertada diferenciación entre soborno de bajo nivel y corrupción de gran escala, la identificación de la corrupción de alta nocividad social, la corrupción estructural, la corrupción generalizada, la corrupción sistémica etc., todos estos conceptos, dan cuenta del reconocimiento de los autores que los han promovido de que el fenómeno de la corrupción fluctúa del soborno de ventanilla a la captura del Estado y que no se trata de un monolito unidimensional.

Un ejemplo de la tendencia anterior y un antecedente importante del reconocimiento del fenómeno de la corrupción como un asunto de niveles, es la propuesta de Susan Rose-Ackerman quien señala la importancia de la diferenciación entre lo que denomina *soborno oportunista de bajo nivel* y la *corrupción sistémica*. En esta línea encontramos por ejemplo a Heidenheimer quien reconoce tres tipos de corrupción según su gravedad: *la pequeña corrupción, la corrupción rutinaria y la corrupción grave*, entre otros autores cuyas aportaciones serán revisadas más adelante.

Rose-Ackerman señala que el *soborno oportunista de bajo nivel* se refiere al *soborno de baja escala* que se realiza con el objetivo de obtener beneficios personales y en el cual el soborno, representa una transferencia directa—básicamente en términos monetarios—, vinculada a la problemática de los costos de transacción, es decir, vinculada a lo que se conoce en la literatura en la materia como los *costos de la formalidad*. Los costos de la formalidad, en el caso de la realización de un trámite, representan los costos reales o artificiales que implica la realización de dicho trámite de acuerdo a la norma aunque también puede hacer referencia a la laxitud de la norma como fuente de discrecionalidad en el ejercicio del servicio público y por tanto como fuente de incremento de los costos. La corrupción de bajo nivel “ocurre dentro de un marco en el cual rigen las leyes o reglamentos básicos, y en donde los funcionarios o individuos en lo

particular lucran con objeto de obtener beneficios personales [...] el caso menos problemático [...]”<sup>124</sup>

En este sentido el *speed payment* se refiere al pago que un servidor público recibe y que es identificado como un *soborno oportunista de bajo nivel*. El soborno oportunista de bajo nivel se vincula básicamente al pago que recibe un servidor público en la realización de trámites administrativos cotidianos donde –desde el enfoque de la agencia–, “los individuos negocian el grado de aplicación de la norma”<sup>125</sup>. La agencia en el análisis de casos de corrupción, reconoce no sólo el interés unívoco del servidor público por consolidar el acto corrupto desde la lógica maximizadora del beneficio personal, sino también el interés del regulado para esquivar las regulaciones<sup>126</sup>.

La corrupción sistémica en contraste, es definida por Rose-Ackerman como un grado de corrupción tal que “involucra la jerarquía burocrática en su conjunto, todo un sistema electoral o a una estructura gubernamental completa desde los niveles más altos hasta los niveles más bajos”<sup>127</sup>. Este nivel de corrupción se vincula sin duda con un *distortive payment* que se diferencia del *speed payment* por sus efectos más nocivos para la vida pública al superar los límites de un acto aislado e involucrar redes de corrupción más allá del soborno oportunista. Este tipo de corrupción no es exclusivo de la función pública sino que es potencial en la función política e incluso judicial, sin embargo su característica es que opera a gran escala y aunque comparte algunas de las características con el soborno oportunista, la primera tiende a ser mucho más destructiva por sus efectos en la vida pública y en el funcionamiento del Estado. La autora reconoce incluso tres variantes de corrupción sistémica: cuando algunas ramas del sector público se convierten en fábricas de corrupción, cuando se tienen sistemas electorales

---

<sup>124</sup> Rose-Ackerman, *op.cit.*, pp. 26-27.

<sup>125</sup> Crozier, citado por Vértiz Galván, *op.cit.*, p. 308.

<sup>126</sup> Los incentivos reconocidos para este tipo de corrupción son los ya mencionados costos de transacción: los costos de acceso referido a los requerimientos; la asimetría de la información: referida al control o distorsión de la información; la falta de supervisión y monitoreo de la discrecionalidad de los servidores públicos y la percepción del riesgo de ser sancionado vs el beneficio de incurrir en el acto de corrupción.

<sup>127</sup> Rose-Ackerman, *op.cit.*, p. 20

corruptos y cuando el Estado a través de sus proyectos transfieren activos públicos al sector privado.

Por su parte Olivera Prado, conceptualiza la *corrupción administrativa de alta nocividad social* como aquella cometida, primero, por funcionarios públicos en puestos claves y segundo, la realizada en los *espacios institucionalizados*<sup>128</sup> encargados de la fiscalización, administración de justicia o que son de amplia trascendencia para la vida pública de una sociedad. Además hace énfasis en que este tipo de corrupción en muchos casos se vincula con la delincuencia organizada y con la comisión de delitos graves<sup>129</sup>.

Así también la clasificación de Herrán analiza la relación de la delincuencia organizada con el sector público a través de la diferenciación de cinco niveles<sup>130</sup>. El primero, lo identifica con prácticas corruptas de soborno o cohecho ya sea por oferta o demanda pero por una sola ocasión, por ejemplo para obtener un pasaporte que servirá posteriormente para sacar algún provecho criminal o la solitud de información privilegiada etc. El segundo nivel expresa la continuidad del soborno pero con periodicidad que conlleva a que el servidor público, ya se encuentre en la nomina del grupo delictivo, sus expresiones por ejemplo, la transmisión de información privilegiada entre otras. El tercer nivel se describe como la infiltración esporádica en posiciones oficiales o en puestos de nivel medio y bajo en la jerarquía burocrática como en aduanas, donde ya colocado el elemento infiltrado, puede apoyar en el tráfico ilegal de mercancías etc. El cuarto nivel se caracteriza por la infiltración de elementos de la delincuencia organizada pero en los niveles más altos de la jerarquía burocrática, lo que algunos autores definen como *penetración del Estado*, “pudiendo abarcar ramas completas de la administración o funcionarios de alto rango en las agencias de seguridad o impartición de justicia [...] ganando incluso el control sobre algunos sectores de la economía”<sup>131</sup>. El quinto nivel, advierte el texto,

---

<sup>128</sup> Olivera Prado se refiere como espacio institucionalizado a la suma de Instituciones y Organizaciones

<sup>129</sup> Olvera Prado, Mario. *Hacia una sociología de la corrupción, una base científica para emprender reales políticas anticorrupción*. Lima, Colegio de sociólogos del Perú, 2002.

<sup>130</sup> Herrán, Mariano [et al]. *Análisis, técnicas y herramientas en el combate a la delincuencia organizada y corrupción*. Ediciones Coyoacán, México, 2007.

<sup>131</sup> Herrán, *op.cit.*, p. 55.

puede incluso controlar el Estado ya que expresa una severa infiltración política lo que produce que en el proceso de toma de decisiones, queden favorablemente representados los intereses de algunas redes de delincuencia organizada que habiendo financiado campañas políticas, generan en la clase política deudas con sus organizaciones

Continuando con la tendencia del análisis de la corrupción como fenómeno de niveles tenemos la aportación de *corrupción estructural* que Sandoval reconoce como aquella que va fortaleciendo y ampliando *redes* basadas en un sofisticado sistema de *complicidades* que se *engarzan en complejas estructuras piramidales* nutriendo esquemas de *patronaje e impunidad*<sup>132</sup>. El enfoque estructural, reconoce que la corrupción afecta tanto a la esfera pública como la privada, donde el *clientelismo y el rentismo* juegan un papel importante en su desarrollo, reconociendo como potencial la *captura del Estado*. Sandoval señala que los procesos de captura, permiten a ciertos grupos, *no sólo sobrevivir* a los procesos de reformas sino *quedar blindados* ante ciertos procesos que pueden amenazar sus intereses, afectando entonces el funcionamiento del Estado de forma endógena. Sandoval reconoce como estrategia sintomática de la corrupción estructural; la colocación de personas afines a intereses de los grupos poderosos en puestos claves de los organismos capturados derivando en la pérdida de la autonomía de los mismos<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup>Sandoval, *op.cit.*

<sup>133</sup>Sandoval Ballesteros, Irma. "Contrapesos y Estado en América Latina: situación de la corrupción estructural y conflictos de interés en México" en Vidal, Gregorio y De León Naviero, Omar. *América Latina, democracia, economía y desarrollo social*. Trama, Madrid, 2010, pp. 105-123.



## **CAPITULO II. LOS ANTECEDENTES DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DESDE LOS GOBIERNOS DEL SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO.**

### **II.I ANTECEDENTES DEL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DESDE LOS GOBIERNOS EN EL SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO.**

#### **II.I.I EL DISCURSO ANTICORRUPCIÓN EN CONTEXTOS DE CAMBIO POLÍTICO Y CRISIS ECONÓMICA**

Para el análisis del combate a la corrupción desde las políticas públicas, el caso mexicano, ofrece sin duda elementos interesantes para explorar la relación de las políticas y sus contextos en el marco su formulación. Derivado de este análisis -aunque no como un fenómeno exclusivo del caso mexicano-, se observa el vínculo que liga el momento político y el discurso anticorrupción. Diversos autores entre ellos Villoria y Lomnitz reconocen dicho vínculo y señalan que los discursos anticorrupción pronunciados desde los gobiernos han alcanzado sus puntos más álgidos en momentos de cambio político y crisis, por lo que no resulta sorprendente que la agenda a la que responde la aparición de los discursos anticorrupción se diseñe en un contexto político turbulento con miras a lograr una estabilidad política o bien para dotar de credenciales reformadoras un proyecto político determinado<sup>134</sup>.

La introducción de discursos anticorrupción no sólo se hace presente en los gobiernos electos, su incorporación en las campañas políticas para ocupar cargos públicos se hace cada vez frecuente aunque, en detrimento de un verdadero compromiso para solucionar el problema, no siempre se logre proyectar en forma de propuestas concretas de acción. Lo anterior da cuenta de plataformas electorales modificadas que Villoria identifica como señales del tránsito de una *política ideológica* a la *política de la confianza*<sup>135</sup>. A decir del autor, la *política de la confianza* ha promovido la modificación de plataformas electorales estructuradas con base a estrictos determinantes partidistas, a la construcción de plataformas de acuerdo al momento político. En

---

<sup>134</sup> Lomnitz, op.cit.

<sup>135</sup> Villoria, op.cit.

este tenor Lomnitz señala la utilidad política del discurso anticorrupción como elemento “reformador” y “revolucionario” que apoya al político o a un proyecto para distanciarse del status quo o de los funcionarios anteriores<sup>136</sup>.

En el contexto del desarrollo de una política cuyo mecanismo para generar adeptos y seguidores se ha modificado y dispersado -por necesidad-, de la ideología como principal fuente de adhesión y respaldo a la proyección de confianza; coincidiendo con Villoria, resulta fundamental la construcción de una imagen *honrada y recta* del candidato en las campañas electorales. A este fenómeno relacionado con la construcción como estrategia, de la imagen del candidato o político, el autor la reconoce como *la exposición pública de la ética* para orientar el voto. *La exposición pública de la ética* como estrategia electoral y tendencia de la política de la confianza, advierte Villoria, va de la mano de discursos anticorrupción y de intentos de desgatar o desprestigiar la imagen del rival o el antecesor como parte de una estrategia de posicionamiento.

La estrategia de posicionamiento a través de la exaltación del discurso anticorrupción no sólo es un fenómeno presente en las campañas políticas, ésta es utilizada también por gobiernos electos con el objetivo de “crear estabilidad política”<sup>137</sup> a través de promesas de cambio y de reformas.

## **II.I.II LA *RENOVACIÓN MORAL*, LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN UN CONTEXTO DE CRISIS DE CONFIANZA CIUDADANA.**

Una vez expuesto el vínculo existente entre la introducción del discurso anticorrupción y el contexto - particularmente caracterizado por momentos políticos turbulentos-, el centro de atención de este apartado se desplaza al caso mexicano, concretamente a la administración de Miguel de la Madrid donde se expondrá el contexto de un discurso anticorrupción sin

---

<sup>136</sup> Lomnitz, op.cit., p. 228.

<sup>137</sup> *Ibíd.*



precedentes por su exaltación y protagonismo en el marco una crisis de confianza ciudadana que reflejaba el desgaste de los gobiernos del sistema de partido hegemónico y el desánimo democrático.

Antes de abordar el discurso anticorrupción y el proyecto de *renovación moral* impulsado desde el gobierno de Miguel de Madrid, es importante señalar que las iniciativas de combate a la corrupción administrativa en México sólo se entienden en un contexto ampliado orientado hacia la modernización administrativa. La modernización administrativa en el periodo 1982-1988 encuentra correspondencia temporal con los movimientos de retracción de las funciones del Estado apoyados puestos en marcha por las políticas Neoliberales, es en este contexto que se inscribe el discurso anticorrupción, en consonancia con la tendencia en la década de los ochenta denominada administración pública neoliberal que a decir de Sánchez González, representa un cambio institucional<sup>138</sup> referido a un proceso de transformaciones y adecuaciones de corte incremental en la administración pública que observa los patrones de *rutinización*, cultura organizacional, desarrollo técnico y procedimental.

La modernización administrativa como marco de referencia del discurso anticorrupción de la época, más que un acto automático, representa un cambio en los patrones de gobernación que se inscribe en una serie de transformaciones de las relaciones Estado-mercado-sociedad pero que no es ajena al factor político. La implementación de las reformas administrativas no sólo se inscribe en correspondencia de un nuevo modelo de gobernar sino que además, sugiere Reyes<sup>139</sup>, se orienta a legitimarlo a través de la incorporación de diversos elementos dispuestos a mejorar la gestión pública y hacer frente a la crisis de confianza existente.

---

<sup>138</sup> Sánchez González, José Juan. "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana". *Gestión y política pública*, vol. XVIII, núm. 1, primer semestre de 2009. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 67-105.

<sup>139</sup> Reyes Santos, Marcos. "Gestión Pública y legitimidad" en *Gestión y política pública*, vol. III, núm. 2, segundo semestre de 1994, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 367-397.

Las reformas administrativas en México, surgen con más énfasis, durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado a la par del antecedente de las políticas públicas de combate a la corrupción. Ésta relación no es gratuita, el discurso anticorrupción tan protagónico en esta administración, relacionaba los altos niveles de corrupción alcanzados con la crisis económica y política por lo cual, la reforma administrativa se introducía en el discurso como parte de la solución del problema, sin embargo ésta se consolidó como un mecanismo para introducir los cambios propuestos por el modelo neoliberal.

Dadas las turbulentas condiciones por las que atravesaba el sistema de partido hegemónico, no resulta sorprendente que el eje rector de la campaña del entonces candidato Miguel de la Madrid, fuera la promesa de luchar contra la corrupción desde y al interior del gobierno. Las condiciones del momento político en México para el Partido Revolucionario Institucional no eran en lo absoluto favorables reflejándose en bajos niveles de legitimidad y altas dosis de inconformidad ciudadana. El declive democrático del momento proyecta su más debatido punto en las elecciones anteriores, en las cuales José López Portillo, había llegado a la presidencia sin haber tenido siquiera un opositor en la contienda electoral lo que sumado al hecho de que Miguel de la Madrid había sido electo presidente con un altísimo nivel de abstencionismo<sup>140</sup>, definitivamente proyectaba la necesidad de aplicar una estrategia política que dejara de manifiesto que se avecinaba algún cambio que impactara en el ánimo de la ciudadanía y revitalizara las dinámicas legitimadoras que implementaba el gobierno.

El resultado de dicho periodo de crisis, consecuencia del desgaste del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones (ISI) y en la lógica del Estado propietario; se expresó en el reconocimiento desde el ejecutivo de la corrupción administrativa como un problema público que requería la intervención del actor gubernamental. Dicho reconocimiento se hace expreso en los términos del proyecto de la *renovación moral* que en términos generales, encontraba determinadas sintonías con la orientación de las reformas estructurales necesarias

---

<sup>140</sup> El Estado con mayor abstencionismo fue Sonora reportando 73.84% Elías Chávez "Renovación Moral compromiso del presidente electo" en *Proceso*, núm. 317, año 6, 29 de noviembre de 1982.

para la consolidación del modelo neoliberal, además de servir al propósito de consolidarse como una estrategia desde el gobierno para contrarrestar la crisis de legitimidad.

Es por ello que el anunciado combate a la corrupción desde el gobierno de Miguel de la Madrid, ha sido analizado por autores como Covarrubias desde un enfoque que evidencia la iniciativa anticorrupción como una estrategia para legitimar el régimen e implementar las reformas estructurales que derivan del agotamiento del modelo económico anterior. Las políticas propuestas por el nuevo orden neoliberal, alcanzaron proyecciones globales lo que produjo un giro la atención de los gobiernos hacia la gestión pública, antes puesta en marcha desde otras racionalidades. Es así que el discurso anticorrupción de este periodo en México, no representa en absoluto, una iniciativa aislada de la tendencia mundial democrática o una innovación del ejecutivo orientada a sacudir de las estructuras más altas de poder las prácticas de corrupción con pleno entendimiento de la dinámica de gobernabilidad democrática.

El discurso político del gobierno mexicano de 1982 a 1988, es quizá uno de los casos paradigmáticos de exaltación del discurso anticorrupción; el protagonismo que alcanzó en el discurso y en la agenda de gobierno el combate a la corrupción, era inédito hasta entonces. La denominada desde *renovación moral* es considerada por Covarrubias como una estrategia para proyectar la imagen de un gobierno comprometido en encabezar *la primera cruzada nacional anticorrupción* y contrarrestar así la crisis de confianza existente. El autor señala que el protagonismo del discurso anticorrupción de Miguel de la Madrid fue producto cuatro acontecimientos disruptivos de la vida pública: desprestigio del grupo gobernante, ineficacia económica, crisis política y corrupción a alta velocidad<sup>141</sup>.

El discurso anticorrupción de la época cumplía una doble función, introducía la noción de un cambio desde el gobierno para contrarrestar los efectos de la crisis de confianza y desánimo democrático y justificaba las modificaciones requeridas por la introducción del modelo

---

<sup>141</sup>Covarrubias, *op.cit.*, p. 39.

neoliberal exponiendo públicamente como culpable de la crisis, a un *Estado obeso generador de ineficiencia y corrupción*. El anuncio de la acción gubernamental en el combate a la corrupción no puede entenderse sin incorporar el contexto de la denominada revolución conservadora que implicaba necesariamente una toma de decisiones en torno al tamaño y funciones del aparato Estatal.

Es importante señalar que México no fue la excepción en la incorporación de discursos y acciones anticorrupción en la época, de hecho, durante la década de los ochentas diversos países Latinoamericanos compartían este fenómeno. En estos contextos también se encontraba resonancia a los discursos anticorrupción desde los gobiernos, lo anterior a decir de DeShazo<sup>142</sup> producto del "restablecimiento de la democracia" después del derrumbe de las dictaduras militares; no obstante esta intensificación en el discurso, Latinoamérica no experimentó reales y sensibles mejoras en materia de combate a la corrupción. DeShazo advierte que en toda la región, "actores populistas con inclinación autoritaria", que lanzaron ataques en contra del sistema, una vez en el poder, hicieron poco o nada por promover la ética o la transparencia gubernamental.

### **II.I.III LA RENOVACIÓN MORAL COMO POLÍTICA TOP-DOWN Y ESTRATEGIA COMPLEMENTARIA DE LOS AJUSTES DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES**

Covarrubias en su análisis de formulación del proyecto de la *renovación moral*, señala que ésta se convirtió en una especie de anunciamento de promesa de un cambio necesario para garantizar la permanencia del partido y construir así una especie de *dique ideológico* que impidiera que los conflictos se tornaran ingobernables. Para este autor el proyecto se convirtió en *un espectáculo de distribución de culpas* y en un intento de fuga de responsabilidades de la clase política bajo la justificación de que "la corrupción somos todos".

---

<sup>142</sup> DeShazo, Peter. Esfuerzos Contra la Corrupción en América Latina Lecciones Aprendidas. Documentos de Política sobre las Américas Volumen XVIII, Estudio 2. CSIS Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, 2007. Consultado el 15 de Abril de 2011, obtenido de: [http://csis.org/files/media/csis/pubs/071127\\_anticorruptionefforts\\_spanish.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/071127_anticorruptionefforts_spanish.pdf)

*La renovación moral* en este sentido, se identifica más como estrategia tipo de políticas *top-down referidas a* aquellas promovidas o impulsadas e implementadas desde arriba; con el objeto de intentar contener la crisis política del momento y justificar las reformas que se implementaron en la administración de la Madrid. El programa se componía de 22 puntos de los cuales, los más protagónicos hacían amplias referencias a la construcción de una *nueva moral* tanto del servicio público como de la sociedad en su conjunto para diseñar *una ruta a la no corrupción*.

Dentro de las principales acciones se encuentra, la sustitución de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982 que entre otras cosas, anulaba de la distinción entre funcionarios y empleados públicos para incorporar la categoría servidor público en su Artículo 212. El código penal también fue modificado para contemplar como delitos el enriquecimiento ilícito en el Artículo 224 y el tráfico de influencias para lo cual, posteriormente, se implementaron controles sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.

Dentro de los procesos que pueden considerarse de institucionalización de la labor anticorrupción, se encuentra la creación de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en 1982 que absorbe las funciones de control y evaluación dispersas en varias dependencias, entre ellas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Un año después se publican en el Diario Oficial de la Federación, los acuerdos tendientes a establecer las Normas de Control Interno, herramienta que hasta el momento constituye la base de las funciones de los Órganos Internos de Control.

## **II.II DISCONTINUIDAD DE LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN EN LAS AGENDAS GUBERNAMENTALES DE CARLOS SALINAS DE GORTARI Y ERNESTO ZEDILLO**

En la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, con independencia de su alcance, puede establecerse un primer antecedente de intento de combate a la corrupción administrativa a

través de un programa concreto impulsado desde el gobierno; sin embargo concluido su periodo es posible observar una falta de continuidad de la política durante la administración de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo. Este apartado pretende hacer evidente la discontinuidad del protagonismo del discurso anticorrupción y de las acciones puestas en marcha para respaldar su combate en las administraciones de los sucesores de Miguel de la Madrid y hasta la coyuntura de la alternancia política del año 2000 dónde inicia el periodo de estudio de las políticas públicas de combate a la corrupción del presente análisis.

La administración de Salinas de Gortari, tiene como referencia un contexto político caracterizado por amplias dosis de ilegitimidad derivada del el presunto fraude electoral de 1988 que, a decir de algunos analistas como Ruiz<sup>143</sup>, detona la culminación de la hegemonía priísta como resultado de la crisis económica y el despliegue de la sociedad civil que ganaba progresivamente autonomía pese a los esquemas de manejo clientelar del partido. Pese a ello, tanto el discurso presidencial que mantuvo Salinas durante su administración como las acciones puestas en marcha desde el gobierno para combatir la corrupción, mantuvieron un bajo perfil.

Si bien el gobierno de Salinas no continuó la labor anticorrupción de su antecesor, éste mantuvo la tendencia de modernización administrativa iniciada en 1982 implementando el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal aunque en realidad, su administración estuvo orientada a poner en marcha los programas sociales del que denominaba “liberalismo social”.

La agenda gubernamental de Salinas, describe Ruiz, utilizó como bandera el liberalismo social en un “intento discursivo de distanciamiento del neoliberalismo”<sup>144</sup>. El discurso presidencial ubicaba las prioridades nacionales en la modernización del país, misma que se pretendía llevar a cabo a través de los *acuerdos de modernización* que, a decir del propio Salinas, favorecieron el

---

<sup>143</sup> Ruiz Valerio, José Fabián. “Análisis del discurso presidencial de Carlos Salinas de Gortari” en *Confines*, enero-mayo, núm. 005, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), México, pp. 117-120

<sup>144</sup> Ruiz, *op.cit.*

ingreso de México en la OCDE. En este sentido, se puede señalar que las políticas públicas se formulaban en este periodo sin mayores turbulencias dadas las ventajas que el actor gubernamental obtuvo de la subordinación del legislativo para la aprobación de sus propuestas lo que permitió poner en marcha la política económica y la implementación del TLCAN sin mayor obstáculo.

Con la agenda del gobierno de Salinas de Gortari favoreciendo el protagonismo de la política social y económica, no hubo intención o voluntad política para diseñar un programa que articulara acciones concretas a favor de la tarea anticorrupción. No sólo el combate a la corrupción se consideró poco prioritario sino que su administración generó escandalosos casos de corrupción que salieron a la luz como por ejemplo el caso de Joaquín Hernández Galicia "La Quina"<sup>145</sup> entre otros; lo anterior en buena medida por el giro de atención de los Estados Unidos hacia los presuntos vínculos entre el narcotráfico y la clase política en México.

Mención aparte merece el proceso que Sandoval identifica como *reprivatización de la banca*, que además de convertirse en fuente de corrupción y opacidad, "privilegió a los amigos de Salinas y a la nueva generación de inexpertos casabolseros especuladores que se había desarrollado a la sombra de la administración de Miguel de la Madrid"<sup>146</sup>. Este proceso, advierte la autora, se convirtió en una herramienta para rearticular los apoyos políticos a través de coaliciones encabezadas por financieros lo que representó un cambio de estrategia del partido en el gobierno para consolidar alianzas con estas coaliciones en lugar de continuar con las tradicionales alianzas y apoyos populares.

---

<sup>145</sup> Líder del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, (STPRM) a quien se le acusó durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari de importar armas de forma ilícita y de homicidio además de generar corrupción a través de la venta de plazas en la paraestatal PEMEX.

<sup>146</sup>Sandoval, *op.cit.*, p. 266.

La discontinuidad en la política anticorrupción se extendió hasta la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León<sup>147</sup> a pesar de que calificara el combate a la corrupción como un “imperativo social”<sup>148</sup>. Aunque permaneció constante durante el gobierno de Zedillo la tendencia de la modernización administrativa iniciada en los ochenta por sus antecesores, se observa una gradual separación entre ésta y las acciones de combate a la corrupción impulsadas por su administración.

Para cumplir con los objetivos que planteaba dicha modernización, la administración de Zedillo pone en marcha el *Programa de Modernización de la Administración Pública* (PROMAP) en el cual, se hacen visibles las influencias de los modelos gerenciales que se retomarían con mayor énfasis durante el gobierno de Vicente Fox. El discurso de campaña de Zedillo no promovió mayores expectativas ciudadanas en el combate a la corrupción dada la estrategia política diseñada para retomar las propuestas de Luis Donaldo Colosio quien fuera asesinado en 1994 en Tijuana. Para dar continuidad a la plataforma electoral de Colosio, Zedillo decide fundamentar su comunicación política en el eslogan “bienestar para tu familia”.

La administración de Zedillo enfrentaba retos mayúsculos por la crisis económica que produjo el *efecto tequila* y que arrastró a la pobreza a millones de mexicanos, lo que explica en parte que el ejercicio de su administración otorgara prioridad a los programas sociales a los cuales se introdujo cambios que los diferenciaron del modelo empleado en la administración Salinas cuyo programa protagónico fue (PRONASOL) mejor conocido como Solidaridad. Los nuevos programas sociales dejaron de operar el esquema de PRONASOL para dar paso a la focalización misma que se hizo presente en el diseño del programa *Progres*a que se fijó como estrategia a decir de la Secretaría de Desarrollo Social, colocar en el centro de la intervención el fomento de

---

<sup>147</sup>Zedillo fue coordinador de campaña de Colosio para lo cual renunció a la su cargo como Secretario de Educación Pública y posterior al deceso de Colosio, este asumiría la candidatura del PRI a la presidencia

<sup>148</sup>Lomnitz, Claudio. *Vicios públicos, virtudes privadas*. México, Miguel Ángel Porrúa: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2000, p. 225.



las capacidades individuales o capital humano como mecanismo para "propiciar la igualdad de oportunidades"<sup>149</sup>.

Durante la administración de Zedillo, el rescate bancario dio origen a abiertos casos de corrupción, rentismo y opacidad fomentada desde el actor gubernamental cuya decisión para concluir el rescate, advierte Sandoval se motivó por que Zedillo "debía a la coalición, su llegada a la presidencia"<sup>150</sup>. En claro ejemplo de distribución de los costos y concentración de los beneficios, en el rescate bancario a ningún propietario "se le obligó a pagar su parte proporcional a la crisis y ninguno afrontó las responsabilidades"<sup>151</sup> lo que da cuenta de la impunidad con la que se pusieron en marcha recursos públicos para el beneficio de intereses privados de un grupo poderoso.

### **II.II.I LA VISIBILIDAD DE CASOS DE CORRUPCIÓN DURANTE EL GOBIERNO DE ZEDILLO; ¿RESULTADOS DEL CAMBIO EN LAS DINÁMICAS DEMOCRÁTICAS O REFLEJO DEL CAMBIO EN LA DINÁMICA DE LAS ÉLITES POLÍTICAS?**

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, la visibilidad de la corrupción alcanzó momentos álgidos; el caso de Raúl Salinas dejó ver sólo la punta del *iceberg* de una larga red de corrupción que, "pese a que se afirmó lo contrario, no se construyó a espaldas del ex presidente Carlos Salinas de Gortari"<sup>152</sup> representando la impunidad con la que se relacionaba la corrupción política y administrativa con el sector empresarial<sup>153</sup>.

---

<sup>149</sup>A decir de Salinas, uno de los principales críticos al programa PROGRESA, la implementación de las políticas públicas focalizadas y condicionadas expresa el giro del liberalismo social al neoliberalismo, además de señalar que el programa PROGRESA se tradujo en un principio de equidad, privilegió al individualismo...desalentó la participación social convirtiendo a los pobres en objetos, en lugar de sujetos de su transformación...convirtió a los ciudadanos en receptores pasivos de dadas gubernamentales sin ningún compromiso de corresponsabilidad...provocó divisiones al interior de las comunidades. Salinas de Gortari, Carlos. *La década perdida. 1995-2006, Neoliberalismo y populismo*. México, Debate, 2008. pp. 13, 39, 109.

<sup>150</sup>Sandoval, *op.cit.*, p. 265.

<sup>151</sup>Sandoval, *op.cit.*, p. 266.

<sup>152</sup>Ling Altamirano, Alfredo. *Zedillo: mil días tratando de gobernar*. México, Grijalbo, 1997, p. 21.

<sup>153</sup>Basta con revisar la declaración realizada por Ricardo Salinas Pliego cuando expresaba que "era imposible no haber hecho negocios con el hermano del presidente" en Ling, *ibíd.*

Otro escándalo suscitado durante la administración de Zedillo, esta vez de corrupción judicial, sería el caso de Pablo Chapa Bezanilla quien fue removido de su cargo en la fiscalía para la investigación del asesinato de Colosio y cuyo relevo, fue dado a conocer justamente cuando faltaba un día para que venciera el plazo procesal para interponer el recurso de apelación en contra de la liberación de Othón Cortés Vázquez<sup>154</sup>. La corrupción administrativa también dejó mella en el caso de (CONASUPO) con la investigación de la presunta compra y distribución de leche radioactiva.

El combate a la corrupción durante la campaña presidencial no ocupó un lugar importante en el discurso de Zedillo, fue hasta entrado el sexenio que, dada la visibilidad de escandalosos actos de corrupción; el gobierno de Zedillo decide realizar algunas acciones anticorrupción aisladas en los cuerpos policiacos basadas en estrategias de depuración de elementos. Las acciones anticorrupción toman lugar después de que la infiltración de intereses del narcotráfico en las estructuras del gobierno alcanzarán dimensiones mayores y salieran a la luz pública a través del reconocimiento del propio Procurador General de la República, Antonio Lozano Gracia, de la detección de servidores públicos de la (PGR) que colaboraban con el narcotráfico<sup>155</sup>.

Es así que durante la gestión de Lozano Gracia se ordena la realización del *Diagnóstico sobre la corrupción en la PGR* que advertía el peligro de posibles “mafias internas que controlaban los pasos estratégicos del contrabando y droga en la zona norte hacia Estado Unidos México”<sup>156</sup>, este escándalo que evidenciaba el nivel de nocividad alcanzado por la corrupción administrativa dio origen a una reestructuración de la PGR en 1995 aunque ésta obtuvo alcances menores en contraste con la magnitud de los hechos que acontecían al interior de la estructura administrativa.

---

<sup>154</sup>Lo que causa confusión es el hecho que trajo consigo la remoción de Chapa Bezanilla de la investigación de un caso, pero no de los otros dos; es decir, quedó al frente del caso Posadas y Massieu. Ling, *op.cit.*, p. 24 y25. Después se dio a conocer como argumento de la destitución de Chapa Bezanilla que éste tenía conocimiento de la *osamenta del encanto*.

<sup>155</sup>La recopilación que hace Ling Altamirano de las declaraciones de Lozano Gracia advierte que el procurador reconoció la existencia de una doble nómina, es decir, que los servidores públicos recibían un salario de la institución y otro por dar protección al narcotráfico. Ling, *op.cit.*, p. 16.

<sup>156</sup>Ling, *op.cit.*, p. 19.

Ya por concluir el gobierno de Zedillo, sale a la luz un caso de corrupción que, según la clasificación de Herrán, podría ser considerada de quinto nivel<sup>157</sup>: el caso de Mario Villanueva. La corrupción de quinto nivel, la más nociva en la propuesta de clasificación del autor, es producto de una severa infiltración de intereses que es posible por intermediación de la corrupción en la vida política; esta infiltración produce entre otras cosas la contaminación del proceso de toma de decisiones a favor de algunas redes de delincuencia organizada como expresión de amistad o deudas de la clase política con organizaciones ilícitas quien puede incluso a blanquear sus recursos o legitimar sus actividades.

El caso Villanueva rompe con toda ética en el ejercicio de las funciones públicas al darse a conocer que el ex gobernador de Quintana Roo, no sólo estaba vinculado con el cartel del Juárez, sino que se convirtió en pieza clave del mismo al ser el principal aliado en sus planes de expansión permitiendo con toda impunidad y a la sobre del resguardo del poder, aterrizar libremente aviones cargados de drogas procedentes de Sudamérica en pistas acondicionadas para tal fin; todo ello por amistad del entonces gobernador con Amado Carrillo. Mención aparte merece el rescate bancario del (FOBAPROA) en un evidente ejercicio de distribución de costos y concentración de beneficios producto de las nocivas expresiones de corrupción.

La visibilidad de los casos de corrupción, no corresponde necesariamente con el aumento de la corrupción; la visibilidad de la corrupción se relaciona con las transformaciones en las dinámicas democráticas que coadyuvan a hacer públicos algunos casos de corrupción, no solamente administrativa, sino política en un contexto donde existe mayor interés y mayores márgenes de movimiento para el *descubrimiento* de los mismos.

En el caso de la administración de Zedillo, la mayor parte, o al menos los más impactantes descubrimientos de casos de corrupción, lamentablemente no corresponden a las gestiones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo bajo la entonces dirección de Norma

---

<sup>157</sup>Herrán, *op.cit.*

Samaniego Brench<sup>158</sup>. A decir de algunos autores, esta visibilidad de casos de corrupción en alguna medida, ha sido producto de las dinámicas internas en las elites políticas que promueven la salida a luz de casos de corrupción.

---

<sup>158</sup> Norma Brench se desempeñó durante el sexenio de Miguel de la Madrid como coordinadora de la Subcomisión de Desarrollo Social para después incorporarse a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo no opero lo que podría ser considerada una política pública, sus gestiones fueron las propias de la dependencia que mantenía una ruta impulsada desde el ejecutivo de autovigilancia de la función pública aunque innovo en cuestión de gobierno digital, implementando el portal de *Compranet* se puso en marcha durante el sexenio de Ernesto Zedillo, es común que se le atribuya a la administración de Fox dada la estrategia de Gobierno Digital que impulsa su Agenda de Gobierno.



## CAPITULO III. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX QUEZADA.

### III.I ALTERNANCIA SIN RUPTURA

#### III.I.I ¿TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA O ALTERNANCIA POLÍTICA?

Varios autores coinciden con el hecho que la alternancia política, no agotada en la elección del 2000, es en realidad producto de un largo proceso vivido en el país que se manifestara en la fatiga del *sistema presidencialista de partido hegemónico*<sup>159</sup> mismo que no puede explicarse sin el antecedente del gobierno de Ernesto Zedillo que desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) anunciaba la Reforma Electoral Definitiva como mecanismo para promover la apertura política.

Al respecto se advierte que esta transición gubernamental, debe ser abordada como alternancia política y no como una transición democrática puesto que la transición implica necesariamente un cambio de régimen político material *-de facto-* o formal *-de jure-*. Así Morales Paulín, expone que un ejemplo de transición formal en nuestro país, queda expresado en el cambio del federalismo a la república a mitad del siglo XIX, mientras que una transición material es el cambio de una presidencia caudillista a presidencialista de partido hegemónico<sup>160</sup>; por su parte Merino, señala que la transición no ocurre en un contexto de ruptura con el régimen anterior sino que se estableció en el marco del terreno electoral y del sistema de partidos<sup>161</sup>. Dada esta característica, Covarrubias considera que el caso mexicano representa un caso no convencional de alternancia "de apertura gradual y controlada desde arriba"<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup>Morales Paulín, Carlos. *Transición, alternancia y reforma del Estado*. Porrúa, México, 2007, p. 2. El autor retoma los sistemas expuestos por Sartori.

<sup>160</sup>Morales-Paulín, *op.cit.*, p. 3.

<sup>161</sup>Merino, *op.cit.*, p. 17.

<sup>162</sup>Covarrubias, *op.cit.*, p. 54.

Para el desarrollo de este apartado se coincide con la noción de alternancia política, más que de transición democrática. Por alternancia política, se entiende el cambio en el grupo gobernante “en el cual un partido, sustituye al otro mediante elecciones”<sup>163</sup>. Por su parte la alternancia política, es parte importante de la transición democrática en cuanto plantea la competencia de los diversos frentes ideológicos y propuestas contenidas por los partidos políticos; sin embargo la transición democrática no se agota en la alternancia.

La alternancia no representa necesariamente una reforma del Estado ni un cambio de régimen sino que, coincidiendo con González Pedrero, expresa el *agotamiento de un sistema presidencialista* que reinventó Calles y perfeccionó Lázaro Cárdenas para enfrentar los problemas que derivaron del tránsito violento del porfiriato al establecimiento del gobierno revolucionario<sup>164</sup>. También se coincide plenamente con el argumento de Merino quien refiere que la coyuntura política del 2000, representó una *alternancia sin ruptura* que surge de la *apertura gradual y controlada desde arriba* producto de las reformas electorales a las que califica como elemento facilitador de la alternancia en un ejercicio del grupo gobernante para administrar *esquemas de competencia controlada* que respondieran a la necesidad de reajuste del sistema político mexicano<sup>165</sup>. Las reformas graduales, considera el autor, permitieron encauzar la lucha política al terreno institucional en el marco de un largo proceso de apertura del sistema de partido hegemónico.

Vale la pena mencionar que dicha apertura que se coloca en la antesala de la alternancia no es del todo gratuita o corresponde al gesto democrático del que Octavio Paz denominó el *Ogro filantrópico*, sino que fue resultado del anquilosamiento de un partido en el gobierno cuyo

---

<sup>163</sup>Bolívar Meza, Rosendo. “México 2000-2006. La incumplida Reforma del Estado” en Reveles Vázquez, Francisco. *El Gobierno Panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México, FACPYS-UNAM, 2008, p. 276.

<sup>164</sup>González Pedrero, Enrique. “Políticas de la transición” en Béjar Navarro, Raúl. *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México, 2008, p. 33.

<sup>165</sup>Se entiende sistema político según la definición de Easton presentada como una autorregulación permanente de la autoridad política; con el apoyo en este concepto se pretende evidenciar la distancia de éste con el concepto de régimen político como una categoría más amplia que contiene a la primera pero no se agota en sus expresiones ya que estas están referidas también al conjunto de reglas que rigen el acceso al poder político.

desprestigio creciente mostró su incapacidad para representar los intereses y resolver las necesidades de una sociedad con una demanda sentida de renovación y cambio.

### **III.I.II LAS REFORMAS ELECTORALES Y LA APERTURA CONTROLADA.**

El antecedente de las reformas electorales como ante sala de la alternancia política se encuentra en L 1977 con la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE); en estos momentos políticos de alta tensión impulsados por los efectos propios de la crisis, la reforma representa una salida política a la inconformidad de ciertos sectores. No es hasta 1997 que se identifica la coyuntura que da inicio a la etapa de congresos divididos y que marca, a decir de Álvarez y Pulido "el comienzo del fin del régimen de partido hegemónico que dio lugar a la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000, pero impidió al titular del Ejecutivo contar con mayorías cómodas de su propio partido para aprobar de manera expedita las iniciativas de ley o de reformas que enviaba"<sup>166</sup>.

Con el devenir de las reformas, continuaron superándose las nociones de los partidos satélites<sup>167</sup> y se comenzó a manifestar una paulatina conquista de espacios de poder a nivel local. Bolívar, atribuye a las reformas electorales la posibilidad de que la lucha política se manifestara por vías institucionales, dadas las inconformidades de la sociedad civil que daba paso en la arena política a nuevos actores.

En 1986 la LFOPPE, se sustituye por una nueva legislación; un Código Federal Electoral que pauta las controvertidas elecciones de 1988. Dicho proceso electoral dejaba en evidencia la imperfección tanto del marco normativo como la falta de voluntad política del grupo gobernante para con los procesos de democratización en el país; sin embargo las bases

---

<sup>166</sup>Álvarez, Rubén y Pulido, Miguel. Seminario Internacional "Hacia una política de rendición de cuentas en México". Panel 3: "La fragmentación política para la rendición de cuentas". Ciudad de México, obtenida el 1 septiembre de 2011, de <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel5.pdf>

<sup>167</sup>Los partidos satélites normalmente se adherían a las candidaturas presidenciales o locales del PRI recibiendo mínimas cuotas de poder, beneficios políticos y económicos canalizados por subsidios oficiales y extraoficiales.



establecidas por la nueva legislación, planteaban ciertos reacomodos de poder expresados sobre todo a nivel legislativo donde el PRI dejó de representar la mayoría absoluta. Dentro de las principales reformas se encuentran, el incremento de 400 a 500 diputados federales, 200 diputados de representación proporcional, de forma que ningún partido pudiera alcanzar más de 70 por ciento de representación en la cámara. Así mismo se establece la renovación trianual del Senado por mitades, alcanzando un periodo de ejercicio de las funciones de 6 años. En cuanto al financiamiento y acceso a los medios se prevé que los partidos puedan tener acceso al tiempo en radio y televisión en igualdad de condiciones en cuanto al tiempo gratuito en los mismos.

Para 1990, como resultado de la aprobación de la ley electoral llamada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), surge el Instituto Federal Electoral (IFE) en sustitución de la Comisión Federal Electoral, sin embargo no es hasta 1996 durante la administración de Ernesto Zedillo, que se reforma nuevamente la ley electoral del (COFIPE) que da lugar a la autonomía del IFE que sería conformado de consejeros designados por la Cámara de Diputados como parte de los denominados *Compromisos para un Acuerdo Político Nacional*.

El inicio de las reformas electorales representó lo que Merino reconoce como la posibilidad de una *alternancia sin ruptura que* Bolívar advierte, actuó en correspondencia con el propósito del partido hegemónico “para recuperar la legitimidad y la credibilidad en el sistema político”<sup>168</sup>. Es así que la reforma electoral como elemento facilitador de la alternancia surge como una auténtica necesidad de reajuste del sistema político mexicano para encauzar los conflictos a la participación legal en la arena política de los grupos opositores, administrando de esta manera el riesgo del rompimiento del orden social para flexibilizar por otros medios el sistema de partido hegemónico.

---

<sup>168</sup>Bolívar Meza, *op. cit.*, p. 17.

### **III.II EL CAMBIO COMO DISCURSO Y EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA CAMPAÑA DE VICENTE FOX**

#### **III.II.I ALTERNANCIA POLÍTICA Y LAS EXPECTATIVAS DE UN NUEVO CAPÍTULO EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN**

La alternancia política en nuestro país, como hemos revisado anteriormente, responde a un proceso amplio no acotado en la campaña electoral del 2000 ni en sus resultados; este cambio se expresó en la toma de posesión de Vicente Fox, como primer presidente de un partido de oposición desde la instauración y consolidación del sistema de partido hegemónico en México. La plataforma electoral de Vicente Fox, se identifica en un discurso político cuyo mensaje favoreció ampliamente su posicionamiento en el electorado; dicho mensaje en alguna medida se identificaba con el interés en un cambio político que el candidato con apoyo de un grupo de expertos en marketing, logro captar y proyectar en el ejercicio de la campaña electoral.

La comunicación política de la campaña de Vicente Fox, sentó sus bases en la estrategia denominada por su grupo de asesores como “proyecto milenio” cuyo objetivo pretendía consolidar una imagen del candidato como “el principal opositor al régimen” para que se perfilara y se percibiera como una “opción viable de un cambio político”. Según esta estrategia, Fox debería “seguir retando al sistema y arrebatando las banderas sociales a la izquierda”<sup>169</sup> para posicionarse en el electorado.

El “proyecto milenio” a su vez, se orientó de acuerdo a los resultados de los diversos estudios de opinión, encuestas y otras técnicas de marketing que a decir del propio Francisco Javier Ortiz, coordinador general de mercadotecnia de la campaña de Fox; expresaban el interés de la ciudadanía en un cambio, de ahí que surgiera el nombre del discurso oficial de la campaña e

---

<sup>169</sup>Bucio, Marcos y Gutiérrez, Jaime. *Dos visiones para el triunfo. Diferencias estratégicas en dos campañas electorales: Vicente Fox y Francisco Labastida*. Porrúa, México, 2005, p. 84.

incluso el nombre de la “Alianza por el cambio” y la frase "Sacaremos al PRI de Los Pinos" que representaba, de alguna manera, la posibilidad de que dicho cambio se materializara.

No cabe duda que la alternancia política en México generó altas expectativas del que se autodenominará "el gobierno del cambio". Dichas expectativas en gran medida fueron auspiciadas por un discurso político que expuso la necesidad de un cambio en la forma de gobernar basado en la honestidad, la transparencia y en la voluntad política para resolver los problemas públicos. Muchos ciudadanos se identificaron rápidamente con éste discurso cuya estrategia se basó en hacer explícita su oposición al régimen priista al que de paso, atribuía muchos de los problemas sociales y económicos del país. Lo anterior generó la noción de que la alternancia representaba la posibilidad de una alternativa de gobierno lo que representó momentos coyunturales que favorecieron las expectativas por un cambio político que se creía posible materializar a través del cambio del partido en el poder.

La estrategia político-electoral de Vicente Fox como candidato proyectó un discurso de cambio acompañado con un lenguaje controvertido y frases coloquiales que fue ganando adeptos dentro del electorado. El discurso “del cambio” fue estratégicamente acompañado del discurso anticorrupción el cual, se convirtió en el segundo elemento sustantivo de su campaña. El anuncio de un gobierno honesto se respaldó en el compromiso por un “combate frontal y sin cuartel a la corrupción” a la cual señaló como “un mal generado por décadas de redes de complicidades, compadrazgos y lealtades en los gobiernos priistas”.

La comunicación política de la Alianza por el cambio través de diversas estrategias fue tejiendo relaciones entre la consolidación de la alternancia política y un nuevo capítulo anticorrupción. Las promesas de campaña para "limpiar la casa" y "atrapar a los peces gordos" se perfilaban como los mecanismos idóneos para restaurar la confianza de la ciudadanía en el gobierno; es así que la tarea anticorrupción se convirtió en la gran promesa del gobierno de Vicente Fox y en el elemento característico de su campaña ya que ninguno de los candidatos, ni Francisco Labastida, ni Cuauhtémoc Cárdenas, proyectaban el combate a la corrupción como una oferta

política al electorado. El compromiso por llevar a cabo una lucha sin cuartel a la corrupción, fue tan central en el discurso Vicente Fox y en apariencia tan comprometida su labor para hacerlo, que sin duda generó expectativas positivas que esperaba se cumplieran.

### **III.II.II EL DISCURSO “DEL CAMBIO” Y LA POLÍTICA ADMINISTRATIVA**

Como se detallaba anteriormente, el discurso político de Vicente Fox ofrecía a la ciudadanía interesantes expectativas para el momento político, comunicando incluso como uno de sus objetivos restaurar la confianza ciudadana en el gobierno. A manera de garantía del anterior anuncio, una de las estrategias de la comunicación política del candidato fue presentar a la ciudadanía los logros de su gestión como gobernador de Guanajuato, dentro ellos gustaba resaltar la política administrativa que había mantenido en aquel estado.

El ámbito administrativo para Vicente Fox fue siempre un campo conocido y próximo a su actividad empresarial, por ello no causa extrañeza que en su discurso retomara la importancia de las reformas en la administración pública como elemento necesario para eficientar las tareas de gobierno. Su propuesta de reforma basada en el modelo gerencial o NGP, generó de nueva cuenta altas expectativas cuando advertía que en “730 días cambiaría la administración pública mexicana”<sup>170</sup>.

Las anteriores propuestas no pueden ser explicadas sin introducir el papel de Ramón Muñoz como asesor de Vicente Fox, quien se consolidó como el actor más influyente en el diseño de la comunicación política en materia administrativa en la campaña del candidato. Una vez electo Vicente Fox, Ramón Muñoz fue el principal arquitecto de la política administrativa del primer gobierno de la alternancia.

---

<sup>170</sup>Sánchez *op.cit.*, p. 173.

Este actor contaba con amplia experiencia en el sector privado pero también en el sector público donde se desempeñó durante la gubernatura de Fox en el estado de Guanajuato como coordinador de asesores. En ese cargo Ramón Muñoz implementó el *Modelo Estratégico de la Reingeniería del Gobierno del Estado* que es considerado el antecedente del *Modelo Estratégico para innovación gubernamental* diseñado desde la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental cuando se desempeñaba como director. La política administrativa, desde campaña, era expuesta como la vía para alcanzar el “buen gobierno”; tomando como base el descrédito de los gobiernos priístas y bajo la promesa de transformar el sector público mediante la aplicación de modelos gerenciales, la campaña de Fox exponía un plan de acción en materia administrativa.

Su propuesta en política administrativa se basó en los principios de la conocida como *cuarta ola* en el terreno de la administración pública; las tendencias expuestas por autores como Hammer adaptadas al ámbito público, fueron incorporándose al discurso “del cambio” a través de los asesores de Fox en frases como "un gobierno que trabaje mejor y que cueste menos". Las propuestas de campaña de Fox en materia administrativa, hacían referencias a los principios de calidad y orientación al cliente entre otras bases surgidas de la Nueva Gestión Pública que a su vez inspiró el diseño de la política administrativa del estado de Guanajuato.

Otro actor clave en el diseño de las políticas públicas de la administración y de las propuestas de campaña fue Eduardo Sojo, Coordinador de Políticas Públicas del equipo de transición de Vicente Fox. También otros actores influyentes en la política administrativa de Fox, a decir de Sánchez Ramos, serían Carlos Flores Alcocer encargado de desarrollar la planeación estratégica de la campaña y Francisco Javier Ortiz, coordinador general de mercadotecnia, después secretario de Comunicaciones y Transportes; estos colaboradores, hombres de confianza de Vicente Fox y llamados por algunos como el *grupo Guanajuato*, fueron pieza clave en la arena administrativa y de imagen del gobierno<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup>Sánchez, *op.cit.*, p. 173.

### III.II.III LAS ESTRATEGIAS PARA EL POSICIONAMIENTO Y EL DISCURSO “DEL CAMBIO”.

Marcos Bucio y Jaime Gutiérrez<sup>172</sup> quienes analizan las estrategias electorales de los candidatos a la presidencia 2000-2006, señalan en un interesante recorrido por las bases que impulsaron las campañas, que Vicente Fox junto su equipo de colaboradores recibió apoyo estratégico a través de la asesoría de consultores extranjeros como Dick Morris y Rob Allyn. Los autores comentan que éstos últimos se convirtieron en actores claves para los resultados de los comicios electorales del 2000 pues se les atribuye la puesta en marcha de un estilo de marketing político que resultó favorable para Vicente Fox, mismo que Morris y Allyn habían probado previamente en Estados Unidos donde señalan Bucio y Gutiérrez, fue de gran utilidad a la campaña de Bill Clinton para obtener la reelección de la presidencia cuando éste se enfrentaba a un escenario negativo en el Congreso de su país.

Bucio y Gutiérrez identifican cinco programas que se elaboraron e implementaron durante la campaña de Fox y que tuvieron impacto significativo en las elecciones, estos son: 1) el “proyecto milenio”, 2) el programa tractor, 3) la estrategia del voto útil, 4) el programa todos a votar y 5) el proyecto Democracy Watch. El “proyecto milenio”, sin duda el más interesante para éste análisis, pretendía consolidar una imagen del candidato como “el principal opositor al régimen” para que se perfilara y se percibiera como una “opción viable de un cambio político”<sup>173</sup> para ello debía lograr captar las preferencias ciudadanas a través de la proyección de elementos que contrastaran la continuidad con el cambio. Francisco Ortiz y Santiago Pando, encargados de las cuestiones de imagen del equipo de Campaña de Fox, llevando a la práctica la asesoría de Morris se encargaron de transmitir una imagen del candidato “sencilla” en contraste con Francisco Labastida que había proyectado en todo momento una “imagen formal y prudente” cuyos “asesores, se proponían en hacerlo parecer presidente aun sin serlo”<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup>Bucio, *op.cit.*, p. 148.

<sup>173</sup>Bucio, *op.cit.*, p. 84.

<sup>174</sup>Bucio, *op.cit.*, p. 148.

La estrategia conocida como *voto útil*, en teoría representa la decisión de un grupo de electores que favorece al candidato con mayores posibilidades de ganar frente a la opción menos deseada. Trejo expone que los resultados de las elecciones del año 2000 se explican más por la manifestación del voto de castigo contra el PRI<sup>175</sup> que inclinó la balanza de las preferencias políticas hacia Vicente Fox. La estrategia del *voto útil* tiene como antesala el reconocimiento de que los votos de la Alianza por el Cambio podrían resultar insuficientes para una victoria contundente, por lo que la campaña de Fox se dio a la tarea de sumar votos incluso de otras fracciones. Ejemplo de lo anterior, el caso de Muñoz Ledo, candidato del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) quien declina a favor de Vicente Fox al reconocer que los votos a favor de las otras alternativas, favorecían al PRI igual que el abstencionismo.

De esta manera el *voto útil* se acompaña de la estrategia *todos a votar* que partía del supuesto que a mayor participación en la elecciones, mayores posibilidades de derrotar al candidato del PRI. Por su parte el *programa tractor* buscaba cuidar el voto de los ciudadanos en el ámbito rural<sup>176</sup> que tradicionalmente era considerado de signo priísta, haciendo llegar la campaña de Fox en 68 distritos electorales rurales del país donde el PAN no había realizado anteriormente campañas y donde el PRI mantenía algunas de sus reservas electorales. La estrategia en este sentido era la promoción del voto en las zonas rurales, y el llamado a romper con el *caciquismo electoral* promoviendo un voto individual<sup>177</sup>.

### **III.II.IV EL MARKETING Y LA PLATAFORMA ELECTORAL EN LA CAMPAÑA DE VICENTE FOX**

En efecto, la campaña de Vicente Fox, empleó múltiples elementos del marketing político entendido como “un conjunto técnicas que permiten captar las necesidades del electorado, haciendo de dichas necesidades un programa ideológico que un candidato ha de

---

<sup>175</sup> Jiménez Trejo, *op.cit.*

<sup>176</sup> El voto rural, se conoce también como voto verde y según diversos análisis políticos del PRI, dicho voto sería decisivo para el triunfo del partido, por lo cual se convirtió en un sector en disputa por los candidatos del PRI y PAN.

<sup>177</sup> Bucio, *ibíd.*

personalizar”<sup>178</sup>. Es un hecho reconocido que el cambio como discurso, adquirió un sentido útil que la campaña de Vicente Fox convirtiéndose en la base ideológica de su plataforma electoral. También es un hecho que el discurso “del cambio”, como se revisó anteriormente, no fue producto de una idea aislada del candidato que se sometiera a prueba empírica sin certezas previas; en contraste, el discurso “del cambio” fue producto de los estudios de mercado impulsados por el marketing político en la campaña de Vicente Fox.

Bucio y Gutiérrez advierten que la ciudadanía no tuvo realmente una identificación con el mensaje de Labastida; su lema de campaña "Que el poder sirva a la gente" no tuvo tan buena recepción como el slogan de Vicente Fox al que Fernández Menéndez describe como un elemento que “hizo volar el imaginario popular con la idea de sacar al PRI de Los Pinos”<sup>179</sup>. Los autores señalan que el mensaje de Fox desde el punto de vista del marketing político fue acertado pues respondió efectivamente a las características de sencillez y claridad que debe atender una comunicación política y en este sentido resultó atractivo para un grupo de votantes.

De esta manera se pretende establecer que el cambio como discurso y el discurso anticorrupción en la campaña de Vicente Fox se complementaron de manera significativa sin embargo, es importante reconocer que el marketing político por sí solo no garantiza el éxito del candidato, por lo que es importante no perder de vista en el análisis la influencia que tuvo el contexto político en los resultados de las elecciones. El contexto en este sentido fue coyuntural y representó condiciones favorables para el candidato en el marco de una necesidad social de cambio que Fox supo introducir a su plataforma electoral.

---

<sup>178</sup>Barranco, Francisco Javier. *Técnicas del marketing político*. Red, México, 1994, p. 13.

<sup>179</sup>Bucio, *op.cit.*, p. 150.



### **III.III LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONTEXTO DE LA ALTERNANCIA POLÍTICA MEXICANA**

#### **III.III.I EL ESTUDIO DE LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS VS LA NOCIÓN DE LA CAJA NEGRA.**

La hechura de las políticas públicas referida al proceso de elaboración de las mismas, implica dotar de especial atención a los actores que inciden en su formulación y al contexto donde dichas políticas se gestan. Hasta hace pocas décadas el estudio de la hechura de las políticas fue un terreno poco explorado en la disciplina, la noción de que el proceso se gesta en una caja negra, promovió el desplazamiento del foco de interés en el producto final como una especie de *output* llevado a la ejecución mediante la gestión del aparato gubernamental. En este sentido, las políticas públicas, reducidas a la noción de *output* gubernamental, poco se le cuestionaba sobre su proceso de formulación y sobre sus contextos.

Sin embargo, el abandono de la noción de que las políticas públicas corresponden a procesos automáticos y apolíticos, conduce necesariamente a reorientar el análisis. Ubicar las políticas en su contexto y reconocerlas como decisiones deliberadas o intencionales, implica un giro de atención a su proceso de formulación y a los actores que intervienen en él sin perder de vista el contexto donde interactúan.

#### **III.III.II LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN CONTEXTOS DE DEMOCRACIA IMPERFECTA O CENTRÍFUGA.**

Para dibujar con más precisión los contornos del anterior argumento es de gran utilidad tomar como referencia la tesis que presenta Cabrero en su excelente artículo "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos

cultural y políticamente diferentes”<sup>180</sup>; en él expone la relación que existe entre los contextos democráticos y la hechura de las políticas, para ello contrasta el *régimen político democrático al estilo Estados Unidos* y el régimen político mexicano.

Cabrero señala que el régimen político mexicano supone apenas una transición a la democracia o una *democracia imperfecta* o *centrifuga*. Para explicar la hechura de las políticas públicas en este contexto introduce la noción de la lógica estatista como aquella donde lo público "resulta difícil de entender sin la participación conducción y/o regulación del aparato estatal"<sup>181</sup>. En contraste advierte que la lógica de la hechura de las políticas públicas en un *contexto democrático al estilo Estados Unidos* favorece más el pluralismo donde se entiende lo público como “el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad política”.<sup>182</sup>

Cabrero señala que en el contexto mexicano, aunque con más claridad en el contexto de sistema de partido hegemónico, se manifiesta una hechura de políticas públicas acorde con la lógica denominada *estatista* en la cual las políticas se encuentran inducidas fuertemente por el Estado como actor dominante en la escena política al que ejemplifica como *el gran jugador* que selecciona y dota de fichas a ciertos actores según las coyunturas o las tradiciones históricas, mientras otros jugadores cuentan con difícil acceso al tablero.

Pese a la alternancia política, el autor considera que el proceso de elaboración de las políticas en México mantiene una tendencia a conservar los *procesos endógenos y herméticos* relacionados con la dinámica de una democracia incipiente o centrifuga que sin ser un monopolio estatal, tampoco mantiene un modelo democrático de equilibrios claros. En este contexto, Cabrero analiza una construcción de agenda gubernamental y una hechura de

---

<sup>180</sup>Cabrero Mendoza, Enrique. “Usos y Costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes” en *Gestión y política pública*. vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 189-229.

<sup>181</sup>*Ibid.*, p. 193

<sup>182</sup>*Ibid.*

políticas, *poco permeable* de formulación mayoritariamente inducida por coaliciones promotoras internas de los grupos gubernamentales.

A esta formulación, Cabrero lo define como un proceso de *exclusividad limitada* donde el Estado se reserva el derecho de admisión, sosteniendo que en esta "forma casera de deliberación al interior de la estructura gubernamental [...] Las mesas de diálogo, las reuniones de trabajo, los comités de decisión, tienden a ser espacios protocolarios. Los consensos y acuerdos son casi siempre previos y realizados en cónclave, el resto de los foros formalmente establecidos tienden a ser simulación" [...] Esta lógica endógena en la construcción de la agenda en el contexto mexicano, si bien parte de un proceso de consulta, favorece la inclinación de la balanza a favor del argumento gubernamental que hace uso de tácticas como la inflación de la magnitud de los problemas con ayuda de los medios de comunicación".<sup>183</sup>

De esta forma el proceso de elaboración de las políticas públicas en México siguiendo el argumento del autor, corresponde a una formulación *hermética, poco permeable, endógena y de bajo pluralismo* donde el actor gubernamental adquiere el rol sustantivo como el principal arquitecto de la estructura de las políticas que, en ocasiones, abre discrecionalmente el proceso a la participación de invitados tolerados en mayor o menor medida regulados por él en un esfuerzo de consulta discrecional en un contexto de democracia centrifuga donde "Las políticas públicas son percibidas definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno, sin que esto signifique por fuerza que se trate de un régimen autoritario, sino sólo de otro tipo de democracia, con otros códigos, con otras tradiciones, con otras referencias simbólicas"<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> *Ibid.*, pp. 203, 216, 201.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p.195.

### III.III.III LA INFLUENCIA DEL GRUPO DE GUANAJUATO EN LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS ADMINISTRATIVAS DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX

Con la alternancia política, las expectativas positivas hacia procesos de pluralidad más amplios no se hicieron esperar, incluso éstas se vieron fortalecidas cuando Vicente Fox una vez electo presidente, quiso expresar simbólicamente dicha pluralidad con los procesos de selección de su gabinete al cual llamó, no sólo a actores del partido sino a personalidades del ámbito académico, empresarios, e incluso actores pertenecientes a otros partidos políticos.

Las aportaciones de Muñoz Ledo en las *propuestas para reformar el Estado*, expresan tal vez el punto más álgido de pluralidad de la administración, sin embargo, al menos en la hechura de la política administrativa, la pluralidad se acotó a los integrantes de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental pertenecientes al denominado *grupo de Guanajuato*; concretamente a las propuestas de Ramón Muñoz, coordinador de aquella oficina. Sánchez Ramos describe a este grupo como *los hombres de confianza del presidente*, quienes le acompañaron y asesoraron durante su campaña política y anteriores puestos privados y políticos; incluso el autor refiere que en diversas entrevistas Martha Sahagún se refirió a este grupo como los de "Zares del presidente" dónde también figuraba Carlos Flores Alcocer, encargado de desarrollar la planeación estratégica de la campaña y Francisco Javier Ortiz, coordinador general de mercadotecnia.<sup>185</sup>

Como se mencionó anteriormente, la política administrativa patrocinada por el *Modelo Estratégico para innovación gubernamental* fue diseñada por Ramón Muñoz también creador de la Agenda de Buen Gobierno y antes impulsor del *Modelo Estratégico de la Reingeniería de gobierno del Estado de Guanajuato*<sup>186</sup>. Éste modelo señala Muñoz en su texto "Pasión por un buen gobierno" publicado en 1999; expresa la "guanajuatización del concepto original de Hammer expuesto en su obra Reingeniería de procesos de negocio", ello da cuenta que este

---

<sup>185</sup>Ver Sánchez, *op.cit.*, p. 173.

<sup>186</sup>Ver, Muñoz Gutiérrez, Ramón. *Pasión por un buen gobierno. Administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox*. Aldea Global, México, 2009.

actor estuvo bien relacionado con las nociones de la transformación en la gestión pública basadas en el enfoque organizacional y en el modelo de gerencia. Es en este mismo texto donde Muñoz manifiesta que la vía para “la transformación del gobierno es la transformación de la administración pública”<sup>187</sup> y dónde reconoce como sus principales influencias las ideas de Michael Hammer, Peter Druker, Tom Peters, David Osborn, Ted Gaebler, Gary Hamel, Michael Porter, Edward Deming.

Con el grupo de Guanajuato como arquitecto de las políticas públicas, el proceso de formulación pese a la alternancia política siguió sin ser realmente público y plural. Coincidiendo con Sánchez Ramos, la composición de las políticas de la administración de Fox, no tuvieron según el modelo anglosajón, los elementos necesarios para denominarle pública como *la argumentación, el debate, discusión en y con el público*<sup>188</sup>. De esta manera si tuviésemos que identificar algún origen el programa de combate a la corrupción de la administración de Fox, este sería en las propuestas y asesorías de los integrantes de la Oficina para la Innovación Gubernamental.

### **III.VI LA INFLUENCIA DE LA REVOLUCIÓN GLOBAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

Se ha denominado por muchos autores en la disciplina como revolución global de la gestión pública al conjunto de redimensionamientos, modificaciones y reinversiones inspirados en el paradigma de la Nueva Gestión Pública como marco teórico para la implementación de las reformas administrativas. Dichos redimensionamientos van desde la modificación de la noción de lo público hasta la transformación de la concepción de ciudadano y por tanto la proyección de la necesidad de la modernización administrativa como producto del giro de atención hacia la gestión gubernamental.

---

<sup>187</sup> *Ibíd.*

<sup>188</sup> Sánchez, *op.cit.*, p. 200.

De esta forma la reorientación de la gestión administrativa del gobierno se considera desde la óptica de la NGP, pieza clave para ejercer gobernación<sup>189</sup>. Los criterios observados por el enfoque de la gestión se estructuraron sobre la base de las 4E: economía, eficiencia, efectividad y ética; y en relación a una lógica neoclásica que evidenciaba la escasez de los recursos que debían asignarse entre un sinnúmero de demandas.

Es en aras de la eficiencia desde los principios expuestos por el modelo comienza a debatirse la presunta necesidad de distanciar la política de la administración con el objetivo de evitar *interferencias justificadas* en el argumento que, la política es y será arena exclusiva del político que deberá dejar administrar al gerente público con autonomía para obtener resultados eficaces. Otro pilar de los principios de la NGP es el principio de calidad en los productos y servicios gubernamentales que surge como un observable de la gestión pública en base a la modificación de la posición tradicional del *ciudadano administrado* como sujeto pasivo y objeto de la acción gubernamental, a la noción de cliente.

El servicio público, también modificado en sus nociones, adquiere centralidad como la interfaz del gobierno. Con la introducción del principio de la eficacia, surge como figura emergente *el gerente público* como actor ubicado en el nivel estratégico de la burocracia con un alto perfil técnico asumiendo un nuevo liderazgo en la administración. Este gerente público opera en una arena plenamente administrativa que implica la difuminación del control político y exalta la autonomía gerencial.

La OCDE comenzó a impulsar o mejor dicho, financiar la implementación de las reformas administrativas consideradas como una alternativa viable para los países en vías de desarrollo. Así como el consenso de Washington planteaba que las reformas necesarias para superar la crisis fiscal de los gobiernos era la vía de los ajustes estructurales; el modelo gerencial, a partir de la OCDE, realiza proyecciones globales respecto de la necesidad de la reconstrucción de las

---

<sup>189</sup>El concepto de gobernación, diferente a gobierno y gobernanza, expresa más cercanía con la administración en cuanto a las intervenciones gubernamentales orientadas a metas mediante la gestión pública.

capacidades administrativas del Estado, que si bien ya no tiene relación directa con el argumento del tamaño del mismo, le animan en el apoyo e implementación de las reformas relativas a orientar su gestión con eficiencia y eficacia. En marco de estas modificaciones, Aguilar Villanueva señala que en la actualidad, existe un “desplazamiento del congreso de Washington al conceso de la OCDE con el paradigma de la Nueva Gestión Pública”.<sup>190</sup>

La aplicación de las reformas administrativas de los modelos gerenciales en México, no ha sido exclusiva de los gobiernos de la alternancia, sus principios más básicos, se pueden rastrear en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado quien realizó diversos anuncios de modernización en la administración pública mexicana en el marco de las reformas estructurales; las estrategias, programas y proyectos de modernización se mantuvieron con altas y bajas a partir de entonces, sin embargo, es durante el sexenio de Vicente Fox que los principios del modelo gerencial se buscaron incorporar en los proyectos de modernización administrativa de manera central.

### **III.VI.I EL GERENTE PÚBLICO Y EL CONTROL POLÍTICO.**

La exaltación de la figura del gerente público se relaciona con el giro de atención que propone el modelo hacia los *outputs* de la gestión, relacionados ahora de forma más estrecha, con los resultados del gobierno. En este sentido es que se plantea como rol del gerente público, el liderazgo de las burocracias para orientar su gestión hacia los resultados deseados. Siguiendo a Sánchez Ramos<sup>191</sup>, las características idóneas de un gerente serán “la capacidad creadora y discrecional con el fin de elevar la eficiencia y eficacia de una organización”, por lo tanto no todo burócrata puede y debe ser gerente pues la gerencia estará reservada a puestos de mando, al nivel estratégico y no al nivel operativo. La argumentación del autor, basado en Donnelly, coincide en señalar que las tres tareas directivas del gerente público serán: la

---

<sup>190</sup>Aguilar Villanueva, Luis F. “Las políticas públicas recientes: una mirada” en Béjar Navarro, Raúl. *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*. México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias UNAM, 2008, p. 40.

<sup>191</sup>Sánchez, *op.cit.*, p. 184.

administración del trabajo y sus organizaciones; la dirección del personal y la gestión de las operaciones.

Ante el debate de la autonomía gerencial planteada por la NGP Per Leagrid<sup>192</sup> advierte que en el marco de la dicotomía control político-gerente público se introduce una nueva problemática relacionada con la difuminación de los límites de responsabilidad y rendición de cuentas.

### **III.VI.II EL CIUDADANO COMO CLIENTE Y EL PRINCIPIO DE CALIDAD**

La Nueva Gestión Pública ha introducido el fenómeno conocido como *clientelización* del ciudadano como medio para orientar la gestión al principio de calidad. La centralidad del ciudadano “ocurre cuando éste pasa a ser sujeto activo de la deliberación de los asuntos públicos en lugar a su tradicional posición como objeto y destinatario pasivo de la acción del gobierno”<sup>193</sup>. La concepción de clientes, advierte de la necesidad de estandarizar procesos y mejorar metodologías que impacten la calidad de los servicios otorgados por la Administración Pública mismos que, se considera importante, evaluar mediante indicadores de calidad, eficiencia y eficacia o incluso sondeos que recaben la opinión del cliente. El principio de calidez, también se relaciona con el enfoque gerencial en base a la orientación al cliente ya que, en la Administración Pública Tradicional (ATP), se contrasta la cortesía con la que los servidores públicos, se dirigen a sus superiores jerárquicos en contraste con la arrogancia con la que se comunican con los ciudadanos; en base a esta estructura jerarquizada que prevé la APT es que la NGP advierte que se desenfocan los fines últimos del servicio público, en este caso la sociedad y no los superiores jerárquicos; es así que los principios calidad y calidez deben orientarse hacia el cliente-ciudadano en búsqueda de su satisfacción con el servicio.

---

<sup>192</sup>Leagrid, *op.cit.*

<sup>193</sup>Aguilar, *op.cit.*, p. 39.



### **III.VI.III EL MODELO GERENCIAL COMO PARADIGMA Y EL GOBIERNO DE LA ALTERNANCIA.**

El modelo gerencial, en realidad no fue producto de la administración de Vicente Fox, como se ilustró anteriormente, corresponde a un paradigma internacional cuyo antecedente en México se ubica en la implementación de las iniciativas de modernización administrativa iniciadas por los últimos gobiernos del sistema de partido hegemónico. María Elena Flores Orendain en su contribución “Modernización de la administración pública en la globalización” al libro “Políticas públicas en el nuevo sexenio”<sup>194</sup>, analiza la estrategia de modernización administrativa comprendida de 1982 a 1994, como un periodo que resume los cambios estructurales que en términos económicos políticos y sociales han dado forma a la estrategia de modernización de la administración pública en México. Según la autora, el principio de la reforma en nuestro país ha mantenido más una *tendencia eficientista más próxima a la noción tecnócrata* bajo una racionalidad económica más que institucional.

Sin embargo es durante el gobierno del presidente Vicente Fox que el modelo permeo con mayor facilidad y se estructuró en las propias iniciativas de políticas públicas. Lo anterior, debido a la identificación de su grupo de asesores y del propio Vicente Fox con el enfoque gerencial por su experiencia en la iniciativa privada lo que facilitó la asimilación de las proposiciones de la denominada cuarta ola en el terreno de la administración pública.

### **III.V EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX**

#### **III.V.I BASES DEL PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO PNCCFTDA.**

La iniciativa de la administración de Vicente Fox para combatir la corrupción administrativa desde las políticas públicas fue rápidamente valorada como un acierto al menos por dos

---

<sup>194</sup>Martinelli Benedicto, José María. *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. Plaza y Valdés, México, 2002.

razones: por el reconocimiento de que la corrupción administrativa es un problema público en el que el actor gubernamental debe intervenir, y porque la tendencia global democrática orientada a los principios de gobernabilidad, define como una ruta deseable “orientar los planes de conducción y dirección de los gobiernos al diseño e implementación de políticas públicas”<sup>195</sup>.

Las primeras acciones del gobierno de Vicente Fox parecían ir en sintonía con sus propuestas de campaña, favoreciendo los ánimos ciudadanos en la alternancia y en el anunciado “nuevo capítulo anticorrupción”, muestra de ello fue, que apenas a cuatro días de iniciada la administración y como parte una de las primeras decisiones gubernamentales por decreto presidencial se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC)<sup>196</sup> como una estructura desconcentrada de la Administración Pública Federal, coordinada por la Secretaría de la Función Pública. A esta instancia, actualmente en funciones, se le encomendó la tarea de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Una vez instalada la comisión, como parte del proceso que sentaría las bases del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo PNCCFTDA, en 2001, con el objeto de hacer un diagnóstico del estado de los riesgos de corrupción, se realizó un *inventario de áreas críticas*. Derivado de dicho diagnóstico, se implementan los denominados Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC) que debían orientarse a los procesos identificados como susceptibles a actos de corrupción por el inventario de áreas críticas; los programas operativos puestos en marcha en las dependencias públicas se orientaban a establecer acciones de mejora e indicadores que debían ser seguidos por los Órganos Internos de Control.

---

<sup>195</sup>Uvalle-Berrones, *op.cit.*, pp. 37-68.

<sup>196</sup>Publicado el 4 de diciembre del 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

Todas las acciones de la política administrativa del sexenio, entre ellas la política de combate a la corrupción, observaban en mayor o menor medida acciones de la Agenda de Buen Gobierno (ABG) que se organizó en torno a seis líneas estratégicas: gobierno honesto y transparente; gobierno digital; gobierno que cueste menos; gobierno de calidad; gobierno con mejora regulatoria; y gobierno profesional. La Agenda de Buen Gobierno de la administración de Vicente Fox, se diseñó en correspondencia a las tendencias mundiales de los criterios del “buen gobierno” que el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en su calidad de organismos financieros, consideran como necesarios para lograr una gestión estatal de costos financieros reducidos y cuyos criterios forman parte los denominados *condicionamientos para la otorgación de créditos o para la renegociación de las deudas*.

Como parte de las modificaciones de base para el combate a la corrupción, el gobierno de Fox, se modificó y reorientó el enfoque de los Órganos Internos de Control. El *Nuevo Enfoque de los Órganos Internos de Control* como eje rector de la estrategia anticorrupción, colocaba el acento en la implementación de un enfoque preventivo como parte sustantiva del control y abatimiento de las prácticas corruptas al interior de la Administración Pública Federal. Las modificaciones de base para el combate a la corrupción del sexenio, consideraban “tradicionales” las acciones enmarcadas por el enfoque correctivo favoreciendo la noción de un “nuevo enfoque preventivo y de coadyuvancia”<sup>197</sup> que contempla entre otras medidas, la reorientación de las Auditorías del cumplimiento normativo a la revisión de procesos sustantivos. Otro de los pilares del enfoque preventivo que dio forma y contenido a la política pública de combate a la corrupción fue el Control Interno que se consolida durante la administración de Fox, como un medio de prevención del soborno y de mejora de procesos sustantivos. Es importante no perder de vista este aspecto en el análisis de la política pública anticorrupción del sexenio, pues en base al citado Nuevo Enfoque es que se estructura el diseño del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo PNCCFTDA.

---

<sup>197</sup> Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo en Diario Oficial de la Federación. México, lunes 22 de abril de 2002.

### III.V.II ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PNCCFTDA.

Sobre la base de las anteriores acciones y modificaciones el 22 de Abril de 2002 a dos años de ocupar la presidencia, se publica el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo PNCCFTDA. El programa se basa sobre la definición de corrupción como: “la violación de un deber por quien ostenta un cargo o cumple una función determinada por un marco normativo, ocurrida con motivo del ejercicio del cargo o del incumplimiento de su función con el objetivo final de lograr un beneficio ajeno a dicho cargo”<sup>198</sup>.

El diagnóstico sobre el cual se estructura el PNCCFTDA parte del supuesto que existe una cultura de la corrupción en el país. Así se expresa en la presentación del programa cuando se advierte que “la corrupción es un fenómeno arraigado en buena medida en el tejido social, lo que requiere actuar sobre las bases de la cultura y la educación de la sociedad mexicana”<sup>199</sup> o cuando se anuncia como estrategia el fomento de una “Nueva cultura social de combate a la corrupción”<sup>200</sup>. Este diagnóstico, corresponde a un enfoque que se ha identificado desde la corruptología como perspectiva sociocultural, basada en el supuesto de “culturas propensas a la corrupción” o “individuos portadores de una cultura corrupta”<sup>201</sup>.

Pomer<sup>202</sup>, quien está convencido de la existencia de una “cultura de la corrupción” en el estudio del caso argentino; retomando a Moore, considera que la cultura es “una especie de tendencia implantada en la mente humana que exige conducirse de ciertas formas específicas adquiridas por el hombre como miembro de ciertas sociedades”<sup>203</sup>. El enfoque sociocultural, en la corruptología contemporánea, recibe severas críticas en función del determinismo en el análisis de la corrupción que conecta, de forma automática y causal, al fenómeno con una cultura

---

<sup>198</sup> *Ibid.*

<sup>199</sup> *Ibid.*

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> Elías, Norbert. “Conocimiento y poder” en Pomer, León. *La corrupción. Una cultura argentina*. Buenos Aires, Leviatán, 2004.

<sup>202</sup> Pommer, *op.cit.*

<sup>203</sup> Elías, *op.cit.*, p. 21.

específica, proyectando a un sujeto incorregible cuyas prácticas se encuentran, sin más, estructuradas por una especie de molde social. Además de que ésta perspectiva desenfoca cualquier otro incentivo de corte institucional, estructural u organizacional en la expansión de la corrupción; las bases del enfoque desvirtúan por completo cualquier iniciativa para su combate.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, observa cinco objetivos: Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora en la calidad en la gestión pública, controlar y detectar prácticas de corrupción, sancionar las prácticas de corrupción e impunidad, dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad, administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal<sup>204</sup>. Para la consecución de dichos objetivos, el diseño contempla diez líneas estratégicas que proyectan la ejecución de treinta y tres cursos de acción concretos.

Olivera Prado<sup>205</sup> reconoce que las estrategias anticorrupción pueden clasificarse en preventivas y correctivas; dentro de las preventivas reconoce estrategias preventivo-disuasivas, preventivo-educativas y preventivo-sistémicas; mientras que para las estrategias correctivas señala pueden ser de control recurrente, control posterior y punitivas.

Tomado como base la anterior clasificación, se observa un diseño del PNCCFTDA claramente comprometido con la prevención, dentro del cual prevalece el número de estrategias que proyectan líneas de acción preventivo-disuasivas, que siguiendo la clasificación de Olivera Prado<sup>206</sup>, son aquellas tendientes a elevar los costos y los riesgos de la corrupción frente a los posibles beneficios sin incluir la sanción; en segundo orden, el programa prevé la implementación de líneas de acción preventivo-sistémicas, orientadas a la optimización de factores organizacionales y funcionales en las dependencias públicas y en tercera posición líneas de acción preventivo-educativas, descritas por el autor como aquellas dirigidas a la

---

<sup>204</sup> Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, *op.cit.*

<sup>205</sup> Olivera, *op.cit.*

<sup>206</sup> *Ibíd.*

internalización de los valores y las normas éticas y a la concientización sobre los prejuicios económicos, morales y sociales que produce la corrupción.

El enfoque preventivo sobre el cual se estructura el PNCCFTDA, tiene como antecedente el Nuevo Enfoque de los Órganos Internos de Control que proyecta una fiscalización –según los términos del programa- de coadyuvancia en contraste con lo que desde la política se considera un enfoque de fiscalización tradicional orientada a la sanción. El desplazamiento del foco de acción hacia una fiscalización preventiva como ruta privilegiada de la administración en el combate a la corrupción, no sólo impactó la labor de los Órganos Internos, sino que orientó el cambio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM<sup>207</sup> a la Secretaría de la Función Pública<sup>208</sup> SFP en 2003. La misión de la Secretaria de la Función Pública se estableció desde entonces en términos de abatir los niveles de corrupción en el país, dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la APF e impulsar la mejora en la calidad en la gestión pública; con la visión de que, la sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal. Los objetivos de la SFP quedaron definidos como: Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública, controlar y detectar prácticas de corrupción, sancionar las prácticas de corrupción e impunidad, dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad y administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.

Los pilares preventivos del PNCCFTDA coordinados en la Administración Pública Federal por la SFP como cabeza de sector, fueron de orientación principalmente ética en un capítulo público – orientado a los servidores públicos- y otro privado orientado a los ciudadanos. El foco u objetivo a impactar por las estrategias y líneas de acción anticorrupción fue los trámites administrativos y la metodología privilegiada la administración de riesgos. En correspondencia con los diagnósticos arrojados por el PNCCFTDA que aluden a la supuesta cultura de la corrupción<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994.

<sup>208</sup> Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2003.

<sup>209</sup> Lomnitz señala que el término “cultura de la corrupción” se atribuye a Víctor T. LeVine. *Political corruption: The Ghana case*, Stanford, Hoover Institution Press, 1975. en Lomnitz, Claudio. *Vicios públicos, virtudes privadas*. México, Miguel Ángel Porrúa: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2000, p.227.

imperante en México, se busca a través de la reivindicación de la ética, reorientar la conducta tanto de servidores públicos como de ciudadanos, hacia el “deber ser” y hacia el referente de lo deseable a través de acciones como la implementación del *Código de Ética de los Servidores Públicos*, dado a conocer en 2002 con el objetivo de emitir "reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público"<sup>210</sup>.

Éste Código basado en doce observables<sup>211</sup>: bien común, integridad, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad respeto y liderazgo; fue suscrito por el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Barrio, como parte central de la estrategia preventivo-educativa de la política anticorrupción del gobierno de Vicente Fox. Adicional al Código de Ética, el PNCCFTDA prevé como línea de acción la elaboración *Códigos de Conducta* específicos de cada dependencia con el objetivo de orientar más focalizadamente la conducta del servidor público de acuerdo a la rama de sus funciones. El programa pretende hacer efectivo el Código de Ética y conducta a través de capacitaciones y sensibilización, mismos que pasarían a ser parte de los indicadores de cumplimiento de las dependencias a los cuales darían seguimiento los OIC's.

El PNCCFTDA como parte de una estrategia preventivo-disuasiva, prevé la aplicación de la *Mejora Regulatoria* con el objetivo de reducir los costos de acceso o legalidad implícitos por la carga normativa sobre todo en la realización de trámites administrativos y de esta manera reducir la oferta del soborno de ventanilla; en este tenor se observa un diseño influenciado por la escuela económica de la agencia en su corriente desreguladora que se basa en la noción de la orientación de servicio público hacia el principal o ciudadanía. Es frecuente que el análisis de la corrupción en los trámites administrativos, se analice desde las relaciones principal-agente que, -como se hace mención en el capítulo primero- percibe a la corrupción como el abuso del agente de la posición que le encarga ocupar el principal -en este caso, la ciudadanía- y supone la violación de las obligaciones aceptadas por el agente cuando asume el servicio público y

---

<sup>210</sup>Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal en Diario Oficial de la Federación del miércoles 31 de Julio de 2002.

<sup>211</sup>*Ibid.*

busque u obtenga de su ejercicio beneficios a sus intereses personales. La búsqueda u obtención de los beneficios personales del agente, generan costos o externalidades negativas al principal; entonces la corrupción se convierte en potencial. Hablamos de corrupción en los trámites administrativos bajo el enfoque de la agencia cuando, los trámites -que suponen regulaciones-, pueden abrir oportunidad a la aparición de incentivos, tanto para los regulados como para los reguladores, de realizar un acto de corrupción "creando un mercado en el que los individuos negocian el grado de aplicación de la norma"<sup>212</sup>.

Desde la óptica señalada, se diseña durante el gobierno de Vicente Fox una política de mejora regulatoria o mejor dicho, desregulatoria; orientada a reducir los costos de la formalidad o de transacción en la realización de trámites gubernamentales bajo una lógica que reconoce que la corrupción, no sólo supone el interés univoco del servidor público desde la lógica maximizadora del beneficio personal, sino también se reconoce el interés del ciudadano para esquivar las regulaciones en un escenario para el análisis conocido como equilibrio de Nash. En situaciones de equilibrio de Nash, el ciudadano, percibe como elevados los costos de acceso o formalidad que pueden ser tanto económicos como no económicos, además estos costos los percibe como negociables e innecesarios. Los costos que implica la realización de trámite pueden ser reales o artificiales debido a un manejo del servidor que en base a una situación de asimetría de la información, incrementa artificialmente los costos; entonces la corrupción manifestada mayoritariamente en el soborno, se convierte en una alternativa para el ciudadano de reducir dichos costos.

Partiendo del mirador de la agencia, el soborno en los trámites administrativos -concebidos como regulaciones del Estado-, tiene origen en al menos dos incentivos a decir de Vértiz<sup>213</sup>: los costos de transacción y el diseño de la normatividad que regula la actuación de los servidores públicos que llevan a cabo el trámite del ciudadano. Dentro de este segundo incentivo, se reconocen dos tendencias diametralmente opuestas; la primera que identifica la laxitud de las normas como la responsable de los amplios márgenes de discrecionalidad de los servidores

---

<sup>212</sup>Crozier, 1974, citado por Vértiz Galván, Vértiz Galván, *op.cit.*, p. 308.

<sup>213</sup>Vértiz, *op.cit.*



públicos que benefician la culminación de los actos de corrupción, y la otra que identifica el exceso de regulación que actúa en detrimento de la eficiencia e incrementan los costos de transacción.

El diseño del PNCCFTDA guarda una notoria proximidad con ésta segunda corriente hacia la cual dirige sus líneas de acción. La corriente de la agencia para el análisis de los sobornos en los trámites administrativos, es el enfoque más empleado actualmente que sirve como plataforma sobre la cual se diseña la arquitectura de las estregáis de mejora regulatoria. El enfoque, según diversos textos, como el de Vértiz Galván<sup>214</sup>, Serrano Sánchez<sup>215</sup> entre otros, advierten que las estrategias típicas que buscan reducir los incentivos del soborno en los trámites desde la agencia se basan en primer lugar en reducir la asimetría de la información y la mejora regulatoria. De esta manera el PNCCFTDA, ha buscado, en consonancia con este enfoque; proyectar estrategias disuasivas de carácter preventivo para reducir los costos de la formalidad y disminuir los beneficios de la corrupción, ello en sintonía con el objetivo número uno del PNCCFTDA: prevenir prácticas de corrupción, con la estrategia segunda: Mejorar los procesos y servicios públicos para lo cual proyecta líneas de acción orientadas en marcha de la mejora regulatoria.

En cuanto a la reducción de la asimetría de la información el PNCCFTDA, se apoya en la ABG en su rama *Gobierno Digital* como elemento que desincentive el incremento artificial de los costos por parte de un servidor público, además de prevenir tanto la oferta como la demanda de corrupción al reducir el contacto directo del ciudadano y el servidor público.

---

<sup>214</sup> Vértiz Galván, *op.cit.*

<sup>215</sup> Serrano Sánchez, Jesús Antonio. "La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión" en *Andamios*, México, v. 6, núm. 12, diciembre de 2009

Si bien el diseño del programa, advierte como uno de los cinco objetivos "Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad"<sup>216</sup> es posible clasificar únicamente dos, de treinta y tres líneas de acción contenidas en la política, dentro del enfoque correctivo.

### **III.VI BALANCE**

Para iniciar un balance sobre la labor anticorrupción del gobierno de Vicente Fox, debe reconocerse el hecho que diseñar e implementar un programa gubernamental para la prevención y castigo de la corrupción administrativa es un acierto de su administración. En los contextos contemporáneos, gobernar mediante políticas públicas, como refieren Aguilar y otros autores, será considerado un acierto. La implementación de políticas públicas -entendidas grosso modo, como cursos de acción orientados a la solución de problemas públicos-; implica la canalización de recursos públicos financieros, materiales y humanos que refleja la decisión de acción del actor gubernamental para intervenir en la modificación de cierto aspecto de la realidad de manera focalizada.

El despliegue de acciones que supone la implementación de una política pública, tiene como antesala un proceso de formulación. Es decir, no todos los problemas públicos pasan a ser focos de acción gubernamental. En este sentido, es de reconocer que la tarea anticorrupción desde las políticas públicas en el contexto mexicano, no fue una tarea tradicional de los gobiernos por lo que su problematización, su tránsito a la agenda pública, su posterior incorporación a la agenda gubernamental y su atención a través de una política pública hasta el año 2000 tiene un buen mérito.

Sin desconocer la potencialidad que imprimió al combate a la corrupción, la coyuntura de la alternancia, los cambios en las dinámicas democráticas y el contexto internacional; el gobierno

---

<sup>216</sup> Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, *op.cit.*

de Fox tuvo un acierto al incorporar esta labor al terreno de las políticas públicas. Coincidiendo con Jiménez Trejo<sup>217</sup> "el diseño de la política anticorrupción del gobierno foxista fue novedoso, en el sentido de que asumía el problema como responsabilidad del gobierno federal, comprometía por primera vez a todas las dependencias federales en la lucha contra la corrupción, estipulaba el liderazgo de la Secretaría de la Función Pública como "cabeza de sector" en el combate a la corrupción y buscaba la integración de los sectores sociales a esta iniciativa del ejecutivo federal"<sup>218</sup>.

No obstante, el reconocimiento del problema público y la alineación de las dependencias públicas al programa se debe señalar que la intencionalidad está lejos de posicionarse como un indicador de éxito en el combate a la corrupción. Es de reconocer que el *Nuevo Enfoque preventivo* asumido como eje rector del PNCCFTDA, no mantuvo una correspondencia armónica con la aplicación; fundamental en contextos de impunidad; de un enfoque correctivo (*Ver anexo VXi*) lo que condujo a la actuación ligera de la SFP en la aplicación de sanciones (*Ver anexo VI*) sobre todo en los niveles superiores de la jerarquía burocrática como debió haberlo hecho para guardar correspondencia, entre las promesas de campaña de Vicente Fox y las acciones emprendidas. La tarea de combate a la corrupción del gobierno, pese su compromiso por aplicar "castigos ejemplares", no utilizó el mecanismo de la sanción para hacer evidente el compromiso con el fin de la impunidad, su fiscalización se concentró en los niveles de baja burocracia favoreciendo la corrupción de alta nocividad permaneciera intacta desde el diseño del programa.

Todo ello en buena medida patrocinado por un diseño de la política pública anticorrupción que no representó precisamente una panacea en la materia y que de entrada representó candados al combate a la corrupción, ejemplo de ello, el abordaje del problema público. El PNCCFTDA, en detrimento de consolidar un auténtico "nuevo capítulo anticorrupción", optó por abordar el problema de la corrupción administrativa como un inmenso monolito que abarcaba todos los niveles, expresiones y nocividades del fenómeno que de manera generalizada lo categorizaba

---

<sup>217</sup> Jiménez Trejo, *op.cit.*

<sup>218</sup> Jiménez Trejo, *op.cit.*

como un problema. Este abordaje, le representó a la política pública de entrada, un límite costoso para la sociedad. Varios autores se han pronunciado firmemente a favor de reconocer que la corrupción es un fenómeno de niveles y que así debe ser abordado por los Órganos Fiscalizadores; también estos autores coinciden con el hecho de que abordar generalizadamente la corrupción es un error conceptual llevado a la práctica en detrimento de una adecuada fiscalización.

Es un hecho incuestionable que “para erradicar la corrupción habría que pensar radicalmente la forma de abordar el fenómeno”<sup>219</sup>, sin embargo la primera experiencia de combate a la corrupción como política pública en México, desestimó este importante criterio que muchos analistas han expresado con diferentes palabras durante varios años. El PNCCFTDA no reconoce los niveles de nocividad que puede alcanzar la corrupción administrativa, por lo tanto tampoco diferencia la aplicación de las sanciones y no desplaza el foco de acción hacia la fiscalización de los funcionarios ubicados en puestos clave sino todo lo contrario; pone en marcha la inmensa maquinaria administrativa en prevenir, investigar, descubrir y sancionar el *soborno de baja escala*.

El PNCCFTDA, señala expresamente como estrategia la construcción de una “nueva cultura social de combate a la corrupción” parte de un diagnóstico que entre otras cosas señala que “la corrupción es un fenómeno arraigado en buena medida en el tejido social”<sup>220</sup> por lo tanto advierte sobre la necesidad “actuar sobre las bases de la cultura y la educación de la sociedad mexicana”<sup>221</sup>. Lo anterior es una aproximación al fenómeno desde una lectura acotada del enfoque cultural que sesga el abordaje del problema público y que pareciera estar inspirado en la intención de desligar al nuevo gobierno de la magnitud que había alcanzado la corrupción hasta entonces. La lectura parcial del enfoque sociocultural expuso únicamente la cara

---

<sup>219</sup>Ackerman, *op.cit.*

<sup>220</sup>Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, *op.cit.*

<sup>221</sup>*Ibid.*

determinista de la perspectiva del análisis desenfocando erróneamente otros muchos incentivos que favorecen la expansión de la corrupción.

Como parte de la estrategia preventivo-disuasiva orientada a la disuasión del soborno en la realización de los trámites administrativos que prevé el diseño del PNCCFTDA, se observa un diseño elaborado desde el mirador de la corriente económica de la agencia. El enfoque del principal-agente, para el análisis del soborno durante la gestión de un trámite gubernamental, advierte en primera instancia un "abuso" por parte del agente -servidor público- ,de la posición que le encarga ocupar el principal o ciudadano; sin embargo, también señala la existencia de un determinado interés del regulado o usuario para la negociación del grado de la aplicación de la norma en un escenario de exceso de regulaciones que eleva los costos de la formalidad, mientras que otra corriente del mismo enfoque, advierte que las regulaciones laxas ofrecen facilidades a los servidores de moverse al margen de las regulaciones o contar con un mayor margen de discrecionalidad como señala Vértiz cuando refiere que los costos de la formalidad se incrementan como consecuencia de leyes que en vez de garantizar la eficiencia, incrementan los costos de transacción para el ciudadano<sup>222</sup>.

Desde ambas corrientes subyace la necesidad de la aplicación de la mejora regulatoria como ruta idónea para reducir el soborno de ventanilla desde un diagnóstico que señala el diseño de las normas como el principal incentivo del soborno. Otro incentivo reconocido por la agencia que potencializa la toma de la alternativa corrupta es la asimetría de la información que supone que el agente tiene acceso y conoce información diferente a la que posee o tiene acceso el principal abriendo paso al oportunismo donde el agente, incluso pueda distorsionar u ocultar la información. Este control y/o distorsión de la información por parte del agente que forma parte de la organización administrativa encargada de gestionar el trámite, genera un costo de transacción más al individuo regulado, por lo que la reducción de la asimetría de la información se considera otro pilar anticorrupción. Para ello se prevé la creación de los Comités de Mejora

---

<sup>222</sup> Vértiz, *op.cit.*

Regulatoria Interna (COMERI), además del programa *Lenguaje Ciudadano* para disminuir la asimetría de información y la estrategia de *Gobierno Digital*.

En una realidad donde impera la impunidad, se requiere hacer cumplir las leyes y garantizar que quien no las cumpla sea sancionado sin importar su rango. En contextos permeados de impunidad, es necesario introducir con mayor énfasis las estrategias correctivas. Desde el enfoque económico de la teoría de la elección racional, en la que los individuos toman decisiones desde un análisis costo-beneficio, y donde la evaluación del riesgo tiene un referente relacionado a la experiencia, se observa que la impunidad, reduce el costo de la ilegalidad y beneficia la toma de la alternativa corrupta. El enfoque del programa hacia la prevención, marcó el rasgo más representativo con el cual puede identificarse la estrategia anticorrupción del gobierno de Fox que, aun cuando el contexto requería de medidas correctivas y urgentes en el manejo del combate a la corrupción. Lo anterior por al menos dos razones: por un lado para favorecer la percepción ciudadana de un verdadero cambio político en el que se castigan los actos de corrupción, y por otro, por que la sanción pública podría tener un efecto positivo para desincentivar futuras prácticas.

Las líneas de acción del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo PNCCFTDA, son, junto con el *Modelo Estratégico para innovación gubernamental*, las más altas expresiones de la orientación de la administración de Vicente Fox por los preceptos de la Nueva Gestión Pública, lo que patrocinó el diseño de líneas de acción, preventivo-sistémicas<sup>223</sup> (*Ver anexo XVI*) orientadas a la optimización de factores organizacionales y funcionales en las dependencias públicas con la que se sentía identificada y no del todo ajena dado los perfiles empresariales de los tomadores de decisiones en materia administrativa. No son cuestionables los efectos positivos que la aplicación del modelo gerencial puede atraer a la gestión pública, sin embargo, dentro de las implicaciones más cuestionadas del modelo se encuentra la reducción del control político a la figura del

---

<sup>223</sup>Olivera, *op.cit.*

gerente público en aras de la eficacia lo que en materia anticorrupción, puede traer implicaciones serias.

Dentro de las reformas acertadas de la administración se encuentra sin duda el Servicio Profesional de Carrera (SPC) publicado el 10 de abril de 2003 a través de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTyAIPG) publicada en junio de 2002 así como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, en menor medida la firma del Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (ANTCC) en 2001 y la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción CITCC en ese mismo año (*Ver anexo XIV*).

En materia de combate a la corrupción y fomento a la transparencia, la administración de Fox observa avances, pero también tropiezos importantes que lamentablemente actuaron en detrimento de la profundización y consolidación de las estrategias anticorrupción. Un ejemplo de ello el Servicio Profesional de Carrera que pese a que pudo haberse implementado a mayor profundidad, “abarca sólo cinco niveles escalafonarios, desde jefe de departamento hasta director general (artículo 5 de la ley), deja completamente fuera a los empleados de los niveles operativos, que son mayoría en la administración pública”<sup>224</sup>.

Las reformas no lograron disolver las zonas de confort de la corrupción administrativa, concretamente referidas a las jerarquías más altas de la burocracia, sin mencionar a la clase política que también permaneció en su gran mayoría intacta por las acciones del gobierno durante la administración. La modificación de Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM por la Secretaría de la Función Pública, pudo haber sido potencial para la política anticorrupción si se hubiera aprovechado la coyuntura para dotarle de plena autonomía; sin embargo, esta modificación parece estar más vinculada a dar correspondencia

---

<sup>224</sup>Serrano Sánchez, *op.cit.*, p. 220.

simbólica a las propuestas de campaña que anunciaba “la consolidación de nuevas instituciones de combate a la corrupción”.

El combate a la corrupción administrativa emprendido por Fox, alcanzó su crítica máxima cuando se hizo público el caso del vínculo del servidor público Nahúm Acosta entonces Director de giras de la oficina de la presidencia con el narcotráfico. Nahum Acosta era el “informante del Cártel de los Beltrán Leyva, socios del “chapo” Guzmán”<sup>225</sup> en la oficina del presidente desde la que informaba a éste grupo delictivo lo que en su interior sucedía. Esta noticia de inmediato generó severas críticas, pues se consideraba inadmisibles que sucedieran casos de corrupción de tales dimensiones cuando se anunciaba desde el inicio del sexenio, un reclutamiento por caza talentos y se ponía en marcha una política pública anticorrupción a nivel Federal. Este hecho continuó desprestigiando la efectividad de los programas implementados en la materia sobre todo cuando se dio a conocer que el “descubrimiento”, “no fue producto de investigaciones de la inteligencia en materia de seguridad mexicana sino que fue producto de las operaciones de la DEA en el país”<sup>226</sup>. Pese a que este caso en la escala de Herrán se describe como un acto de corrupción de quinto nivel, el Juez Gómez Martínez decide dejarlo en libertad “por falta de elementos” en 2005.

### **III.VI.I ALTERNANCIA POLÍTICA, ¿COYUNTURA POSITIVA PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN?**

El gobierno de Fox, ha generado diversas posturas entre los analistas respecto de si éste tuvo condiciones adecuadas o no para implementar todos los cambios propuestos durante su campaña. Un factor que profundizó la distancia entre los dichos y hechos del gobierno estuvo enmarcado por el constante desencuentro entre ejecutivo y el legislativo, lo que al final se convirtió en uno de los argumentos centrales del ex-presidente cuando se le cuestionaba sobre

---

<sup>225</sup>Ravelo expone que "Los tentáculos del crimen organizado habían llegado hasta la residencia oficial de Los Pinos, donde un discreto funcionario del área de giras presidenciales-Nahúm Acosta- era el principal espía e informante de los Beltrán Leyva, socios del Chapo Guzmán" Ravelo, Ricardo. *El reto de calderón y el nuevo mapa del narcotráfico*. México, Grijalbo, 2007, .p. 20.

<sup>226</sup>Reveles, *op.cit.*, p. 66.



los resultados de su gobierno, sin embargo para algunos analistas como Flores Olea, este desencuentro representó el despegue de la independencia del poder legislativo del ejecutivo como un escenario al que el presidencialismo nunca se enfrentó “por la rígida y automática sumisión de ese poder en las largas décadas de gobierno priísta”<sup>227</sup>

En efecto, con la coyuntura política del año 2000, el PRI dejó de tener a un candidato del partido en el ejecutivo, pero ello no representó su salida de la arena política ya que seguía conservando importantes fracciones legislativas en el Congreso, gubernaturas y presidencias municipales además de representación amplia en los congresos locales; por ello se argumenta que el gobierno de Fox esperaba que las elecciones intermedias de 2003, favorecieran con números de curules obtenidas por el PAN la tarea legislativa de la administración, dando paso a una recomposición de las fuerzas del Congreso, sin embargo no ocurrió así.

La ausencia de acuerdos con las diversas fracciones partidistas estuvo presente en prácticamente todo el sexenio; lo que Fox señaló como “el freno del cambio”, Luisa Béjar lo describe como un *escaso poder institucional* para sacar a delante la agenda legislativa, aunado a una limitada capacidad de para sacar adelante las reformas<sup>228</sup>, generando un contexto de tensión y hasta rispidez en la relación entre ambos poderes<sup>229</sup>

La relación de Vicente Fox y el congreso, según señala Cortez<sup>230</sup>, está determinada por tres límites que obstaculizaron la negociación de la agenda de gobierno: la relación Fox-PAN, las estrategias del gobierno para que las reformas fueran aceptadas y la vida interna de los partidos políticos. En cuanto al primer límite, el autor señala que el distanciamiento de Fox con su

---

<sup>227</sup>Flores Olea, Víctor. “Políticas públicas en México y la transición moral y política” en Béjar Navarro, Raúl. *Las políticas públicas en la alternancia mexicana*. UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México, 2008, p. 67.

<sup>228</sup>La agenda legislativa contemplaba la reforma a la Ley Federal del Trabajo, la reforma fiscal basada en la propuesta del incremento del IVA en alimentos y medicina y la reforma energética basada en la iniciativa para modificar los artículos 27 y 28 constitucionales.

<sup>229</sup>Béjar Algazi, Luisa. “El gobierno frente al congreso de la unión: ¿una batalla perdida?” en Reveles, *op.cit.*, p. 209.

<sup>230</sup>Cortez Salinas, Josafat. “La relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Una presidencia acotada” en Reveles, *op.cit.*, pp. 227-252.

partido es resultado de las tensiones generadas antes de conocer el resultado de las elecciones presidenciales ubicando el antecedente en el proceso de negociación de la gubernatura de Guanajuato en 1991, posteriormente y quizá el conflicto más representativo fue la estrategia empleada para obtener la candidatura a la presidencia en la que influiría el manejo de “los amigos de Fox” como estructura paralela al partido que resultó de amplia influencia en el proceso de elección interna.

La exigencia planteada por el momento político, requería modificaciones al armazón normativo existente, muchas de estas modificaciones eran en alguna medida requeridas tanto por el proyecto de gobierno de Fox, como por la propia coyuntura de la alternancia; sin embargo no todos los cambios requerían de entrada la aprobación de una reforma, por lo que éste elemento no es contundente para referir condiciones adversas al ejercicio del gobierno. El gobierno de Fox, si bien encontró obstáculos mayores derivados de la falta de acuerdos del Congreso, éste tampoco se agotó en propuestas, al menos en el caso del combate a la corrupción.

El gobierno de Vicente Fox, si bien operaba en condiciones de gobierno dividido; contaba con una legitimidad amplia que le ofreció el “bono democrático”, referido al respaldo y aprobación social<sup>231</sup> que, pudo convertirse en el elemento impulsor de las reformas profundas, en este sentido, la bibliografía revisada advierte sobre el importante papel que tuvo en el cambio de gobierno, el reconocimiento del triunfo del candidato por la oposición. Dicha legitimidad de origen poco usual en el pasado<sup>232</sup> auspiciada en buena medida, por un proceso electoral no cuestionado. Otro elemento que se considera una ventaja política de los inicios del gobierno de Fox, fue la estabilidad económica de la cual habían carecido sus antecesores y que pudo haberse proyectado, más que en subejercicios, en mayor inversión o gasto social y no en subejercicios como los presentados por la administración.

---

<sup>231</sup>Vicente Fox, en las elecciones del 2 de Julio del 2000, tomó una distancia del candidato del PRI Francisco Labastida Ochoa de 6.4 puntos porcentuales, el candidato de alianza por el cambio obtuvo cerca de 16 millones de votos representando el 42,5 por ciento de la votación.

<sup>232</sup>Béjar, *op.cit.*, p. 210.

Es por ello que existe un debate de posturas que oscila entre aquellos que consideran que la administración de Vicente Fox contaba con los elementos necesarios y propicios para encaminar un verdadero cambio o bien, que las condiciones no fueron nunca las más favorables para siquiera debatir dichas reformas. Bolívar, advierte que el gobierno de Fox se enfrentó a los problemas propios de un gobierno de alternancia, que por falta de *pericia* en la arena política y *novatez*, resultaron en obstáculos y tropiezos que alejaron al gobierno de Fox de sus objetivos<sup>233</sup>. El autor señala que las alternancias, en si mismas, plantean nuevos problemas que van, desde la configuración de nuevos pesos y contrapesos con los otros poderes y con los otros factores reales de poder, hasta el hacer sensible un cambio en la percepción de los ciudadanos, que de facto es imposible, dadas las diversas expectativas de lo que un verdadero cambio significa. En términos de la labor anticorrupción, puede señalarse en base a los indicadores correspondientes (*Ver anexo IV,V*), que el anunciado cambio no fue sensible a la percepción de los ciudadanos que se proyectó en una tendencia sostenida del IPC del 2000 al 2006 similar a la obtenida en periodos anteriores en los cuales no se había implementado una política pública de combate a la corrupción comparable con la que el gobierno de Vicente Fox puso en marcha. Las intervenciones anticorrupción tampoco se vieron reflejadas en los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial que califican los resultados en la materia de los gobiernos en los que México continuó manteniéndose debajo de la línea aprobatoria de los 50 puntos.

El gobierno de Vicente Fox, pese a las reformas implementadas y las acciones anticorrupción puestas en marcha, no llegó al puerto que su discurso “del cambio” presentó como meta a la ciudadanía. Su administración se enfrentó a los escándalos de corrupción conocidos públicamente como “los amigos de Fox”, asociación civil dirigida por dirigida por Lino Korrodi, por supuestas irregularidades en el financiamiento de su campaña por superar los montos máximos recibidos y las presuntas aportaciones ilícitas realizadas desde el extranjero; otro escándalo que erosionaba velozmente la “imagen moral del candidato” proyectada en campaña fue el caso de la fundación “Vamos México” dirigida por Martha Sahagún que dejó ver que la filantropía no era un asunto apolítico sino todo lo contrario, a esta asociación se le formularon serios cuestionamientos relacionados con sus finanzas, sobre todo con los “donativos” que

---

<sup>233</sup>Bolívar Meza, *op.cit.*, pp. 273-295.

recibía y el destino de los mismos. En la lista de escándalos también se encuentra el famoso “toallagate” hecho público mediante una relación de gastos que se habían empleado en las cabañas de Los Pinos y que mostraban cifras absurdas para la compra de toallas, sábanas, cortinas etc., que dejaban ver todo excepto el ejercicio de la racionalidad de la austeridad en el manejo de los recursos públicos.

Otro elemento que actuó en menoscabo de la postura oficial anticorrupción fue la ligereza con la que el gobierno actuaba frente a las demandas de sanción de las actividades presuntamente ilícitas de los hermanos Bribiesca -hijos de Martha Sahagún- a quienes se les acusaba de tráfico de influencias por una Comisión investigadora del Congreso y que pese a la entrega de evidencia en su contra, el ejecutivo decidió no emprender ninguna acción en su contra bajo el argumento que las comisiones investigadoras sólo deben actuar bajo sospechas hacia servidores públicos u organizaciones del Estado, pero no para iniciar indagaciones o pesquisas particulares, a esto se sumó la crítica de una supuesta “contaminación” partidista de la investigación. Las conclusiones de la Comisión investigadora recomendaban investigar a los funcionarios de la SFP que podían estar involucrados en el otorgamiento de beneficios a los hijos de Martha Sahagún de Fox sobre todo aquellos relacionados con adjudicaciones irregulares, créditos y servicios; también se recomendó que se pusiera en marcha la auditoría correspondiente a las empresas sospechosas por parte de la ASF. Estos hechos contrastan profundamente con las promesas de campaña de Vicente Fox de “atrapar peces gordos” y “actuar sin discrecionalidad o favoritismos”.

Las rupturas políticas del gobierno se agudizaron al grado que el congreso le daba la espalda al término de su lectura del Cuarto Informe de Gobierno que daba muestra del debilitamiento del actor presidencial que ya no contaba más con un apoyo mediático que frenara su desgaste público. La administración de Fox, se encontró con el realismo institucional, con la realidad política que hizo que ciertos liderazgos fueran infranqueables, la disposición al dialogo no fue la vía para lograr negociaciones, pronto la arena política manifestaba hostilidades que impidieron que el timón virase de acuerdo a un plan y tuviera rumbo estable. Lo que antes fue una de las piezas claves del que voy a permitirme expresar como carisma, su lenguaje, a veces espontaneo, a veces diseñado por algún experto en mercadotecnia política, se convirtió en una mala señal

que advertía contradicciones, falta de capacidad para consensar que reprobaba las mínimas exigencias del desempeño público de la institución presidencial.

Otra ruptura sin duda, se dio entre la opinión pública, los medios de comunicación y el gobierno de la alternancia; la que antes había sido pieza fundamental para su elección como presidente en el 2000, su relación con los medios, al final de sexenio dejaba ver todo su desgaste pues, medios de todo tipo, mostraban a la luz pública no sólo sus errores y omisiones en la labor de gobernar, sino que incluso se experimentaba una tendencia de los medios a ridiculizar al presidente por ejemplo cuando se refirió a José Luis Borgues o cuando lució las famosas “botas de charol” en su visita al rey de España, las críticas por su manera de saludar al Papa, el error de la “republica de Checoslovaquia”, la grabación de la llamada telefónica a Fidel Castro entre otros incidentes.

A lo largo del gobierno de Vicente Fox y sobre todo cuando éste concluyó, era evidente que la alternancia era una *condición necesaria pero insuficiente* para acelerar los cambios políticos y económicos que el país sigue necesitando<sup>234</sup>. Tal vez la expresión más común para describir el primer gobierno de la alternancia siga siendo que éste "no estuvo a la altura de su responsabilidad histórica"<sup>235</sup>, lo que es un hecho que la coyuntura política que representó la alternancia, en términos de la labor gubernamental de combatir a la corrupción, no tuvo el fuerte impulso que se planteó al inicio y las transformaciones en la materia no pueden equipararse con lo que representaría un nuevo capítulo de combate a la corrupción para el país que si bien, experimento avances en materia de transparencia, continua siendo un hecho que no se aprovechó la coyuntura política del momento para establecer auténticos mecanismos anticorrupción.

---

<sup>234</sup> Bolívar, *op.cit.*, p. 278.

<sup>235</sup> Rocha, Ricardo. “El espejismo democrático”. Obtenida el 15 de Enero de 2011 de <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/66438.html>.



## **CAPITULO IV.- EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA**

### **IV.I LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2006**

#### **IV.I.I CAMPAÑAS ELECTORALES: COMUNICACIÓN POLÍTICA, EL DISCURSO ANTICORRUPCIÓN Y LA POLÍTICA DE LA CONFIANZA.**

La elección interna del Partido Acción Nacional, favoreció la postulación de Felipe Calderón Hinojosa como candidato oficial para competir en las elecciones presidenciales de 2006. Santiago Creel Miranda, Secretario de Gobernación durante el gobierno de Vicente Fox, también se postuló como candidato, sin embargo, las fuerzas políticas internas a su partido no lo favorecieron, como tampoco favorecieron las aspiraciones presidenciales de Martha Sahagún de Fox. Por parte del Partido de la Revolución Democrática, resultó electo Andrés Manuel López Obrador, quien poco antes había enfrentado un proceso de posible desafuero en su contra por las controversias del así conocido predio “El Encino” mientras era Jefe de Gobierno del Distrito Federal y posterior a la turbulencia política generada por la aparición de los “videoescándalos”<sup>236</sup> protagonizados por René Bejarano y Carlos Ahumada. El Partido Revolucionario Institucional postuló a Roberto Madrazo para competir en las elecciones.

El equipo de campaña de López Obrador tuvo una composición singular que señala Trujillo<sup>237</sup>, estuvo compuesta por las llamadas *redes ciudadanas* en las cuales no predominaron los cuadros orgánicos del perredismo clientelar, sin embargo en sus filas también perfilaban otros dirigentes nacionales del PRD como Jesús Ortega quien fungió como coordinador de campaña del candidato de la que se denominó “Coalición por el bien de todos”. La campaña de López Obrador, dirigida por Ortega tuvo una estrategia que tenía por objetivo consolidar la presencia del candidato en las diversas poblaciones del interior de la república y no sólo dentro de las

---

<sup>236</sup> En este videoescándalo el empresario argentino Carlos Ahumada fue filmado mientras entregaba 45 mil dólares al perredista René Bejarano.

<sup>237</sup> Trujillo Bolio, Mario. “Crispamiento político en la renovación de los poderes” en Sirvent, Carlos. Disputa electoral.FCPyS-UNAM, México 2006.

demarcaciones de las 16 delegaciones que componen el Distrito Federal. Para ello López Obrador, orientado por Ortega, realizaba intensos viajes para tomar plazas o foros como escenario de promoción de su plataforma electoral caracterizada por un acento en la agenda social del gobierno. En efecto, la comunicación política en campaña de López Obrador se concentró en un discurso que exponía a la *justicia social* como vehículo de bienestar donde el empleo, la educación y el ingreso se convirtieron en las banderas de su campaña.

La plataforma electoral de López Obrador, tenía como primer objetivo impactar a los sectores de escasos recursos y sus discursos de basaron en propuestas de campaña como la colocación de precios de garantía en granos, la disminución del costo de la gasolina, luz y gas y en la promoción del crédito sobre todo para el campo. La estrategia de campaña de López Obrador se dirigió a captar los votos generados por la expectativa por el incremento del ingreso familiar que generaría su discurso que también se concentró en la mejora de servicios de salud y en la austeridad del gobierno. Como puede observarse, la comunicación política de la campaña de López Obrador, no se identifica con la proyección del combate a la corrupción y tampoco con fuertes críticas a ella tal vez por las implicaciones del caso Ahumada.

En la plataforma electoral de Felipe Calderón, tampoco era sustantivo el combate a la corrupción; de hecho, su comunicación política no ofrecía elementos que pudieran develar un compromiso electoral de continuar con la estrategia emprendida por el gobierno de Vicente Fox. La bandera de campaña para Calderón fue en todo momento el empleo, lo anterior señalan Camarena y Zepeda<sup>238</sup>, fue sugerencia de Dick Morris quien realizó aportaciones sustantivas a la campaña de Vicente Fox en las elecciones del 2000. Morris, señala Zepeda, fue el principal arquitecto de la campaña del empleo de Calderón quien recomendó continuar por la vía económica su posicionamiento político y abandonara la estrategia “manos limpias”.

Entre los asesores de campaña destacó Juan Camilo Mouriño y José Solá Reché, este último como consultor de imagen y publicidad, misma que se compuso según Trujillo por siete spots

---

<sup>238</sup>Camarena, Salvador y Zepeda Patterson, Jorge. *El Presidente electo*. Planeta, México, 2007, p. 114.



“cuyo propósito fue establecer una difusión proselitista en los medios de comunicación con evidentes contenidos calumniosos a López Obrador de donde surge el famoso slogan: “López Obrador, un peligro para México”<sup>239</sup>. Siguiendo la recomendación de Morris de posicionarse por el ámbito económico; el equipo de campaña de Calderón - al que se incorporaba Josefina Vázquez Mota-, se concentró en transmitir “la sensación de estabilidad económica del proyecto de gobierno, versus, riesgo de deuda, inestabilidad, crisis y peligro”<sup>240</sup> derivado del proyecto de López Obrador. Lo anterior que se proyectó en el "slogan de los ladrillos. En él, unas manos van poniendo uno sobre otro ladrillos que tienen leyendas como: segundos pisos, pensiones, distribuidores y concluye preguntado ¿Cómo pago López Obrador cada una de esas cosas?, respuesta: se endeudo con voz en *off* que anuncia que AMLO triplico la deuda del DF”<sup>241</sup>. Mientras que López Obrador buscaba impactar con su campaña a los sectores populares, Calderón, aun cuando se autonombro para fines electorales el “candidato del empleo”, buscaba impactar en realidad la clase media más que popular, el empresariado y los diversos grupos católicos del país según señalan Camarena y Zepeda<sup>242</sup>.

Pese a que el combate a la corrupción en la comunicación política en las campañas electorales de los tres candidatos con mayores posibilidades de obtener el triunfo en los comicios, no representó un elemento distintivo; durante las campañas se hizo presente una dinámica de competencia basada en lo que se conoce como la “estrategia de desprestigio”. Esta estrategia - tan popular en un contexto que se ha caracterizado por lo que Villoria<sup>243</sup> denomina *la política de la confianza*, fue un común denominador en las estrategias electorales de los candidatos dando lugar a lo que después se conocería como la “guerra sucia”.

En las estrategias impulsadas desde las campañas electorales que suceden en el marco de la *política de la confianza*, se evidencian los cambios en la forma de la competencia política bajo el reconocimiento de la importancia del capital simbólico de la reputación y la imagen de los

---

<sup>239</sup>Trujillo, *op.cit.*, p. 119.

<sup>240</sup>Trujillo, *op.cit.*, p. 117.

<sup>241</sup>Camarena y Zepeda, *op.cit.*, .p. 115.

<sup>242</sup>Camarena y Zepeda, *op.cit.*

<sup>243</sup>Villoria, *op.cit.*

candidatos. En este escenario de *visibilidad política*, aduce Villoria, la promoción de una imagen de honestidad de un candidato se complementa con la estrategia del desprestigio la imagen del rival. El contexto de política de la confianza caracterizada por la necesidad de proyectar una imagen honesta del candidato trae consigo estrategias que tienen que ver con "la exposición de la ética propia y la denuncia de la corrupción ajena"<sup>244</sup> como estrategias de competencia electoral sin embargo, advierte el autor, esta tiende a confundir el escándalo político con sacar a la luz pública casos de corrupción.

Bajo este contexto, se desarrollaron las campañas por la contienda electoral de 2006 y así como López Obrador enfrentó las consecuencias de los famosos "videoescándalos", Felipe Calderón también enfrenta a ellos durante su campaña, cuando se da a conocer el caso que fue nombrado por la "Coalición por el bien de todos" como "el cuñado incomodo" referido a Diego Hildebrando Zavala a quien se señalaba como corrupto por estar inmerso en negocios presuntamente turbios que involucraban la asignación de contratos de PEMEX.

Es así que la lucha política por las elecciones presidenciales de 2006, estuvo caracterizada por la puesta en marcha del desprestigio como estrategia, más que el posicionamiento de las propuestas políticas de campaña y se concentró en emprender un movimiento que justificado en la visibilidad de lo público, derivó en la emisión de la que se conoce en el marketing como "propaganda negra" o "guerra sucia".

#### **IV.I.II LOS CONFLICTOS POST-ELECTORALES**

El elemento representativo del conflicto poselectoral de las elecciones federales por la Presidencia de la República del 2 de Julio de 2006, queda reflejado en los resultados de las votaciones cuya diferencia se mantuvo por debajo del punto porcentual, colocando a Felipe

---

<sup>244</sup>Villoria, *op.cit.*, p. 75.

Calderón con un 36.7% de la votación y a Andrés Manuel López Obrador<sup>245</sup> con un 36.1%. Dichas cifras alimentaron el argumento de López Obrador para llamar al movimiento nombrado “voto por voto” justificado en la impugnación del candidato por un presunto fraude electoral. El segundo argumento de López Obrador para cuestionar el resultado de las elecciones, son cifras y tendencias arrojadas por las encuestas de preferencia ciudadana mediante diversos estudios de opinión donde Trujillo<sup>246</sup> señala que dichos estudios para Marzo de ese año, colocaban en la delantera a López Obrador con porcentajes que se establecieron entre el 35 y 38%, mientras que a Calderón<sup>247</sup> le otorgaban de un 31 a 32%.

Con este panorama, el resultado de las elecciones presidenciales del 2 de Julio del 2006 fue objeto de diversos conflictos post-electorales dada la cercanía porcentual entre los candidatos de Acción Nacional y “Coalición por el bien de todos” que representó nuevamente sospechas de fraude, impugnaciones y conflictos. Es así que la Coalición impugna los resultados presentados por el (IFE) ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El procedimiento realizado por el (TEPJF) para dirimir la disputa electoral que inicio en julio, tenía como tiempo límite para finalizar el 5 de Septiembre<sup>248</sup>.

Andrés Manuel López Obrador comienza con las movilizaciones en contra del presunto fraude electoral exigiendo la *apertura de los paquetes de actas electorales y el recuento voto por voto*, haciendo un llamado a lo que llamó la *resistencia civil pacífica*. Ante estas movilizaciones y plantones realizados en centro de la ciudad, Carlos Abascal quien fue el sucesor de Creel en la Secretaría de Gobernación, respondió con amenazas al PRD de perder su registro, aunque las movilizaciones nunca alcanzaron niveles preocupantes de violencia, calificaban de *ilegítimo* el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa promoviendo la inestabilidad en el país.

---

<sup>245</sup>López Obrador fue electo Jefe de Gobierno del Distrito Federal del 2000 al 2006, además fue candidato por la gubernatura de Tabasco en el 94 donde fue presidente del PRD para posteriormente en el 96 ser electo presidente nacional de su partido.

<sup>246</sup>Trujillo, *op.cit.*, pp. 104-136.

<sup>247</sup>Calderón fue secretario de Energía, candidato por la gubernatura de Michoacán, diputado federal y presidente del PAN.

<sup>248</sup>Trujillo, *op.cit.*, p. 124.

El 5 de agosto el Tribunal decide iniciar el recuento de los votos por unanimidad, sin embargo este procedimiento se realizó sólo en 11 mil 839 casillas por lo que López Obrador hace un llamado a "purificar la vida política del país" incrementa el tono de la resistencia por la supuesta convalidación del fraude electoral por parte del Tribunal. Lo anterior fue la antesala para que López Obrador presentara la "Convención Nacional Democrática" el 16 de Septiembre donde queda plasmada su controvertida propuesta de "presidente legítimo"<sup>249</sup> en contraste con un *usurpador* refiriéndose así a Felipe Calderón. Los plantones en la ciudad de México fueron calificados como desestabilizadores para orden político y pese a las críticas posteriores, el movimiento continuaba, sin embargo, éste iba perdiendo impulso y apoyo.

#### **IV.II EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA AGENDA GUBERNAMENTAL DE FELIPE CALDERÓN**

Al término de la contienda y luego de un largo proceso de impugnaciones que continuara después del pronunciamiento del Tribunal de Justicia del Poder Judicial de la Federación TEPJF, que calificaba a la elección como válida, el gobierno de Felipe Calderón enfrentaba de entrada un reto de legitimidad muy serio, ya que en contraste con su antecesor, la elección había sido cuestionada fuertemente al grado de hacer llamados a la resistencia.

Los comicios de 2006, permeados de conflictos y acusaciones de fraude, marcaron la administración de Calderón, que al no contar con el "bono democrático" del anterior presidente y al quedar con una aparente "legitimidad acotada", encontraba la arena política polarizada. Pese a la anterior turbulencia, ciertos sectores permanecían ofreciendo apoyo a Felipe Calderón como presidente; tal es el caso del sector empresarial que apoyaba la campaña de Calderón dada su estrategia económica orientada por su grupo de asesores quienes se enfocaban en aproximar a sus rivales a una imagen de "inestabilidad, crisis y deuda pública". Es de esta forma,

---

<sup>249</sup>Convención Nacional Democrática. Convocada por López Obrador el 16 de Septiembre de 2006. Obtenida el 11 de Noviembre de 2011 de [http://www.unidad.org.mx/unidad\\_old/secciones/documentos/res\\_cnd.html](http://www.unidad.org.mx/unidad_old/secciones/documentos/res_cnd.html).

hasta cierto punto natural, que el sector empresarial haya sido uno de los principales pilares de apoyo a Calderón durante el inicio de su administración; además que varias figuras de su gabinete y grupos de asesores, permanecían asociadas al sector empresarial, como Mouriño cuya familia representa un sector importante industrial en Campeche, entre otros casos.

Durante el ejercicio de la administración de Calderón, el ámbito económico producto de la crisis financiera mundial se convirtió en una las tareas que más atención requería de la administración, la generación de empleo había sido desde campaña anunciada como la principal prioridad de gobierno por lo cual, la selección del gabinete económico debía ser especialmente seleccionado por el ejecutivo. Es un hecho que el arquitecto de la política económica del gobierno de Calderón fue Agustín Carstens, designado desde los primeros momentos de su administración como coordinador de la política económica, señala una crónica de Fernández Menéndez<sup>250</sup>. La elección de Carstens en la Secretaría de Hacienda, siguiendo al autor; se explica por la confianza que proyectaba al mercado internacional que además contaba con amplia experiencia en el FMI donde era un actor importante para toma de decisiones de esta organización.

Continuando con la selección del gabinete, Calderón nombra a Eduardo Sojo como Secretario de Economía, función que ya había desempeñado a nivel Estatal en Guanajuato; Sojo fue en algún momento, actor clave en el gobierno de Vicente Fox, además de ser de los primeros funcionarios en respaldar la candidatura de Calderón sobre las especulaciones de Martha Sahagún de Fox y Santiago Creel lo que pudo haber generado distanciamientos con Fox, y acentuando la ruptura ideológica con Muñoz en la Oficina de Innovación Gubernamental según advierte Fernández Menéndez.

Javier Lozano en la Secretaría de Trabajo tenía una responsabilidad mayúscula dadas las expectativas generadas por el “candidato del empleo”; Lozano quien a decir de Fernández Menéndez, era amigo cercano de Calderón en la Escuela Libre de Derecho, se separó del PRI

---

<sup>250</sup>Fernández Menéndez, Jorge. *Calderón presidente. La lucha por el poder*. Grijalbo, México, 2007, p. 284.

para apoyar la precampaña de Felipe Calderón, así mismo se destinaria a Luis Téllez en Comunicaciones y Transportes, Georgina Kessler en Energía y Francisco Ramírez Acuña en Gobernación. En la Secretaría de la Función Pública se colocó en un primer momento a Germán Martínez Cazares que fue posteriormente sustituido por Salvador Vega Casillas en 2007 quien renuncia el 14 de Diciembre de 2011 para postularse como Senador y cuyo cargo fue tomado por Rafael Morgan Ríos.

Tal como se operó en el gobierno de Vicente Fox, Calderón tenía en la Oficina de la Presidencia a los actores más influyentes del diseño de la política del gobierno dónde Camilo Mouriño se encontraba al frente. Por ello, en un primer momento, Mouriño no era ubicado como titular de alguna secretaría pues éste debía seguir diseñando las políticas internas del gobierno de Calderón. Como se señaló anteriormente, el combate a la corrupción no se consideró un elemento sustantivo de la plataforma de Calderón y tampoco durante el inicio de su gobierno representó una prioridad; muestra de ello es que la Secretaría de la Función Pública operó dos años con un programa anticorrupción caduco correspondiente a la anterior administración hasta 2008, cuando se publica oficialmente el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC (2008-2012).

#### **IV.III EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN**

##### **IV.III.I LA ACTUACIÓN DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Felipe Caderón coloca al frente de la Secretaría de la Función Pública a Germán Martínez Cazares, quien ocuparía el cargo hasta el 27 de Septiembre de 2007. Martínez Cazares, abogado de formación, contaba con amplia experiencia política dentro de Acción Nacional siendo Diputado Federal y Coordinador adjunto del partido; sin embargo se cuestionaba su experiencia en la materia encomendada. La Secretaría de la Función Pública, en continuidad con la política anterior, permaneció alejándose de la vía de la sanción para posicionarse en el carácter

preventivo de las acciones de la dependencia para el cumplimiento de su objetivo encomendado desde su creación en 2003.

En este tenor las Normas de Control Interno (NCI) en el ámbito de la Administración Pública Federal, publicadas el 27 de Septiembre de 2006 en el Diario Oficial representaron la institucionalización del denominado *Nuevo Enfoque de los Órganos Internos de Control*. Es entonces que la Secretaría de la Función Pública coordina el cumplimiento de las cinco Normas de Control Interno que son: ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control, información, comunicación y supervisión. La implementación de las Normas de Control Interno, no responden a una idea original de la Secretaría de la Función Pública, sino que su incorporación a la Administración Pública Federal responde a una tendencia mundial en la cual tampoco México se colocó a la vanguardia, de hecho las NCI surgen del denominado informe COSO (Committee of Sponsoring Organizations) publicado en Estados Unidos en 1992. Dicho informe exponía el control interno como un proceso que impacta positivamente la eficiencia y la eficacia de la administración, además de ser ponderadas internacionalmente como un elemento que coadyuva a la detección y prevención de la corrupción.

En este tenor, la Secretaría de la Función Pública observaría que las dependencias establecieran y mantuvieran un adecuado Control Interno Institucional entendido como "El conjunto de medios, mecanismos o procedimientos implementados por los titulares de las dependencias y entidades, y de la Procuraduría General de la República, así como por los demás servidores públicos en el ámbito de sus respectivas competencias, con el propósito de conducir las actividades correspondientes hacia el logro de los objetivos y metas institucionales; obtener información confiable y oportuna, y cumplir con el marco jurídico aplicable a las mismas" <sup>251</sup>.

Los controles, en base a las Normas Generales de Control Interno NCI, se dividían en tres: preventivos, detectivos y correctivos. Los preventivos tienen como objetivo, "anticiparse a la

---

<sup>251</sup>Acuerdo por el que se establecen las Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal en Diario Oficial de la Federación. México, miércoles 27 de septiembre de 2006.

posibilidad que ocurran situaciones no deseadas, mientras que los detectives operan en el momento en que los eventos o transacciones están ocurriendo, por su parte los correctivos identifican, corrigen o subsanan alguna omisión o desviación<sup>252</sup>. Un hecho interesante es que, desde las NCI, se consideran a los controles correctivos como *de menor grado de efectividad*. De esta manera comienzan a orientarse recursos en formas de revisiones del Estado que Guarda el Control Interno y Auditorías para dar seguimiento de las NCI continuando con la línea del enfoque preventivo. Para el cumplimiento de la Primera Norma de Control Interno, se advierte que las dependencias deberán observar la integridad y los valores éticos, con lo cual se hace un llamado a que la organización conozca y se apegue a los Códigos de Ética y de Conducta aplicables, mientras que la Quinta Norma, se refiere a contar con sistemas de información adecuada relacionándose con la rendición de cuentas.

La Secretaría de la Función Pública, durante la administración de Cazares, continuó suscribiendo acuerdos comprometidos con la vía preventiva, algunos de ellos, considerados de poco impacto en términos reales como el Acuerdo por el que precisa el procedimiento para la recepción y disposición de obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos que establece que el monto máximo autorizado asciende a cuatrocientos ochenta y seis pesos con setenta centavos, es decir, el equivalente a diez días de salarios mínimos<sup>253</sup>.

Por otra parte, durante la administración de Martínez Cazares, se inicia un acercamiento con la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en ese entonces dirigida por Arturo González de Aragón que pronto se agotaría en los encuentros interinstitucionales sin mayor impacto en la labor de investigación de casos de corrupción. Estos acercamientos también se dieron con diversas entidades educativas, por ejemplo con el CIDE Centro de Investigación y Docencia Económica, con el que se firma un Convenio de colaboración para mejorar el combate a la corrupción y la transparencia. Dicho convenio, se perfilaba en la dirección adecuada para fortalecer e incentivar líneas de investigación a nivel posgrado que contribuyan a mejorar las

---

<sup>252</sup> *Ibid.*

<sup>253</sup> Acuerdo por el que precisa el procedimiento para la recepción y disposición de obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos en Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2006.



estrategias anticorrupción del gobierno mexicano, para ello el entonces Director del CIDE, un prestigioso académico en materia de gestión y políticas públicas, Enrique Cabrero Mendoza, ofrecía a la SFP consultorías y asistencia técnica para aplicar las recomendaciones derivadas de los citados proyectos de investigación<sup>254</sup>.

Este proyecto, de alcances prometedores, lamentablemente careció de seguimiento o al menos de difusión en materia de los avances logrados o propuestas derivadas de proyectos de investigación quedando nuevamente en el histórico de acuerdos y convenios como el firmado en 2007 con el (INAP)<sup>255</sup> Instituto Nacional de Administración Pública y con el (ITAM) Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Convenio de colaboración para consolidar un gobierno honesto y eficiente.

Dentro de las modificaciones a los marcos normativos en el periodo de actuación de Martínez Cazares, se encuentra la modificación al *Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* publicado el 06 de Septiembre en el Diario Oficial de la Federación que plantea la incorporación de un subsistema de evaluación del desempeño como base para el desarrollo del servidor público profesional<sup>256</sup>.

De 2006 a 2007, la SFP, emprendió diversas campañas con el objetivo de posicionarse en la opinión pública como una dependencia comprometida con el combate a la corrupción, de esta manera durante la administración de Martínez Cazares se pone en marcha la campaña "Un México mejor es nuestra función". Las mencionadas campañas, siguiendo la línea de la comunicación visual a través de videos, expresaron a través de la difusión de los "cineminutos contra la corrupción". Quizá la coyuntura positiva más representativa de la administración de Martínez Cazares surge en 2007, con la aprobación del Senado de la República de la reforma del

---

<sup>254</sup>Convenio de colaboración para mejorar el combate a la corrupción y la transparencia publicado mediante comunicado de prensa No 014/2007 el 16 de Marzo de 2007

<sup>255</sup>Convenio de colaboración con el INAP para mejorar el desempeño del gobierno Federal publicado mediante comunicado de prensa No 022/2007 el 14 de mayo de 2007.

<sup>256</sup>Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en Diario Oficial de la Federación: 6 de Septiembre de 2007.

artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de elevar a rango Constitucional la transparencia y hacerla obligatoria para todos los niveles de gobierno.

El 27 de Septiembre de 2007, Germán Martínez Cazares, renuncia a su cargo como Secretario de la Función Pública en búsqueda de la presidencia de su partido, Acción Nacional; quedando a cargo de la Dependencia Salvador Vega Casillas hasta el 14 de Diciembre de 2011 cuando Rafael Morgan Ríos toma posesión. El perfil de este último, más apegado a la gestión pública pero no ajeno a la práctica política se recibía con buenos ánimos. La dirección de la SFP durante la administración de Vega Casillas, se basaba en la continuidad de la línea preventiva y de las acciones impulsadas durante el primer año y medio del gobierno de Felipe Calderón hasta Diciembre de 2008, cuando se publica en el Diario Oficial el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC (2008-2012), representando, aunque tardíamente, la estructura de la política anticorrupción del gobierno Federal.

En política administrativa, durante la administración de Vega Casillas se implementó el denominado Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG). El Programa Especial de Mejora de la Gestión PMG, es considerado un acierto de la administración de Calderón por el enfoque sistemático y estructural de su diseño; dicho programa prevé tres objetivos<sup>257</sup>: maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la administración pública federal, incrementar la efectividad de las instituciones, minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades. El diseño del programa se considera innovador la incorporación de la orientación a resultados que forma parte de uno de los cinco ejes base que prevé el PMG, siendo los cuatro restantes: la flexibilidad, referida al reconocimiento de la existencia de diversos grados de desarrollo de las dependencias y entidades; la innovación y la experiencia que aduce al respeto a la creatividad de los gerentes públicos para implementar las acciones al interior de sus instituciones; Sinergia orientada a la coordinación de esfuerzos y participación ciudadana.

---

<sup>257</sup> Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012.

Las campañas de posicionamiento en la opinión pública emprendidas por la SFP, durante la administración de Vega Casillas, siguieron la misma línea tendiente a disuadir mediante la proyección y fortalecimiento de valores, la participación en actos de corrupción. Estas estrategias *preventivo-educativas* en su capítulo ciudadano, se pusieron en marcha mediante la continuación de los “cinemitutos contra la corrupción”, concursos de dibujo como “adiós a las trampas”, y de video amateur “transparencia en corto”, que fueron incrementando en cantidad y publicidad a través de la administración de Vega Casillas. Sin embargo la acción más publicitada de la SFP hasta el momento ha sido la convocatoria denominada “El trámite más inútil”; concurso de inscripción de trámites que de la mano con la estrategia de mejora regulatoria para reducir los costos de la formalidad, se inscribe para reducir el soborno menor en trámites públicos y de esta manera coadyuva a reducir la percepción de corrupción en los ciudadanos.

Durante la segunda mitad de la administración de Felipe Calderón, la SFP fortalece como estrategia, el denominado Blindaje Electoral para la prevención de fraudes electorales y con el objetivo de evitar transferir recursos públicos a las campañas. También durante esta segunda mitad de la administración se han establecido los criterios que introducen la evaluación del desempeño, implementado mediante el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED).

El denominado *Lenguaje Ciudadano* forma parte de las estrategias de comunicación implementadas por la SFP durante la administración de Vega Casillas y que tiene como antecedente en 2005 la creación de la Red de *Lenguaje Ciudadano* en correspondencia con la tendencia global para simplificar la comunicación entre ciudadanos y Administración Pública orientada a reducir la asimetría de la información. Dicha estrategia se orienta a modificar la forma de comunicación escrita de los servidores públicos cuando se dirigen a los ciudadanos para que la información se comunique de forma clara, es decir entendible. Los documentos a los cuales se sugiere a decir del *programa de Lenguaje ciudadano son: respuestas a solicitudes de información, comunicados, oficios y notas informativas, informes presupuestales y reportes de auditoría, correos electrónicos, páginas electrónicas y formatos de trámites y servicios.*

#### **IV.III.II ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN PNRCTCC (2008-2012)**

El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC (2008-2012), fue dado a conocer por decreto el Jueves 11 de Diciembre de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, como la política pública de combate a la corrupción del gobierno Federal coordinado por la Secretaría de la Función Pública y de observancia para "las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y las unidades de la Presidencia de la República"<sup>258</sup>.

El programa PNCCTDA, prevé seis objetivos<sup>259</sup>: Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas; Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones; Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública; Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad; Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal y Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales .

La arquitectura del diseño del programa encuentra coincidencias con el enfoque sociocultural que se ven reflejadas en diversas posiciones del documento proyectándose incluso en forma de objetivo. En la presentación del programa, en el apartado que se refiere a la relevancia y trascendencia de implementar acciones anticorrupción, se advierte su necesidad en los siguientes términos: "para generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la

---

<sup>258</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, *op.cit.*

<sup>259</sup> *Ibid.*

corrupción y apego a la legalidad"<sup>260</sup>. Este sesgo referido a grandes rasgos a la tendencia de vincular la expansión de la corrupción a la cultura, presente en PNCCFTDA implementado durante el gobierno de Vicente Fox, continúa en el actual programa.

Resulta interesante el reconocimiento en el diagnóstico del programa de que la corrupción no se agota en la expresión del soborno de ventanilla, y aunque no se habla propiamente del reconocimiento de una corrupción de alta nocividad social o se reconoce el abordaje del fenómeno como un fenómeno de niveles, el PNCCFTDA advierte que en la actualidad la corrupción tiene nuevas facetas como las redes regionales y globales ligadas al crimen organizado.

Es observable la continuidad del enfoque preventivo en el PNRCTCC (2008-2012). Sin embargo éste surge con la particularidad de orientar no sólo las auditorías internas sino también las auditorías externas para que éstas, planeen y desarrollen sus programas de trabajo en consonancia con un enfoque preventivo. En cuanto a las auditorías internas, el programa favorece oportunamente, aquellas dirigidas al desempeño. Durante la actual administración se ha mantenido el programa *Cero Observaciones*, cuyo objetivo es abatir la recurrencia de infracciones normativas que derivan en observaciones de auditoría, plantea un enorme reto tanto para las dependencias como para los Órganos de Vigilancia y Control toda vez que puede representar un incentivo para que los auditores den por solventadas observaciones con acciones parciales de y al menor esfuerzo de las dependencias sin que se esté resolviendo el problema que origina estas observaciones de auditoría pero cumpliendo con los indicadores.

En el diseño del PNRCTCC se observa la continuación, aunque en menor grado, de la tendencia preventivo-educativa<sup>261</sup> del programa antecesor. El PNRCTCC (2008-2012), proyecta líneas de acción tendientes a la "Construcción de una cultura de ética pública"<sup>262</sup> para lo que prevé la

---

<sup>260</sup> *Ibid.*

<sup>261</sup> Olivera las describe como aquellas estrategias dirigidas a la internalización de los valores y las normas éticas y a la concientización sobre los prejuicios económicos, morales y sociales que produce la corrupción Olivera, *op.cit.*

<sup>262</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, *op.cit.*

continuidad tanto del Código de Ética como del Código de Conducta, sin embargo dicha estrategia también cuenta con un capítulo dirigido a la ciudadanía para de esta manera lograr "promover una cultura de la legalidad"<sup>263</sup>. El capítulo ciudadano de ética, prevé mediante capacitación y sensibilización transmitir la importancia de los valores y las normas, deponiendo que los receptores estas capacitaciones sean los beneficiarios de programas Federales de transferencia condicionada. Es así que mediante estrategias orientadas a la internalización de los valores se pretende lograr una conducta de "rechazo de la corrupción".

El diseño del PNRCTCC en materia de seguridad pública proyecta como parte de su sexto objetivo, "combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales"<sup>264</sup>. Con base en este objetivo, las líneas de acción del programa se alinean con los denominados "operativos limpieza" dentro dependencias e instituciones relacionadas con la seguridad pública y la procuración de justicia mediante la realización de *exámenes de control de confianza* y la actualización de expedientes de servidores públicos.

El PNRCTCC se caracteriza por el énfasis en la denuncia tanto interna como ciudadana. Para el fomento de la denuncia interna, el programa proyecta líneas de acción como el "fortalecimiento de la normatividad jurídica para garantizar la seguridad de los denunciantes, informantes y testigos en general"<sup>265</sup>. También prevé acciones para incentivarla mediante "pagos y recompensas". En materia de denuncia el programa proyecta tres estrategias y al menos once líneas de acción para cumplir con el objetivo de "Fomentar una cultura de denuncia"<sup>266</sup>

Dentro del marco de las labores de fiscalización, el programa advierte como prioritaria la rama *transferencias y subsidios*, dentro de ellos se consideran de mayor interés los programas mediante los cuales se transfieren recursos públicos federales a las Entidades Federativas así

---

<sup>263</sup> *Ibid.*

<sup>264</sup> *Ibid.*

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> *Ibid.*

como la inversión en infraestructura. El PNRCTCC se observa una orientación hacia la rama de Obra Pública para lo cual da continuidad e implementa diversos mecanismos en materia de licitación pública implementados anteriormente.

La *Transparencia Focalizada* ha sido incluida en como parte del programa de combate a la corrupción como "línea estratégica, que facilita la toma de decisiones de los ciudadanos"<sup>267</sup> en correspondencia al objetivo de reducir la asimetría de la información y que a su vez se complementa con las tendencias del *Gobierno Digital*. La estrategia que PNRCTCC anuncia como *Gobierno Digital* o *gobierno electrónico* que dio origen en 2008 a la *Agenda de Gobierno Digital* (AGD) hace referencia al "aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la mejora de la administración interna de la Administración Pública"<sup>268</sup>. La incorporación del *Gobierno Digital* y en el marco del programa PNCCFTDA, se ha focalizado en las labores de estandarización homologación y contenido de los portales institucionales en internet con el objetivo de facilitar el acceso la información y por otro lado, con el objetivo de que dichos portales coloquen los *Banners* de lo que hoy se conoce como *Transparencia Focalizada*.

Con la implementación del programa se pretende dar cumplimiento a la visión México 2030 que establece como una de las metas relacionadas con la labor anticorrupción "que México alcance una calificación de 75 puntos en el Índice de Gobernabilidad Democrática así como una calificación de 9 en el Índice de Percepción de la corrupción de Transparencia Internacional"<sup>269</sup>.

---

<sup>267</sup> *Ibid.*

<sup>268</sup> Agenda de Gobierno Digital 2008 (AGD).

<sup>269</sup> Metas obtenidas el 10 de Octubre de 2011 de <http://www.vision2030.gob.mx/>.

#### IV.IV BALANCE

El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC (2008-2012) ha sido adjetivado desde el gobierno una "estrategia transformadora"<sup>270</sup>, sin embargo, el análisis del diseño da cuenta de estrategias conservadoras en el combate a la corrupción cuyos pilares han sido la prevención del soborno de baja escala y la ética en detrimento de la sanción. Se ha mencionado de manera reiterada por diferentes expertos y analistas que el abordaje generalizado y homogéneo del problema público de la corrupción administrativa, no es la vía adecuada de combatir este grave problema público. Ackerman<sup>271</sup> señala que debido a este abordaje homogéneo, los programas y acciones de combate a la corrupción en México han proyectado estrategias únicas y generales, que han impedido señala Jiménez Trejo<sup>272</sup>, "lograr que se pongan en marcha estrategias diferenciadas para prevenir y sancionar las formas y dimensiones". Pese a ello, el diseño del PNCCFTDA, aborda el fenómeno de la corrupción como un ente homogéneo, sin reconocer los diferentes niveles de nocividad que pueden alcanzar sus prácticas.

El diseño del programa acentúa el enfoque preventivo de la acción anticorrupción (*Ver anexo XVII*) impactando en la reducción del número de auditorías gubernamentales practicadas que pasó de 6 mil 535 en el año 2000 a 3 mil 10 en 2010<sup>273</sup> (*Ver anexo II*). El enfoque preventivo del PNRCTCC (2008-2012) pretende incluso alcanzar la dimensión del control externo para que planee el desarrollo de sus intervenciones en consonancia con dicho enfoque lo que podría resultar en un contrasentido. En este tenor se observa que la reducción del universo de Contralorías Internas que pasó de 300 en el año 2001 a 212 en 2011<sup>274</sup>, no necesariamente se ha proyectado en la reducción de los presupuestos asignados a la SFP, incluso la reducción de auditorías no se ha traducido en la reducción de costos de la fiscalización durante la administración de Felipe Calderón (*Ver anexo XIII*).

---

<sup>270</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, *op.cit*

<sup>271</sup> Ackerman, *op.cit*.

<sup>272</sup> Jiménez Trejo, *op.cit*.

<sup>273</sup> Quinto informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón.

<sup>274</sup> Quinto informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón.



El diagnóstico sobre el que se estructura el PNCCFTDA arroja como resultado la presencia de una "cultura de la corrupción"<sup>275</sup>, por lo cual se dispone como objetivo "contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública", poniendo en marcha líneas de acción que promuevan "rechazo a la corrupción" al interior de la sociedad y del servicio público, la "construcción de una cultura de ética pública", la "promoción de una cultura de la legalidad" entre otras. Frases como las anteriores son frases frecuentes en el programa y describen la identificación del diseño con un enfoque sociocultural que grosso modo vincula la expansión de la corrupción a la cultura. Retomando a Rose-Ackerman, "si la cultura de un país inexorablemente genera corrupción, entonces los políticos desde un principio tendrían que renunciar a las reformas"<sup>276</sup>.

El enfoque sociocultural, se advierte desde la corruptología, actúa en detrimento del reconocimiento de otros incentivos de la corrupción ajenos a la cultura; este enfoque ha mostrado proclividad por no observar la diferencia entre la transversalidad del fenómeno a través del tiempo en determinados contextos y una cultura replicadora de la corrupción. En otras palabras, confunde la persistencia de la corrupción a través del tiempo producto de determinados incentivos que coadyuvan a su permanencia a través de los gobiernos y generaciones con la existencia de una personalidad cultural que es portadora de la misma.

De la supuesta necesidad de modificar la cultura de la corrupción, es de donde surge el protagonismo de la moral y la ética como estrategias para transformar la conducta de la sociedad y dirigirla al deber ser. Las estrategias preventivo-educativas del PNCCFTDA dirigidas hacia la interiorización de valores observan dos capítulos: uno dirigido a los servidores públicos y otro orientado a la sociedad civil; que mediante capacitaciones, sensibilización y en coordinación con las autoridades educativas busca cumplir como objetivo "contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad".

---

<sup>275</sup>Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, *op.cit*

<sup>276</sup>Rose-Ackerman, *op.cit.*, p. 29.

El enfoque preventivo que ha caracterizado la estrategia de combate a la corrupción puesta en marcha por los gobiernos de la alternancia (*Ver anexo XVI y XVII*), se ha estructurado sobre la base de que la SFP reconoce como *Nuevo Enfoque de Combate a la Corrupción*. El citado nuevo enfoque ha traído consigo diversos impactos como la reducción del número de auditorías practicadas tanto por la SFP como por las contralorías internas (*Ver anexo XII*), la reorientación de las auditorías, la disminución del número de sanciones impuestas (*Ver anexo X*) entre otras que actúan en detrimento de una estrategia correctiva tan necesaria para enfrentar la impunidad con la actos de corrupción de todo nivel se comenten.

La orientación casi exclusiva a la prevención ha mantenido un impacto negativo en la sanción de la corrupción, basta con revisar el último informe de actividades del (IFAI) que señala que de manera reiterada “la SFP ha sido omisa al no sancionar a las dependencias o funcionarios que no cumplen con las obligaciones establecidas en la Ley de Transparencia”<sup>277</sup>. La falta de la aplicación de sanciones ha sido motivo de lo que Pulido, Merino, Fuentes, Cantú entre otros han denominado una *fragmentación institucional*<sup>278</sup> que advierte la falta de coordinación y vinculación de instituciones para llevar a cabo una política.

La retracción de la acción de la SFP y de los Órganos Internos en materia de investigación ha sido promovida por la estrategia general que el combate a la corrupción ha mantenido en el periodo, dicha estrategia pretende equilibrar de alguna manera la retracción de la investigación con el avance del fomento a la denuncia interna y ciudadana (*Ver anexo VIII*). A decir del Ex Secretario de la Función Pública, el 34%<sup>279</sup> de las sanciones que se imponen tienen su origen en la denuncia ciudadana. Al dato puede darse una lectura optimista en el sentido de que la ciudadanía ha fortalecido su capacidad fiscalizadora, o también puede ser interpretado como una preocupante falta de investigación de una estructura organizacional comprendida por los

---

<sup>277</sup>Gómez, Leslie. “Acusa a SFP de omisión” . En Reforma en línea Obtenida el 17 de Agosto de 2011, de <http://gruporeforma.com>,

<sup>278</sup>Seminario Internacional “Hacia una política de rendición de cuentas en México” Obtenida el 1 Septiembre de 2011, de <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel3.pdf>

<sup>279</sup>México. Secretaría de la Función Pública. Comunicado de Prensa (No. 41/2011)

Órganos de Vigilancia y Control que esperan que los inputs sean denuncias de corrupción y no fiscalizaciones propias.

El PNCCFTDA ha proyectado como estrategia privilegiada el fomento de la denuncia tanto interna como ciudadana como un mecanismo de control de la legalidad al que se dirigen al menos once líneas de acción de la política (*Ver anexo XVII*). Para el fomento de la denuncia interna el programa observa el fortalecimiento de los mecanismos jurídicos de protección a los conocidos como *whistleblowers* o denunciantes así como pagos y recompensas. Para el fomento de la denuncia ciudadana las líneas de acción se dirigen a optimizar el tiempo de respuesta a las denuncias ciudadanas y optimizar su seguimiento.

Cuando el PNRCTCC proyecta como objetivo el "fomento de una cultura de la denuncia"<sup>280</sup>, primero se hace manifiesto que la denuncia desde el mirador del programa, es parte de una cultura y segundo, que esa cultura no corresponde con la mexicana por lo que necesario fomentarla sin que se cuestione de entrada, la calidad y efectividad de los mecanismos que garantizan seguridad al denunciante como incentivo o no a la alternativa de la denuncia.

El PNRCTCC 2008-2012, prevé la continuación de la línea preventivo-educativa del PNCCFTDA del gobierno de Vicente Fox estructurada sobre la base de los *Códigos de Ética* de los servidores públicos, dados a conocer en 2002 por la entonces SECODAM. Sin duda la orientación del desempeño del servidor público hacia una actuación ética es un principio incuestionable del desarrollo esperado por la Administración Pública. La actuación apegada a derecho de los servidores públicos, es reconocida como uno de los pilares de la confianza ciudadana en los gobiernos, sin embargo, orientar el combate a la corrupción por los principios de la moral no es la ruta más adecuada si se quieren construir verdaderos mecanismos anticorrupción.

---

<sup>280</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, *op.cit*

La implementación de Códigos de Ética no es un producto innovado por los gobiernos mexicanos, algunos de los Códigos de Ética diseñados en América Latina para sus gobiernos ofrecen algunos parámetros interesantes alineados al objetivo anticorrupción; ejemplo de lo anterior el Código Ético Argentino que considera un punto medular la denuncia por escrito de la responsabilidad administrativa de otros servidores públicos igual que el caso Brasileño o el Código Venezolano que además de prever la denuncia interna por escrito, también observa el conflicto de intereses, en contraste con el caso mexicano, ha suscrito incluso un *Acuerdo por el que precisa el procedimiento para la recepción y disposición de obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos* que establece el monto máximo autorizado asciende a cuatrocientos ochenta y seis pesos con setenta centavos mientras que el Código de Ética de Venezuela establece que los servidores públicos deben abstenerse del todo a recibir obsequios -dinero o regalos- a consecuencia del ejercicio de sus funciones.

El diseño del PNRCTCC como del PNCCFTDA, mantienen una estrategia de mejora regulatoria en su vertiente de desregulación (*Ver anexo XVI y XVII*). En ambos programas, la mejora regulatoria es considerada una ruta a seguir para la reducción de la oferta y demanda del soborno en los trámites administrativos derivada de una correspondencia con el enfoque de la agencia que señala como incentivo del soborno, el diseño normativo que incrementa los costos de transacción para el ciudadano, incrementando de esta manera, la posibilidad de que el regulado ofrezca un soborno como un medio de negociación de la normatividad generando entonces una especie de flexibilidad de las regulaciones aplicables.

Para el caso de la demanda de soborno, el enfoque puntualiza que la aplicación de prácticas de mejora regulatoria, evitará la aplicación discrecional de las normas que los servidores públicos deben observar evitando que éstos se muevan al margen de la misma en situaciones donde prevalece lo que Vértiz Galván<sup>281</sup> analiza como *equilibrio de Nash*, que se refiere a un escenario donde existe un interés no sólo del regulador de recibir un soborno sino de regulado por exentarlas. Adicionalmente, la asimetría de la información, advierte el análisis de la agencia,

---

<sup>281</sup>Vértiz, *op.cit.*

puede convertirse en un incentivo para la demanda de soborno toda vez que el servidor público conoce información que el servidor público desconoce o se le niega para de esta manera incrementar artificialmente los costos de acceso para el segundo.

En correspondencia con lo anterior, el PNRCTCC articula líneas de acción orientadas a facilitar el acceso de los ciudadanos a la información. Desde el diseño del programa se considera que la *Transparencia Focalizada* "facilite al ciudadano la toma de decisiones"<sup>282</sup>. La *Transparencia Focalizada* se ha implementado en la Administración Pública Federal a través de los portales oficiales como "un medio que busca adelantarse a la demanda ciudadana por información" y como "estrategia de focalización de la información vía electrónica por parte de las dependencias públicas"<sup>283</sup>. Una de las críticas a la estrategia, descansa en la lógica de la irrelevancia de la información que hace pública en los *Banners* colocados en los portales institucionales para ese fin alejándose del objetivo programado que es difundir información que sirva para "facilitar la toma de decisiones de los ciudadanos".

El riesgo de que la oferta de la información corra por cuenta de la dependencia, sin tener mayores parámetros, podría favorecer el uso de los espacios destinados para difundir méritos alcanzados por las dependencias únicamente, que si bien es menester difundir, en ocasiones carecen de trascendencia y hacen referencia a tópicos de menor interés alejando a la estrategia de un autentico ejercicio de rendición de cuentas. El principio de éste tipo de transparencia puede alcanzar un mayor impacto si la oferta de la información por parte de las dependencias es de calidad y trascendencia para los ciudadanos lo que implicaría que los criterios que han de ser tomados en cuenta por las dependencias para dar contenido a los *Banner's* de la *Transparencia Focalizada*, fueran más rigurosos. Los criterios previstos por la *Transparencia Focalizada* son por ejemplo: que el tema sea esencial y sustantivo de la institución, que involucre trámites y servicios con mayor impacto ciudadano y aunque se recomienda que se haga pública información altamente cuestionada por falta de transparencia, en buena proporción no es así.

---

<sup>282</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, *op.cit*

<sup>283</sup> *Ibid.*

En materia de *Gobierno Digital*, las administraciones de la alternancia, han generado buenos resultados<sup>284</sup> en materia del aprovechamiento de las Tecnologías de Información y Comunicación pero no han sido las pioneras. El antecedente en la materia se encuentra en el gobierno de Ernesto Zedillo con el *Programa de Desarrollo Informático* 1995-2000. Tanto la administración de Vicente Fox, como la de Felipe Calderón han previsto la digitalización del gobierno, sin embargo han estado colocadas en diferentes dimensiones. Durante la administración de Fox, se diseña la Agenda de Buen de Gobierno que organizada en torno a seis líneas estratégicas incorporaba el denominado *Gobierno Digital* dando origen en 2002 a la creación de la *Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnología de la Información* (UGEPTI) y posteriormente a la creación de la *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico* (CIDGE) en 2005. La administración de Felipe Calderón da continuidad a la misma y en 2008 publica la *Agenda de Gobierno Digital* AGD generando una estrategia más orientada al uso de las tecnologías como mecanismo de rendición de cuentas y más recientemente la prevención de fraudes fiscales con la implementación de la *Factura Electrónica*, mientras que Vicente Fox orienta las (TIC`s) hacia la digitalización de trámites y pagos de servicios. Ambas estrategias forman parte de los programas anticorrupción impulsados por sus respectivos gobiernos y siguen una tendencia global que no ha sido ajena a los gobiernos de diferentes partes del mundo desde hace al menos dos décadas.

La estrategia denominada Blindaje Electoral como parte del acuerdo de colaboración con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), representa la atención a un área crítica que vincula el servicio público y los delitos electorales; este vínculo también es altamente nocivo pues canaliza recursos del Estado a las campañas de candidatos en periodos electorales por lo que se considera certero que el programa anticorrupción reconozca su importancia.

Transparencia Mexicana, como parte del proyecto para elaborar un *Sistema Único de Indicadores para el seguimiento de las Convenciones Internacionales Anticorrupción* (CIAC) en

---

<sup>284</sup>Según datos publicados en la Agenda de Gobierno Digital, México ocupa en 2008 la posición 37 de 192 evaluados por el *E-Government Survey* de Naciones Unidas en el apartado de madurez de servicios electrónicos.

México, arroja datos interesantes que identifican la alineación del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC (2008-2012) con las tres (CIAC) ratificadas en México desde 1997 (*Ver anexo XV*): Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), de la Organización de Estados Americanos (OEA), Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción mejor conocida como la iniciativa Mérida.

Es así que Transparencia Mexicana, en el marco de las obligaciones adquiridas por México por la ratificación de las convenciones, realiza un excelente análisis sobre temas en común de las (CIAC)<sup>285</sup> y su inclusión en el programa de combate a la corrupción que implementa el actual gobierno. Según el anterior análisis 14 de los 25 puntos observados por las convenciones internacionales anticorrupción, no son observadas como objetivos, estrategias o líneas de acción del PNRCTCC(2008-2012), llamando la atención por ejemplo "No permitir que el secreto bancario sea un obstáculo en las investigaciones penales nacionales" que observa el Art. 40 de la iniciativa Mérida de la (ONU) y Art. XVI de la convención (OEA), o "Establecer medidas para autorizar el decomiso, el embargo preventivo, y la incautación de bienes" Art. 31 (ONU), Art. XV (OEA) y Art.3.3 (OCDE). Teniendo como antecedente el anterior estudio, que demuestra que si bien se han venido incorporando paulatinamente las recomendaciones de los instrumentos internacionales y se han plasmado de alguna manera en el diseño del programa de combate a la corrupción del actual gobierno, aún prevalecen un número considerable de resistencias y pese a ellas, México el pasado 20 de Septiembre fue nombrado para presidir los trabajos del (MESICIC) Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción para 2012 por "aclamación" como parte del "reconocimiento al papel que México ha desempeñado en las labores de la OEA en la lucha contra la corrupción"<sup>286</sup>.

---

<sup>285</sup>Transparencia Mexicana .Convergencias en Convenciones Internacionales Anticorrupción ratificadas por México. Obtenida el 1 Agosto de 2011 de [http://www.anticorruptcion.org.mx/archivos/Convergencias\\_CIAC.pdf](http://www.anticorruptcion.org.mx/archivos/Convergencias_CIAC.pdf)

<sup>286</sup>México. Secretaría de la Función Pública. Comunicado de Prensa Conjunto del 20 de Septiembre de 2011.

En cuanto a las recuperaciones de las acciones de auditoría de las contralorías y de la SFP, se observa un claro descenso en contraste con la administración anterior cuya mas alta cifra reportó una recuperación de 5 millones 328 mil pesos en 2002 (*Ver anexo IX*) contra 3 millones 106 mil pesos reportados en 2009 por el gobierno de Felipe Calderón (*Ver anexo XIII*). No obstante los gastos derivados de las acciones de fiscalización se incrementaron durante la administración de Calderón y alcanzaron hasta 4 millones 157 mil pesos en 2009<sup>287</sup>.

#### **IV.IV.I EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y EL COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA**

El combate a la corrupción administrativa durante el actual gobierno, se ha posicionado sin sentido, por debajo de la “lucha contra la delincuencia organizada”. En el marco de esta estrategia, adquiere mayor pertinencia y relevancia fortalecer el combate a la corrupción al interior de las estructuras de gobierno, de lo contrario la estrategia de seguridad nacional seguirá operando sin un soporte básico capaz de inutilizarla impidiendo la consecución de sus objetivos. Es un hecho plenamente justificado que la administración de Calderón colocará como prioritaria la seguridad pública, lo que resulta incongruente es que dicha política se esté llevando a cabo de manera aislada; es decir de manera parcial, sin actuar estratégicamente en contra de la corrupción administrativa de altos niveles burocráticos y políticos que es de dónde dimana la transferencia de capacidades a la delincuencia organizada.

Gutiérrez expone que el verdadero conflicto durante el gobierno de Calderón es en realidad lo que llaman los expertos “la tipología de la violencia entendida como el escalamiento de las características de los actos violentos que, advierten los expertos, tiene un impacto de desmoralización de los rivales”<sup>288</sup>. Aunque no es posible identificar un inicio claro de la escalada de violencia, Gutiérrez advierte que un hecho que modificó las reglas del juego del narcotráfico - si las hay- es la fuga del “Chapo” Guzmán durante el gobierno de Fox en 2007<sup>289</sup>. Gutiérrez

---

<sup>287</sup> Quinto informe de Gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

<sup>288</sup> Gutiérrez C., Alejandro. *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*. Planeta, México, 2007, .p. 16.

<sup>289</sup> *Ibid.*



argumenta que, es durante el sexenio de Vicente Fox que algunos capos del narco tomaron nuevas posiciones y ampliaron sus dominios sin que éste pusiera en marcha la maquinaria del gobierno para detenerlo.

El gabinete de seguridad de Felipe Calderón se compuso en un primer momento por Guillermo Galván Galván en la Secretaría de Defensa, Mariano Francisco Saynez Mendoza en la Secretaría de Marina, Genaro García Luna en la Secretaria de Seguridad Pública y Eduardo Medina Mora en la Procuraduría. Dicho equipo tenía frente si un reto de amplias dimensiones dado el desafío de confrontación abierta al narcotráfico que se ha puesto en marcha involucrando a los cuerpos militares que fueron sacados de sus cuarteles como una estrategia en pro de la efectividad. El inicio de la estrategia advierte Gutiérrez, fue el conocido *Operativo Conjunto Michoacán*. Otra de las tesis de Gutiérrez señala que la alternancia política en México, más que ser un elemento que desincentivara al narco, produjo un incremento de la violencia radicalizando a este grupo cuando las reglas del juego y la relación de fuerza entre el Estado y el poder fáctico del narco sufrieron modificaciones al romperse los controles tradicionales del gobierno sobre los grupos criminales<sup>290</sup>.

La situación de inseguridad pública sin precedentes que experimenta actualmente el país, requiere de una reflexión profunda no sólo de la clase política sino de la ciudadanía en general respecto del papel que juega la corrupción en el incremento de la delincuencia organizada y la violencia en México. Por ello es que no puede dejar de ponderarse la estrategia la lucha contra la delincuencia organizada al combate de la corrupción, el resultado de esta desarticulación de estrategias amenaza con generar ineficacia en el combate al crimen organizado y la infiltración de la corrupción a niveles estratégicos, no solamente de la burocracia sino de la política. Con más urgencia que en el pasado se ha convertido un menester notar y hacer notar los vínculos simbióticos de la corrupción administrativa con el incremento de capacidades de la delincuencia organizada, lo anterior sucede por un efecto de transferencia de recursos que deberían ser canalizados al servicio del bien público y no a las organizaciones criminales como muchas veces

---

<sup>290</sup>Gutiérrez C., *op.cit.*, p. 18.

ha sucedido por efecto de la infiltración de intereses de estas organizaciones en la administración pública no sólo Federal sino local e incluso en las instancias de impartición de justicia. No es ningún secreto que las redes de la delincuencia incorporan a servidores públicos de cualquier jerarquía ya sea como cómplices directos, informantes o protectores sino incluso como fuertes socios del crimen; señala Herrán<sup>291</sup> de manera muy oportuna que los grupos criminales han utilizado la corrupción en el servicio público como instrumento para enfrentar al Estado con impunidad y como herramienta de quebranto del Estado de derecho.

De esta manera, encontramos que la infiltración de los intereses de estos grupos en las estructuras formales del gobierno puede ser tan profunda que puede generar la invalidación de las políticas públicas y generar la contaminación del proceso de toma de decisiones promoviendo incluso la captura progresiva del Estado. El rol de la impunidad en el vaciamiento de las capacidades institucionales sin duda es un aliado de primer orden en la transferencia de capacidades a la delincuencia organizada a través de la corrupción del sistema judicial. En efecto, la impunidad generada por un proceso corrupto previo, actúa como una especie de manto protector contra la sanción - ya sea por falta de investigación o por ausencia de castigo; la impunidad en este tenor, patrocina amplias zonas de confort no sólo para el ejercicio de acciones ilegales sino para su expansión.

Sin duda, un actor que ha cobrado protagonismo en el tablero por auspicio de la corrupción administrativa es el narco; el nivel de violencia que han alcanzado estos grupos por la disputa de mercados y recursos ha encendido las alarmas no sólo del gobierno, sino de la sociedad en general y en el marco de la estrategia gubernamental de la que se ha denominado “guerra contra el narcotráfico”, son cada vez más visibles los casos de corrupción que involucran a funcionarios públicos de altas jerarquías, es por ello que resulta impostergable el diseño e implementación de una política pública de combate a la corrupción eficaz, verdaderamente comprometida con la transparencia como mecanismo de prevención, que ponga énfasis en la alta corrupción administrativa, termine con los espacios de infiscalización y opacidad, activando

---

<sup>291</sup>Herrán, *op.cit.*

los mecanismos de sanción del Estado como ejercicio de combate a la impunidad. Sólo de esta manera, sobre la base de una política anticorrupción que ponga énfasis en prevenir y sancionar los aspectos más nocivos de la corrupción, cobrará mayor sentido y efectividad combatir la delincuencia organizada.



## CONCLUSIONES

El denominado por la Secretaría de la Función Pública como *Nuevo Enfoque de Combate a la Corrupción*, es considerado el mentor de la línea estratégica rectora preventiva de los programas anticorrupción implementados por los dos gobiernos de la alternancia política en México:

- El que el gobierno de Vicente Fox denominó como el *Nuevo Enfoque de los Órganos Internos de Control*, fue presentado junto con la administración del Servicio Profesional de Carrera SPC, como el motor de cambio para la modificación de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM, por la Secretaría de la Función Pública en 2003. Dichas modificaciones representaron el punto de partida para el desarrollo de políticas públicas de combate a la corrupción compuestas por líneas de acción mayoritariamente preventivas de corte disuasivo y educativo.
- Sin embargo, el enfoque preventivo de las políticas anticorrupción no ha sido complementado o equilibrado con la aplicación del enfoque correctivo-punitivo (*Ver anexo XVI y XVII*) lo que ha impactado en la reducción del número de Auditorías practicadas por los Órganos Fiscalizadores (*Ver anexo II*) y el número de sanciones impuestas por los mismos (*Ver anexo III*), favoreciendo la impunidad que envuelve a la comisión de actos corruptos y generando un fuerte incentivo a la misma.

El diseño del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo PNCCFTDA (2001-2006) como del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC 2008-2012 se basa en la definición homogénea del fenómeno de la corrupción:

- Estas políticas si bien reconocen que la corrupción trae consigo consecuencias negativas para la vida en sociedad, ambas abordan el fenómeno de la corrupción como un ente

homogéneo proyectando definiciones generalizadas que desconocen los diversos grados o niveles de nocividad de las expresiones de la corrupción administrativa lo que dificulta la formulación y puesta en marcha de estrategias y sanciones diferenciadas para dichos actos.

El diseño de las políticas de combate a la corrupción implementadas en México en el periodo 2000-2012 se orientan fundamentalmente a:

- La reducción del soborno oportunista de bajo nivel<sup>292</sup> en los trámites administrativos apoyada, en buena medida, en la estrategia de *Mejora Regulatoria Interna en la APF*<sup>293</sup> como medio privilegiado de reducción de los costos de transacción (*Ver anexos XVI y XVII*).
- La exaltación de los valores y normas éticas y su deseable internalización tanto por empleados públicos como por ciudadanos en general como medio para reducir la corrupción administrativa a través de acciones como la creación del *Código de Ética de los servidores públicos*<sup>294</sup>, la difusión de los “cineminutos contra la corrupción”, e incluso diversas convocatorias para concursos de dibujo y video<sup>295</sup> entre otras.

---

<sup>292</sup> Este tipo de corrupción se refiere al soborno menor generalmente caracterizado como el pago que recibe un servidor público en la realización de un trámite administrativo cotidiano donde los individuos negocian el grado de aplicación de la norma. Ver en Rose-Ackerman, Susan. 2009. Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas en: Sandoval, B. Corrupción y transparencia, debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. México 2009 Ed Siglo XXI: UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, pp. 26-27

<sup>293</sup> Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, *op.cit*

<sup>294</sup> El Código de Ética de los Servidores Públicos fue dado a conocer en 2002 con el objetivo de emitir "reglas generales de conducta sustentadas en los principios rectores del servicio público". Oficio-Circular por el que se da a conocer el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal en Diario Oficial de la Federación del Miércoles 31 de Julio de 2002.

<sup>295</sup> Estas acciones fueron puestas en marcha durante la administración de Salvador Vega Casillas como entonces Secretario de la Función Pública durante el gobierno de Felipe Calderón.

La estrategia sustantiva de las dos políticas anticorrupción del periodo analizado se considera de corte preventivo-educativo siguiendo la clasificación de estrategias de combate a la corrupción propuesta por Olivera Pardo<sup>296</sup>:

- Lo anterior se relaciona con la identificación del diseño de las políticas con el enfoque sociocultural.
- Las políticas anticorrupción implementadas por los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón favorecen las acciones preventivo-educativas (Ver anexos XVI y XVII) para lograr, transitar hacia una "*cultura de la legalidad*"<sup>297</sup> toda vez que consideran que "*la corrupción es un fenómeno arraigado en buena medida en el tejido social, lo que requiere actuar sobre las bases de la cultura*"<sup>298</sup>.

Los enfoques privilegiados por el diseño de las políticas públicas de combate a la corrupción implementadas en México del 2000 al 2012 son:

- Un enfoque sociocultural que parte del diagnóstico de la existencia de una "*cultura de la corrupción*". Éste enfoque identifica como una causa de la expansión de la corrupción a un *modelo de personalidad cultural* que promueve la reproducción de las prácticas corruptas, en este sentido la cultura se analiza como un *universo estructurador* o como un *habito de pensamiento* que, siguiendo la interpretación de Pommer<sup>299</sup>, incide en los individuos para conducirse de ciertas formas específicas adquiridas por él como miembro de ciertas sociedades. La lectura parcial del enfoque sociocultural se aproxima al determinismo de la reproducción y muestra a un sujeto cuyas prácticas en la vida cotidiana, se encuentran sin más, estructuradas sobre la base de un "molde social". Un

---

<sup>296</sup> Olivera, *op.cit.*

<sup>297</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, *op.cit.*

<sup>298</sup> Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo", *op.cit.*

<sup>299</sup> Pommer, *op.cit.*

diseño de política anticorrupción estructurado sobre la base del enfoque sociocultural enfrenta serios riesgos de desenfocar los verdaderos incentivos de la corrupción y basar sus intervenciones en el objetivo de reivindicar, lo que de entrada, se diagnostica como una “cultura corrupta” a través de esfuerzos disuasivos concentrados en la ética y los valores.

- Un enfoque de la agencia en su corriente desregulatoria para el análisis del soborno en la realización de trámites administrativos. Éste enfoque en el análisis del soborno si bien reconoce la existencia del abuso de poder y de la posición del agente, también considera que el ciudadano puede tener cierto interés en participar en algún acto de corrupción en una situación conocida como *equilibrio de Nash* que explica Vértiz Galván<sup>300</sup>, como el interés del regulado, usuario, cliente o ciudadano para negociar de la aplicación de la norma mediante el soborno entendido como un medio de flexibilización. Desde éste enfoque se reconoce que los costos de transacción representan uno de los principales incentivos de la corrupción. En este tenor, el diagnóstico que explica el soborno en los trámites administrativos descansa sobre la base del diseño de las normas que incrementan los *costos de acceso o formalidad*; aunque se reconocen dentro del enfoque de la agencia dos corrientes: aquella que se inclina a reconocer como incentivo el exceso de regulaciones como fuente de los crecientes costos de transacción y la que afirma que son las regulaciones laxas las que incrementan los márgenes de discrecionalidad de los servidores públicos; el diseño de las políticas de combate a la corrupción analizadas se identifica con la corriente desregulatoria.

La alternancia política del año 2000 generó altas expectativas entre la ciudadanía para el inicio de un nuevo capítulo de combate a la corrupción:

- Éstas expectativas fueron patrocinadas en buena medida por la campaña del entonces candidato Vicente Fox quien centralizó su comunicación política sobre la estrategia

---

<sup>300</sup>Vértiz, *op.cit.*



nombrada por su grupo de asesores como “proyecto milenio”<sup>301</sup>. El “proyecto milenio” pretendía consolidar una imagen del candidato como el principal opositor al régimen priista para lograr un posicionamiento en el electorado a través de una imagen de cambio político que Bucio y Gutiérrez consideran el motor para la orientación del voto<sup>302</sup>. Mediante esta ésta estrategia el candidato se proyectaba como la antítesis de “las malas prácticas del antiguo régimen” a cuyo anquilosamiento atribuía los grandes problemas sociales y económicos del país; esas referidas malas prácticas giraban en torno a la corrupción administrativa a la cual Vicente Fox describía en sus discursos como “un mal generado por décadas de redes de complicidades, compadrazgos y lealtades en los gobiernos priístas”. De esta manera la Alianza por el cambio colocó en la alternancia política, el antídoto anticorrupción generando promesas como "la lucha sin cuartel", "Limpiar la casa" y "Atrapar a los peces gordos".

- Con la victoria del PAN en los comicios electorales del 2000, las expectativas de combate a la corrupción fueron altas y parecían en un primer momento transitar por la ruta correcta al ser una de las primeras acciones del gobierno de Vicente Fox, la creación de la *Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción* CITCC y al anunciar la implementación del *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo*.

Con independencia de la crisis de acuerdos, la coyuntura política le ofreció a Vicente Fox una condición que pudo potenciar a su gobierno expresado en lo que se conoce como “bono democrático” que pudo promover el inicio del esperado “nuevo capítulo de combate a la corrupción” que incluyera el diseño e implementación de acciones de fiscalización inéditas y reformas de fondo sin embargo:

---

<sup>301</sup>Bucio, *op.cit.*

<sup>302</sup>*Ibid.*

- El gobierno de Fox, no estuvo exento de casos públicos de corrupción. Esta situación entró de inmediato en conflicto con la imagen en campaña proyectada y con la postura oficial anticorrupción de Vicente Fox; además de incrementar la desconfianza, promovió la agudización de las rupturas e incrementó las dudas sobre la tan anunciada personalidad moral del “gobierno del cambio”.
- La formulación de la política pública de combate a la corrupción del gobierno de Fox estuvo lejos de ser un ejercicio plural de participación de actores diversos convirtiéndose en un proceso de diseño donde el *Grupo de Guanajuato* se convirtió en el principal ideólogo de la política bajo el liderazgo de Ramón Muñoz y Eduardo Sojo. En este sentido el proceso de formulación continuó siendo más próximo al *estatismo* que aduce, a decir de Cabrero a un proceso fuertemente inducido por el actor gubernamental, de tendencia hermética y endógena donde participan preferentemente actores clave<sup>303</sup>. En este sentido se continúa favoreciendo la inclinación de la balanza de la formulación hacia los criterios gubernamentales en la selección de las alternativas.

La labor anticorrupción de la actual administración ha mantenido un bajo perfil ante el reto que impone el incremento de la delincuencia organizada. La estrategia de seguridad nacional adoptada requiere la coordinación con una estrategia anticorrupción efectiva.

- Durante campaña, el discurso anticorrupción de Felipe Calderón no figuró como parte sustantiva de la comunicación política del candidato, en contraste con su antecesor, ésta se basó en un primer momento en el aspecto económico dentro del cual priorizó la generación de empleo.
- La Secretaría de la Función Pública durante la administración de Felipe Calderón operó hasta 2008 con un programa anticorrupción caduco correspondiente al anterior gobierno. El diseño del *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y*

---

<sup>303</sup>Cabrero, *op.cit.* pp. 197, 199.

*Combate a la Corrupción* PNRCTCC 2008-2012<sup>304</sup>, continuó con la línea estratégica rectora del enfoque preventivo de programa antecedente aunque con énfasis en la promoción de la denuncia interna y ciudadana así como considerando como prioritarias las áreas relacionadas con la seguridad pública.

La estrategia de seguridad nacional emprendida por el actual gobierno requiere del reconocimiento del vínculo entre el incremento de las capacidades de la delincuencia organizada y la corrupción administrativa. En un contexto de esta naturaleza el foco de atención deberá ser la corrupción cometida por servidores públicos en puestos claves sin embargo, lo anterior requiere voluntad política para reconocer que existe una *corrupción de alta nocividad social* y para implementar estrategias que la enfrenten y sancionen de manera diferenciada.

- La estrategia de seguridad nacional diseñada para enfrentar la delincuencia organizada corre el riesgo de quedar neutralizada si no se apoya de una política de combate a la corrupción que sea eficaz, capaz de investigar a fondo las redes de la corrupción y logre sancionarlas, que coloque el foco de atención a los servidores públicos en puestos estratégicos, superiores o susceptibles de generar colusión entre la función pública y los grupos delictivos.

Es posible observar una retracción de la labor anticorrupción encabezada por la SFP durante la administración de Felipe Calderón, sin embargo los costos de la fiscalización gubernamental han incrementado (Ver anexo I).

- La estrategia anticorrupción promovida durante el periodo favorece la reducción de la investigación y el fortalecimiento de la denuncia interna y ciudadana<sup>305</sup> (Ver anexo XVII);

---

<sup>304</sup> Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, *op.cit.*

<sup>305</sup> A decir del Ex Secretario de la Función Pública, el 34 por ciento de las sanciones que se imponen tienen su origen en la denuncia ciudadana

así se proyecta en el diseño del PNRCTCC 2008-2012 que prevé como objetivo el "fomento de una cultura de la denuncia". En correspondencia con lo anterior la SFP ha manifestado su objetivo de reducir hasta en 22% el número de auditorías practicadas durante 2011<sup>306</sup>.

- El universo de Contralorías Internas también se ha visto reducido, de 300 contabilizadas en el año 2001 a 212 en 2011<sup>307</sup>.
- La reducción de la labor anticorrupción ha impactado las recuperaciones derivadas de las acciones de auditoría de las contralorías y de la SFP (*Ver anexo XIII*). El monto de recuperación pasó de 4 millones 43 mil pesos reportados en el año 2000 a 3 millones 335 mil pesos en 2010 y a 2 millones 488 mil pesos contabilizados a Julio de 2011<sup>308</sup>. En contraste los costos de la fiscalización han incrementado considerablemente, sobre todo a partir de 2007 alcanzando en 2010 los 4 millones 220 mil pesos contra 2 millones 844 mil pesos en el año 2000<sup>309</sup>.

La reducción del número de auditorías no se compensa con la calidad de las mismas y la reducción del número de sanciones impuestas no implica la reducción de los niveles de corrupción:

- Las auditorías gubernamentales han disminuido a más de 50% del año 2000 al 2010 (*Ver anexo II*). En el año 2000 se practicaron 6 mil 582 auditorías mientras que en 2010 apenas se contabilizaron 3 mil 10.

---

<sup>306</sup> México. Secretaría de la Función Pública. Comunicado de Prensa (No. 45/2011) Declaración del entonces Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública, de la Secretaría de la Función Pública, Rafael Morgan Ríos.

<sup>307</sup> Quinto informe de gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

<sup>308</sup> *Ibíd.*

<sup>309</sup> *Ibíd.*

- La SFP, en 2011 declaró que sólo 5% de sus observaciones corresponden a la comisión de actos de corrupción<sup>310</sup> (Ver anexo XI), sin embargo esta cifra no implica que los niveles de corrupción hayan disminuido; así lo demuestran los principales indicadores en la materia que siguen posicionando al país prácticamente en las mismas posiciones antes y después de que políticas concretas de combate a la corrupción fueran implementadas (Ver anexo IV y V).
- *El Nuevo Enfoque de Combate a la Corrupción* prevé como parte de su estructura estratégica, reducir las auditorías practicadas por los Órganos Internos de Control hasta en 22% durante 2011<sup>311</sup>. La SFP advierte que "El fin de una auditoría, no es la sanción, sino la inhibición de los actos de corrupción y la mejora y modernización del gobierno"<sup>312</sup> no obstante éstas auditorías no logran colocarse en los puntos críticos. Pese a que la SFP afirma que la reducción del número de auditorías se compensa con la calidad de las mismas las auditorías contables no han sido traducidas a auditorías de desempeño.
- La reducción del número de auditorías practicadas por los órganos fiscalizadores puede reducir considerablemente las posibilidades de que una actividad ilícita sea descubierta creando otro incentivo a la comisión de actos de corrupción.
- La reducción del número de autorías practicadas no ha implicado la reducción de los recursos destinados a la SFP, en contraste las sumas ejercidas y los presupuestos destinados a la dependencia han ido en aumento desde la alternancia política<sup>313</sup>.

---

<sup>310</sup>México. Secretaría de la Función Pública. Comunicado de Prensa (No. 45/2011)

<sup>311</sup>México. Secretaría de la Función Pública. Comunicado de Prensa (No. 45/2011) Declaración del entonces Subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública, de la Secretaría de la Función Pública, Rafael Morgan Ríos

<sup>312</sup>México. Secretaría de la Función Pública. Comunicado de Prensa (No. 45/2011)

<sup>313</sup>Sandoval Ballesteros, Irma. "Contrapesos y Estado en América Latina: situación de la corrupción estructural y conflictos de interés en México" en Vidal, Gregorio y De León Naviero, Omar. *América Latina, democracia, economía y desarrollo social*. Madrid, Trama, 2010, pp. 105-123.

Resulta necesario que el diseño de las políticas reconozca a la corrupción como un fenómeno de niveles:

- La corrupción administrativa analizada como un fenómeno homogéneo trae consigo un consecuente desenfoque de las esferas de intervención críticas ya que, desde esta posición, el impacto del soborno de ventanilla efectuado por un servidor público ubicado en la base de la jerarquía burocrática resulta igualmente nocivo como el tráfico de influencias de un funcionario público en un puesto clave o el cohecho o peculado de un Secretario de Estado o cualquier otra acción corrupta relacionada con la delincuencia organizada como el apoyo a determinados grupos delictivos, la negociación de la impartición de justicia entre otras.
- En la medida en la que el diseño de las políticas anticorrupción logre diferenciar *soborno oportunista de bajo nivel*<sup>314</sup> o *speed payment* de la *corrupción de alta nocividad social*<sup>315</sup> se podrán establecer estrategias diferenciadas para prevenir y sancionar éstas acciones.

La plena orientación de las políticas anticorrupción al enfoque preventivo ha actuado en detrimento de la sanción promoviendo un ambiente de impunidad que favorece la expansión de la corrupción.

- La impunidad es un reconocido incentivo de la corrupción. La teoría de la elección racional, supone que los sujetos involucrados en un acto de corrupción realizan un

---

<sup>314</sup> Este tipo de corrupción se refiere al soborno menor generalmente caracterizado como el pago que recibe un servidor público en la realización de un trámite administrativo cotidiano donde los individuos negocian el grado de aplicación de la norma. Ver en Rose-Ackerman, Susan. 2009. Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas en: Sandoval, *op.cit.*

<sup>315</sup> Olivera Prado la define como aquella cometida, primero, por funcionarios públicos en puestos claves y segundo, la realizada en los espacios institucionalizados encargados de la fiscalización, administración de justicia o que son de amplia trascendencia para la vida pública de una sociedad. El autor caracteriza es esta corrupción como aquella vinculada a la comisión de delitos graves o aquella que involucra a actores de grupos de la delincuencia organizada. Ver en Olvera, *op.cit.*

*análisis costo-beneficio (ACB)*; cuando los beneficios percibidos superan los costos, se incrementa la posibilidad de que la conducta se oriente hacia la toma de la alternativa corrupta. El riesgo de castigo que percibe el individuo interesado en cometer un acto corrupto tiende a ser muy bajo cuando éste tiene como referente un ambiente de impunidad. Desde el enfoque del *rational choice* la toma de decisiones está basada en un modelo de aprendizaje que registra los riesgos del castigo o sanción de un acto ilegal en base a ciertos referentes patrocinados por la experiencia directa o indirecta; por ello es que la impunidad, entendida como la "falta de castigo, de investigación, de justicia y abuso contra la legislación"<sup>316</sup>, desde esta corriente de pensamiento, se convierte en uno de los principales incentivos para la corrupción.

- La impunidad no sólo es un potencial incentivo para la expansión de la corrupción sino que es resultado de la misma. La impunidad como negociación de la impartición de justicia supone una severa falla institucional que pone en juego el Estado de derecho. Algunos autores entre ellos Barahona<sup>317</sup>, advierten que la negociación de la impunidad puede incluso revestirse de legalidad puesto que existen figuras jurídicas como el fuero, los asilos políticos, la prescripción entre otros que denomina *derechos a la impunidad* y que en contextos especialmente corruptos pueden representar un serio riesgo para la impartición de justicia y otro incentivo a la corrupción.
  
- La ausencia de mecanismos adecuados para la sanción o la falta de voluntad política para aplicarlos en casos de corrupción administrativa promueve la *fragmentación institucional*<sup>318</sup> que refiere un proceso de falta de coordinación entre instituciones y una constante evasión de las responsabilidades y atribuciones de éstas lo que resta, coincidiendo con Merino, Pulido entre otros, efectividad a las políticas públicas.

---

<sup>316</sup>Barahona Krüger, *op.cit.*, p. 49.

<sup>317</sup>*Ibid.*

<sup>318</sup>Merino, Fuentes, Cantú, Pulido entre otros, en el marco del seminario Internacional "*Hacia una política de Rendición de cuentas*", señalan que el diagnóstico actual en la materia apunta a la *fragmentación institucional* que produce que las políticas diseñadas no alcancen la efectividad deseada. Obtenida el 1 Septiembre de 2011, de <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel3.pdf>

- La ausencia de un enfoque integral en el diseño de las políticas de combate a la corrupción ha producido un efecto de corto alcance y casi cosmético que no aborda decididamente las causas profundas del problema público.

El diseño e implementación de una política pública específica para combatir la corrupción administrativa es considerada un acierto en el sentido que:

- La iniciativa de combatir la corrupción desde las políticas públicas implica el reconocimiento que el problema público requiere de la inversión del actor gubernamental.
- La tendencia global democrática orientada a los principios de gobernabilidad, define como ruta acertada, “orientar los planes de conducción y dirección de los gobiernos al diseño e implementación de políticas públicas”<sup>319</sup>.

El desarrollo del combate a la corrupción de las dos últimas administraciones puede describirse como un movimiento pendular de avance y retrocesos:

- Sin duda la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI y la reforma del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de elevar a rango constitucional la transparencia y hacerla obligatoria para todos los niveles de gobierno; representan avances importantes en materia de transparencia sin embargo siguen presentándose resistencias y regresiones que impiden la activación de mecanismos óptimos (*Ver anexo XIV*).

---

<sup>319</sup>Uvalle-Berrones, *op.cit.*, pp. 37-68.



- Sin menoscabo de los esfuerzos emprendidos en materia de transparencia a nivel local, es de mencionar la enorme brecha que existe entre los tres niveles de gobierno<sup>320</sup>; los gobiernos locales difícilmente logran mantener el paso de las transformaciones del gobierno Federal<sup>321</sup>.
- La creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la corrupción y en general de las dos políticas anticorrupción analizadas proyectaron el reconocimiento del problema público de la corrupción administrativa por parte del actor gubernamental, se nombró a la SFP como cabeza de sector en la materia lo que disponía a todas las dependencias públicas a dar seguimiento a los programas, no obstante en éste periodo no surgieron debates serios por parte de los gobiernos para discutir la necesidad de la autonomía de las labores de fiscalización del poder ejecutivo y en contraste existió una iniciativa para desaparecer la SFP.
- La Auditoría Superior de la Federación ha sido una instancia de contrapeso importante en los últimos años, sin embargo su autonomía no es plena por lo que no puede ser denominada un autentico Tribunal de Cuentas. Ésta instancia encuentra paralizantes limitaciones para el ejercicio optimo de la fiscalización que Cantú y Fuentes identifican en términos de: su operación sobre los principios de anualidad y posterioridad, la insuficiencia de recursos para emprender intervenciones a profundidad o a un número

---

<sup>320</sup>Datos arrojados por *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los Municipios 2010* demuestran que "apenas el 50 por ciento de los municipios evaluados cumplió con la obligación de publicar en su portal de internet información sobre los costos operativos como los tabuladores y nómina, y sólo el 45.2 por ciento de los mismos cumplió con la obligación de publicar los informes financieros y la cuenta pública de al menos el último trienio". Cantú, Jesús; Fuentes, Benjamín; Merino, Mauricio. Seminario Internacional "Hacia una política de rendición de cuentas en México". Panel 3: "La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas"(p.3). Ciudad de México. Obtenida el 1 Septiembre de 2011, de <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel3.pdf>

<sup>321</sup> "Tras la publicación de la Ley a nivel federal, es posible encontrar, que diez Estados de la República tardaron al menos cinco años para generarlas". Cantú, Jesús; Fuentes, Benjamín; Merino, Mauricio. Seminario Internacional "Hacia una política de rendición de cuentas en México". Panel 3: "La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas". Ciudad de México. Obtenida el 1 Septiembre de 2011, de <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel3.pdf>

mayor de rubros y el tercero, el más preocupante las limitadas facultades de sanción<sup>322</sup>. Las limitadas facultades de sanción<sup>323</sup> que denotan procesos de fragmentación institucional anteriormente citadas, representan un obstáculo para un verdadero y frontal combate a la corrupción.

- Mientras que se ha incrementado la fiscalización y los mecanismos de prevención de la corrupción a los niveles base de la jerarquía burocrática, los altos funcionarios y en particular la clase política goza de espacios de infiscalización que promueven la comisión de actos corruptos. En los niveles superiores de la jerarquía burocrática y política es donde potencialmente pueden surgir las negociaciones y transacciones más nocivas para la vida pública llegando incluso a infiltrar intereses ilegítimos en la toma de decisiones. Klitgaard advierte que los gobiernos realmente comprometidos con la lucha contra la corrupción deben definir una estrategia de “*desde la cima hacia abajo*”<sup>324</sup>, es decir desde el campo de las políticas y leyes y desde los puestos políticos y administrativos superiores.

El análisis de la hechura de las políticas públicas debe alejarse de la noción de que éstas representan espacios administrativos neutros, apolíticos o descontextualizados que son gestadas al interior de una caja negra que genera outputs gubernamentales que *perse* desactivan los problemas públicos:

- El análisis de la formulación de las políticas públicas debe incorporar el factor contextual y político, la influencia tanto de coyunturas como de actores así como de racionalidades e ideologías dominantes.

---

<sup>322</sup>Cantú, Jesús; Fuentes, Benjamín; Merino, Mauricio.Seminario Internacional “Hacia una política de rendición de cuentas en México”. Panel 3: “La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas”. Ciudad de México. Obtenida el 1 Septiembre de 2011, de <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel3.pdf>

<sup>323</sup>Para el caso de la ASF implica que una vez investigada la falta ésta deba involucrar al poder Ejecutivo para que se proceda a través de la SFP o la PGR lo que de nuevo introduce el dilema de las omisiones, el inadecuado sistema de contrapesos, el tráfico de influencias, los procesos de captura del Estado, su conexión con la impunidad e ineficiencia al momento de imponer las sanciones.

<sup>324</sup> Klitgaard, Robert. op.cit.

- Las políticas públicas representan a decir de Theodore J. Lowi, una arena de poder que presenta una oferta de beneficios y ventajas diferenciadas que fortalecen o debilitan intereses o expectativas<sup>325</sup> por la que los intereses no son ajenos a su formulación. Los actores y grupos aplican sus cuotas de poder para lograr influir en la orientación de las políticas.
  
- Las características del contexto importan en el desarrollo de las políticas puesto que inciden en buena medida en su éxito o fracaso. El contexto determina la oportunidad y la pertinencia del momento político que impulsa o detiene iniciativas de políticas.
  
- Los hacedores de políticas para la definición, problematización y clasificación de los problemas, *“no parten de algún dispositivo de observación transparente”*<sup>326</sup>, éstos sujetos cuentan con determinada posición ideológica y abordan los problemas públicos a través de lentes conceptuales específicos que pueden aparecer explícitos o implícitos en el diseño de las políticas. Estos lentes conceptuales, Allison los denomina marcos de referencia y conforman un variable que incide en el proceso de formulación de las políticas públicas.

---

<sup>325</sup>Aguilar ,*op.cit.*, p. 32.

<sup>326</sup>*Ibid.*, p. 36.

## BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, M. John. Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. Siglo XXI, México, 2008.

Aguilar, Villanueva Luis. La Hechura de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

Aguilar, Villanueva Luis. Problemas públicos y agenda de gobierno. Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.

Barahona Krüger, Pablo. Corrupción e impunidad correlaciones e implicaciones. Editorial Jurídica continental, Costa Rica, 2004.

Barranco, Francisco Javier. Técnicas del marketing político. Editorial Red, México, 1994.

Béjar, Navarro Raúl. Las políticas públicas en la alternancia mexicana. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias UNAM, México, 2008.

Bolívar, Meza Rosendo. La construcción de la alternancia política en México. Fondo Editorial del Instituto Politécnico Nacional, México, 2003.

Bucio, Marcos; Guierrez, Jaime. Dos visiones para el triunfo. Diferencias estratégicas en dos campañas electorales: Vicente Fox y Francisco Labastida. Porrúa, México, 2005.

Camarena, Salvador; Zepeda, Patterson Jorge. El Presidente electo. Planeta México, 2007.

Camou, Antonio. Gobernabilidad y democracia. México. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 1995.

Camou, Antonio. Los desafíos de la gobernabilidad. México. IIS Instituto de Investigaciones sociales. UNAM y Facultad Latinoamericana de Administración para el Desarrollo, 2000.

Castro Cuenca, Carlos Guillermo. Corrupción y delitos contra la administración pública. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2009.

Chávez Carapia, Julia; Padilla Aguilar, Margarito. Administración Pública. Retos y perspectivas en el marco del Bicentenario. Porrúa, México, 2010.

Chávez Carapia, Julia; Padilla Aguilar, Margarito. Administración Pública. Retos y perspectivas en el marco del Bicentenario. Porrúa, México, 2010.

Covarrubias, Israel. Las dos caras de Jano. Corrupción y democracia en México. Centro de estudios de política comparada, ed. Anzuelo, México 2006.

Fernández, Menéndez Jorge. Calderón presidente. La lucha por el poder. Grijalbo, México, 2007.

Frank, Robert. Microeconomía intermedia. Análisis y comportamiento económico. Ed McGraw Hill, México 2009.

Gutiérrez C., Alejandro. Narcotráfico. El gran desafío de Calderón. Editorial Planeta. México, 2007.

Herrán, Mariano; Santiago, José; González, Samuel, Mendieta, Ernesto. Análisis, técnicas y herramientas en el combate a la delincuencia organizada y corrupción. Ediciones Coyoacán, México, 2007.

Inostroza, Fernandez Luis. Privatizaciones, mega tendencias y empresas públicas. UNAM, México, 1987.

Klitgaard Robert Combatiendo la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.1994

Limblom, Charles. El proceso de elaboración de las políticas públicas, Ministerio para las administraciones publicas. Madrid, 1991.

Ling, Altamirano Alfredo. Zedillo: mil días tratando de gobernar. Grijalbo, México, 1997.

Lomnitz, Claudio. Vicios públicos, virtudes privadas. México, Miguel Ángel Porrúa: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2000.

López Presa, Octavio. Corrupción y cambio. FCE, SECODAM, México. 1999.

María Elena Flores Orendain. Modernización de la administración pública en la globalización en Políticas públicas en el nuevo sexenio. Plaza y Valdés, México. 2009.

Marín, Guillermo. La corrupción en México. Una estrategia de resistencia cultural. Instituto Luis Sarmiento, México, 2001.

Martinelli Benedicto; José María. Políticas públicas en el nuevo sexenio. Plaza y Valdés, México, 2002.

Merino, Mauricio. Cambio y Gobernabilidad, Colegio nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1995.

Merino, Mauricio. La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México. FCE, México, 2003.

Merino, Mauricio. Transparencia, libros, autores e ideas. IFAI-CIDE. México, 2005.

Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. México, 2005.

Morales-Paulín, Carlos. Transición, alternancia y reforma del Estado. Porrúa, México, 2007.

Muñoz Gutiérrez, Ramón. Pasión por un buen gobierno. Administración por calidad en el gobierno de Vicente Fox. Aldea Global Ediciones SA de CV, México, 2009.

Olivera Prado, Mario. Cómo combatir y prevenir la corrupción. Formulación de políticas públicas y Planes Nacionales Anticorrupción. Instituto Nacional de Estudios Anticorrupción INEA, Perú 2006.

Pomer, León. La corrupción. Una cultura Argentina. Ed. Leviatán, Buenos Aires, 2004.

Printzl, F. J Rupert. Corrupción y rentismo en América Latina. Fundación Konrad Adenauer, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano. Buenos Aires, 2000.

Ravelo, Ricardo. El reto de calderón y el nuevo mapa del narcotráfico. Grijalbo, México, 2007.

Revels, Vázquez Francisco. El Gobierno Panista de Vicente Fox. La frustración del cambio. FACPYS-UNAM, México, 2008.

Rose-Ackerman, Susan. La corrupción y los gobiernos. Causas consecuencias y reforma. Ed Siglo XXI, Madrid, 2001.

Salinas de Gortari, Calos. La década perdida.1995-2006, Neoliberalismo y populismo. Debate, México, 2008.

Sandoval, Ballesteros Irma Eréndira. Corrupción y transparencia, debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. Ed Siglo XXI: UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, México 2009.

Sandoval Ballesteros, Irma. Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México 1982-1999. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2011.

Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia; el debate contemporáneo. Editorial Alianza, México, 1989.

Sirvent, Carlos. México 2006. Disputa electoral. Facultad de Ciencias políticas y Sociales UNAM, México, 2006.

Solís de Alba, Ana Alicia; García Márquez, Enrique; Ortega, Max. El último gobierno del PRI. Balance del sexenio zedillista. Ítaca, México, 2000.

Vidal, Gregorio; De León Naviero. América Latina: Democracia, economía y desarrollo social. Trama editorial, México, 2010.

Villoria, Mendieta Manuel. La corrupción política. Ed Síntesis, Madrid. 2006

---

Artavia Araya, Fernando. “Decisiones públicas, Beneficios Privados. Consideraciones Teóricas en torno a la Corrupción”. Revista de Ciencias Sociales (Cr), Universidad de Costa Rica. Vol I, Núm. 119, 2008, pp. 18-26.

Becerril García, Rocío. "El Código Ético de los servidores públicos en el derecho comparado de otros países". Código Ético de conducta de los servidores públicos". Vol LXV, 1994, pp. 205-218.

Cabrero, Mendoza Enrique. "Usos y Costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes". Gestión y política pública, vol. IX, núm 2, segundo semestre de 2000. Pp. 189-229.

Del Castillo, Arturo. "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". Gestión y Política Pública. Segundo semestre, Vol. X, núm. 2, 2001, pp. 375-402.

Guerrero, Omar. "Ingovernabilidad, disfunción y quebranto estructural". Reforma y Democracia, núm. 3, Enero 1995, pp. 69-88.

Hernández Rodríguez, Rogelio. "Presidencialismo y élite en el cambio político de México". Política y Gobierno. Vol., núm.1, primer semestre de 1998, pp. 197-221.

Klitgaard, Robert. "Combatiendo la corrupción. Información e incentivos". Revista Nueva Sociedad, núm 145, Septiembre-Octubre 1996, pp. 56-65.

Laegreid, Per. "Los políticos y la reforma de la administración pública en la era de la Nueva Gestión Pública: el caso Noruego". Foro Internacional, vol XLV Octubre-Diciembre 2005, pp. 705-733.

Latapí Sarre, Pablo. "La política educativa del Estado Mexicano". Revista Electrónica de Investigación Educativa, Vol 6, Núm 2, 2004, pp.2-16

Portal, Agustín. "Sistema mexicano de responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado con otros países". Código Ético de conducta de los servidores públicos. Vol LXV, 1994, pp. 219-247.

Reyes Santos, Marcos. "Gestión Pública y legitimidad". Gestión y política pública, vol. III, núm 2, segundo semestre de 1994, pp. 367-397.

Ruiz Valerio, José Fabián. "Análisis del discurso presidencial de Carlos Salinas de Gortari". Confines. enero-mayo, núm. 005, pp. 117-120.



Sánchez González, José Juan. "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana". *Gestión y política pública*, vol. XVIII, núm 1, primer semestre de 2009, pp. 67-105.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia". *Revista de Administración Pública*, Volumen XLIII, Número Especial, Septiembre-Diciembre de 2008, pp. 143-174.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gestión Pública en tiempos de intensidad ciudadana". *Revista IAPEM*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003, núm. 54

Uvalle-Berrones, Ricardo. "Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar". *Convergencia*, Enero-Abril, 2001 pp.37-68.

Vega, Casillas Salvador. "El combate a la corrupción". *Revista de Administración Pública* Volumen XLIII, Número Especial, Septiembre-Diciembre de 2008, pp. 15-38.

Vértiz Galván Miguel Ángel. "El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica". *Gestión y política pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, pp. 305-347.

Villoria Mendieta Manuel, "La prevención y control de la corrupción en las empresas españolas con intereses en países en desarrollo". *Quórum*, revista de pensamiento iberoamericano, número 015, 2006, pp. 137-156.

---

Ackerman, John M. "La nueva agenda para el combate a la corrupción en México" en Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y sociedad. Disponible en: [http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/C\\_Ackerman.pdf](http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/C_Ackerman.pdf).

DeShazo, Peter. *Esfuerzos Contra la Corrupción en América Latina Lecciones Aprendidas. Documentos de Política sobre las Américas Volumen XVIII, Estudio 2.* 2007. Disponible en: [http://csis.org/files/media/csis/pubs/071127\\_antikorruptionefforts\\_spanish.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/071127_antikorruptionefforts_spanish.pdf)

Jiménez Trejo, Luis Alberto. El diseño de la política anti-corrupción del gobierno federal de México, 2000-2006" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, N° 99, 2008. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2008/lajt5.htm>.

Klitgaard, Robert. Corrupción normal y corrupción sistémica. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1966611>

Memoria del Seminario "El combate a la corrupción en México: aspectos legales, mejores prácticas y cooperación internacional". Disponible en: <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/historico.html>.

Memoria del Seminario Internacional "Hacia una política de rendición de cuentas en México". Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel5.pdf>.

---

Decreto presidencial para la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC). Diario Oficial de la Federación. 4 de diciembre del 2000.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación del 22 de abril de 2002.

Código de Ética de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación del 31 de julio de 2002.

Normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 27 de septiembre de 2006

Acuerdo por el que precisa el procedimiento para la recepción y disposición de obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos. Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 2006.

Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación del 6 de septiembre de 2007.

Decreto por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012. Diario Oficial de la Federación del 10 de diciembre de 2008.

Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción PNRCTCC (2008-2012). Diario Oficial de la Federación del 11 de diciembre de 2008.

Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación. Diario Oficial de la Federación del 29 de mayo de 2009.

Convenio de colaboración con el INAP para mejorar el desempeño del gobierno Federal publicado mediante comunicado de prensa No 022/2007 el 14 de mayo de 2007.

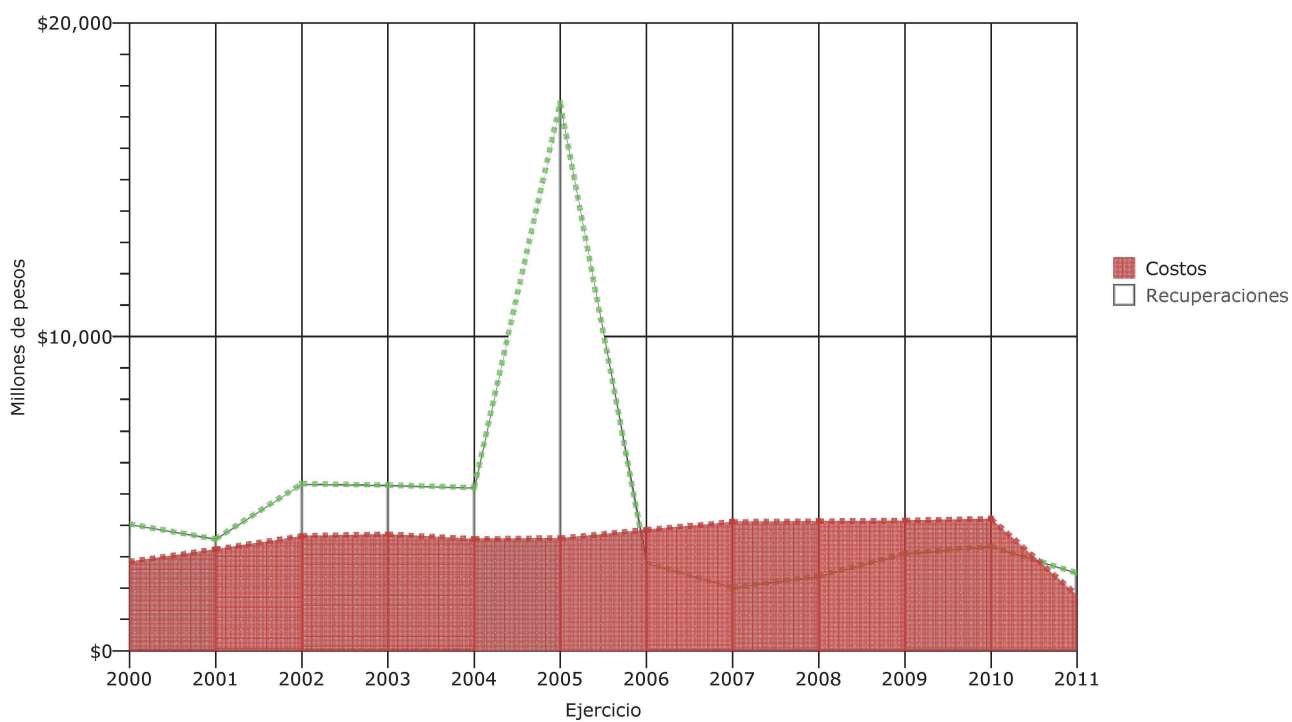
Convenio de colaboración para mejorar el combate a la corrupción y la transparencia publicado mediante comunicado de prensa No 014/2007 el 16 de Marzo de 2007.

Secretaría de la Función Pública. Comunicado de Prensa (No. 41/2011).

Secretaría de la Función Pública. Comunicado de Prensa (No. 45/2011).

## ANEXOS

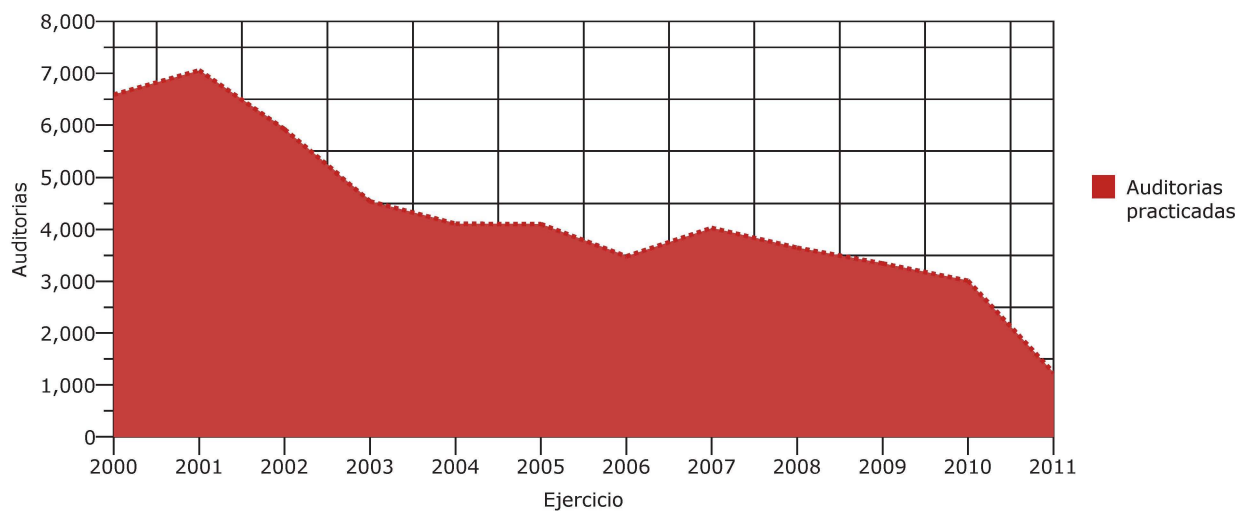
### ANEXO I RECUPERACIONES CONTRA COSTOS DERIVADOS DE LAS ACCIONES DE AUDITORÍAS DE LAS CONTRALORÍAS Y DE LA SFP. 2000-2011



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Costos</b>	\$2,844	\$3,243	\$3,669	\$3,721	\$3,572	\$3,596	\$3,866	\$4,116	\$4,132	\$4,157	\$4,220	\$1,781
<b>Recuperaciones</b>	\$4,043	\$3,567	\$5,328	\$5,288	\$5,213	\$17,435	\$2,809	\$2,029	\$2,390	\$3,106	\$3,335	\$2,488

FUENTE PROPIA A PARTIR DE INFORMES DE GOBIERNO

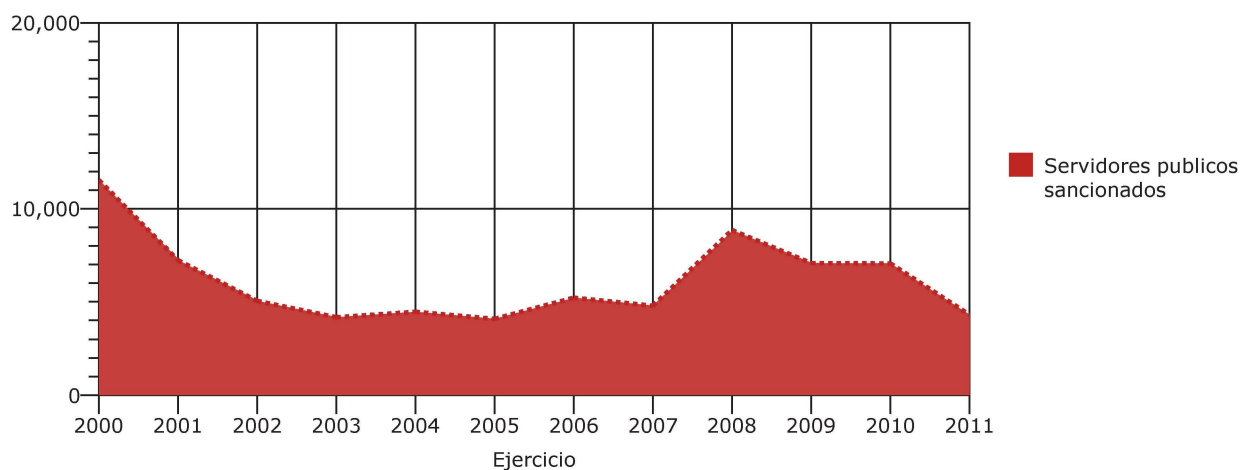
**ANEXO II  
AUDITORIAS PRACTICADAS. 2000-2011**



2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
6,582	7,051	5,917	4,544	4,112	4,101	3,479	4,031	3,645	3,344	3,010	1,238

FUENTE PROPIA A PARTIR DE INFORMES DE GOBIERNO

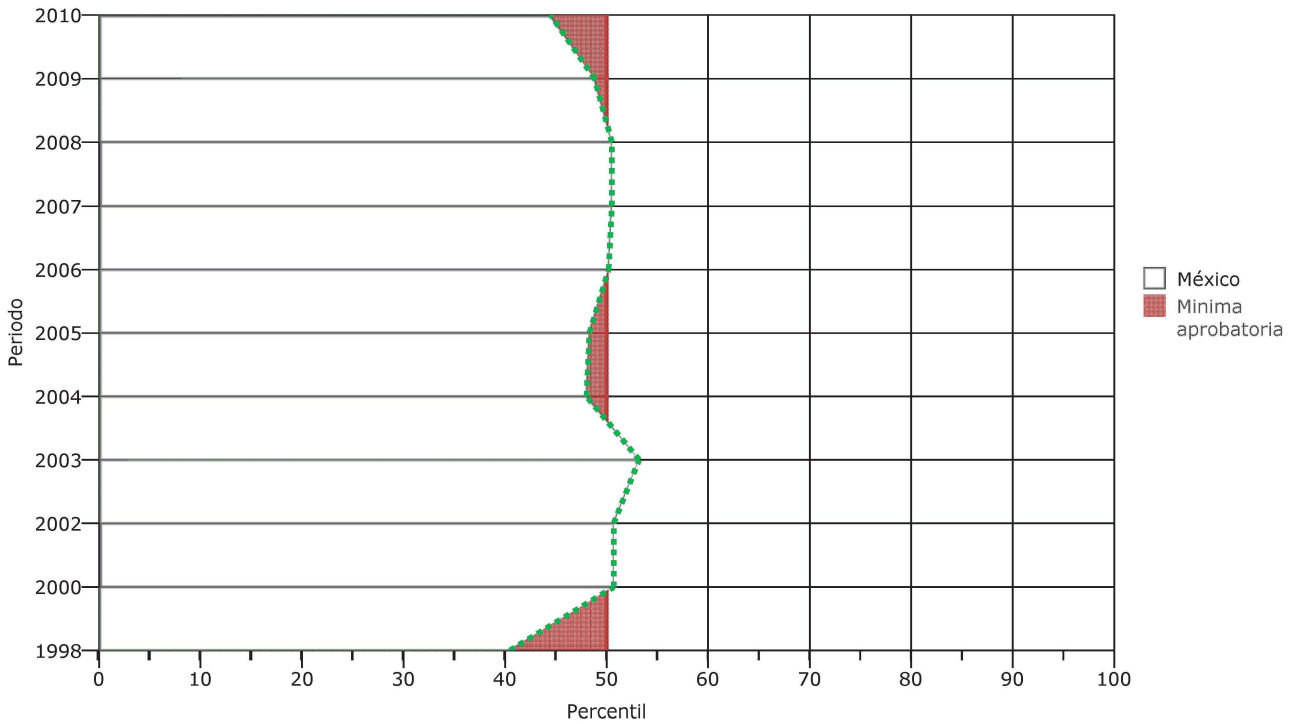
**ANEXO III  
SERVIDORES PUBLICOS SANCIONADOS. 2000-2011**



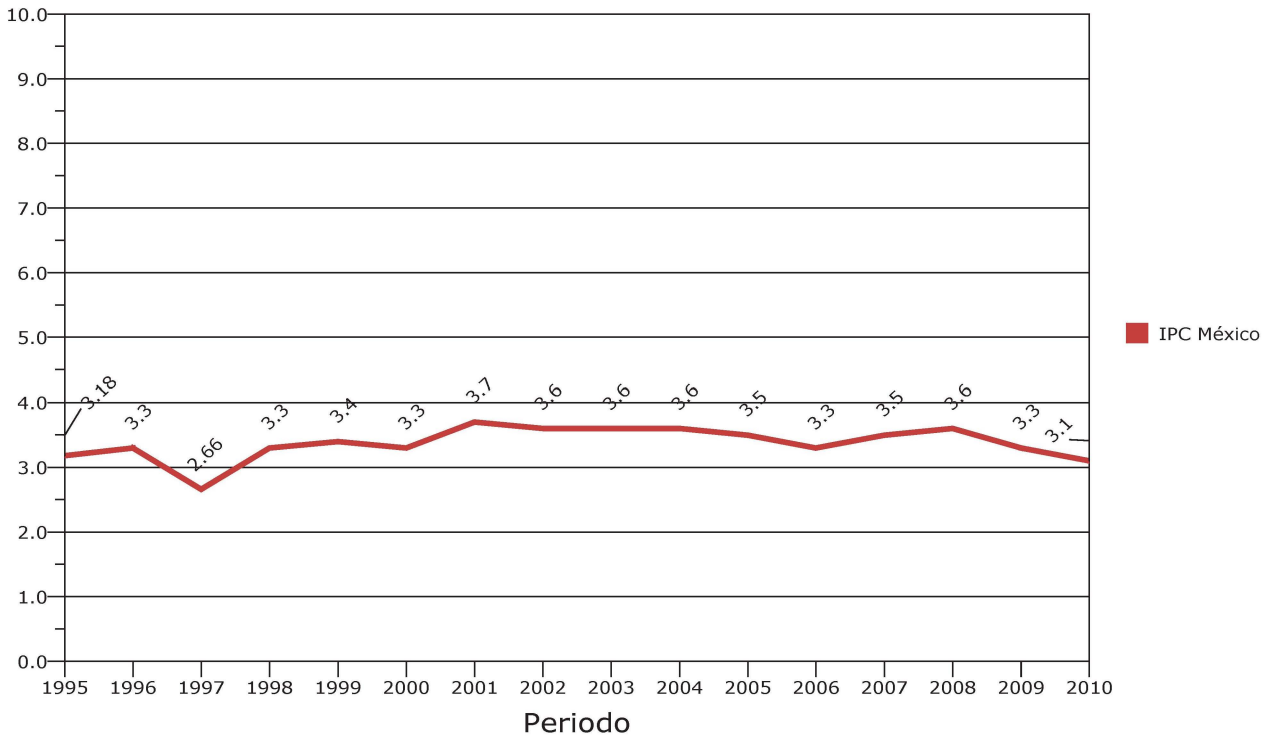
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
11,536	7,226	5,047	4,155	4,462	4,079	5,204	4,776	8,836	7,081	7,052	4,300

FUENTE PROPIA A PARTIR DE INFORMES DE GOBIERNO

ANEXO IV  
 INDICE DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.  
 INDICADOR: CONTROL DE LA CORRUPCIÓN  
 BANCO MUNDIAL



ANEXO V  
 INDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN



## ANEXO VI

### SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>TOTAL</b>	13, 168	9, 046	6, 526	5, 224	5, 778	5, 579	3, 278
<b>ORIGEN-QUEJAS Y DENUNCIAS CIUDADANAS</b>	3, 676	3, 548	2, 528	2, 065	2, 426	2, 533	1, 869
<b>DICTAMEN DE AUDITORÍA</b>	3, 121	2, 776	3, 075	2, 656	2, 920	2, 465	1, 090
<b>INVESTIGACIÓN INTERNA</b>	1, 146	1, 012	902	506	432	599	319
<b>RECOMENDACIÓN POR VIOLACIÓN A D.H</b>	27	9	21	0	0	0	0
<b>REGISTRO PATRIMONIAL</b>	5, 197	1, 701	0	0	0	0	0
<b>POR MOTIVO-NEGLIGENCE ADMINISTRATIVA</b>	5, 685	4, 734	3, 649	2, 834	2, 817	3, 145	2, 31
<b>CONTRATACIÓN</b>	646	694	602	394	509	445	129
<b>LEYES Y NORMAS PRESUPUESTARIAS</b>	936	993	1, 878	1, 689	2 077	1, 689	872
<b>ABUSO DE AUTORIDAD</b>	598	535	276	249	290	240	209
<b>FALTA DE HONESTIDAD</b>	109	166	104	58	85	78	37
<b>DECLARACIÓN PATRIMONIAL</b>	5, 197	1, 924	17	0	0	0	0

Fuente: propia a partir de los informes de gobierno

## ANEXO VII

### SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR INCIDENCIA EN EL ÁMBITO FEDERAL

SANCIÓN POR INCIDENCIA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
APERCIBIMIENTOS	5,651	2,035	353	266	194	72	56
AMONESTACIONES	2,075	1,846	1,919	1,578	1,579	1,622	1,680
SUSPENSIONES	1,345	1,254	1,317	1,071	1,183	1,903	1,576
DESTITUCIONES	957	864	535	307	313	398	456
INHABILITACIONES	1,939	1,952	1,440	1,155	1,437	1,303	1,887

## ANEXO VIII

### AUDITORIAS GUBERNAMENTALES PRACTICADAS

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AUDITORIAS PRACTICADAS	6,582	7,051	5,917	4,544	4,112	4,101	3,479



## ANEXO IX

### RECUPERACIONES Y COSTOS DERIVADOS DE LAS ACCIONES DE AUDITORÍA DE LAS CONTRALORÍAS Y DE LA SFP EN LA APF

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>RECUPERACIONES *</b>	4,043	3,567	5,328	5,288	3,104	17,435	1,884
<b>COSTOS *</b>	2,844	3,243	3,669	3,721	3,572	3,596	1,765
<b>SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS</b>	11,536	7,226	5,047	4,155	4,462	4,079	5,204

CIFRAS EXPRESADAS EN MILLONES DE PESOS

## ANEXO X

### SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN.

SANCIONES ADMINISTRATIVAS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>TOTAL</b>	6,726	6,093	9,956	8,194	8,323	5,133	
<b>ORIGEN-QUEJAS Y DENUNCIAS CIUDADANAS</b>	4,158	3,342	2,662	2,140	2,867	1,854	
<b>DICTAMEN DE AUDITORÍA</b>	1,854	1,491	1,156	1,186	1,186	1,186	
<b>INVESTIGACIÓN INTERNA</b>	684	367	461	365	165	132	
<b>RECOMENDACIÓN POR VIOLACIÓN A D.H</b>	12	9	8	3	2	3	
<b>REGISTRO PATRIMONIAL</b>	9	846	5,650	4,490	3,997	2,246	
<b>NEGLIGENCIA ADMINISTRATIVA</b>	4,640	3,145	2,939	2,290	2,660	1,923	
<b>CONTRATACIÓN</b>	214	316	220	159	202	125	
<b>LEYES Y NORMAS PRESUPUESTARIAS</b>	1,418	954	686	857	836	541	
<b>ABUSO DE AUTORIDAD</b>	368	373	330	221	340	184	
<b>FAITA DE HONESTIDAD</b>	64	109	95	74	53	32	
<b>DECLARACIÓN PATRIMONIAL</b>	7	962	5,686	4,593	4,232	2,328	

Fuente: propia a partir de los informes de gobierno

## ANEXO XI

### SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR INCIDENCIA EN EL ÁMBITO FEDERAL

SANCIÓN POR INCIDENCIA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
APERIBIMIENTOS	56	0	1	1	0	0	
AMONESTACIONES	1,680	2,389	6,611	4,451	3,320	1,984	
SUSPENSIONES	1,576	1,586	1,352	1,790	2,708	1,571	
DESTITUCIONES	456	357	364	243	396	233	
INHABILITACIONES	1,887	946	1,006	981	1,130	784	

## ANEXO XII

### AUDITORIAS PRACTICADAS

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AUDITORIAS PRACTICADAS	3,479	4,031	3,645	3,344	3,010	1,238	

## ANEXO XIII

### RECUPERACIONES Y COSTOS DERIVADOS DE LAS ACCIONES DE AUDITORÍA DE LAS CONTRALORÍAS Y DE LA SFP EN LA APF

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>RECUPERACIONES *</b>	2, 809	2, 029	2,390	3, 106	3, 335	2, 488	
<b>COSTOS*</b>	3, 866	4, 116	4, 132	4,157	4220	1, 781	
<b>SERVIDORES PÚBLICOS SANCIONADOS</b>	5, 204	4, 776	8,836	7, 081	7, 052	4,300	

\* CIFRAS EXPRESADAS EN MILLONES DE PESOS

## ANEXO XIV

### REFORMAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN, CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS EN MÉXICO (2000 A JULIO 2011)

No	REFORMA	Año
1	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Planeación	2011
2	DECRETO por el que se reforma el artículo 18 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	2011
3	DECRETO por el que se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 16 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	2010
4	DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	2010
5	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, de la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, y de la Ley del Banco de México	2010
6	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros	2010
7	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código Penal Federal	2009
8	DECRETO por el que se reforma y adiciona la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	2009
9	DECRETO por el que se reforma el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal	2009
10	DECRETO por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	2009
11	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código	2009

No	REFORMA	AÑO
	Penal Federal	
12	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo	2009
13	DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	2009
14	DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	2009
15	DECRETO por el que se expide la Ley de Petróleos Mexicanos; se adicionan el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; el artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	2008
16	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	2008
17	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley de Coordinación Fiscal.	2008
18	DECRETO por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	2008
19	DECRETO por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	2008
20	DECRETO por el que se expide la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	2008
21	DECRETO que reforma y abroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 73, 74, 79, 122 y 134)	2008
22	DECRETO por el que se expide la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	2008
23	DECRETO por el que se reforma el artículo 86 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación	2008
24	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.	2007

No	REFORMA	Año
25	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.	2007
26	DECRETO por el que se reforma el artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	2007
27	DECRETO por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	2007
28	DECRETO por el que se abroga la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, publicada el 26 de enero de 2004, se expide la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	2007
29	DECRETO que reforma al artículo 60, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	2007
30	DECRETO por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 32 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación	2007
31	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	2006
32	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	2006
33	DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	2006
34	DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	2006
35	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	2006
36	DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 15, 52, 72 y 73 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; y 214 fracción V del Código Penal Federal	2006
37	DECRETO por el que se reforma el Artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	2006
38	DECRETO por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XXIX-D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	2006
39	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de	2005

NO	REFORMA	AÑO
	Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	
40	DECRETO por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal	2005
41	DECRETO por el que se reforman la fracción III del artículo 3 y el párrafo tercero del artículo 5 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	2005
42	DECRETO por el que se reforma la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. (Se reforma la fracción VI del artículo 2 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación).	2005
43	DECRETO por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	2005
44	DECRETO por el que se reforma el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal	2004
45	LEY Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado	2004
46	DECRETO por el que se deroga la fracción I del artículo 22 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	2004
47	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Planeación.	2003
48	DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación	2003
49	DECRETO por el que se adiciona un artículo 17 Bis a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; se reforman el artículo 27 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y el artículo 28 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas	2003
50	DECRETO por el que se reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal	2003
51	DECRETO por el que se reforman los artículos 3, 6 y 36 de la Ley de Coordinación Fiscal	2003
52	DECRETO por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	2003
53	DECRETO por el que se reforman los artículos 2, párrafo primero y fracción III; 3; 8, párrafo segundo; 9, párrafo primero; 16, fracciones I y III; 17, fracciones I y II; 21, párrafo segundo; 27; 40, párrafo primero y 41 de la Ley de Planeación	2002
54	DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal	2002



REFORMA		AÑO
55	DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal	2002
56	LEY Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	2002
57	LEY de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	2000
58	DECRETO por el que se reforman diversas disposiciones fiscales	2000
59	DECRETO por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	2000
60	LEY de Fiscalización Superior de la Federación	2000

FUENTE: Cantú, Jesús; Fuentes, Benjamín; Merino, Mauricio (2011). Seminario Internacional "Hacia una política de rendición de cuentas en México". Panel 3: "La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas" (pp. 10-13). Ciudad de México. Obtenida el 1 Septiembre de 2011, de <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel3.pdf>

## ANEXO XV

### CONVERGENCIAS DEL (PNRCTCC) Y LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES ANTICORRUPCIÓN RATIFICADAS POR MÉXICO

TEMA DE LA CIAC RATIFICADA	ONU	OEA	OECD	PNRCTCC 2008-2012
Establecer políticas y prácticas para prevenir la corrupción	Art. 1 a) Art. 5	Art. III	Recomendación Revisada I y II	O.1. E.1.3, O.2 E.2.1, E.2.4, O.3. E.3.3, E.3.4
Establecer o contar con un órgano(s) encargado de prevenir la corrupción	Art. 6	Art. III.9		
Adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción, remuneración y jubilación de empleados públicos, basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud	Art. 7	Art. III.5 y .12		
Establecer sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos de funcionarios públicos	Art. 8.5	Art. III.4		
Aplicar códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas	Art. 8	Art. III.1		Art. III.1
Adoptar medidas para la capacitación de funcionarios encargados del combate a la corrupción	Art. 60.1			O.3 E.3.1 y O.6. E. 6.5
Eliminar beneficios tributarios por violación de la legislación contra la corrupción	Art. 12.4	Art. III.7	Recomendación IV	
Adoptar sistemas de contratación pública basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos (compras y adquisiciones)	Art. 9.1	Art. III.5	Recomendación II.v y VI	O.1 E.1.6
Adoptar medidas para promover la transparencia y rendición de cuentas en la gestión de la hacienda pública y preservar la integridad de la contabilidad pública	Art. 9.2	Art. III.6		O.1 E.1.1, E.1.2, E.1.3, E.1.5, O.2 E.2.2, E.2.3,

TEMA DE LA CIAC RATIFICADA		ONU	OEA	OECD	PNRCTCC 2008-2012
					E.2.4
Adoptar medidas para aumentar la transparencia en la administración pública	Art. 10				
Adoptar medidas para reforzar la integridad y prevenir corrupción entre los miembros del Poder Judicial	Art. 11				
Adoptar medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado y prever sanciones civiles, administrativas o penales	Art. 12			Art.8 y Recomendación V	
Fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, ONG, y las organizaciones con base en la comunidad en el combate a la corrupción y en la sensibilización a la opinión pública	Art. 13		Art. III.11	Recomendación XIII	O.1 E.1.2, O.4 E.4.1, E.4.3, O.6.E.6.3
Establecer medidas para prevenir y detectar todas las formas de lavado de dinero	Art. 14				
Tipificar como delito: a. soborno de funcionarios públicos nacionales (corrupción pasiva y activa) b. soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de OI (corrupción pasiva y activa) c. malversación o peculado en el sector público d. tráfico de influencias e. abuso de funciones f. enriquecimiento ilícito g. soborno en el sector privado h. malversación o peculado en el sector privado i. lavado de dinero j. encubrimiento k. obstrucción de justicia l. cualquier forma de participación, ya sea como cómplice, colaborador o instigador	a. Art. 15 b. Art.16 c. Art. 17 d. Art. 18 e. Art. 19 f. Art. 20 g. Art. 21 h. Art. 22 i. Art 23 j. Art. 24 k. Art. 25 l. Art. 27	a. Art. VI.1.a, b, y c. b. Art. VIII c. Art. XI.d d. Art. XI.c f. Art. IX j. Art. VI.1.e i. VI.1.e	b. Art. 1.1 i. Art. 7 l. Art. 1.2	O.6.6.5	
Establecer responsabilidad de las personas jurídicas o morales en los delitos tipificados anteriormente	Art. 26			Art.2	
Establecer plazo de prescripción amplio para los delitos tipificados	Art. 29			Art. 6	
Penalizar con sanciones proporcionales a la gravedad de los delitos	Art. 30			Art. 3	
Establecer medidas para autorizar el decomiso, el embargo preventivo, y la	Art. 31		Art. XV	Art.3.3	

TEMA DE LA CIAC RATIFICADA	ONU	OEA	OECD	PNRCTCC 2008-2012
incautación de bienes				
Adoptar medidas para proteger de manera eficaz a testigos, peritos, víctimas y denunciantes	Art. 32 y 33	Art.III.8 (denunciantes)		O.1. E.1.4 y O.6 E.6.4
Adoptar medidas para alentar la cooperación entre organismos nacionales y sector privado.	Art. 39			O.1 E.1.2, O.3 E 3.4, O.4 E.4.2, O.6.E.6.3
No permitir que el secreto bancario sea un obstáculo en las investigaciones penales nacionales	Art. 40	Art. XVI		
Adoptar medidas para establecer su jurisdicción	Art. 42	Art. V	Art. 4	
Los delitos tipificados se considerarán como delitos que den lugar a extradición	Art. 44	Art. XIII	Art. 10	
Adoptar medidas para fomentar la cooperación en materia de cumplimiento de la ley; prestar asistencia judicial recíproca, asistencia técnica e intercambio de información, y celebrar acuerdos para llevar a cabo investigaciones conjuntas	Art. 43, 46,48, 49, 60, y 61	Art. XIV	Art. 9 y Recomendación VII	O.2 E.2.3, O.5. E.5.1,E.5.2, E.5.3

FUENTE: Transparencia Mexicana (2011). Convenciones Internacionales Anticorrupción ratificadas por México. Obtenida el 1 Agosto de 2011 de [http://www.anticorrupcion.org.mx/archivos/Convergencias\\_CIAC.pdf](http://www.anticorrupcion.org.mx/archivos/Convergencias_CIAC.pdf)

**ANEXO XVI.-PROGRAMA NACIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN Y FOMENTO A LA TRANSPARENCIA Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO (PNCCFTDA). GOBIERNO DE VICENTE FOX.**

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS PREVENTIVAS						ESTRATEGIAS CORRECTIVAS										
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>	E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>					
1 Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública	1.1 Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría	1.1.1 Comisión intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.																	
		1.1.2 Reforma del marco jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la Secretaría																	
		1.2.1 Mejora regulatoria interna en la APF																	
		1.2.2 Investigación de mejores prácticas anticorrupción																	
	1.2 Mejora de los procesos y servicios públicos en la APF	1.2.3 Fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF																	
		1.2.4 Nuevo enfoque de los órganos internos de control																	
		1.3.1 Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la APF																	
		1.3.2 Formación y capacitación de los servidores públicos																	
	1.3 Desarrollar los Recursos Humanos de la APF	1.3.3 Servicio profesional de carrera en la APF																	
		1.3.4 Inducción y adopción voluntaria del																	

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS					
			PREVENTIVAS			CORRECTIVAS		
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>
		Código de Ética de los servidores públicos						
	2.1	Implantar controles en la APF						
2.- Controlar y detectar prácticas de corrupción		2.1.1 Inventario de áreas críticas en la APF						
		2.1.2 Programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción en áreas críticas de la APF						
		2.1.3 Asesoría para diseño y fortalecimiento de los sistemas de control en áreas críticas						
	2.1	Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño						
	2.1	Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública						
	2.2	Sistema de Información Directiva						
Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad	3.1	Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas						
	3.1	Usuario Simulado.						
	3.1	Detección y sanción de casos de corrupción.						
	4.1	Dar calidad y transparencia a la gestión pública						
Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad		4.1.1 Ley para el Acceso a la Información Gubernamental						
		4.1.2 Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades						
		4.1.3 Identificación de estándares de atención ciudadana						
		4.1.4 Uso de la tecnología para la transparencia en el Gobierno						
		4.1.5 Coordinación con estados y municipios						

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS					
			PREVENTIVAS			CORRECTIVAS		
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>
		4.1.6 Contraloría Social						
		4.1.7 Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos						
		4.1.8 Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad						
		4.1.9 Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la SECODAM para coadyuvar a un buen gobierno						
		4.2.1 Acuerdos de colaboración y pactos sectoriales de combate a la corrupción						
		4.2.2 Relaciones institucionales de vinculación para la transparencia						
		4.3.1 Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional						
		4.3.2 Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción						
		4.3.3 Campaña de Posicionamiento del Gobierno Federal en el Combate a la Corrupción						
		5.1.1 Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal						
Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario	5.-Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la APF							

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS PREVENTIVAS			ESTRATEGIAS CORRECTIVAS		
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>
Federal								
		5.1.2 Avalúo y justipreciación de inmuebles federales						



**ANEXO XVII.-PROGRAMA NACIONAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN (PNRCTCC).  
GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN**

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS						
			PREVENTIVAS			CORRECTIVAS			
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>	
1. Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas	1.1 Aumentar la eficacia de las políticas de transparencia y de información pública en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.	1.1.1 Elaborar los lineamientos y criterios de evaluación para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal den cumplimiento a lo establecido en el artículo 6o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.							
		1.1.2 Establecer criterios, adoptar prácticas y estándares en tecnologías de información con el fin de homogeneizar los portales institucionales en internet de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que hagan más eficaz y efectivo el acceso de los ciudadanos a la información pública gubernamental.							
		1.1.3 Evaluar que la información que se pone a disposición de la ciudadanía por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sea clara, oportuna, veraz y suficiente							
		1.1.4 Capacitar a los servidores públicos en materia de acceso a la información pública gubernamental.							
		1.1.5 Identificar en los trámites y servicios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal acciones de transparencia focalizada y estratégica, que faciliten la toma de decisiones de los ciudadanos respecto a bienes y servicios públicos o privados.							
		1.1.6 Crear una red de Unidades de Enlace del Gobierno Federal que permita uniformar los procesos de transparencia y acceso a la información en la Administración Pública Federal.							

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS								
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>			
		1.1.7 Desarrollar un marco normativo que ordene y sistematice la información electrónica en la Administración Pública Federal									
		1.2 Promover y coordinar acciones con los demás poderes de la Unión, otros órdenes de gobierno, el sector privado y sociedad civil para la adopción de acciones que contribuyan a mejorar las políticas de transparencia y rendición de cuentas									
		1.2.1 Fortalecer los mecanismos de coordinación con las Entidades Federativas para desarrollar programas y acciones conjuntas en temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en México.									
		1.2.2 Incrementar los mecanismos actuales de transparencia de los programas sociales y de las transferencias de recursos públicos que el Gobierno Federal hace a entidades federativas, municipios, organizaciones de la sociedad civil y otros actores.									
		1.2.3 Incentivar la realización de estudios de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción por parte de instituciones académicas o centros de investigación.									
		1.2.4 Impulsar las reformas legales y las bases técnicas que conduzcan a la armonización de los sistemas contables en los tres órdenes de gobierno, a fin de que se emitan estados financieros equiparables y cuentas públicas homogéneas									
		1.3 Fortalecer las políticas y acciones en materia de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, así como sus mecanismos democráticos de rendición de cuentas									
		1.3.1 Asegurar la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos de los programas de seguridad pública, mediante la difusión de los indicadores de gestión y medición de la aplicación del gasto y de su eficiencia operativa.									
		1.3.2 Fortalecer el esquema de trabajo por el que los Órganos Internos de Control y los Delegados y Comisarios Públicos acompañan de manera corresponsable y preventiva a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el análisis y reducción de riesgos de corrupción y de opacidad en trámites, servicios, programas y procesos.									
		1.4 Fortalecer el marco normativo y el proceso para fomentar la									
		1.4.1 Establecer un sistema eficiente de seguimiento y atención oportuna de las quejas, denuncias y peticiones ciudadanas, cuya característica principal									

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS					
			PREVENTIVAS			CORRECTIVAS		
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>
	denuncia y generar un instrumento jurídico adecuado para la protección de denunciantes.	sea la sencillez y funcionalidad						
		1.4.2 Simplificar los medios (presentación personal, buzones, formatos en Internet) y normas para la presentación de quejas, denuncias y peticiones en cuanto a tiempos, trámites, requisitos y documentación.						
		1.4.3 Incorporar mecanismos de observación ciudadana en el proceso de atención a quejas y denuncias contra la corrupción y la mala actuación de servidores públicos.						
		1.4.4 Generar un instrumento jurídico que establezca las medidas de protección, seguridad e integridad de los servidores públicos que denuncian actos de corrupción, así como la salvaguarda de sus empleos, cargos o comisiones.						
	1.5 Mejorar la normatividad para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal.	1.5.1 Revisar la normatividad interna de las dependencias y entidades para evitar que generen obstáculos para la eficiencia de los procesos y se incluyan condiciones de prevención, transparencia y rendición de cuentas.						
	1.6 Transformar el sistema de contratación pública de la Administración Pública Federal de una función administrativa y de control al de una función estratégica en el ejercicio eficiente y eficaz del gasto público, guiada por sólidos principios de transparencia, ética y rendición de cuentas.	1.6.1 Realizar un proyecto de reforma a las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y internacionales en materia de contrataciones públicas, convirtiéndolo de un sistema de procesos al de una herramienta estratégica de eficiencia del gasto público						
		1.6.2 Implementar un proceso de compras consolidadas y contratos transversales, lo cual permitirá evitar multiplicidad de procedimientos de contratación, precios diferenciales, riesgos de corrupción y, en general ineficiencia del gasto público.						
		1.6.3 Rediseñar el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales para que sea posible realizar todos los procedimientos de contratación por						

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS							
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>		
		dicha vía y no únicamente la licitación pública, así como para que genere información útil al Gobierno Federal que ayude en la toma de decisiones estratégicas en dicha materia y permita el escrutinio público sin restricciones.								
		1.6.4 Establecer un sistema de indicadores que proporcione información sobre el comportamiento de las contrataciones públicas								
		1.6.5 Perfeccionar los mecanismos de solución de controversias surgidas durante los procedimientos de contratación y las derivadas de la ejecución de los contratos, a fin de fortalecer la seguridad jurídica del sistema de contratación pública, reducir el litigio, generar certeza y confianza a la inversión privada, así como impulsar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público.								
		1.6.6 Fomentar la legalidad en la actuación de los servidores públicos y de los particulares que intervienen en los procedimientos de contratación, mediante un efectivo sistema de sanciones								
2.-Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones.	2.1 Fortalecer el enfoque preventivo-disuasivo en el trabajo de los Órganos Internos de Control, Delegados, Comisarios Públicos y demás instancias fiscalizadoras de la Secretaría de la Función Pública.	2.1.1 Fortalecer el mecanismo de dirección y evaluación del desempeño de los Órganos Internos de Control y de los Delegados y Comisarios Públicos, para que estos actores acompañen de manera corresponsable y preventiva a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la implementación de las políticas y prioridades del Gobierno de la República en materia de reducción de riesgos de corrupción y de opacidad, así como en la mejora de la gestión pública.								
		2.1.2 Establecer acciones para fortalecer la interrelación entre los Órganos Internos de Control: 1) Procedimientos para la interrelación entre las áreas centrales de la Secretaría de la Función Pública y sus Órganos de Vigilancia y Control. 2) Sistema de enlaces de las Subsecretarías, las Unidades y la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control responsables de ser el conducto de atención a solicitudes y convocatorias a los Órganos de Vigilancia y Control.								

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS PREVENTIVAS			ESTRATEGIAS CORRECTIVAS		
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>
		<p>3) Establecer con cada Subsecretaría los procesos específicos que correspondan para operar los procedimientos de interrelación, en los que se definirán formas, tiempos, responsables, y demás elementos que garanticen el resultado esperado.</p> <p>2.1.3 Generar un esquema de foros que permita conciliar el trabajo de los Órganos Internos de Control y de los Delegados y Comisarios Públicos con el trabajo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, a fin de mejorar la gestión con un enfoque preventivo.</p> <p>2.1.4 Establecer un esquema de visitaduría integral que permita asegurar la calidad del trabajo e información de los Órganos Internos de Control.</p> <p>2.1.5 Lograr que las firmas de auditores externos, planeen y desarrollen las auditorías externas con un enfoque preventivo.</p> <p>2.1.6 Incrementar la práctica de auditorías al desempeño para verificar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con los objetivos y metas que tengan establecidos, en forma eficiente y eficaz.</p> <p>2.1.7 Implementar el Programa Cero Observaciones para abatir la recurrencia de infracciones normativas que derivan en observaciones de auditoría en aquellos rubros que representan mayor problemática en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.</p> <p>2.1.8 Lograr la atención y solventación oportuna de las acciones-recomendaciones determinadas por la Auditoría Superior de la Federación.</p>						
	2.2 Ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización en la	2.2.1 Alinear los programas de auditoría a las áreas de riesgo de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.						

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS							
			PREVENTIVAS			CORRECTIVAS				
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>		
Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.	Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.	2.2.2 Verificar y transparentar que la obra pública realizada con recursos federales se ejecute en tiempo, costo y calidad previstos, mediante auditorías de control e inspecciones planeadas								
		2.2.3 Integrar el inventario de obra pública de la Administración Pública Federal.								
		2.3.1 Establecer criterios para la auditoría de los programas mediante los cuales la Federación transfiriere recursos públicos federales a las Entidades Federativas.								
		2.3.2 Detectar áreas de oportunidad en el trabajo de fiscalización de los tres órdenes de gobierno y mejorar la coordinación interinstitucional.								
		2.3.3 Impulsar conjuntamente con las Entidades Federativas, conforme a los convenios de coordinación que celebren, la mejora de los procesos de programas federales ejecutados por gobiernos locales.								
		2.3.4 Impulsar la adopción de normas de control interno en Entidades Federativas con el apoyo de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.								
		2.4.1 Implementar las normas generales de control interno en el ámbito de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.								
		2.4.2 Implementar el Modelo de Administración de Riesgos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.								
		2.4.3 Dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos generados en las sesiones de los Comités de Control y Auditoría de las dependencias y								

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS					
			PREVENTIVAS		CORRECTIVAS		ESTRATEGIAS	
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>
		entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.						
		2.4.4 Identificar y lograr la implementación de las mejores prácticas en materia de control interno en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.						
3.-Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública	3.1 Promover una cultura de apego a la legalidad entre los servidores públicos de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.	3.1.1 Establecer e implementar programas de difusión y capacitación permanente para servidores públicos de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, que fortalezcan una cultura de transparencia, integridad, apego a la legalidad y rendición de cuentas						
		3.1.2 Dentro del programa de capacitación y formación de los Órganos de Vigilancia y Control considerar cursos u otros recursos didácticos para desarrollar competencias en materia de cultura de legalidad y rendición de cuentas, con la finalidad de que dichos recursos puedan facilitar esta práctica en la Administración Pública Federal.						
		3.1.3 Establecer mecanismos de capacitación para que quienes ingresen al servicio público en la Administración Pública Federal a través del Servicio Profesional de Carrera, conozcan las disposiciones en materia de responsabilidades administrativas que regulan el actuar de los servidores públicos.						
		3.2 Consolidar una cultura de ética e integridad entre los servidores públicos de la Administración Pública Federal.						
		3.2.1 Emitir lineamientos generales conforme a los cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República establezcan acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público, de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.						
		3.2.2 Evaluar el cumplimiento de los principios y valores establecidos en el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública						

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS					
			PREVENTIVAS			CORRECTIVAS		
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>
		Federal, a través de un sistema de indicadores y de evaluación						
		3.2.3 Actualizar e implementar los códigos de conducta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a partir de los principios y valores establecidos en el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.						
		3.2.4 Construir una cultura de ética pública que sirva para establecer valores y principios que guíen y orienten el actuar de los servidores públicos, con el propósito de dar puntual cumplimiento a la ley y sensibilizar a éstos sobre el papel ejemplar que deben desempeñar ante la sociedad.						
	3.3 Promover entre la ciudadanía la cultura de integridad, apego a la legalidad y de rechazo a la corrupción	3.3.1 Establecer e implementar programas de capacitación para usuarios y beneficiarios de programas federales, que contribuyan a consolidar una relación transparente y apegada a la legalidad entre sociedad y gobierno, a partir de un enfoque de ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones.						
		3.3.2 Promover en coordinación con las autoridades educativas del país, la formulación y ejecución de programas y la realización de acciones que contribuyan a fortalecer la formación de niños y jóvenes en temas de transparencia, ética, integridad y cultura de la legalidad.						
		3.3.3 Desarrollar programas y campañas de sensibilización para promover y consolidar una cultura de legalidad en el país y el rechazo a la corrupción						
		3.3.4 Difundir y promover entre la sociedad, la adopción de mecanismos de autorregulación que contribuyan a hacer más transparente la relación con el gobierno y entre agentes privados.						
		3.3.5 Difundir el uso eficiente del derecho a la información como una medida de contraloría social e inhibición de la corrupción						
		3.3.6 Difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que						



OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS								
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>			
		incurren en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social y denuncia									
	3.4 Identificar e incorporar mejores prácticas en materia de integridad, transparencia y rendición de cuentas.	3.4.1 Identificar e incorporar de manera coordinada con el sector empresarial, prácticas de gobierno corporativo y de responsabilidad social, que contribuyan a incrementar la competitividad de nuestro país.									
		3.4.2 Dar a conocer buenas prácticas, para reconocer los esfuerzos de instituciones públicas, privadas, académicas y sociales en materia de transparencia, combate a la corrupción y promoción de una cultura de legalidad.									
		3.4.3 Identificar, proponer y promover la adopción de prácticas de gobierno corporativo y de responsabilidad social en las empresas del sector paraestatal									
		3.4.4 Impulsar la adopción de prácticas que contribuyan al cumplimiento de las Convenciones Anticorrupción en el sector privado, barras y colegios de profesionistas									
4.- Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.	4.1 Establecer condiciones en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República para la participación ciudadana en el combate a la corrupción.	4.1.1 Establecer Lineamientos para garantizar la participación ciudadana en acciones de prevención y combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.									
		4.1.2 Fortalecer la participación social en la vigilancia de los programas federales a través de la emisión y seguimiento de marcos normativos y operativos.									
	4.1.3 Promover en los órdenes de gobierno estatal y municipal la adopción de esquemas de contraloría social.										
	4.2 Desarrollar capacidades en los sectores social y privado para su participación responsable en el	4.2.1 Establecer un programa de financiamiento a proyectos de organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación superior para la prevención y el combate a la corrupción en la Administración Pública									

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS					
			PREVENTIVAS			CORRECTIVAS		
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>
	combate a la corrupción.	Federal						
		4.2.2 Desarrollar mecanismos de participación ciudadana que contribuyan a la evaluación, vigilancia y seguimiento de la gestión pública, en particular en las políticas de mayor impacto para la ciudadanía en materia de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción.						
	4.3 Establecer instancias, normas, procedimientos y mecanismos homogéneos para la atención ciudadana en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República que respondan efectivamente a los planteamientos de la ciudadanía y le den mayor certeza frente al actuar de los servidores públicos.	4.3.1 Unificar, regular y dar seguimiento a las instancias y procedimientos para la atención y respuesta de quejas, denuncias y peticiones ciudadanas en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.						
		4.3.2 Generar protocolos y estándares de atención a la ciudadanía homogéneos y de calidad en la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.						
5.- Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.	5.1 Desarrollar estrategias coordinadas de inteligencia e investigación para el combate a la corrupción	5.1.1 Verificar el cumplimiento de las estrategias y acciones de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción que establecen los programas sectoriales de las dependencias de la Administración Pública Federal, mediante la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal						
		5.1.2 Establecer un esquema de coordinación interinstitucional para investigaciones por actos de corrupción como parte de la estrategia nacional contra la corrupción y el lavado de dinero						
		5.1.3 Fortalecer la aplicación de procedimientos de control de la confianza para la contratación de personal del sector seguridad nacional de la Administración Pública Federal						
		5.1.4 Constituir un mecanismo de colaboración para aplicar procedimientos de control de la confianza dentro de las áreas de adquisiciones del sector						

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS					
			PREVENTIVAS			CORRECTIVAS		
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>
		seguridad nacional de la Administración Pública Federal.						
		5.1.5 Consolidar la operación del Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional para agilizar la adquisición de bienes, arrendamientos y servicios en materia de Seguridad Nacional, garantizando la transparencia de los procesos de contratación.						
		5.1.6 Fortalecer la verificación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, mediante un esquema de revisión preventiva de oficio.						
		5.2 Coordinación de acciones entre los ámbitos administrativo y penal para sancionar actos de corrupción.						
		5.2.1 Reducir el lapso de integración de los expedientes de donde se desprenda una presunta responsabilidad penal para la presentación, en su caso, de la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.						
		5.2.2 Coadyuvar con el Ministerio Público de la Federación a efecto de propiciar el ejercicio de la acción penal en los casos denunciados por la Secretaría de la Función Pública, a fin de que se sancionen los actos de corrupción.						
		5.3 Coordinar acciones de blindaje electoral.						
		5.3.1 Coordinar acciones para prevenir la consecución de faltas administrativas o delitos en procesos electorales por parte de servidores públicos de los tres órdenes de gobierno.						
		5.3.2 Suscribir acuerdos de colaboración en materia de blindaje electoral con entidades federativas que celebren procesos electorales con el propósito de prevenir y sancionar conductas irregulares.						
		5.3.3 Promover la vigilancia ciudadana de los programas sociales con el fin de evitar su uso electoral						
		5.4 Vigilar el cumplimiento de las Convenciones Anticorrupción en la						
		5.4.1 Establecer mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias y autoridades de la Administración Pública Federal, involucradas en el cumplimiento de los compromisos derivados de las Convenciones						

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS					
			PREVENTIVAS	CORRECTIVAS			ESTRATEGIAS	
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>
	Administración Pública Federal	Anticorrupción.						
		5.4.2 Promover el cumplimiento y la armonización de la legislación a nivel nacional con los instrumentos internacionales en materia de combate a la corrupción.						
		5.4.3 Diseñar e implementar programas de capacitación para los servidores públicos responsables de la aplicación de los programas, sistemas, normas, medidas y mecanismos derivados de las Convenciones Anticorrupción						
		5.4.4 Diseñar procedimientos e indicadores para analizar los resultados de los programas, sistemas, normas, medidas y mecanismos derivados de las Convenciones Anticorrupción y para verificar el seguimiento de las recomendaciones derivadas.						
		5.4.5 Promover, facilitar y apoyar la cooperación jurídica recíproca y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.						
		5.4.6 Promover la colaboración con los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como con las entidades federativas con el propósito de dar cumplimiento a las Convenciones Anticorrupción.						
6.- Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de	6.1 Consolidar los mecanismos que permitan ofrecer una respuesta oportuna y eficaz a la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas	6.1.1 Definir los perfiles de policías, ministerios públicos, peritos y servidores públicos relacionados con funciones administrativas en materia de aduanas, migración, así como en materia de supervisión y vigilancia de las instituciones que integran el sistema financiero						
		6.1.2 Definir el perfil de los servidores públicos que integran los órganos de control y vigilancia en las dependencias e instituciones relacionadas con la seguridad pública y la procuración de justicia, así como los programas específicos de capacitación acordes con la naturaleza de sus actividades.						
		6.1.3 Sistematizar, interconectar y actualizar las bases de datos, sobre los						



OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS							
			PREVENTIVAS			CORRECTIVAS				
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>		
	confianza de la sociedad.	empresarial a fin de coordinar las acciones correspondientes en la presentación de denuncias por irregularidades o actos ilícitos de los servidores públicos.								
		6.3.3 Consolidar centros de orientación integral directa a la ciudadanía								
		6.3.4 Fortalecer la participación ciudadana en los sistemas de supervisión y control, a partir de esquemas modernos y novedosos que permitan sujetar las actividades institucionales al escrutinio social, y establecer programas de trabajo y métodos para la medición de resultados								
		6.3.5 Corregir procesos y sistemas de operación con base en las aportaciones procedentes de la ciudadanía.								
		6.3.6 Establecer sistemas eficientes de atención y seguimiento de quejas, así como metodologías para identificar las vulnerabilidades y puntos de riesgo potencial para actos de corrupción en los procesos institucionales								
		6.3.7 Establecer foros permanentes de opinión y consulta ciudadana en materia de seguridad pública y procuración de justicia.								
		6.4.1 Definir e implementar políticas de manejo y confidencialidad de la información relacionada con las denuncias en contra de servidores públicos por posibles actos de corrupción								
		Definir y aplicar recursos y mecanismos expeditos para la reparación del daño								
		6.4.2 Desarrollar estrategias y programas para atender a testigos colaboradores de actos de corrupción, así como para fomentar el ofrecimiento y pago de recompensas.								
		6.4.3 Fortalecer la normatividad jurídica para garantizar la seguridad de los denunciantes, informantes y testigos en general.								

OBJETIVO	LÍNEA ESTRATÉGICA	LÍNEAS DE ACCIÓN	ESTRATEGIAS					
			PREVENTIVAS			CORRECTIVAS		
			E <sup>1</sup>	D <sup>2</sup>	S <sup>3</sup>	R <sup>4</sup>	P <sup>5</sup>	P <sup>6</sup>
	6.5 Homologar los criterios para evitar la discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de normas.	6.5.1 Identificar los espacios de discrecionalidad, así como las vulnerabilidades y riesgos potenciales que faciliten o favorezcan la realización de actos de corrupción en los procesos institucionales						
		6.5.2 Actualizar la normatividad organizacional y funcional de las dependencias e instituciones que participan en las funciones de seguridad pública y procuración de justicia.						
		6.5.3 Generar manuales y procedimientos de actuación que acoten los márgenes de discrecionalidad de los servidores públicos.						
		6.5.4 Diseñar y acordar protocolos de actuación conjunta entre las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, que señalen con claridad y precisión las acciones que les correspondan en la función de investigación de delitos.						
		6.5.5 Establecer sistemas informáticos para la digitalización de expedientes y comunicaciones, mediante la incorporación de la firma electrónica avanzada en el procedimiento penal						
		6.5.6 Difundir entre la sociedad casos de servidores públicos sujetos a proceso penal por actos de corrupción, y las sentencias que en ellos se impongan, así como mantener actualizados los datos estadísticos, en coordinación con las instancias competentes del Poder Judicial de la Federación						