



UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO

División de Ciencias Sociales y Humanidades

**“ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS ESTRATEGIAS DE
COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO 2000-2020.”**

**T R A B A J O T E R M I N A L
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN POLÍTICA Y GESTIÓN SOCIAL**

P R E S E N T A:

LUIS ALBERTO GARCÍA AVELINO

Asesor:

DR. ALFONSO LEÓN PÉREZ.

México, Ciudad de México

Junio, 2021



ÍNDICE.

	Página
Introducción.....	1
I.-Marco teórico.	4
i. La corrupción.	
A) Primeras nociones de la corrupción.	
B) Postura interdisciplinaria del campo de las ciencias sociales.	
C) Definiciones holísticas en el ámbito internacional.	
D) Consensos respecto de las causas, consecuencias y tipos de corrupción.	
ii. Las políticas públicas.	
iii. Análisis de políticas públicas.	
A) Análisis comparado de políticas.	
II.-Las Políticas Anti-Corrupción en México a través del tiempo: Las propuestas de los sexenios 2000-2018.....	21
i. Desarrollo histórico del fenómeno de la corrupción en México.	
ii. Propuestas de combate a la corrupción; de Programas Sectoriales a la Política Nacional Anticorrupción. Diagnósticos y objetivos.	
a) Propuesta 2000- 2006.	
b) Propuesta 2007-2012.	
c) Propuesta 2013-2018.	



III.- Análisis de las políticas anticorrupción y ejercicio de método comparado de la implementación de políticas anticorrupción.....42

- i. Revisión de las estrategias anticorrupción de administraciones 2000-2018 y comparación con la Política Nacional Anticorrupción (diagnostico, objetivos)
- ii. Recuperación de los hallazgos derivados del análisis llevado a cabo.

IV.- Reflexiones finales y conclusiones.....71

Bibliografía.....76

Glosario.....79



INTRODUCCION.

La corrupción en México es uno de los problemas prevalecientes en el vínculo Estado-Sociedad y tiene repercusiones económicas, políticas sociales y culturales en la sociedad, la definición de estrategias sistemáticas puntuales representa una obligación para el aparato gubernamental; traducir las acciones y trabajo en políticas públicas que permitan una efectiva atención al problema, que permita en primera instancia reducir los costos que genera a la sociedad y al Estado mismo. Políticas que permitan reformar este tipo de “instituciones informales”, cambiar y reformar “las reglas del juego” y dar una atención integral al problema de la corrupción.

El presente trabajo tiene como eje principal el análisis de la acción gubernamental para la atención de la corrupción a nivel nacional, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas y mediante la revisión histórica de las políticas anticorrupción que han sido definidas por las administraciones federales desde el año 2000 a la fecha. Partiendo del supuesto de que las acciones definidas en los últimos veinte años no han sido suficientes para alcanzar dos objetivos básicos de las políticas anticorrupción: prevenir y sancionar la corrupción en México. Andrés Manuel López Obrador, actual titular del Ejecutivo tomo como uno de sus ejes de campaña y prioridades de gobierno el combate a la corrupción, incluso ha llegado a identificar su estudio y tratamiento como una asignatura pendiente por parte del Estado mexicano, a finales de enero de 2020 se aprobó y estableció la propuesta de la actual administración federa conocida como “Política Nacional Anticorrupción”, que delimita algunos rasgos que caracterizan el problema de la corrupción en el país y establece las estrategias para su combate, acciones específicas programadas que buscan prevenirla, detectarla y sancionarla eficazmente. El análisis se llevará a cabo bajo un enfoque metodológico mixto, ya que se incluye el enfoque cuantitativo y cualitativo; la parte cuantitativa es llevada a cabo mediante la consulta de registros históricos de los datos específicos además de la revisión y reconstrucción bibliográfica, estadística y documental de términos, definiciones y conceptos que abonaran en el análisis de la construcción del término de corrupción, los problemas



que se enfrentan a la hora de buscar la atención de este problema desde el sector gubernamental y las acciones definidas por parte del sector gubernamental traducidas en políticas públicas, para poder identificar productos, servicios y arreglos institucionales generados a lo largo del periodo delimitado, se enlistan además los resultados en estos tres ámbitos.

El interés en la realización de este trabajo surge de la coyuntura generada por el cambio de administración federal; uno de los ejes de campaña y prioridades de gobierno del actual Ejecutivo fue respecto del combate a la corrupción; casos donde se presume un alto nivel de incidencia de actos de corrupción que incluyen a instituciones del Estado mexicano y a funcionarios del gobierno como Odebrecht, La estafa Maestra o el Caso Lozoya por mencionar únicamente algunos que han tomado mayor relevancia frente a estas prioridades de gobierno y que logran captar la atención de la sociedad y generan el debate público respecto del problema de la corrupción y que se está haciendo desde el ámbito Estatal para combatirlo principalmente en el ámbito institucional y que casos como los anteriormente mencionados no sigan repitiéndose, ya que a su vez con estos ejemplos la memoria colectiva de la sociedad no evitar enunciar todos aquellos casos similares que se han suscitado por lo menos a lo largo de las últimas dos décadas, volviendo a traer a la esfera pública el debate respecto de ¿Qué han hecho los gobiernos para buscar solucionar la corrupción dentro del gobierno mismo? Realizar una revisión histórica de las políticas Anticorrupción pone en evidencia los retos que afronta el aparato institucional, los aciertos y errores con los que administraciones pasadas se toparon y en general una perspectiva lo más objetiva posible de la atención gubernamental al problema.

Este trabajo pretende puntualizar y enlistar los avances generados en materia de combate a la corrupción a nivel institucional; si bien es cierto que se cuenta con una amplia producción de trabajos entorno a la corrupción, hace falta una revisión de las estrategias definidas traducidas en las políticas públicas de las diferentes administraciones federales y la comparación de estas; analizar si las medidas establecidas siguen rutas distintas a las implementadas anteriormente, generar



propuestas para poder complementar las contemporáneas y lograr evidenciar si estas se adaptan de manera real e integral a la realidad que como sociedad enfrentamos.



I.- MARCO TEÓRICO.

i.- La corrupción.

Existen fenómenos que por su complejidad exigen una construcción a través de varios enfoques ya que retomar definiciones enmarcadas en diccionarios resultan en un análisis demasiado limitante; caer en simplismos que no abonarían en la construcción del conocimiento, es pertinente reconocer su importancia; definen de manera sencilla y abstracta la idea base o punto de partida para lograr conocer de manera integral un fenómeno y la mayor cantidad posible de caras respecto del mismo, por lo tanto en el presente capítulo buscaremos desarrollar de forma integral algunos de los conceptos que abonaran en el desarrollo del trabajo.

A) Primeras nociones acerca de la corrupción.

Las primeras consideraciones respecto de la corrupción se pueden retomar de algunas de las grandes sociedades antiguas, prácticas de carácter cuestionable son un problema inherente al ser humano y a la vida que este desarrolla en sociedad, como señala Brioschi (2004) “la corrupción ha estado ligada al hombre desde el surgimiento de las primeras sociedades.”¹ En coincidencia con Franco (1962). “No resulta extraño que en el propio Código de Hammurabi ya se incluyeran conductas corruptas por parte de los ciudadanos investidos del cargo de jueces”², o como Fernández (2013) y Zingarelli (2016) señalan “en el caso de Egipto donde se produjeron prácticas corruptas y existan vestigios y normas donde se alude a la corrupción”³ o el caso de los pensadores de la antigua Grecia como Platón o Aristóteles, según Brioschi (2010) la consideraban como:

¹ Brioschi, C. A. 2004. Breve storia della corruzione. Dall'età antica ai giorni nostri. Roma: TEA.

² Franco, G. 1962. Las leyes de Hammurabi: versión española, introducción y anotaciones. Revista de Ciencias Sociales, 6(3), 331-356.

³ Alusión –entre otros- al Decreto de Horemheb, o las medidas impuestas por Ramsés III (Fernández Aguado, 2013, pp. 103-105; Zingarelli, 2016, pp. 53-57).



“la degeneración de las formas de gobierno que, a su vez eran consecuencia de la pérdida de la virtud del gobernante que protegido por el poder sobrepone el interés propio a el bienestar común”⁴.

O la existencia en la Antigua Roma de sistemas clientelistas y tráfico de influencias tal y como lo señala Veyne (2004). “En Roma reinaba la extorsión y la coima desde los más simples funcionarios hasta el emperador.”⁵ Hablamos pues, de un fenómeno que ha atravesado ubicaciones espaciales y temporales como lo menciona Zavala (2013):

“En los siglos de la edad media la moral cristiana se extendió por Europa a partir de que el Emperador Constantino se volvió cristiano, se hicieron notorias las prácticas corruptas, ya que estas se consideraban en el “mandato de Dios, como uno de sus mandamientos (no robarás)”⁶.

Posteriormente al periodo de la ilustración se deben mencionar y rescatar algunos de los primeros esfuerzos en la lucha anticorrupción por parte de distintos filósofos como Maquiavelo que propuso “...una especie de tribunal para el juzgar causas por corrupción⁷” o el cuestionamiento de “la fortaleza y carácter del control de un funcionario (el monarca)” según las tesis hobessianas⁸, etc.

Se puede identificar que la corrupción ha existido desde los tiempos más antiguos en prácticamente todas las culturas, podemos decir que se trata de un fenómeno propio de la existencia del hombre en sociedad, manifestándose como un fenómeno social que evoluciona, como lo hemos visto en padecimientos y degenera en problemas sociales. Tomando en cuenta que las sociedades se configuran de forma diferente en todos los casos, dependiendo de muchos factores, las expresiones de

⁴Carlo Alberto Brioschi. 2010. Breve historia de la corrupción: de la antigüedad a nuestros días. España. Taurus.

⁵Paul Veyne. 2009 el imperio Grecorromano. Francia. AKAL

⁶ Zavala Treviño, J. R. 2013. Apuntes sobre la historia de la corrupción. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.

⁷ Maquiavelo, N. 2004. Discursos sobre la primera década de Tito Livio. Buenos Aires: Losada.

⁸ Hobbes, T. 2004. Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. Buenos Aires: Losada.



los actos que se desarrollan en torno a la corrupción terminan siendo tan variadas como las sociedades mismas.

La real academia de la lengua española en el diccionario de la lengua española enlista algunas definiciones de la palabra *corrupción* de entre las cuales se recupera la siguiente:

“En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.”⁹

En cuanto a la etimología de la palabra, *corrupción* viene del latín *corruptio*. “Acción y efecto de destruir o alterar globalmente por putrefacción, acción de dañar, sobornar o pervertir a alguien.”¹⁰

Estas definiciones abstractas ofrecen en buena medida elementos fundamentales que, sumadas a las concepciones de las sociedades antiguas, nos ofrecen una categoría inicial, una primera idea de lo que podemos construir como el fenómeno de la corrupción:

El actuar sin virtud de un miembro de una administración pública; los casos de sociedades como la griega o romana y las definiciones nos remiten casi por consenso al sector público, parten del actuar de los funcionarios en ausencia de virtud se desarrollan en torno a su capacidad de prestar algún bien o servicio y que tiene capacidad y obligación de otorgar al sector civil o ciudadano y que desvía o antepone a esta función sus propios intereses obteniendo alguna ventaja de su posición frente a quienes presta su servicio. Un primer consenso por lo tanto respecto de la corrupción es que se identifica su origen como un fenómeno insertado y desarrollado de manera primigenia en el gobierno ya que tras el surgimiento de las sociedades resultan ser los aparatos administrativos los primeros entes capaces de acumular y ejercer un poder sobre el sector ciudadano o civil.

⁹ Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario, Actualización 2020. Real Academia Española. España.

¹⁰ Avendaño O. Karina. 2015. “La corrupción, origen y desarrollo”. España.



Pero esta primera idea (un primer consenso) no considera algunos de los aspectos que a continuación buscaremos desarrollar para construir una mejor comprensión del fenómeno de la corrupción.

B) Postura interdisciplinar del campo de las ciencias sociales.

Desde la postura económica Soto (2003) señala que:

“...la corrupción inicia donde muchos burócratas han comercializado sus poderes administrativos, no es diferente a la existente en Europa, donde algunos funcionarios públicos obtienen grandes comisiones en proyectos de obras públicas y contratos de defensa.”¹¹

Además, dependiendo de los casos específicos de países donde se estudia el fenómeno se reconoce que este no es propio de alguna región en el globo terráqueo y que una infinidad de factores son los que definen los hechos en los que se terminan manifestando los efectos de la corrupción, además que, desde la perspectiva de esta disciplina, el mismo Soto (2003) reconoce que:

“...el fenómeno tiene un costo social en la medida en que los funcionarios públicos adopten decisiones guiándose por motivos ajenos al interés público y no tomen en cuenta las posibles consecuencias adversas de esas decisiones para la comunidad.”¹²

Conforme avanzamos en enlistar las aportaciones de diversas disciplinas que podemos retomar para poder llegar a construir un concepto lo más completo posible respecto del fenómeno de la corrupción no encontramos con que justamente algunas suman e incorporan aspectos que no ha sido considerados previamente tal es el caso de Olivera (1999) que nos ofrece una definición desde el campo de la sociología y nos indica que la corrupción es:

¹¹ Soto Raymundo. 2003. Estudios públicos. La corrupción desde una perspectiva económica. FLACSO Andes. Chile

¹² Soto Raymundo. 2003. Estudios públicos. La corrupción desde una perspectiva económica. FLACSO Andes. Chile



“Acción social ilícita o ilegítima encubierta y deliberada con arreglo a intereses particulares, realizada vía cualquier cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados, afectando deberes de función, intereses colectivos y/o la moral social”¹³

Este hecho nos hace caer en cuenta de dos aspectos fundamentales de la construcción de la corrupción; el estudio de un fenómeno basado en la acción social, la interacción de individuos en sociedad y al mismo tiempo enlista con un carácter formal varios de los elementos que participan de esa interacción, desde los individuos hasta la síntesis de las posturas estructural-funcional e institucional entre otros.

Otro de los factores que debemos sumar al presente análisis en la consideración de la normatividad, el fenómeno que se estudia no pertenece únicamente al campo económico por los costos que genera o al campo social porque tiene su origen en la sociedad misma; se desarrolla además al margen de las consideraciones de los distintos marcos jurídicos que definen a la corrupción en función de la ilegalidad en que se incurre cuando se presenta; desde la especialidad del derecho Penal, cuando la corrupción ya es considerada como un delito, se define como:

“La conducta penalmente incriminada por la cual se solicitan, se aceptan o se reciben ofertas, promesas, dádivas o presentes, a fin de realizar o abstenerse de un acto, o de obtener favores o ventajas particulares. La corrupción se llama así cuando el individuo se deja comprar por medio de ofertas, promesas, o dádivas; y es activa cuando el individuo remunera con ofertas, promesas o presentes. Se estimaba tal el acto de quienes, estando revestidos de autoridad, sucumbían a la seducción, como los realizados por aquellos que trataban de corromperlos. En realidad, la corrupción venía a confundirse con el soborno o el cohecho. Pero en el presente, corrupción equivale a destruir los sentimientos morales de los seres humanos.”¹⁴

¹³ Olivera Prado Mario. 1999. Hacia una sociología de la corrupción. Alma Mater No. 17. Lima, Perú.

¹⁴ Enciclopedia Jurídica. 2020. Corpus Iuris. UNAM.



Vale la pena aclarar que los primeros debates modernos entorno al fenómeno de la corrupción tuvieron su origen en el orden jurídico del fenómeno y si bien en el campo de las ciencias sociales no se puede hablar de un consenso general respecto de la definición de corrupción, el campo del derecho sentó las bases para la búsqueda de esta con un carácter más amplio a través de sus diversas disciplinas hermanas.

Finalmente consideramos los aportes de la ciencia política para el análisis del fenómeno y está a través de autores como Estévez (2005) nos dice que desde la perspectiva disciplinar la corrupción puede ser considerada como:

“...el desvío de las formas de gobierno “puras” de su objetivo del bien común... Ya en la modernidad, y con la distinción entre lo público y lo privado, el pensamiento político en torno a la corrupción se centró en aquellas acciones individuales que utilizaban en provecho propio los bienes públicos. Pero, así y todo, la reflexión política sobre la corrupción cubre un amplio espectro de temas que pueden ir desde los sistemas políticos y la estructura institucional, el poder, la centralización y la descentralización, la consolidación democrática, hasta el tamaño del Estado y la legitimidad de los gobiernos.”¹⁵

De la cual podemos retomar el hecho de la multiplicidad de factores y la complejidad que representa el fenómeno analizado. Una vez revisadas las posturas de las distintas disciplinas podemos avanzar en la unificación de los consensos respecto de la corrupción; el segundo consenso se basa en sumar un carácter de “mercantilizar” la capacidad y ejercicio del poder a cambio de una utilidad mayor para un servidos público y “formalizar” a la corrupción como actos ilícitos o legítimos e incluso como conductas que se pueden llegar a caracterizar como delitos merecedores de una pena dentro de un Estado de Derecho, finalmente se debe reconocer que existe un complejo proceso de establecimiento de reglas del juego respecto del desarrollo de la corrupción, que históricamente se van desarrollando y complejizando de la mano de actores y este hecho bajo la luz de la ciencia política

¹⁵ Estévez Alejandro M. 2005. “Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social.” Revista Venezolana de Gerencia v.10 n.29 Maracaibo.



podría explicarse como un proceso de institucionalización de una “institución informal”.

C) Definiciones holísticas en el ámbito internacional.

Transparencia Internacional TI (ONG) define a la corrupción como:

“El uso indebido del poder otorgado para beneficio privado, entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquece indebidamente e ilegalmente mediante el mal uso del poder que se le ha confiado, distingue entre la corrupción de pequeña escala y a gran escala, la primera es practicada por funcionarios públicos pesimamente recompensados y que dependen de salarios muy magros, reflejo de la segunda escala mucho más dañina por el nivel en que se desarrolla, la segunda involucra a funcionarios públicos de alto nivel, implica grandes sobornos y efectos de mayor escala.”¹⁶

El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) define al fenómeno de la siguiente manera:

“El mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficios privados mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, extracción de dinero para agilizar trámites o la malversación de fondos, considerado un problema de los empleados públicos que también prevalece en el sector privado”¹⁷

En cuanto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), indica que la corrupción es conformada por:

“Actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios o bien lo hacen a pedido de otros a fin de obtener beneficios para sí mismos o para terceros. Entre las actividades corruptas se encuentran el pedido o la

¹⁶ What is a corruption, corruptionary en <https://www.transparency.org/en/corruptionary> Fecha de consulta: 10/02/2021

¹⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, <https://www.undp.org/content/undp/es/home/democratic-governance-and-peacebuilding/fighting-corruption.html> Fecha de consulta: 14/02/2021



oferta o el recibo de sobornos, consideraciones o comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes y el tráfico de influencias.”¹⁸

Finalmente, desde la perspectiva del Banco Mundial el problema consiste en:

“El abuso de un puesto público para ganancia privada. La corrupción como captura del Estado y administrativa; la primera se refiere a las acciones de individuos tanto en el sector público como privado para influir sobre la formación de leyes, reglamentos, decretos y otras políticas gubernamentales para beneficio propio y la segunda se refiere a la imposición intencional de distorsiones en la implementación de leyes y reglamentaciones existentes a fin de dar ventaja a protagonistas estables o no estables.”¹⁹

D) Consensos respecto de las causas, consecuencias y tipos de corrupción.

Los avances más “formales” respecto de los consensos alrededor de la corrupción basados en las causas y consecuencias en caracterizar o “tipificar” el fenómeno, así como identificar los elementos que componen a este.

Podemos identificar y puntualizar tres elementos fundamentales que envuelve la corrupción:

¹⁸ “Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción. Transparencia e integridad para América Latina y el Caribe”, Engel. E., Ferreira D., Kaufman D. y otros. BID. <https://cloud.mail.iadb.org/corruption> Fecha de consulta: 17/02 72021

¹⁹ Datos básicos: La lucha contra la corrupción, Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet> Fecha de consulta: 18/02/2021



Figura 1.
“Elementos
fundamentales
que envuelve la
corrupción”

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC “Tipologías de la corrupción” 2016 Disponible en: unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf

Según la UNODC dependiendo de diversos aspectos de entre los que retomamos los siguientes la corrupción puede tipificarse como:

- “Según la **naturaleza del actor**, la corrupción puede ser pública o privada. Si el poder o la confianza provienen del sector público, la corrupción es pública, así alguna de las partes involucradas pertenezca al sector privado; en cambio, cuando la corrupción se da exclusivamente en el sector privado es privada.
- Según **la cantidad de actores involucrados** y cuando el desvío se da por un ofrecimiento o exigencia del beneficio, la corrupción puede ser pluripersonal (al menos de dos) o de una sola persona, unipersonal.
- Según **la valoración** que se hace del comportamiento, la corrupción puede ser blanca, negra o gris.

-Blanca, cuando a pesar de tener los elementos de la corrupción antes indicados, la mayoría de la gente no lo considera como un acto corrupto.

-Negra, cuando todos lo consideran indiscutiblemente un hecho corrupto.

-Gris, cuando algunos consideran que el hecho es corrupto y otros consideran que no lo es, y en esta medida hay diferentes clases de grises.

- Según el **ámbito** en el cual se desarrolla, la corrupción puede ser legislativa, administrativa, judicial, electoral y política.



-Legislativa está directamente relacionada con los sistemas políticos a través de la adopción (o el rechazo) e implementación de las leyes.

-Administrativa por su parte, se refiere a las prácticas y motivaciones de los funcionarios (los mandatarios) que traicionan a su tutela política (los mandantes).

-Judicial, consiste en el abuso del poder del funcionario judicial, en violación al principio de imparcialidad, que se refleja directamente en el proceso judicial.

-Electoral es entendida como el conjunto de prácticas indebidas para obtener el poder político.

-Política, se configura cuando concurren dos factores; i) que se produzca debido al ejercicio de la actividad política; y ii) en función del ámbito de competencia asignado a los más altos niveles del Estado.

- Según **su alcance**, puede ser gran corrupción o pequeña corrupción.

-La gran corrupción implica la distorsión de las funciones centrales de gobierno.

-La pequeña corrupción puede implicar el intercambio de pequeñas sumas de dinero, la concesión de pequeños favores por parte de aquellos que buscan un trato especial o el empleo de parientes o amigos en posiciones menores.

- Según su **frecuencia**, la corrupción puede ser ocasional, sistemática y endémica.

-Ocasional, cuando es la excepción y no la regla.

-Sistemática cuando es una práctica común en la que se conforman redes y que es incluso socialmente aceptada.

-Endémica cuando ha permeado la mayoría de las instituciones y procesos del Estado, siendo éste captado por individuos o grupos.

- Según el **papel del actor**, la corrupción puede ser activa o pasiva.

-Activa significa una actuación intencionada y voluntaria de parte del agente corrupto.



-Pasiva, por su parte, implica que el agente corrupto no realiza una acción o la realiza de manera estrictamente formal, ofreciendo la oportunidad para la comisión de actos corruptos por parte de otros actores activos.”²⁰

El debate académico respecto de las causas de la corrupción es extenso, algunos autores difieren, pero en términos generales son asociados a factores culturales, económicos o institucionales que se presentan en combinación al mismo tiempo con mayor o menor impacto en el caso específico que se estudie, lo que provoca que se vuelvan difícil diferenciar las consecuencias de las causas.

Tabla 1. “Causas de la corrupción.”

Causas	
<ul style="list-style-type: none">• Ausencia de normas, reglamentos, políticas y leyes• Debilidad de los sistemas de aplicación• Debilidad de los sistemas de control y supervisión• Falta de responsabilidad ante el público• Falta de transparencia• Falta de mecanismos de equilibrio entre los poderes del Estado²¹	<ul style="list-style-type: none">• Falta de integridad• Monopolio del poder• Alto grado de discrecionalidad• Salarios bajos• Ganancias altas en comparación con los riesgos• Una baja tasa de detección.²²

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC “Tipologías de la corrupción” 2016. Disponible en unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf

En cuanto a las implicaciones o consecuencias de la corrupción la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC puntualiza las siguientes:

Tabla 2. “Consecuencias de la corrupción.”

Consecuencias	
Crecimiento económico	“Desalienta la inversión nacional y extranjera. Reduce los beneficios de la competencia económica.”

²⁰ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC “Tipologías de la corrupción” 2016.

²¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC “Tipologías de la corrupción” 2016. Disponible en unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf

²² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC “Tipologías de la corrupción” 2016. Disponible en unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf

	Favorece el ingreso de capitales provenientes de actividades ilícitas a la economía. Distorsiona las políticas económicas. Encarece las compras estatales.” ²³
Pobreza/ Desigualdad	“Desalienta la inversión nacional y extranjera. Reduce los beneficios de la competencia económica. Favorece el ingreso de capitales provenientes de actividades ilícitas a la economía. Distorsiona las políticas económicas. Encarece las compras estatales.” ²⁴
Gobernanza	“Socava el estado de derecho y debilita la igualdad de acceso a la justicia. Debilita y distorsiona el efecto de las políticas gubernamentales. Quebranta la legitimidad del Gobierno. Desestimula la participación ciudadana. Propicia escenarios de politización de las instituciones y de captura del Estado por parte de intereses particulares.” ²⁵
Efectos sociales	“Socava el Goce Efectivo de los Derechos Humanos. Afecta a las mujeres de manera desproporcionada. Empeora la gobernanza ambiental y reduce el rigor y la eficacia de las normas ambientales. Debilita los valores fundamentales en la sociedad y propicia escenarios de conflicto y guerra.” ²⁶

Finalmente, otro aspecto en el cual diversos autores convergen es el hecho de la corrupción no está únicamente ligada al ámbito gubernamental; de esta participan además el sector empresarial y civil de un Estado, aunque por la relevancia e impacto que pueden llegar a generar las conductas corruptas en el aparato gubernamental, es esta última la que con mayor ahínco se busca combatir mediante la acción del gobierno, es decir, mediante el diseño e implementación de políticas anticorrupción.

ii.- Las políticas públicas.

Las necesidades específicas de una sociedad son cambiantes; dependen de una infinidad de factores que dan forma y estructuran aquellas que requieren la atención

²³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC “Tipologías de la corrupción” 2016. Disponible en unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf

²⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC “Tipologías de la corrupción” 2016. Disponible en unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf

²⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC “Tipologías de la corrupción” 2016. Disponible en unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf

²⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC “Tipologías de la corrupción” 2016. Disponible en unodc.org/documents/colombia/2016/Agosto/Tipologias_de_corrupcion.pdf

gubernamental para ser satisfechas, los aspectos sociales, culturales, políticos, económicos, psicológicos e institucionales deben ser considerados para llevar a cabo la búsqueda de las estrategias que busquen atender dichas necesidades. En otras palabras, la búsqueda del bien común a través de la intervención estatal, como lo señala Graglia (2012):

“Las políticas públicas son los proyectos/actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad.”²⁷

Por otro lado, Aguilar Villanueva señala que una política pública es:

“...en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce”²⁸

Algunas otras posturas profundizan en cuanto a la definición de políticas públicas y su nivel de atención por parte del gobierno; Kraft y Furlong plantean a la política pública como un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos:

“Las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión”.²⁹

O como Rosas (2015) que identifica a la política pública como:

“...aquella lógica racional, cristalizada en una manifestación político-administrativo y social resultado de un intento de definir y estructurar una

²⁷ Graglia, J. Emilio. 2012. “En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas.” Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina.

²⁸ Aguilar Villanueva, Luis. 1994. “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, “Problemas públicos y agenda de gobierno”. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa

²⁹ Kraft, Michael; Furlong, Scott (2006): Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives, 2nd ed., CQ Press, Washington, DC.



base para actuar o no actuar por parte del gobierno con otros actores, (empresarios, sociedad civil, asociaciones privadas, mujeres, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas, migrantes, etc.), que se encuentran interrelacionados en un momento y lugar específico.”³⁰

Como vimos en el apartado anterior el fenómeno de la corrupción tiene un impacto en los Estados ya que, aunque se atribuye en gran medida a un problema hallado principalmente en los aparatos gubernamentales, no es el único ámbito donde encontramos actos de corrupción, como lo hemos visto encontramos expresiones de estos en el sector privado y también en la sociedad civil, por lo que fenómeno mismo toma las dimensiones de un problema público que requiere de atención gubernamental liderando las estrategias conjuntas con los sectores civil y empresarial para atenderlo.

Las políticas públicas tienen un ciclo que según Laswell (1971) es considerado como:

“...una herramienta utilizada para el análisis de la evolución de un elemento de política. También puede referirse como un "enfoque etapista", "etapas heurísticas" o "etapas de enfoque". Por lo tanto, es una regla de oro en lugar de la realidad actual de cómo se crea la política, pero ha tenido una gran influencia en cómo los científicos políticos miraron la política en general.”³¹

A pesar de que no existe un convenio respecto del ciclo de políticas públicas las posturas de los autores coinciden en la mayoría de los casos con la propuesta de Laswell (1971) respecto de algunas de las etapas que puntualiza de la siguiente manera:

- “Formulación de **Agenda** (Identificación del problema). - Se reconoce cierto **tema** y mediante procesos políticos se constituye en un **problema público** que requiere la atención del gobierno.

³⁰ Rosas Zárate, Denhi. 2014. “Introducción al análisis de políticas públicas”. México.

³¹ Lasswell, H. D. 1971. “A pre-view of policy sciences.” New York: American Elsevier Publishing Company.



- Formulación de políticas. - Implica explorar varias opciones o cursos de acción disponibles para hacer frente al problema. (Valoración, diálogo, formulación y consolidación)
- Toma de decisiones - El gobierno decide sobre un último curso de la acción, ya sea para perpetuar la política de statu quo o modificarla. (La decisión podría ser "positivo", "negativo", o "sin acción")
- Implementación - La última decisión hecha anteriormente se pone en práctica. Pasar de lo ideado a la acción, principalmente ejecutado por burócratas a nivel de calle.
- Evaluación - Evalúa la eficacia de una política pública en cuanto a sus intenciones percibidas y resultados. Los actores políticos intentan determinar si el curso de acción es un éxito o fracaso mediante el examen de su impacto y los resultados.”³²

Como se menciona antes, partiendo de los enfoques de los autores se pueden definir procesos más complejos como lo es El modelo de Althaus, Bridgman & Davis³³

1. “Identificación de problemas
2. Análisis de políticas
3. Consulta (que impregna todo el proceso)
4. Desarrollo de instrumentos de política
5. Coordinación y creación de coaliciones
6. Diseño de programa: la toma de decisión
7. Implementación de políticas
8. Evaluación de políticas”³⁴

³² Lasswell, H. D. 1971. “A pre-view of policy sciences.” New York: American Elsevier Publishing Company.

³³Bridgman P. Althaus C. “The Australian Policy Handbook”. Crows Nest, NSW: Allen & Unwin, 2012.

³⁴ Bridgman P. Althaus C. Modelo de los autores en “The Australian Policy Handbook”. Crows Nest, NSW: Allen & Unwin, 2012.



Que a pesar de desarrollarse en un mayor número de fases en su cauce de acciones puntuales, describen los procesos desde un punto de vista de los tomadores de decisiones, por lo tanto, tienden a inclinarse por una descripción normativa.

La necesidad de diseñar las estrategias de forma integral para la atención de un problema genera que las políticas públicas tomen como base un carácter interdisciplinario donde convergen entre otras: la ciencia política, la administración pública, el derecho, la economía, la sociología, la comunicación, el trabajo social, la ingeniería y la psicología para llevar a cabo las acciones definidas en el ciclo de las políticas públicas. En cuanto a los sectores en que se desarrollan se refieren principalmente a materias como: educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, etc.

iii.-Análisis de políticas públicas.

La bibliografía especializada en el análisis de políticas públicas propone para su abordaje la necesidad de precisar la naturaleza del término “políticas” toda vez que en la lengua inglesa se cuenta con una mejor delimitación y palabras para referirse a los objetivos específicos de esta; por lo tanto, se retoma esta necesidad de aclaración y se precisa:

“**Polity** puede resumirse en las reglas del juego, un aura abstracta que envuelve todo el sistema político de un país u organización concreta. **Policy** es una acción de gobierno específica, cuyos efectos se pueden sentir, apreciar y evaluar. Y por último **Politics** es el concepto que se refiere a hablar, dedicarse o hacer política, se puede resumir en el trabajo que tienen los analistas, tertulianos y, sobre todo, nuestros gobernantes.”³⁵

En segundo lugar, resulta importante establecer en que el análisis de políticas públicas (policy analysis) y la evaluación considerada como una fase del ciclo de las políticas son cosas diferentes, Cardozo (2013) al respecto comenta:

³⁵ Polity, Policy y Politics aplicado a España. <https://esdepolitologos.com/> Consultado el 5 de febrero de 2021.



“El análisis de políticas compara las ventajas y desventajas de cada alternativa, pero como las mismas sólo podrán concretarse en el futuro, se ve obligado a trabajar con base en estimaciones probables, en contextos permeados de riesgo e incertidumbre, donde la "verdad" pierde sentido como criterio de cientificidad.

Algo diferente sucede con la evaluación de políticas públicas, ya que la misma Cardozo (2013) señala que consiste en:

“...poner a prueba, como si se tratara de una hipótesis, explícita o implícita, si una política o programa de acción determinados han sido o no capaces de provocar los efectos esperados, con base en datos y opiniones sobre lo efectivamente acaecido. Esto implica asegurarse de que dichos efectos se han producido, y que la política ha sido su única causa, descartando impactos de otras posibles variables intervinientes.”³⁶

Los enfoques del análisis de políticas públicas se basan en la toma de decisiones; en función de diferentes supuestos sobre la racionalidad humana y organizacional, se pueden reconocer 5 enfoques principales:

1.- Racionalidad total. (teoría de juegos y teoría de la Estrategia) Von Neumann, Morgenstern y Von Clausewitz:

“Un decisor individual o diversos, que actúan de forma unificada y disponen de información completa, una capacidad ilimitada de cálculo para revisar a detalle todas las alternativas disponibles y encontrar siempre la mejor solución a los problemas públicos (optimización), caracterizado por ser normativo y en extremo cuantitativo.”³⁷

2.- Análisis del proceso organizacional. (trabajos conductistas) Simon, Cyert, March, Olsen, Cohen, etc.

³⁶ Cardozo Brum M. 2013. “Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación.” Andamios vol. 10 no. 21. México.

³⁷ Teoría de Juegos. Von Neumann y Morgenstein
Teoría de la Estrategia. Von Clausewitz.



“Énfasis en la explicación de la decisión tomada basadas en rutinas y procedimientos estándares de las organizaciones. Parte de la idea de una racionalidad limitada que lleva a alcanzar decisiones satisfactorias, en lugar de óptimas.”³⁸

3.- Proceso político incrementalista.

“Cada actor se mueve por sus propios intereses y negocia con los demás sin compartir sus fines, por lo que se considera que la optimización no es posible (no se cuenta con información completa ni existe capacidad ilimitada de cálculo) ni deseable (no existen objetivos compartidos).”³⁹

4.-

“El conjunto de elementos no racionales del proceso decisorio, en que se recuperan elementos como intuición y experiencia desde perspectivas psicosociológicas, antropológicas y filosóficas.”⁴⁰

En resumen, podemos retomar la definición de Hernández (1999) decir que el análisis de políticas públicas consiste en:

“Estudiar el proceso de producción de las políticas. Es decir, cómo se definen los problemas públicos, cómo se fija la agenda gubernamental, cómo se toman las decisiones, cómo se formulan las políticas, cómo se aplican y finalmente cómo se evalúan.”⁴¹

Utilizar técnicas de análisis, ningún trabajo es enteramente analítico o instrumental, por lo que son complementarias una de la otra y su objetivo radica en que finalmente, este debe poder convertirse en un instrumento auxiliar en la toma de decisiones. El trabajo de análisis en el presente trabajo se centra en los resultados; las decisiones que toma e implementa una administración.

³⁸ Trabajos conductistas. Herbert Simon. 1947-1957. Cyert, March, Olsen, Cohen, etcétera.

³⁹ Charles L. 1959. "The science of muddling trough".

⁴⁰ Allison. 1971 y Steinbruner. 1974.

⁴¹ Hernandez G. 1999. "El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia". Revista de estudios sociales. Colombia.



A) Análisis comparado de políticas públicas.

El análisis a través del método comparado de las políticas públicas puede entenderse según Cardozo (2008) como:

“Una perspectiva de análisis propia que pretende explicar la existencia de similitudes o diferencias observadas; es decir pretende buscar variables que den cuentas de las diferencias entre políticas públicas similares.”⁴²

En el caso del presente trabajo tomando como base la metodología de comparación trabajamos como parte central los resultados de las políticas anticorrupción llevadas a cabo por las tres administraciones anteriores comparando dos aspectos principales: marco jurídico y arreglos institucionales, además de retomar también elementos fundamentales de las etapas de diseño tales como: diagnóstico del problema y objetivos. Una vez identificados los aspectos citados podremos realizar una comparativa y cubrir varios de los objetivos planteados.

⁴² Bulcorf P. Cardozo N. 2008. “¿Por qué comparar políticas públicas?”. Argentina.



II.-LAS POLÍTICAS ANTI-CORRUPCIÓN EN MÉXICO A TRAVÉS DEL TIEMPO: LAS PROPUESTAS DE LOS SEXENIOS 2000-2018.

i. Desarrollo histórico del fenómeno de la corrupción en México.

Como vimos en el capítulo anterior la corrupción es un fenómeno asociado a la existencia del hombre en sociedad, su presencia ha prevalecido en todas las sociedades a través de la historia y en cada caso se ha desarrollado de manera diferente dependiendo de una multiplicidad de factores y la complejidad de las dinámicas sociales. A continuación, se realiza una revisión histórica de la evolución del fenómeno de la corrupción en el país.

Periodo colonial.

El primer Virrey de la Nueva España; Antonio de Mendoza, fue acusado de recibir “presentes” por parte de algunos “encomenderos” a cambio de aumentar beneficios o para acrecentar la posesión de territorios, también se le acuso de apropiarse de cierta cantidad de oro durante su gobierno, mismo que había sido asignado por el Rey Carlos V para pagar a los trabajadores que servían a la corona en la Nueva España, realizando funciones de protección a los intereses de esta y del virreino, el virrey y todo aquel que formaba parte de la representación de la corona española cabeza sentaron bases que promovían la corrupción, y por lo tanto, el resto de los subordinados reproducían tal dinámica. Durante los 300 años que la corona española dominó a lo largo de los territorios conquistados en América se germinaron, gestaron y consolidaron en la sociedad virreinal, algunas “figuras de autoridad” que reunían de a poco cierta capacidad para ejercer algún tipo de poder y que además, bajo el cobijo de pertenecer a la representación del virrey, reprodujeron las dinámicas anteriormente descritas personajes como líderes políticos, caciques, terratenientes o jefes de adunas corruptos tienen su origen en la esta época; el colonialismo en América. Podríamos decir que el sistema de corrupción que genera críticas no solo al país sino a toda la región de América Latina



y el grado de corrupción que se padece actualmente, es “importado”, ya que se originó en el continente colonizador (Europa) cruzó el Atlántico y llegó para ser insertarse y acrecentar su problemática durante el periodo colonial. Tras la caída del imperio mexicana la corona española prohibió a Cortés continuar el sistema de encomiendas que hasta ese entonces aplicaba sobre la población indígena de los territorios conquistados a lo largo del actual territorio mexicano. Pero tal como señala Báez León:

“Cortés, a pesar de la orden del Rey que indicaba que los indios eran vasallos libres de la Corona y como tales no deberían de ser encomendados a particulares, hizo caso omiso de la indicación e inició el reparto de los pueblos indios entre los miembros de su ejército... inició en Coyoacán el nombramiento de 500 Españoles que quedaron a cargo de otros tantos pueblos y dominaba a plenitud su señorío, era como una especie de Rey local... auxiliares para la recolección de los tributos Con éstos sistemas, empezaron a burlarse a través de dádivas el pago de los tributos (impuestos) que debían entregarse a la Corona. Lo inmenso del territorio de Nueva España y lo difícil de las comunicaciones hacían muy fácil el evadir todos esos procedimientos oficiales. Para recaudar impuestos, el Virreinato creó las alcabalas (aduanas interiores) donde quien transportaba sus mercancías debía de pagar una cuota para pasar; como es de imaginarse, un alto porcentaje de dichos impuestos no eran recabados siendo los encargados de dichas aduanas quienes conservaban los sobornos.”⁴³

Es así como identificamos que, desde sus inicios, como virreinato de la corona española las prácticas corruptas fueron una de las características insertas en la organización política e institucional.

De la independencia a la revolución.

La independencia se consumó en 1821, la nueva nación independiente se reorganizó en forma de un imperio y a pesar de la emancipación de la corona española, la realidad fue que las dinámicas sociales habían heredado gran parte de

⁴³ “Orígenes de la corrupción en México.” Jorge Baz García de León. México



los vicios anteriores a la independencia, siendo la corrupción de todas las facciones, uno de los materiales con que se construirán los cimientos de la futura nación.

Bastaría con mencionar a algunos de los personajes que captaron la atención en el periodo mencionado, como lo fueron Agustín de Iturbide, Antonio López de Santa Ana, Benito Juárez, Porfirio Díaz e incluso a algunos de los principales caudillos de la revolución mexicana para evidenciar el asunto central de este periodo caótico de la historia mexicana; el ejercicio del poder que dependiendo del caso y personaje analizado podríamos criticar los grados en que de alguna forma ejercieron comportamientos cuestionables que quizá podrían clasificarse como actos de corrupción, ya que todos estos desde su posición de poder y máxima autoridad abusaron de esta condición, la mayoría de los casos justificado en el beneficio o menor perjuicio de la nación o simplemente al haber generado un enriquecimiento rápido, espontáneo y sin barreras aparentes para esto, a veces careciendo de legitimidad alguna, sin fuentes claras que den cuenta o explicación de tal abundancia hacia sus arcas personales y con justificadas dudas de la población gobernada o buscando ambas mediante dinámicas igual de cuestionables.

Periodo Pos-Revolucionario-2000.

Posteriormente a la Revolución el país se configuró como un régimen carente de libertades con un estado a cargo del ejercicio del poder (totalitarismo) y cautivo de una única representación política (unipartidismo); el partido “hegemónico” u “oficial” ejercía además del mando político el control sobre todas las instituciones que conformaban el gobierno, no solo la administración pública, sino que funciones como la impartición de justicia también estaban bajo el control de este, se volvió “costumbre” que los personajes que participaban en la política, compitiendo por algunos de los cargos públicos de todos los niveles de gobierno en el país, accedieran a estos mediante practicas cuestionables. La política mexicana a lo largo de 71 años se convirtió en el escenario perfecto para el desarrollo y acrecentamiento de los problemas derivados de esta corrupción política, que a su vez consolidó una red de corrupción, impunidad y tráfico de influencias fue creció y logró que el partido pudiera gobernar casi sin oposición y sin impedimentos para seguir reproduciendo



esas dinámicas durante este periodo. Se convirtió en algo normal que los políticos, servidores públicos y allegados de estos designaran a los sucesores que les resultaban más convenientes. La titularidad del ejecutivo logró la acumulación del poder político, de acción, control e incluso decisión sobre el poder Legislativo y judicial federales, (Presidencialismo) ya que el poder ejecutivo a través del presidente tomo acumular como propios los mecanismos formales e informales del ejercicio del poder para ejercer su voluntad y la del partido sobre el poder judicial y el legislativo. El poder se consolido en una pequeña élite que imponían intereses personales sobre la voluntad, necesidad y bienestar del país, misma que se enriqueció a costa del desarrollo de y la creciente pobreza y la desigualdad. No existían órganos, ni mecanismos que se encargaran de auditar a las instituciones del entramado gubernamental o acercamientos al concepto de “evaluación, gestión” y trayectoria de los servidores públicos, este periodo se caracterizó, además, por una casi nula rendición de cuentas, transparencia y baja legitimidad tal y como lo evidencia Bailey (2006):

“...70 largos años de reinado ininterrumpido del PRI en todos los niveles de poder fueron más que suficientes para que se gestara una red monstruosa y muy bien articulada de corrupción, tráfico de influencias e impunidad desmedida que al final logró apoderarse por completo del sistema y someter a las instituciones de impartición de justicia y al gobierno mexicano a la voluntad máxima e intereses personales de la élite política, los cuales, con todo el cinismo del mundo comenzaron a hacer y deshacer cuanta cosa les viniera en gana con el país, y evidentemente, sin consecuencia alguna y sin nadie que los detuviera fueron convirtiendo a la corrupción en un problema bastante complejo e institucionalizado como para ser eliminado efectivamente.”⁴⁴

Sin duda alguna durante este periodo se pueden apreciar mejor las prácticas de corrupción en el gobierno y la crisis que se gestó durante el siglo XX.

⁴⁴ Bailey, John (2006). «Perceptions and Attitudes about Corruption and Democracy in Mexico». Mexican Studies/Estudios Mexicanos, Vol 22, no. 1.



En administraciones de gobierno de las últimas décadas, como la de José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), el tema de la corrupción ha estado presente, no sólo por los escándalos sucedidos durante cada gobierno en turno sino como parte del discurso oficial en lucha contra esta, que se ha desarrollado, multiplicado y arraigado en el entorno nacional, además ha evolucionado e insertado en diversos aspectos de la vida en México: el político, económico, social, cultural y familiar, sus consecuencias se pueden evidenciar en todos los sectores del Estado (público, privado, social), en los distintos poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo, Judicial), en los niveles de gobierno (Federal, Estatal, Municipal y/o Local) y en general, de forma lamentable se pudiera llegar a concluir que las prácticas corruptas han llegado a formar parte de la vida cotidiana de la población.

Durante este periodo la estrategia para combatir la corrupción siempre quedó delegada a una única institución específica que realizaba una función contralora, la Secretaría de Contraloría General de la Federación (SCGF) creada en 1983 por Miguel de la Madrid como una institución cuyo objetivo principal era la lucha contra la corrupción, fue la primera en su tipo, acompañada de uno de sus lemas de campaña “La renovación moral de la sociedad” conformaron la dinámica base que sería reproducida durante los siguientes sexenios, mediante dicha Secretaría se diseñaban programas contra la corrupción que se incluían en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Los primeros 20 años del siglo XXI.

México es partícipe de las iniciativas más importantes de la lucha contra la corrupción en el mundo. Mediante la firma y ratificación de los tratados definidos por instancias internacionales y como miembro de estas tal es el caso la OCDE, el G-20, las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el involucramiento del país en estos lo obliga definir estrategias internas para la lucha contra la corrupción. El país entró al siglo XXI con una aparente alternancia política que prometía acabar con la



corrupción, se esperaba además que esto rompiera con las dinámicas de complicidad para comenzar a generar niveles más altos de transparencia y en algún momento se pudiera hablar de una disminución de la corrupción. La realidad se desarrolló en sentido contrario; El proceso de democratización parece haber estimulado el aumento de la corrupción, o al menos se volvió evidente que en el corto plazo esto sucedió, en México la percepción de la corrupción creció y además a nivel internacional es percibido como más corrupto actualmente en comparación con el periodo que antecedió al 2000. A principios de ese año “*Transparencia Internacional*” dio a conocer su ranking anual en materia de corrupción. México aparecía con una calificación reprobatoria de 3.3 junto a países como Colombia, Zambia y Etiopía. A lo largo de la primera década del siglo XXI además se realizaron avances en la medición del fenómeno de la corrupción ya que de la mano del proceso de democratización cada vez se sumaba la participación de organizaciones de la sociedad civil a nivel internacional y nacional, mediante Organizaciones No Gubernamentales (ONG) cuyo trabajo favorecía a visibilizar, redimensionar, análisis, medición y la necesidad de atención gubernamental al problema. Aun hoy en día la medición de la corrupción resulta ser complejo y con un gran nivel de controversia porque se trata de “medir” algo que no se puede “observar”. De no tratarse de la existencia de evidencia grabada o vestigios con la identificados plenamente como sobornos, lo que se “puede observar” son declaraciones de acusados, percepciones ciudadanas o las consecuencias de la corrupción: obra pública de baja calidad o con sobre precio; consecuencias probables de la corrupción, no directamente hechos del acto de corrupción.

“Transparencia Internacional (TI) fue el primer organismo en medir la corrupción mediante el Índice de Percepciones de la Corrupción, construido con base en encuestas de opinión a inversionistas, analistas de riesgo político y público en general. El índice se publica desde 1995 y mide la percepción sobre el grado de corrupción entre funcionarios de gobierno y políticos de un país —arroja un número que es el promedio de hasta 16 encuestas diferentes. A pesar de sus limitaciones por basarse en percepciones más que en la ocurrencia real de la corrupción, el índice de TI

se ha convertido en el medidor más comentado y usado para generar conciencia sobre el problema y motivar a la acción.”⁴⁵

México - Índice de Percepción de la Corrupción		
Fecha	Ranking de la Corrupción	Índice de Corrupción
2018	138°	28
2017	135°	29
2016	123°	30
2015	95°	35
2014	103°	35
2013	106°	34
2012	105°	34
2011	100°	30
2010	98°	31
2009	89°	33
2008	72°	30
2007	72°	35
2006	70°	33
2005	65°	35
2004	64°	30
2003	64°	36
2002	57°	36
2001	51°	37
2000	59°	33

46

Figura. “Índice de Percepción de la Corrupción”, evolución 2000-2018.

El peor lugar y la calificación menor para México se registraron en el 2018, evidencia del aumento de la crisis por corrupción a la vista de ciudadanía.

Algunos otros indicadores usados para la medición de la corrupción son:

- Índice de Control de la Corrupción. Banco Mundial.
- Barómetro Global de la Corrupción y el Índice de Fuentes de Soborno. Transparencia Internacional.
- Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Transparencia Mexicana.

Este último para su elaboración, pregunta a los encuestados sobre el número y tamaño de pagos que hacen para facilitar el acceso a servicios públicos, es decir participación directa en actos de corrupción a una escala “micro” pero que efectivamente se desarrolla en el ámbito de las instituciones de la administración de distintos órdenes de gobierno. Un punto de coincidencia entre todos los indicadores es que señalan que en México existe un problema grave de corrupción y que los

⁴⁵ “Nueva y vieja corrupción mexicana”. Luis Carlo Ugalde. NEXOS. México, 2011.

⁴⁶ Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional. <https://www.transparency.org/> Fecha de consulta: 28/02/2021



niveles no mejoraron con la alternancia del 2000, por el contrario, concluyen que el problema ha empeorado lejos de mejorar. Según este mismo índice se señala que:

“Los mayores problemas de corrupción en México por su magnitud son:

- El soborno en contratos de gobierno (obra pública y adquisiciones) y el peculado o malversación de recursos públicos.
- El peculado o la malversación de fondos públicos, tiene también como destino el enriquecimiento personal.

Por incidencia, aunque no por magnitud:

- El soborno a pequeña escala (las “mordidas”) es también un problema grave.”⁴⁷

Es necesario contextualizar que durante la última década y específicamente durante el sexenio 2012-2018 gracias al avance en la medición de la corrupción, el aumento de la participación ciudadana en diversos ámbitos y el factor mediático la corrupción y los hechos derivados de esta se volvieron más visibles para la sociedad, casos insertados una vez más en el aparato gubernamental y por parte de actores políticos en general, pero con una mayor incidencia de aquellos altos mandos cercanos al presidente, mismos que se desarrollaron bajo el amparo del poder político y económico definido por las dinámicas de corrupción acrecentados a lo largo de la historia de la nación.

A continuación, se retoman algunos casos recopilados por *contralacorrupcion.mx*, basados en los siguientes criterios de elegibilidad:

- “Los hechos de corrupción fueron perpetrados al amparo del poder político o económico.
- Los mecanismos institucionales no se activaron o no fueron suficientes para impedir que los hechos de corrupción acontecieran, y

⁴⁷ “Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, 2010”

- A pesar de la poca transparencia y de la nula rendición de cuentas, los casos tuvieron impacto mediático.”⁴⁸

Tabla. “Casos emblemáticos de corrupción 2013-2018”

Caso.	Posibles actos de corrupción:
Elba Esther Gordillo: Ex lideresa sindical	<ul style="list-style-type: none"> • “Operaciones con recursos de procedencia ilícita. • Delincuencia organizada. • Desviación de recursos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE).”
Arturo Montiel Exgobernador del estado de México	<ul style="list-style-type: none"> • “ Peculado • Enriquecimiento ilícito • Operaciones con recursos de procedencia ilícita • Lavado de dinero • Delincuencia organizada • Desvío de recursos públicos • Ejercicio indebido del servicio público • Cohecho”
Tomas Yarrington Ex Gobernador de Tamaulipas	<ul style="list-style-type: none"> • “Lavado de dinero • Vínculos con la delincuencia organizada • Delitos contra la salud • Delincuencia organizada”
Línea 12 de Metro	<ul style="list-style-type: none"> • “Omisiones en el ejercicio público • Desfalco • Daño al erario”
Luis Armando Jerezano Exjuez Federal de Distrito en Torreón	<ul style="list-style-type: none"> • “Operaciones con recursos de procedencia ilícita • Irregularidades en el trámite y resolución de diversos juicios”
La Casa Blanca	<ul style="list-style-type: none"> • “Abuso de autoridad • Tráfico de influencias • Enriquecimiento ilícito • Conflicto de intereses”
Luis Alberto Villareal Diputado federal por el PAN	<ul style="list-style-type: none"> • “Tráfico de influencias • Conflicto de intereses • Clientelismo con fines electorales”
Oceanografía Pemex e hijos de Martha Sahagún	<ul style="list-style-type: none"> • “Tráfico de influencias • Conflicto de intereses • Contratos irregulares”

⁴⁸ “35 casos emblemáticos de corrupción. 2013-2018” <https://contralacorrupcion.mx/> fecha de consulta: 27/02/2021.

Ricardo Monreal Ex Gobernador de Zacatecas y ex delegado CDMX	<ul style="list-style-type: none"> • “Delincuencia organizada • Asignación amañada de contratos”
David Korenfeld Extitular de CONAGUA	<ul style="list-style-type: none"> • “Ejercicio abusivo de funciones • Asignación amañada de contratos • Cohecho”
Lucero Sánchez Exdiputada del PAN en Sinaloa	<ul style="list-style-type: none"> • “Uso de documentos falsos • Falsedad de declaraciones”
Manuel Velasco Exgobernador de Chiapas y DIF local	<ul style="list-style-type: none"> • “Usurpación de funciones • Ejercicio indebido del servicio público • Desvío de recursos”
Humberto Moreira y Jorge Torres Exgobernadores de Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> • “Desvío de recursos y enriquecimiento ilícito”
Rafael Moreno Valle y Martha Erika Alonso Ex gobernadores de Puebla.	<ul style="list-style-type: none"> • “Defraudación al gobierno del estado • Desvío de recursos públicos con fines electorales • Asignación amañada de contratos”
Cuauhtémoc Blanco Gobernador de Morelos	<ul style="list-style-type: none"> • “Donaciones indebidas • Delitos electorales • Falsedad de declaraciones”
Panamá Papers Paraísos fiscales y redes de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • “Defraudación fiscal • Enriquecimiento ilícito • Lavado de dinero • Triangulación de recursos”
Odebrecht, Braskem y Pemex	<ul style="list-style-type: none"> • “Delitos electorales • Conflicto de intereses • Ejercicio indebido del servicio público • Usurpación de funciones”
Javier Duarte Exgobernador de Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> • “Enriquecimiento ilícito y peculado”
“La Estafa Maestra”: Red de desvío de recursos y empresas fantasma	<ul style="list-style-type: none"> • “Ejercicio indebido del servicio público • Desvío de recursos públicos • Peculado”
El fraude de tarjetas de Bansefi tras el sismo	<ul style="list-style-type: none"> • “Faltas administrativas vinculadas con ineficacia y falta de controles institucionales”
Congreso de San Luis Potosí	<ul style="list-style-type: none"> • “Robo de identidad • Faltas y delitos que vulneran el derecho a la protección de datos personales • Cohecho”
OHL y el fraude en el Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> • “Faltas administrativas • Asignación amañada de contratos • Cohecho

	<ul style="list-style-type: none"> • Desvío de recursos públicos”
<p>Ricardo Anaya Excandidato Presidencial</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Lavado de dinero • Evasión fiscal • Falsedad de declaraciones”
<p>Jaime Rodríguez “el bronco” Gobernador de nuevo león</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Ejercicio indebido del servicio público • Cohecho • Financiamiento ilegal en campaña y proceso electorales • Triangulación de recursos • Desvío de recursos públicos”
<p>Cesar Duarte Exgobernador de chihuahua</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Peculado • Lavado de dinero • Delitos electorales • Delitos de corrupción • Desvío de recursos públicos hacia campañas políticas”
<p>Roberto Sandoval Exgobernador de Nayarit</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “Desvío de recursos • Asignación amañada de contratos • Fraude a trabajadores del estado • Cohecho • Operaciones con recursos de procedencia ilícita • Lavado de dinero • Delincuencia organizada”

Fuente: Elaboración propia con datos de “contralacorrupcion.mx”⁴⁹

Encontramos que es posible presumir que el problema bajo la luz de los indicadores definidos para la medición de la corrupción coinciden en cuanto al hecho de poder definirla como un problema que evoluciona y ha alcanzado su peor nivel hacia el final del sexenio 2018, con los casos documentados que se enlistan en la tabla anterior y que si bien no corresponden a todos los casos o denuncias penales presentadas formalmente por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), si son casos que cobraron gran relevancia por los aspectos definidos para su elección.

Precisamente hablando de la ASF, esta nos puede brindar una evidencia más del gran problema de la corrupción en México; el número de denuncias penales presentadas por las Auditoría Superior de la Federación, que como podemos ver en la siguiente figura se aprecia que el número de denuncias ha presentado una

⁴⁹ “35 casos emblemáticos de corrupción. 2013-2018” <https://contralacorrupcion.mx/> fecha de consulta: 27/02/2021.



tendencia al alza durante el periodo 2000-2018 siendo el último periodo sexenal el que mayor número de denuncias concentra.

No.	CUENTA PÚBLICA	AUDITORÍA	PRESENTADA
2	1998	540	29/12/2000
15	1999	72	28/12/2001
17	2000	601	14/10/2002
18	2003	361	13/05/2005
21	2004	527	02/05/2006
27	2005	402	06/12/2007
29	2006	467	13/03/2008
39	2008	863	28/12/2009
46	2009	378	28/12/2010
99	2010	806	21/12/2011
179	2011	56	11/12/2012
313			26/08/2013
499	2012	721	19/12/2014
665	2013	278	15/12/2015
737	2014	1053	23/12/2016
907	2013	595	20/12/2017
972	2014	1422	20/12/2018

Tabla. “Denuncias Penales Presentadas por la ASF Cuentas Públicas 1998-2018, así como relacionadas con la Simulación de Reintegros”⁵⁰

Anteriormente se mencionó que la corrupción se inserta a lo largo del entramado institucional del Estado, el poder judicial no se encuentra exento y lamentablemente a pesar de estas denuncias penales presentadas sólo 22 han terminado en una sentencia por parte de un juez federal, es decir, apenas el 2 por ciento del total de casos, estas corresponden a denuncias que se presentaron en los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2017, es decir, que nuevamente encontramos consecuencias de la corrupción y una incapacidad del Estado de investigar, perseguir y castigar efectivamente la comisión de delitos derivados de la corrupción.

Con dos años de la nueva administración federal el fenómeno de la corrupción no ha presentado alguna señal de cambio, a pesar del discurso de cero corrupción y tolerancia cero a la misma, existen aún violaciones al marco legal por parte del gobierno de modo que podría establecerse alguna comparación con distintos parámetros de lo ocurrido en el sexenio anterior.

⁵⁰ Elaboración propia con datos de la ASF, con corte a 2018. Fecha de consulta: 28/02/2021.



El marco jurídico en México tipifica delitos que por su naturaleza son objeto de acción penal en contra de los responsables:

Código Penal Federal (Título Décimo y Décimo Primero) Delitos cometidos por servidores Públicos	
Ejercicio indebido de Funciones	Tráfico de influencias
Abuso de Autoridad	Cohecho
Coalición de Servidores Públicos	Peculado
Uso indebido de atribuciones	Cohecho a servidores extranjeros
Concusión	Enriquecimiento ilícito
Intimidación	Desaparición forzada
Ejercicio abusivo de funciones	Ejercicio Indebido en la Administración de la Justicia

“Delitos cometidos por servidores públicos tipificados en México.”⁵¹

Las faltas administrativas son infracciones cívicas que pueden ser sancionadas; cuando se realizan acciones que alteran la paz, el orden o la armonía social y estas son:

Faltas Administrativas (Título Segundo) Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	
Abuso o Ejercicio indebido de Funciones	Obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones de su labor
Utilizar recursos y facultades para los fines que están afectos	Intervenir en sanción de servidor público cuando tenga interés personal o se pueda beneficiar del hecho
No rendir cuentas	No presentar declaración patrimonial
Descuido o uso indebido de documentación o información	No atender instrucciones requerimientos o resoluciones de SFP, auditores o controladores
No observar buena conducta e imparcialidad en su empleo	No denunciar ante SFP óf contraloría interna posibles actos de corrupción
No comunicar por escrito al titular de donde labora de dudas que tenga acerca de la legalidad de sus tareas	No proporcionar toda información y datos solicitados por organismo que vigile derechos humanos
Ejercer funciones después de ser destituido, cesado o de haber dejado el puesto	No responder a las recomendaciones que la institución que vigile los derechos humanos haga
Otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo	Influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.
Contratar a alguien que no puede serlo	Celebrar o autorizar cualquier tipo de contrato, pedid, adquisición, etc. con algún funcionario o quien esté inhabilitado para desempeñar en el servicio público
Tráfico de influencias	Evitar alguna denuncia o queja o afectar intereses de quienes la formulen o presenten
Recibir bienes por precios notoriamente inferiores al de mercado (para si mismo o familiar)	Utilizar posición para inducir a otro servidor público haga u omite acto que le de ventaja
Recibir bienes de persona física o moral cuyas actividades profesionales sean reguladas por, o estén vinculadas al servidor público	Uso de información privilegiada para beneficio económico

“Faltas administrativas”.⁵²

La corrupción en México es señalada como uno de los problemas principales por sus efectos que se traducen en costos económicos, políticos y sociales, su

⁵¹ “Anatomía de la Corrupción”. María Amparo Casar. IMCO. México, 2015.

⁵² “Anatomía de la Corrupción”. María Amparo Casar. IMCO. México, 2015.



señalamiento como problema publico viene del sector gubernamental y la sociedad lo legitima.

Costos de la corrupción.		
Económicos	Políticos	Sociales
Menor inversión Déficit de productividad Reducción de ingresos sector privado Piratería Afectación al PIB 2-9%	Baja satisfacción con la democracia y procesos. Pérdida de confianza en el Estado Problemas de Gobernanza	Pagos extraoficiales tomados del ingreso de los hogares hasta 14%

Tabla. Costos de la corrupción en México.⁵³

De esta manera realizamos el análisis del fenómeno en México y se puntualiza el desarrollo histórico que ha tenido en el contexto mexicano.

ii. Propuestas de combate a la corrupción; de Programas sectoriales a la Política Nacional Anticorrupción. Diagnósticos y objetivos.

Una vez puntualizados algunos de los términos básicos necesarios para poder comprender el presente trabajo y recapitulando la evolución histórica del fenómeno en el Estado mexicano, podemos definir en términos generales a una política anticorrupción como:

- “Un plan estratégico de largo plazo que define un diagnóstico y prioridades compartidas a escala nacional.
- Una suma de esfuerzos que permiten analizar el problema y determinar posibles soluciones a lo largo de su implementación.

⁵³ Elaboración propia con datos retomados de “Anatomía de la Corrupción”. María Amparo Casar. IMCO. México, 2015.



- Un conjunto de acciones, estrategias y/o programas diseñados para prevenir detectar y sancionar la corrupción.”⁵⁴

Y en su carácter más formal; como lo es, la **Política Nacional Anticorrupción** como:

“El documento integrador establecido como obligatorio en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA).”⁵⁵

Las “Propuestas” por lo tanto serán definidas como las posturas de atención gubernamental que las administraciones federales en turno tomaron respecto de políticas o programas anticorrupción o de combate a la corrupción, esta recuperación de la principal acción en la materia nos brindara una primera idea respecto de la dimensión de las acciones emprendidas comparadas entre sí.

A) Propuesta 2000-2006.

Hacia el año 2000 El presidente Vicente Fox propuso para su sexenio una agenda basada en la creación de una cultura institucional en el ámbito de la función pública que a la vez promovía el combate a la corrupción mediante un programa sectorial que fue llamado **“Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo”**, las demandas de la sociedad mexicana que se pronunciaba a favor de denunciar y combatir las prácticas corruptas que se suscitaban en el sector gubernamental y el aparato burocrático mexicano, con la creación del programa quedaba manifiesta la intención del Ejecutivo de ser receptivo a esa demanda social y que existía disposición a generar esfuerzos para mejorar la situación en ese aspecto.

El objetivo general reconocido en el documento del programa estableció:

⁵⁴ “Política Nacional Anticorrupción.” 2021. Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Mexico.

⁵⁵ “Política Nacional Anticorrupción”. 2021. Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. Mexico.



"Lograr un Gobierno que se desempeñe con altos niveles de eficiencia y eficacia, que actúe cotidianamente con valores y principios éticos, que entienda y atienda a la población y que sea capaz de aprovechar cabalmente los recursos que le ha confiado la sociedad".⁵⁶

En cuanto a los objetivos fijados en el mismo documento fueron:

"Transformar la APF [Administración Pública Federal] en una organización moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población, que: promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos;

- a) combata a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley;
- b) rinda puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública;
- c) fomente la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y probidad de los que se consagran al cumplimiento de sus responsabilidades; y
- d) impulse la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental"⁵⁷

El diagnóstico del problema en la propuesta de esta administración se puntualizó de la siguiente manera:

"El fenómeno de la corrupción es uno de los grandes problemas que México ha enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares... Este fenómeno es también producto, en gran medida, de un marco normativo muy extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que ha creado

⁵⁶ "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo" Secretaría de Gobernación, México, 2002

⁵⁷ "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo" Secretaría de Gobernación, México, 2002



auténticas redes que detienen la creatividad y la productividad de las instituciones y las personas".⁵⁸

Como primer elemento a recuperar respecto de la propuesta es que esta dependió de la coordinación entre instancias gubernamentales y no de define una política pública en la materia, el mayor esfuerzo se centra en el programa.

B) Propuesta 2006-2012.

Consecuentemente para la segunda administración de alternancia política a cargo del PAN la dinámica se mantuvo basada en el combate de la corrupción basada en un programa sectorial dependiente de la coordinación entre instancias del gobierno, el programa insignia de esta administración fue denominado:

“Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2006-2012.”

Denominado como de “carácter especial” y “observancia obligatoria” para la APF, cuyo objetivo general fue:

“Generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, (se hace hincapié en que el término de corrupción fue el segundo eje que considero como prioridad este programa) a partir de la transformación de procesos del gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad.”⁵⁹

Se desarrollo bajo la supervisión de la Secretaría de la Función Pública, a través de la instancia conocida como la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC), quien fue encargada de coordinar, implementar y evaluar las acciones definidas entre dos principales dependencias; la APF y la Procuraduría General de la República, se

⁵⁸ “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo” Secretaria de Gobernación, México, 2002

⁵⁹ “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción” secretaria de la Función Pública. México, 2008.



buscaría asegurar la consecución de los objetivos establecidos en el PND 2006-2012.

En el documento del programa no se encuentra especificado un Diagnóstico respecto del problema definido que buscó atender; pero se menciona en primera instancia la importancia de la rendición de cuentas como una manera de promover el combate a la corrupción:

“La rendición de cuentas, la transparencia y la apertura activa de información pueden cerrar espacios a la irregularidad y la corrupción”⁶⁰

El combate a la corrupción se identifica dentro del programa como una medida adicional y si bien no se ofrece un diagnóstico, al respecto se menciona:

“...el combate a la corrupción plantea una mayor coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, particularmente entre aquellas que realizan funciones que están estrechamente vinculadas con la prevención, investigación y persecución de delitos relacionados con servidores públicos, en actividades como la revisión de personas y mercancías en puntos fronterizos, aeropuertos y puertos marítimos, así como la prevención de la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita a través del sistema financiero y otros agentes económicos.”⁶¹

Los 6 objetivos específicos que se plantean en el Programa y que se alinearon a los ejes institucionales del PND 2006-2012 son:

- "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.

⁶⁰ “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción” secretaría de la Función Pública. México, 2008.

⁶¹ “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción” secretaría de la Función Pública. México, 2008.



- 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.
- 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."⁶²

Ambas propuestas se vieron subordinadas a la APF y coordinadas por diversas instancias, en la segunda se visiono a la corrupción y su disminución como un efecto secundario del objetivo principal de la transparencia y rendición de cuentas, es decir no tuvo el papel central en el programa definido y tampoco se diseñó un política pública que buscara atender exclusivamente el problema de la corrupción.

C) Propuesta 2012-2018.

El sexenio de Enrique Peña Nieto inicio con una gran expectativa respecto del trabajo que se realizaría en el tema de combate a la corrupción, pero a pesar de las promesas y discursos, su sexenio estuvo caracterizado por señalamientos de casos de corrupción, algunos muy cercanos a la figura presidencial y al presidente; a su grupo político y en general lo que se consideraba el “nuevo PRI”. Con base en algunos indicadores de percepción pública, la corrupción en la política y en la administración pública no sólo no disminuyo, sino que se hizo más evidente. De forma casi contraria a esta realidad, durante este sexenio se definió una nueva estrategia de combate a la corrupción y la impunidad, el 27 de mayo de 2015, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron adicionaron y derogaron múltiples disposiciones hasta dsese momento vigentes de

⁶² “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción” Secretaría de la Función Pública. México, 2008.



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en materia de combate a la corrupción, lo que a grandes rasgos se puede definir como una reforma constitucional que crea el **Sistema Nacional Anticorrupción** (SNA), la propuesta “más ambiciosa” hasta ese entonces para la atención del problema. Este fue resultado de una reforma constitucional, que se negoció en el contexto de escándalos por los actos de corrupción que se mencionaron antes, esta conjunción de eventos, como la degradación del Pacto por México, debilitaron la posición del gobierno y contribuyó a la reforma, que originó un cambio en los ámbitos penal y administrativo, además de crear mecanismos de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, y finalmente abrió la puerta a la participación ciudadana en la formulación de la política nacional y de las políticas estatales anticorrupción. Poco más de un año después el 18 de julio de 2016 se publicaría en el DOF la “**Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**”. Dicha ley estableció que el SNA tendría como objetivo:

“Establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.”⁶³

Durante este sexenio se observa un cambio en la dinámica de las propuestas; se generaron acuerdos institucionales, a finales de 2012 se creó la Comisión Nacional Anticorrupción, un primer esfuerzo ambiguo que no definía claramente la estrategia que se adoptaría, pero que se acompañaba del discurso oficial de cada sexenio de acabar con la corrupción.

Durante casi la mitad del sexenio no hubo mayores avances en cuanto a la propuesta, fue hasta 2015 que se retomó el trabajo para definir la manera en que se buscaría atender el problema, cabe mencionar que se puede presumir que el contexto nacional tuvo gran influencia al momento de retomar el asunto, ya que los

⁶³ “Ley General del Sistema Nacional anticorrupción”. DOF. Cámara de Diputados. México. 2016.

trabajos se reanudaron en un entorno convulsivo porque los casos de hechos de corrupción cobraban gran relevancia como consecuencia del tratamiento mediático y la cobertura que se hacía respecto de actores políticos o casos como los mencionados con anterioridad en el presente trabajo.

Otro avance importante fue el marco jurídico, consistió en generar los acuerdos institucionales necesarios para la coordinación interinstitucional para la atención del problema.

En resumen, se identifica que en el sexenio 2013-2018 no se generó una propuesta definida en forma de política pública o como programas sectoriales como en las dos administraciones anteriores, en su lugar se generaron acuerdos institucionales que derivaron en la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que se integra de la siguiente manera:

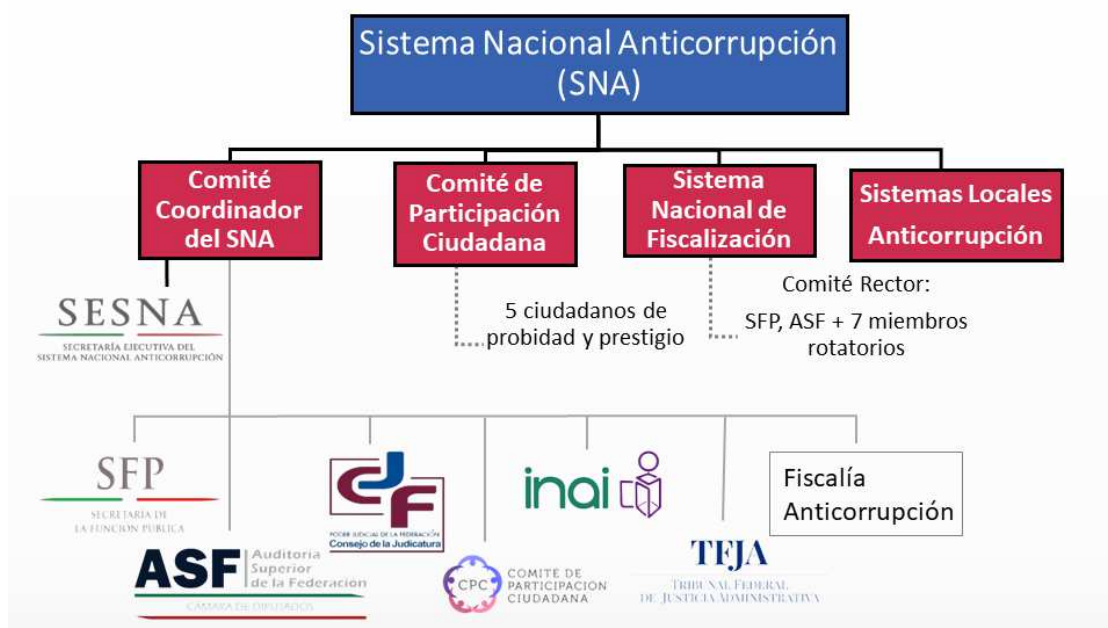


Figura 1. “Estructura del Sistema Nacional Anticorrupción. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. “

La segunda gran vertiente de la propuesta del sexenio para el combate a la corrupción fueron los avances en el marco jurídico ya que además de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se promulgó la Ley General de



Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

La estrategia anticorrupción de Peña Nieto fue de reacción al contexto, pero incompleta y limitada. De reacción porque su intención principal era responder a la necesidad de contrarrestar el descontento social, la efervescencia que derivaba de los escándalos mediáticos posiblemente de corrupción e impunidad en que la figura presidencial, partido y allegados se veían presuntamente implicados, incompleta porque los recursos en materia económica, de infraestructura e incluso políticos, así como de posibles programas oficiales en la materia no presentaron cambios perceptibles ni alguna inversión y finalmente no se formuló además ninguna política anticorrupción o estrategia clara (al menos no en los primeros años de implementación) y limitada porque no se pudo mejorar el sistema en su carácter operativo ni asegurar un seguimiento o continuidad a la propuesta.

Finalmente es necesario mencionar que los aspectos técnicos de los documentos que conforman las propuestas principales **en cuanto a políticas públicas, programa anticorrupción o arreglos instituciones y de marco jurídico nos ayudaran a llevar acabo el análisis que se desarrollara en el siguiente apartado, además de que en este, se recuperan componentes de las propuestas ya sean políticas públicas, programas, avances de marco jurídico o arreglos institucionales**, se incluyen los resultados generados de las propuestas implementadas así como una crítica a estas respecto de lo informado por las instancias correspondientes y se realiza un ejercicio de análisis cualitativo comparativo que brindará apoyo a los argumentos de la primera parte del análisis y al mismo tiempo ilustra el uso de metodologías comparativas en el análisis cualitativo de fenómenos sociales.

III.- Análisis de las políticas anticorrupción y ejercicio de método comparado de la implementación de políticas anticorrupción.

El carácter cualitativo del presente análisis implica realizar el señalamiento de que por su naturaleza este se enfoca en analizar posibles causas que den explicación del fenómeno que analizamos, la implementación de políticas anticorrupción,



describir algunos de los aspectos que han definido si las administraciones federales en el periodo de tiempo definido han o no implementado tales, la revisión de sus propuestas en la materia; los contextos en los que dieron las propuestas y recuperar los resultados o contribuciones de estas.

El ejercicio parte del análisis de políticas públicas; en un primer momento se sintetizan, a modo de estudios de caso, algunos elementos que conformaron las estrategias implementadas para la atención del problema de la corrupción en México, con la finalidad de establecer en que consistieron estas, los aportes y avances en general que realizaron al combate a la corrupción y enlistar los elementos que sirven como base del análisis cualitativo.

En un segundo momento mediante la aplicación de la técnica “**Crisp Set**” se realiza el ejercicio de análisis comparativo cualitativo donde se procede a comparar las estrategias implementadas por las administraciones para identificar las diferencias entre estas y recuperar algunos de los resultados que puedan aportar argumentos para la comprensión de las estrategias implementadas.

- i. Revisión de las políticas anticorrupción de administraciones 2000-2018 y comparación con la propuesta de la Política Nacional Anticorrupción. (diagnostico, objetivos, etc.)

Anteriormente se puntualizaban algunas características de las propuestas de las administraciones federales delimitadas, a continuación, se recuperan y adicionan algunos de estos.

Propuesta de la administración federal 2000-2006.

Titular del ejecutivo	Vicente Fox Quesada
Estrategia eje de atención al	<i>"Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo".</i>



problema de la corrupción	
Tipo de estrategia	Programa sectorial De manera complementaria a lo largo del sexenio se llevaron a cabo arreglos institucionales y al marco jurídico que originaron la creación de órganos y leyes.
Contexto	En el ámbito político el principal cambio que atravesó el inicio de esta administración federal fue la “alternancia” política en el poder, ya que esta era la primera ocasión que el partido “hegemónico” no obtenía la titularidad del ejecutivo federal; un cambio importante en el sistema político, esto además representó una “renovación” de la democracia y con la alternancia la promesa de los cambios que el país necesitaba. A nivel internacional cobraba relevancia la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, mismas que en el país habían sido llevadas a cabo de manera muy difusa aun cuando existía el compromiso con las reformas adoptadas en la década de los 80’s, la coyuntura de la renovación de la democracia acrecentó estas demandas, así como la del combate a la corrupción.
Priorización del gobierno respecto del problema de la corrupción.	El programa definido para la atención del problema tienen una lógica instrumental ya que la metodología contempla objetivos y metas claras así como la manera en que estas serán alcanzadas así como las formas en que serán medidas, por lo que se presume que el gobierno tiene una percepción seria en cuanto al problema, no así frente a la dimensión del mismo ya que únicamente contempla acciones dentro del aparato gubernamental, si bien no señala que sea un problema único de este sector si se avoca a atender el problema en este, el hecho de no contemplar otros sectores hizo que la estrategia se limitara

	<p>a un programa y no se desarrollara una política anticorrupción como tal. A pesar de que llevaron a cabo consultas ciudadanas el gobierno diseño esta estrategia para el sector definido ya que reconoció que los problemas que enfrentaba la APF terminaban afectando a la sociedad civil al ser esta la beneficiaria de bienes y servicios públicos, la posición asumida en el programa es de carácter institucionalista ya que en el hay gran parte del problema y a través de este se busca la solución de manera total.</p>
<p>Diagnostico</p>	<p>"El fenómeno de la corrupción es uno de los grandes problemas que México ha enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares. Este fenómeno es también producto, en gran medida, de un marco normativo muy extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que ha creado auténticas redes que detienen la creatividad y la productividad de las instituciones y las personas"</p>
<p>Objetivos</p>	<p>"Lograr un Gobierno que se desempeñe con altos niveles de eficiencia y eficacia, que actúe cotidianamente con valores y principios éticos, que entienda y atienda a la población y que sea capaz de aprovechar cabalmente los recursos que le ha confiado la sociedad.</p> <p>Transformar la APF [Administración Pública Federal] en una organización moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población, que:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos; b) combata a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley; c) rinda puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública; d) fomente la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y probidad de los que se



	consagran al cumplimiento de sus responsabilidades; y e) impulse la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental.”
Resultados	En el último informe de gobierno de esta administración no se da cuenta de algunos de los indicadores que estaban definidos en el programa, se propone un número de estados que se alienarían al programa y el informe tiene diferencias entre lo que reporta y la previsión original, se había propuesto generar mecanismos que permitieran identificar áreas susceptibles de prácticas de corrupción y en el informe no se menciona el asunto, finalmente se menciona que el número de quejas y denuncias por corrupción en la Administración Pública Federal alcanzó el menor nivel desde la anterior administración, pero no existe evidencia de que esto haya representado una disminución real de los actos de corrupción.

Elaboración propia.⁶⁴

El análisis de la estrategia implementada durante este sexenio nos revela que no es como tal una política pública, recordemos la diferencia que existe entre una política pública y los programas sectoriales de la mano de Fernández (2012) que señala:

“Mientras que política pública se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, programa remite a una construcción técnica (que no niega el componente político), con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema.”⁶⁵

⁶⁴ Fuentes consultadas: DOF: 22/04/2002 Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf> “Informes de Presidenciales. Vicente Fox Quesada”

⁶⁵ Fernández Arroyo, Nicolás, Planificación de políticas, programas y proyectos sociales / Nicolás Fernández Arroyo y Lorena Schejtman. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2012.



Por lo tanto, podemos adelantar que la estrategia implementada corresponde a un programa no a una Política Anticorrupción, dicho programa tiene una lógica en cuanto a su instrumentación y está enfocado principalmente a la atención del problema de la corrupción que se desarrolla dentro del aparato gubernamental; si ubicamos temporalmente esta estrategia, a pesar de estar limitada a los aspectos referidos, (ámbito gubernamental y ser un programa) representa un enorme avance en materia de combate a la corrupción, ya que como podemos observar en la siguiente tabla hasta antes del 2000 se contaba con una única institución que encargada de detectar posibles actos de corrupción.

	Institución, cambio y resultado del arreglo institucional.
1982	“Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)”
1994	“Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)”
1999	“Auditoría Superior de la Federación (ASF)”

A pesar de la serie de reformas implementadas en la década de los 80’s mismas que se pugnaban por la aplicación de sistemas de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción de la administración pública la respuesta de los gobiernos en las dos décadas inmediatas a las reformas fue la creación de una Contraloría General que a la postre, apoyada por las distintas instituciones de la APF y en coordinación con sus distintos órganos internos de control serían los encargados de llevar a cabo las acciones que permitieran la creación de los sistemas referidos, finalmente dicha Contraloría evolucionaría hasta convertirse en la actual Auditoría Superior de la Federación que se autodefine como:

“Órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos



constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El resultado final de la labor de la ASF son los Informes Individuales de Auditoría y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.”⁶⁶

Por lo que es necesario reconocer el avance que representó el programa en contra del problema, además de este programa que es considerado la parte fundamental de la estrategia de esta administración en materia de combate a la corrupción esta fue apoyada mediante arreglos institucionales y al marco jurídico que derivaron en la creación de las siguientes instituciones durante esta administración:

- 2000 Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- 2002 Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 2002 Instituto Federal de Acceso a la información.
- 2003 Secretaría de la Función Pública.

Mismos que representaron las bases para generar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que a la postre contribuirían al combate contra la corrupción.

Propuesta de la administración federal 2006-2012.

Titular del ejecutivo	Felipe Calderón Hinojosa
Estrategia eje de atención al problema de la corrupción	<i>“Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.”</i>

⁶⁶ Sitio Oficial de la Auditoría Superior de la Federación.
https://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF



Tipo de estrategia	Programa sectorial. Complementado con un arreglo al marco jurídico que concluyo en la aprobación de una ley en el último semestre de la administración.
Contexto	El segundo sexenio en el poder del partido que llevo a cabo la alternancia con el sentir renovado de la democracia estuvo marcado precisamente por unas elecciones cuestionadas por un sector poblacional considerable por lo cerrado de los resultados hecho que a la postre resto cierta confianza en el aparato gubernamental y se generaría un movimiento de resistencia civil, la situación en cuanto a seguridad era muy compleja por diversos factores, la situación en este ámbito se agravo a lo largo de eta administración que hoy es considerada la de mayor escalada de la violencia. La apuesta por la agenda de la nueva gerencia publica iniciada en el sexenio anterior no fue prioritario por lo complejo del contexto económico.
priorización del gobierno respecto del problema de la corrupción.	Se puede presumir de que la percepción del gobierno respecto del problema fue principalmente en función de las consecuencias que acarrea en el ámbito de la Gobernanza, ya que si bien al iniciar al sexenio no se reconocieron grandes inconvenientes respecto de la capacidad de gobernar de esta administración y tampoco carencia de legitimidad de esa misma capacidad si se reconoce dentro del documento la preocupación por recuperar la confianza ciudadana; “recuperar el prestigio de la función pública y de las instituciones del Estado es una necesidad inaplazable. La confianza de los ciudadanos y su participación activa en los asuntos públicos es fundamental para desarrollar nuestras instituciones y fortalecer nuestra democracia.” En una primera revisión del documento del programa podríamos pensar que el combate a la corrupción queda en un segundo término o que se espera que la mejora del problema surja como consecuencia de enfocar los esfuerzos en la creación

	<p>de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, pero al hacer énfasis en los objetivos encontramos que al menos la mitad están encaminados de manera frontal al combate a la corrupción, por lo que no queda en un plano secundario ni se toma a la mejora como consecuencia de la atención a los rubros mencionados, sino que se buscan atender causas más “fundamentales” o que incentivan a cometer actos de corrupción. a pesar del fuerte carácter institucional con que está definido se contempla la participación de manera más activa del sector ciudadano no solo a través de las consultas, sino de denuncias de funcionarios públicos que presuntamente hubiesen participado en posibles actos de corrupción.</p>
<p>Diagnostico</p>	<p>En la revisión del programa no se identifica un diagnóstico de la problemática que busca atender, pero en términos generales se menciona la importancia de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.</p> <p>“La rendición de cuentas, la transparencia y la apertura activa de información pueden cerrar espacios a la irregularidad y la corrupción...el combate a la corrupción plantea una mayor coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, particularmente entre aquellas que realizan funciones que están estrechamente vinculadas con la prevención, investigación y persecución de delitos relacionados con servidores públicos, en actividades como la revisión de personas y mercancías en puntos fronterizos, aeropuertos y puertos marítimos, así como la prevención de la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita a través del sistema financiero y otros agentes económicos.”</p>
<p>Objetivos</p>	<p>“Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.</p>

	<p>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.</p> <p>Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.</p> <p>Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.</p> <p>Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.</p> <p>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.”</p>
Resultados	<p>Al finalizar este sexenio los avances en materia de evaluación y resultados basados en indicadores, así como el diseño mismo del programa lograron generar reportes cuantitativos de los objetivos y metas logradas al final del sexenio, se recuperan algunos de los que alcanzaron el 100% de cumplimiento.</p> <p>Publicación de información específica en algunos de los portales de internet/paginas oficiales de dependencias pertenecientes a la Administración Pública Federal, lo que representa algunos avances en materia de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información.</p> <p>“Cumplimiento de lo establecido por el artículo sexto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.”</p> <p>Entidades federativas con Acuerdo de Coordinación SFP-Ejecutivo Estatal actualizado.</p>



	<p>Algunos de los indicadores fueron medidos de forma acumulativa, anual o se reportó el mayor porcentaje obtenido a lo largo del sexenio.</p> <p>*El reporte completo de los resultados puede ser consultado en la página referida al pie de la tabla</p>
--	--

Elaboración propia⁶⁷

En este caso nos encontramos nuevamente frente a un Programa sectorial cuyo diseño guarda una lógica instrumental entre los objetivos, metas y líneas de acción, además, los avances alcanzados en materia de evaluación formalizaron e incluyeron en su diseño la evaluación de indicadores, hecho que facilitó realizar un seguimiento de manera cuantitativa respecto de las metas y el porcentaje en que estas fueron o no alcanzadas, estos avances metodológicos de medición que facilitan el análisis de resultados. Asimismo, el programa contempló promover la creación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas complementando el trabajo realizado por la anterior administración a través de la ASF, los órganos de control interno y las instituciones y leyes creadas.

El programa fungió como el eje de esta administración en materia de combate contra la corrupción, coordinado principalmente con la “*Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal*” de la Secretaría de la Función Pública ambas creadas durante el sexenio anterior, respecto de acciones complementarias o aportaciones realizadas por esta administración además del programa se identifica a la “**Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas**” como una contribución, esta respecto del marco jurídico de combate a la corrupción dentro de la administración pública, misma que sería abrogada en julio de 2017.

⁶⁷ Fuentes de consulta: Secretaría de la Función Pública:

http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/indicadores_cierre_2012.pdf

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/evaluaciones-2012>



Se puede presumir que la estrategia presentada por esta administración se limitó al programa y a la ley dado que la atención estaba puesta en la creciente violencia que atravesaba el país, así como los problemas de inseguridad derivados de esto y finalmente el contexto económico complejo en que se hallaba.

Propuesta de la administración federal 2013-2018.

Titular del ejecutivo	Enrique Peña Nieto.
Estrategia eje de atención al problema de la corrupción	<p>En el PND 2013-2018 no se contemplaron objetivos específicos de implementación para el combate a la corrupción.</p> <p>La estrategia principal llega a poco más de la mitad del sexenio, en 2016 a través de la “Ley General del sistema Nacional Anticorrupción” y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. SNA</p> <p>En 2014 se llevó a cabo una reforma en materia de transparencia que creó al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales INAI y la Ley General de Transparencia. El INAI sustituye al IFAI creado en el 2002, el primero adquiría mayores facultades y estaba dotado de cierto grado de autonomía.</p>
Tipo de estrategia	<p>Arreglos en el marco jurídico e institucionales.</p> <p>No se define una política pública como tal ni programas sectoriales dedicados a atender el problema.</p> <p>Para que la creación del Sistema Nacional Anticorrupción fuera posible además de la ley general de este se promulgaron 3 leyes más: la “Ley General de Responsabilidades Administrativas,” la “Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa” y la “Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas” de la</p>

	<p>Federación, además de la reforma al Código Penal Federal, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República ya que se consideraban una serie de nuevas disposiciones (responsabilidades y sanciones) para funcionarios públicos así como para la población civil y el sector privado (empresas).</p>
Contexto	<p>La nueva administración federal de extracción priista (partido hegemónico hasta el 2000) llegó de la mano de Enrique Peña Nieto en medio de un ambiente social de protesta ante los resultados electorales ya que eran varios los supuestos casos de compra de votos, mismos que el entonces Instituto Federal Electoral se comprometió a investigar y cuyas conclusiones no cambiaron los resultados de la elección. La estrategia llegó de forma “tardía” ya que a pesar de la presentación de iniciativas y propuestas tanto por el ejecutivo como por los grupos parlamentarios de su partido estos tuvieron éxito hasta el 2014, posteriormente en 2016 se genera la estrategia principal del sexenio, pero los motivos de haber generado hasta ese momento la propuesta son objeto de debate, se presume que esta podría haber sido consecuencia de los frecuentes señalamientos a la figura presidencial, partido político, allegados e incluso familiares del presidente, de haber sido partícipes en posibles actos de corrupción, el papel de los medios de comunicación fue fundamental para que estos casos fueran difundidos, por lo tanto esta estrategia (SNA) tuvo un peso específico en la crisis mediática que atravesaba la administración en turno.</p>
Priorización del gobierno respecto del	<p>Como se puede observar en el PND 2013-2018 en un inicio esta administración no incluyó estrategias de combate a la corrupción, por lo que podríamos pensar que el problema no fue</p>

<p>problema de la corrupción.</p>	<p>considerado con la importancia debida, los trabajos realizados giraron en torno a la transparencia, esto queda en evidencia a través de la reforma que creó el INAI, como mencionamos en el apartado anterior el problema de la corrupción cobro gran relevancia y prioridad de atención una vez que autoridades de extracción priista (partido en el gobierno federal) y allegados al presidente acumularon señalamientos de participación en posibles casos de corrupción. La corrupción como tema prioritario para esta administración tiene un antes y un después a partir de la crisis mediática que representa el parteaguas entre ocupar un lugar secundario o hasta marginal para el gobierno en turno.</p>
<p>Diagnostico</p>	<p>Por su naturaleza en la ley no se establece un diagnóstico, pero el artículo 6 brinda un panorama respecto de lo que el SNA tiene como objeto frente a la corrupción.</p> <p>“Establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.”</p>
<p>Objetivos</p>	<p>La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece en su artículo segundo diez objetivos de los cuales recuperamos los que están directamente definidos para el combate a la corrupción:</p> <p>“I. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las</p>

	<p>entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México;</p> <p>II. Establecer las bases mínimas para la prevención de hechos de corrupción y faltas administrativas;</p> <p>III. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos;</p> <p>IV. Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;</p> <p>V. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.”</p>
Resultados	<p>En el sexto informe de gobierno se menciona que el SNA y su ley general son en conjunto una “reforma anticorrupción” que “establece un nuevo régimen legal e institucional para prevenir actos de corrupción, promover la ética y la honestidad en el servicio público y que busca asegurar que los servidores públicos y los particulares que incurran en ilícitos sean sancionados y obligados a resarcir el daño patrimonial causado”, también se puntualizan varios registros, entre ellos el de servidores públicos sancionados que da cuentas de “46 mil servidores públicos que fueron amonestados, multados, suspendidos, destituidos y/o inhabilitados” durante ese sexenio así como la creación del Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas, finalmente se contempla también que de las denuncias presentadas ante la PRG contra exgobernadores,</p>



	cuatro contaban ya con la medida cautelar de prisión preventiva y dos más con investigaciones en curso, así como el número de entidades que han adoptado las disposiciones de la creación sistemas anticorrupción locales.
--	--

Elaboración propia⁶⁸

La propuesta definida por esta administración bajo la perspectiva de la misma termina definida como una “reforma anticorrupción” y en cierta medida es un calificativo bien empleado, aunque no se deja de lado el hecho de que esta haya sido definida en el último tercio del sexenio, una llegada tardía, que no se hayan definido o implementado antes en este mismo periodo otras acciones traducidas en programas sectoriales o políticas públicas como tal, o cuestionar incluso que las iniciativas de reforma presentadas hayan generado cambios en menor escala como la transformación del INAI en comparación con la creación del SNA. El debate y los cuestionamientos entorno a la decisión política; el momento y la crisis mediática como la coyuntura que termina definiendo la urgente necesidad de una estrategia anticorrupción más robusta que contrarrestara la pérdida de credibilidad en el gobierno, las instituciones, la administración pública, los funcionarios y servidores públicos de los distintos niveles de gobierno, que hubiese podido acrecentar los retos a la gobernanza de una administración de por sí ya inmersa en polémicas desde su llegada al poder (consultar tabla “Casos emblemáticos de la corrupción 2013-2018 página 28). Esta denominada reforma anticorrupción llega no de la mejor manera, pero si en el momento más necesario, dado el contexto que atravesaba el país, a pesar de no haber implementado programas sectoriales u otros mecanismos, constituye el haber sentado las bases de nuevos paradigmas en el combate a la corrupción.

⁶⁸ Fuentes: <https://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf> PND 2013-2018.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3730635_20180901_1535843813.pdf Sexto Informe de Gobierno, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República Ciudad de México, agosto de 2018.



Propuesta de la administración actual 2018-2024.

Titular del ejecutivo	Andrés Manuel López Obrador.
Estrategia eje de atención al problema de la corrupción	<i>“Política Nacional Anticorrupción”</i>
Tipo de estrategia	Política Pública. Que contempla arreglos en el marco jurídico e institucional y el diseño e implementación de programas específicos.
Contexto	El descontento social gestado en el sexenio anterior y las críticas a las dos administraciones anteriores a esa de extracción priista y panista respectivamente dieron cuenta del resultado del proceso electoral del 2018 donde un partido de reciente creación y auto adscrito como de izquierda logro no únicamente hacerse de la titularidad el ejecutivo federal sino de hacer evidente que la ciudadanía realizo un voto de castigo a los partidos políticos que hasta ese entonces guardaban deudas con la sociedad. Con una campaña que tuvo como eje principal el combate a la corrupción el candidato de la coalición “Juntos haremos historia” obtuvo el 53.19 % del total de votos, más del doble que el candidato que más se le acercó con solo 22.27% del total de los votos. De esta manera el primer gobierno auto adscrito de izquierda llego a la presidencia de la republica con Andrés Manuel López Obrador como su titular.
Priorización del gobierno	El PND 2019-2024 establece desde su inicio que esta administración tenía como prioridad de gobierno el combate

<p>respecto del problema de la corrupción.</p>	<p>frontal a la corrupción ya que el primer principio de la propuesta esta denominada como “honradez y honestidad” y en resumen señala que “el neoliberalismo tiene como principal característica la corrupción” y hace énfasis en el aspecto de acabar con la corrupción no solo monetaria, que existe en la administración pública.</p> <p>También en su primer apartado denominado “Política y Gobierno” como primer punto se señala “erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad”.</p> <p>Además de que a lo largo de todo el documento se señala que la corrupción es un problema que impacta en distintos ámbitos de gobierno y que por lo tanto en cada uno de ellos hay trabajo por realizar.</p> <p>Resalta la característica de que para esta administración el combate a la corrupción no solo fue eje de campaña sino la mayor prioridad de gobierno.</p> <p>Podemos apreciar además que la propuesta contempla a la ciudadanía como parte activa de la política en una primera instancia a través de las consultas que se generaron para el diseño de esta, la participación como denunciante para contrarrestar la impunidad e identificando los “puntos de contacto” entre servidores públicos y ciudadanos y que pueden ser “proclives” a presentar actos de corrupción.</p>
<p>Diagnostico</p>	<p>Se divide en cuatro secciones que presentan la situación de cada uno de los ejes que integran la propuesta, y que, desde la perspectiva de esta, guardan una incidencia directa en el control de la corrupción:</p> <p>“Impunidad. - Prevención, detección, denuncia, investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas</p>

Arbitrariedad. – El tema de la profesionalización debe ser concebido como la columna vertebral de cualquier estrategia de combate a la corrupción, la carencia de esquemas y criterios claros para la profesionalización del servicio público debilita la capacidad de las administraciones públicas, propicia la desviación de objetivos de las instituciones, y abre la puerta para la discrecionalidad y la ocurrencia de actos de corrupción.

Involucramiento social. - Una política nacional que tenga como objetivo controlar la corrupción, no puede centrar solamente su atención en la dimensión gubernamental del fenómeno. La corrupción, como problema sistémico, no solo encuentra condiciones de riesgo para su permanencia y reproducción en escenarios donde persisten la impunidad y la arbitrariedad; sino también en espacios donde ha logrado afianzarse como una norma social de uso para resolver problemas cotidianos de las personas.

Puntos de contacto. - El cambio de las normas sociales que propician la permanencia de la corrupción hacia otras que promuevan principios de universalismo, imparcialidad e integridad es un proceso gradual, que se refuerza a través de las experiencias cotidianas que tienen ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y empresas en su interacción con las instituciones públicas. Así pues, para garantizar un control efectivo de la corrupción no basta con proponer cambios normativos o de gestión, ni con fortalecer la corresponsabilidad y la participación social. En paralelo a estas medidas resulta fundamental intervenir y adecuar aquellos puntos de contacto en los que gobierno y sociedad interactúan de forma regular, y en los que tanto la dimensión de extorsión (soborno), como de colusión (redes) de la corrupción se manifiestan.”

Objetivos	<p>La PNA plantea “cuarenta prioridades” que se desprenden de los cuatro ejes en que se divide, únicamente se recuperan los ejes y los temas a los que se refieren estas:</p> <p>“Corrupción e impunidad; prevención, denuncia, investigación, etc. de faltas administrativas. Procuración e impartición de justicia en materia de delitos por hechos de corrupción.</p> <p>Arbitrariedad y el abuso de poder; profesionalización e integridad en el servicio público. Procesos institucionales. Auditoria y fiscalización.</p> <p>Mejora de la gestión y de puntos de contacto entre gobierno y sociedad; tramites, servicios y programas públicos. Contacto entre el gobierno- iniciativa privada.</p> <p>Involucramiento social en el control de la corrupción; participación ciudadana. Corresponsabilidad e integración empresarial. Educación y comunicación para el control de la corrupción.”</p>
Resultados	<p>Actualmente la PNA se encuentra en la fase de implementación por lo que los resultados no podrán ser incluidos en este análisis, se identifica que la lógica guardada entre el diagnóstico y las prioridades de esta son consistentes, el diseño lógico instrumental presume la consecución de varias prioridades.</p>

Elaboración propia⁶⁹

La estrategia de la actual administración a diferencia de las anteriores se traduce en una política pública anticorrupción; esta además contempla la implementación de programas y arreglos institucionales y jurídicos de modo que integra dentro de si

⁶⁹ Fuentes: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf> PND 2019-2024.
<https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf> Política Nacional Anticorrupción. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.



a las estrategias llevadas a cabo por las anteriores administraciones. Resaltan además dos factores que llaman la atención respecto de la definición de esta estrategia; la primera es que el gobierno actual se auto define como un gobierno de “izquierda”, recordando que algunas de las características de este tipo de gobiernos es que enfocan su atención en acciones que promuevan la distribución de la riqueza, ajustes tributarios que promuevan una justa recaudación especialmente en los sectores donde se concentra la riqueza, en medida de lo posible procurar la desmilitarización o considerar agendas medioambientales y de género, etc. por lo que no queda muy claro si realmente es un gobierno de izquierda como dice serlo o en que nivel puede ser considerado como tal, a pesar de este hecho se retoma como primer factor a tomar en cuenta. El otro aspecto que llama la atención es la perspectiva de esta administración del problema de la corrupción; desde el inicio de su campaña el candidato lo señala como el eje central de esta, encuentra en este problema una raíz transversal que atraviesa a toda la administración pública misma que debe ser “erradicada” para que las situaciones de los distintos rubros presenten alguna mejoría, a diferencia de campañas llevadas a previamente a los ejercicios electorales del periodo analizado el combate a la corrupción queda también establecido como eje fundamental en el PND de la actual administración formalizando la intención del combate frontal a la corrupción por parte del gobierno. En general estos aspectos son las mayores diferencias que se pueden señalar y que pueden representar puntos a tomar en cuenta para el análisis de la definición de la Política Nacional Anticorrupción.

Ejercicio de análisis comparativo cualitativo usando csQCA (Análisis Comparativo Cualitativo usando la técnica “Crisp Set”)

El análisis comparativo que se realiza con técnicas macro cualitativas involucra tres momentos: (i) el diseño de la comparación; (ii) la definición del protocolo de comparación, que incluye el modelo operativo y la aplicación de la técnica específica de QCA a utilizar; y (iii) el análisis de los resultados, volviendo a centrar la atención en los casos de estudio y su contexto, como complemento a los resultados obtenidos en el modelo.



Este ejercicio sólo se centrará en desarrollar el segundo momento, a partir de un ejercicio diseñado respecto del tema de investigación que se ha abordado en el presente trabajo, el eje central ha sido definido como la “estrategias de combate a la corrupción implementadas”, se identificó al conjunto universo de casos a los que es aplicable la comparación (las cuatro administraciones federales 2000-2024).

Nuestro planteamiento fundamental consiste en conocer los factores que caracterizan a la implementación de estrategias de combate a la corrupción por parte de las administraciones federales en México en el periodo del 2000 a la actualidad. El primer paso consiste en identificar las propuestas implementadas en cada sexenio en el periodo señalado, en el rubro de atención al problema de la corrupción y analizar las estrategias implementadas. El periodo analizado abarca cuatro administraciones federales distintas.

- A) 2000-2006
- B) 2006-2012
- C) 2012-2018
- D) 2018-2024 (actual)

En la revisión de la literatura (marco teórico- conceptual) se identificaron algunas de las estrategias de combate a la corrupción que se implementaron. Finalmente, la evidencia mostrada en la literatura indica que estas consistieron en: arreglos institucionales y de marco jurídico, programas sectoriales y políticas públicas.

Por lo tanto:

La variable dependiente; Y =**Propuestas en materia de combate a la corrupción.**

Las tres variables independientes;

X_1 = Arreglos institucionales y de marco jurídico.

X_2 = Programas sectoriales.

X_3 = Políticas públicas anticorrupción.



Matriz de casos

Todas las variables involucradas en el ejercicio son cualitativas, de tipo dicotómico. Al ser binarias, sólo pueden tomar los valores de 0 y 1 (denotando su presencia o ausencia) Una vez identificadas las variables y codificados los datos, obtenemos una tabla como la siguiente:

Casos y variables CsQCA

CASO	Y	X1	X2	X3
A	1	1	1	0
B	1	1	1	0
C	1	1	0	0
D	1	1	1	1

La primera columna indica la administración federal a la que corresponde. La segunda columna la presencia de implementación de una estrategia de combate a la corrupción (fue existente o no) y las últimas tres columnas indican la presencia o ausencia de las variables independientes (las características de la estrategia contra la corrupción implementada).

Tabla de verdad

Una vez que tenemos codificadas nuestras variables en la matriz, el siguiente paso es construir nuestra tabla de verdad. Para ello, hay que generar un registro que contenga todas las configuraciones teóricas posibles, o sea, todas las formas en las que mis variables se pueden combinar (**no se considera el análisis de los contras fácticos, es decir, las condiciones de irrelevancia e imposibilidad ya que en este ejercicio no existen tales**). El número de combinaciones posibles es 2^3 (combinaciones de 2 en 3) que se obtiene de elevar el resultado binario (2) por el número de variables. Las combinaciones posibles son ($2*2*2=8$).



Tabla de verdad CsQCA

Configuración	X1	X2	X3
1	0	0	0
2	0	0	1
3	0	1	0
4	0	1	1
5	1	0	0
6	1	0	1
7	1	1	0
8	1	1	1

Muestra todas las combinaciones posibles de las variables.

Una vez que conocemos estas combinaciones, clasificamos los casos que estamos analizando (es decir, los que aparecen en nuestra matriz de casos y variables). Para poder hacer esto, agregamos dos columnas que nos permitan ver si los casos con esa configuración implementaron una estrategia contra la corrupción o no

Con los datos de la matriz de casos y variables, completa la tabla que se presenta a continuación. Recuerda que el **análisis de consistencia** consiste en calcular la proporción de casos positivos que son cubiertos o se explican por cada configuración. El objetivo de este análisis es identificar las condiciones que son suficientes para producir el resultado. Por su parte, el **análisis de suficiencia** (Si X, entonces Y) se expresa en términos de verdadero (V), o falso (F) y nos sirve para conocer qué combinaciones de variables siempre producen el resultado de nuestro interés (configuraciones verdaderas), qué combinaciones de variables siempre producen un resultado negativo (configuraciones falsas) y qué combinaciones producen casos positivos y negativos (configuraciones contradictorias, a las que declaramos como falsas también).



Análisis de consistencia y configuraciones suficientes

Configuración	X1	X2	X3	Y=1 SI HAY ESTRATEGIA	Y=0 NO HAY ESTRATEGIA	N	Ny	Análisis de consistencia	Análisis de suficiencia (x→ y)
1	0	0	0	0	0	0	0	0.00	F
2	0	0	1	0	0	0	0	0.00	F
3	0	1	0	0	0	0	0	0.00	F
4	0	1	1	0	0	0	0	0.00	F
5	1	0	0	C	0	1	0	1.00	V
6	1	0	1	0	0	0	0	0.00	F
7	1	1	0	A, B	0	2	0	1.00	V
8	1	1	1	D	0	1	0	1.00	V

Las configuraciones que presentan casos positivos son las configuraciones tres, cuatro y siete

Además de la presencia de la variable dependiente no existe alguna condición que se repita en todas las configuraciones de casos positivos.

Todas las estrategias implementadas difieren entre sí, las que más diferencian entre si son las estrategias implementadas por la administración 2012-2018 C y la estrategia implementada por la administración actual D y las más similares son las implementadas por las primeras dos administraciones 2000-2012. (ambas administraciones de extracción panista)

Las configuraciones que muestran consistencia absoluta son la 5 la 7 y la 8

Minimización lógica

Una vez identificadas las configuraciones suficientes en la tabla de verdad, el último paso es simplificarlas a través de un proceso de minimización lógica. La regla para esta minimización es:

“Si dos expresiones booleanas difieren solo en una condición causal, y aun así producen el mismo resultado, luego, la condición en la que difieren puede ser considerada como irrelevante, y ser removida para crear una expresión más simple”.⁷⁰

En la siguiente tabla se presentan las configuraciones verdaderas que obtuvimos (es decir, las que cumplieron con la regla de suficiencia, si $x \rightarrow y$). El procedimiento de minimización consiste en comparar todas las condiciones suficientes, una con otra.

Configuraciones verdaderas para ejercicio de minimización lógica.

Configuración	X1	X2	X3	Propuesta (1)	Tipo de configuración
I	1	0	0	C	Verdadera
II	1	1	0	A,B	Verdadera
III	1	1	1	D	Verdadera

Supongamos que: X1= L, X2= S, X3= G

Entonces la fórmula general para comenzar el proceso de minimización lógica sería:

$$Y = L * s * g + L * S * g + L * S * G$$

A partir de esta fórmula podemos realizar comparaciones entre las diferentes configuraciones:

Comparaciones	Expresión booleana	Expresión simplificada
Configuraciones I y II	$L * s * g + L * S * g$	L
Configuraciones I y III	$L * s * g + L * S * G$	L
Configuraciones II y III	$L * S * g + L * S * G$	L*S

Finalmente, al analizar los resultados del ejercicio comparativo se llegan a las siguientes conclusiones:

⁷⁰ Ragin, Charles C. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. 1987



En todas las administraciones se implementaron propuestas de combate a la corrupción.

Las estrategias más semejantes entre sí son las implementadas por la primera y segunda administración (2000-2012), ambas pertenecientes al mismo partido político, puede presumirse que la coincidencia política abonó a la definición de las estrategias de ambas administraciones y que esta condición también provoca un “seguimiento” similar en los dos periodos sin modificar sustancialmente la estrategia o la búsqueda de la atención del problema mediante otros mecanismos.

La mayor coincidencia entre las estrategias implementadas es que contemplan la implementación de arreglos institucionales y jurídicos ya que las 4 administraciones llevaron a cabo acciones de esta naturaleza y en segundo lugar la implementación de programas sectoriales ya que se contemplan en 3 de los casos analizados.

La administración 2012-2018 queda un tanto limitada en cuanto al los elementos que incluyo su estrategia contra la corrupción, en contraste con la actual administración que al contemplar una política pública en la materia podría ser considerada como la que más elementos integra a la misma. Se presume que la causa principal de la diferencia existente entre una y otra guarde cierta relación con la naturaleza de los gobiernos, el primero perteneciente al partido tradicional de derecha (en algún momento hegemónico) y el segundo auto identificado como de “izquierda”

La administración que ha implementado de manera formal una política anticorrupción es la actual y dentro de esta se consideran programas sectoriales, así como arreglos institucionales y de marco jurídico.

De esta manera concluye el ejercicio.



- ii. Recuperación de los hallazgos derivados del análisis llevado a cabo.

Los principales resultados de las estrategias llevadas a cabo por las administraciones analizadas se resumen en la siguiente tabla:

	Resultado
2000	“Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa “
2002	“Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”
2002	“Instituto Federal de Acceso a la Información” (IFAI)
2003	“Secretaría de la Función Pública” (SFP)
2012	“Ley Federal anticorrupción en Contrataciones Públicas”
2014	“Fiscalía especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR (antes Unidad Especializadas en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia)”
2015	“Sistema Nacional Anticorrupción”
2020	“Política Nacional Anticorrupción.”

Resultados jurídicos e institucionales de las estrategias anticorrupción
2000-2020.

Siendo los arreglos institucionales y de marco jurídico las estrategias básicas de combate a la corrupción, ya que estas se traducen en la creación de nuevos órganos e instituciones del gobierno, así como la aprobación de leyes o reformas dedicados a la atención del problema.



Si se pudiera comprender a las estrategias mediante el uso de una tipología esta sería definida en función de estos arreglos, la implementación de programas sectoriales o la implementación de políticas públicas en la materia y dependiendo de los elementos que contempla la estrategia implementada reconocer aquella que integre el mayor número de estos elementos, la propuesta por lo tanto quedaría definida de la siguiente manera:

Propuesta. Tipología de estrategias anticorrupción.

Estrategia	Tipo	Nivel de atención al problema de la corrupción
Arreglos (institucionales, marco jurídico).	Básica	Bajo
Programas sectoriales.	Media	Medio
Política pública.	Integral	Alto

Reconociendo que la estrategia más básica está basada en **arreglos** (instituciones o jurídicos), que la implementación de **programas sectoriales** definidos para atención del problema contempla casi de manera obligatoria **arreglos** y que el nivel de atención al problema mediante esta estrategia sería “medio” y que el grado más integral de atención es el que se traduce en **políticas públicas** y su nivel de atención al problema es “alto” ya que incluye dentro de sí misma tanto a programas sectoriales como a los arreglos necesarios de naturaleza institucional o jurídica.

Cada estrategia estuvo definida dentro de un contexto particular y por lo tanto se reconoce que la complejidad de la realidad social experimentada en cada periodo es un aspecto definitorio de cada una de ellas.

En todos los casos existieron estrategias de combate a la corrupción, la diferencia radica en la perspectiva que los gobiernos tenían del problema, hecho que impacta en el nivel de atención con que lo buscan combatir.



La corrupción que el estado ha buscado combatir es la que se desarrolla en el ámbito gubernamental, principalmente en la administración pública de todos los órdenes de gobierno.

Respecto del ejercicio de análisis cualitativo se recuperan las siguientes observaciones:

- Las estrategias más semejantes entre sí son las implementadas por la primera y segunda administración (2000-2012), ambas pertenecientes al mismo partido político, puede presumirse que la coincidencia política abonó a la definición de las estrategias de ambas administraciones y que esta condición también provoca un “seguimiento” similar en los dos periodos sin modificar sustancialmente la estrategia o la búsqueda de la atención del problema mediante otros mecanismos.
- La mayor coincidencia entre las estrategias implementadas es que contemplan la implementación de arreglos institucionales y jurídicos ya que las 4 administraciones llevaron a cabo acciones de esta naturaleza y en segundo lugar la implementación de programas sectoriales ya que se contemplan en 3 de los casos analizados.
- La administración 2012-2018 queda un tanto limitada en cuanto a los elementos que incluyó su estrategia contra la corrupción, en contraste con la actual administración que al contemplar una política pública en la materia podría ser considerada como la que más elementos integra a la misma. Se presume que la causa principal de la diferencia existente entre una y otra guarda cierta relación con la naturaleza de los gobiernos, el primero perteneciente al partido tradicional de derecha (en algún momento hegemónico) y el segundo auto identificado como de “izquierda”
- La administración que ha implementado de manera formal una política anticorrupción es la actual y dentro de esta se consideran programas sectoriales, así como arreglos institucionales y de marco jurídico.



IV.- Reflexiones finales y conclusiones.

Para poder llegar a comprender el fenómeno de la corrupción en México y las maneras en que el gobierno ha buscado atender el problema es necesario partir de una reconstrucción histórica, estableciendo diagnósticos auxiliados de cifras obtenidas de los índices o encuestas de que se dispone actualmente para dimensionar las afectaciones y costos sociales que genera, así como las formas en que afecta al correcto funcionamiento del Estado. En la búsqueda de la comprensión del fenómeno es necesario tener cautela con los datos que se recauden ya que la revisión del pasado puede inclinarnos a una visión determinista donde consideremos que las cosas no pueden cambiar “porque siempre han sido así”.

El combate a la corrupción inicio su estructuración en el ámbito gubernamental a partir de década de los ochenta, la mayor parte de los cambios relacionados con el combate a la corrupción se han ido concretando por medio del Ejecutivo federal, las reformas para controlar la corrupción han estado enfocadas en el ámbito de la administración pública, más que en las esferas políticas; legisladores, gobernadores, presidentes municipales o partidos políticos, la agenda se ha enfocado en la corrupción que le afecta al gobierno, ya que las reformas emprendidas (ochentas) corresponden de fondo, a la búsqueda de la eficacia y eficiencia de la Nueva Gerencia Pública, por lo tanto, producto de la reestructuración neoliberal. La firma de tres convenciones internacionales anticorrupción por parte del gobierno mexicano hacia finales de la década de los noventa y principios de la primera década del siglo XXI resaltó la necesidad de colaboración entre los sectores público, privado y social en el combate a la corrupción, así como los principios y mecanismos para llevar a cabo la labor.

Los mecanismos de medición de la corrupción con los que contamos actualmente son principalmente índices y encuestas, a través de ellos se puede dar cuenta del grave problema que representa la corrupción en México, basta con retomar el “Índice de Percepción de la Corrupción” de transparencia internacional para evidenciar que 2018 fue el año que México obtuvo la que ha sido su peor



clasificación en los últimos 20 años y reconocer la coincidencia que existió entre esto y la crisis mediática que se experimentó durante la administración 2012-2018 respecto de constantes señalamientos contra el presidente allegados, familiares y miembros de su partido político respecto de la posible participación en actos de corrupción; recalando el hecho de que los medios de información independientes y las redes sociales juegan papeles determinantes al momento de dar a conocer casos, que de haber estado ubicados en otro tiempo, no hubieran sido expuestos a la opinión pública.

La perspectiva propia respecto de los avances en la materia de combate a la corrupción es equiparable a los que en su momento vivió el combate a la pobreza; mediante la siguiente analogía se pretende ilustrar esto. A principios de la administración del Vicente Fox Quesada la pobreza era entendida de forma limitada como un problema unidimensional causado únicamente por la insuficiencia de recursos económicos, conforme los trabajos en materia de evaluación avanzaron también lo hizo la comprensión del fenómeno, se reconoció como un problema multifactorial y se complejizó a la pobreza en función del ámbito en que se presentaba, económica, alimenticia, patrimonial, etc. los aprendizajes obtenidos sirvieron para diseñar las políticas de desarrollo social y los programas sectoriales que combatirían de una forma mas integral a la pobreza, esta analogía da cuenta de que el camino por recorrer aun es largo en materia de combate a la corrupción gubernamental, a pesar de los indicadores con los que lleva a cabo la medición de la corrupción la Política Nacional Anticorrupción representa la primera estrategia que ha alcanzado el carácter de política pública para el combate a la corrupción y al mismo tiempo la oportunidad para las administraciones futuras de poder definir estrategias cada vez más integrales que logren resultados o cambios sustanciales evidentes para la sociedad, la estrategia actual se reconoce plenamente como integral frente a las antecesoras pero a pesar de esto, existen algunos aspectos donde es fundamental fijar la atención ya que de existir fallas en su implementación podrían afectar la consecución de metas, asimismo se identifican algunos otros elementos que valdría la pena revisar.



Algunos de los elementos que se deben tener en cuenta como objeto de vigilancia, con oportunidad de mejora o sujetos a revisión de diseño los siguientes:

- El entorno político del país ya que actualmente existe un nivel muy alto de polarización política; el papel de la administración federal y en gobierno en general no contribuye a contrarrestar esta condición, se ha mostrado indiferente o hasta precursor de acrecentar el problema. El SNA lograr los mecanismos de coordinación suficientes entre diversas instancias y niveles de gobierno por lo que la polarización no abona mucho a la generación de estos.
- Un área de oportunidad, para la PNA y que ninguna estrategia ha incluido, consiste en fortalecer los mecanismos de democracia participativa. Si asumimos que la división de poderes tradicional del estado moderno ya no es suficiente como sistema de contrapesos la respuesta se halla en el cuarto poder que podría estar a cargo de Organismos Constitucionalmente Autónomos que supervisen, orienten y definan decisiones públicas, que promueva las demandas de la sociedad civil activa, organizada y que exige sus derechos.
- Con la creación del SNA se crea una gran estructura administrativa que deberá mantener vigilancia sobre algunos de los nuevos integrantes tales como los integrantes del Comité de Participación Ciudadana mismo que atravesó varios inconvenientes para su integración o los Magistrados Anticorrupción y las problemáticas derivadas para su designación. Un problema secundario respecto de la nueva estructura es que en el caso de la instauración de los sistemas estatales anticorrupción las entidades no han asignado presupuesto ni personal suficiente al grado de no contar con fiscales anticorrupción locales.
- Es necesario contemplar algunas posibilidades que no han sido valoradas; la reforma legítima a nivel internacional la consecución de un “logro” en la materia, los resultados son los que darán cuenta de si esto es una realidad o por otro lado una estrategia que quede corta frente al problema.



- Como lo mencionamos al anteriormente esta reforma anticorrupción no pasa por la reformulación completa del Estado, ya que está alineada a las reformas neoliberales de los ochenta, pero vale la pena realizar un análisis a profundidad para fortalecer las estrategias.
- Procurar generar avances en materia de evaluación interna de la política, la falta de “resultados evidentes” genera un impacto en los índices de percepción y por lo tanto la perspectiva social de que la lucha contra la corrupción no ha funciona.
- Al estar relacionado con el sistema de profesionalización administrativa, a través del Servicio profesional de Carrera, se debe nuevamente analizar la Ley específica de este rubro y buscar las reformas necesarias para que esta fortalezca aquellos aspectos en que pueda ser considera solo como “ficción jurídica”.

Los cambios en materia de combate a la corrupción han ido avanzando, como pudimos observar en el presente trabajo forman parte de un proceso histórico a largo plazo y no puede esperarse que en el corto plazo (uno o dos sexenios) estos generen los resultados esperados por la sociedad, la realidad es imposible eliminar de una vez y para siempre los problemas de corrupción gubernamental.

Es habitual que en el debate internacional se citen los casos de Inglaterra y Estados Unidos como de éxito en materia anticorrupción, pero no se menciona que estos fueron consecuencias de procesos complejos de cambio, que atravesaron situaciones conflictivas y que tomaron varias décadas de “prueba y error” antes de consolidarse.

Como anteriormente mencionábamos la PNA representa la oportunidad de continuidad en el trabajo que se ha venido realizando por las últimas cuatro administraciones, por lo que es fundamental que se busque y asuma como acuerdo fundamental a pesar de las transiciones o alternancias políticas en el poder, no puede regresar a la dinámica de recibir una atención intermitente, no prioritaria o poco clara por parte de los distintos gobiernos en el futuro.



En la medida de lo posible las propuestas de políticas anticorrupción deberán abandonar esquemas de reformación por necesidades ajenas a las que fueron diseñadas, como la de ganar elecciones o legitimidad (proselitismo).

Las estrategias que se implementaron en las distintas administraciones tienen su origen en iniciativas del Estado, más que de la sociedad civil organizada, afortunadamente este mismo sector podría comenzar a sentar las bases para revertir este hecho ya que en la última década el trabajo realizado por la ciudadanía ha pasado de lo pasivo a cobrar importante relevancia no solo en el campo de las denuncias, sino también en la investigación y comunicación.

Respecto del ejercicio del método comparado podemos asegurar que a través de este pudimos lograr un mejor entendimiento del proceso político que llevo a la adopción de las diferentes estrategias, así como la operación práctica de la implementación de estas, traducidas en arreglos institucionales o jurídicos, programas sectoriales o de la política pública, pudimos contrastar los diferentes casos y enriquecer el análisis mediante la contrastación de las diferencias entre estrategias.

Logramos plantear el modelo comparativo que nos permitió generar explicaciones sobre las cuestiones que tienen que ver con:

La definición de estrategias, de qué dependieron las variaciones, sus factores causales y combinaciones. Por lo que resulta evidente que las aportaciones metodológicas de enfoque comparado son fundamentales para el análisis cualitativo.



BIBLIOGRAFIA.

Aguilar Villanueva, Luis. 1994. "Estudio introductorio", en Aguilar Villanueva, L. (ed.) "Problemas públicos y agenda de gobierno", México, Editorial Miguel Ángel Porrúa

Alusión –entre otros- al Decreto de Horemheb, o las medidas impuestas por Ramsés III (Fernández Aguado, 2013, pp. 103-105; Zingarelli, 2016, pp. 53-57).

Bailey, John (2006). "Perceptions and Attitudes about Corruption and Democracy in Mexico." Mexican Studies/Estudios Mexicanos, Vol 22, no. 1.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) "Informe del Grupo Asesor de Expertos en anticorrupción. Transparencia e integridad para América Latina y el Caribe", Engel. E., Ferreira D., Kaufman D. y otros. BID.

<https://cloud.mail.iadb.org/corrupcion> Fecha de consulta: 17/02/2021

Banco Mundial. "Datos básicos: La lucha contra la corrupción"

<https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-factsheet> Fecha de consulta: 18/02/2021

Bridgman y Althaus.2012. "The Australian Policy Handbook" (quinta edición), Crows Nest, NSW: Allen & Unwin.

Brioschi Carlo Alberto. 2010. "Breve historia de la corrupción: de la antigüedad a nuestros días." España. Taurus.

Bulcorf P. Cardozo N. 2008. "¿Por qué comparar políticas públicas?". Argentina.

Cámara de Diputados. 2016. "Ley General del Sistema Nacional anticorrupción". DOF. Mexico.

Cardozo Brum Myriam. 2013. "Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación." Andamios vol. 10 no. 21. México.

Casar María Amparo. 2015. "Anatomía de la Corrupción". IMCO. México.

Diccionario de la Lengua Española. Edición del Tricentenario, Actualización 2020. Real Academia Española. España.

Enciclopedia Jurídica. 2020. Corpus Iuris. UNAM.

Estévez Alejandro M. 2005. "Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social." Revista Venezolana de Gerencia v.10 n.29 Maracaibo.



Fernández Arroyo, Nicolás. 2012. "Planificación de políticas, programas y proyectos sociales." - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Franco, G. 1962. "Las leyes de Hammurabi: versión española, introducción y anotaciones." *Revista de Ciencias Sociales*, 6(3), 331-356.

García Jorge Baz de León. "Orígenes de la corrupción en México." México

Graglia, J. Emilio. 2012. "En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas." Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina.

Herbert Simón. 1947 y 1957. "Trabajos conductistas." Cyert, March, Olsen, Cohen.

Hernandez G. 1999. "El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia". *Revista de estudios sociales*. Colombia.

Hobbes, T. 2004. "Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil." Buenos Aires: Losada.

"Informes de Presidenciales. Vicente Fox Quesada"

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/re/RE-ISS-09-06-19.pdf>

Kraft, Michael; Furlong, Scott 2006) "Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives." 2da ed., CQ Press, Washington, DC.

Lasswell, H. D. 1971. "A pre-view of policy sciences." New York: American Elsevier Publishing Company.

Lindblom Charles. 1959. "The science of muddling trough".

Maquiavelo, N. 2004. "Discursos sobre la primera década de Tito Livio." Buenos Aires: Losada.

Mexicanos contra la corrupción. "35 casos emblemáticos de corrupción. 2013-2018" <https://contralacorrupcion.mx/> fecha de consulta: 27/02/2021.

Olivera Prado Mario. 1999. "Hacia una sociología de la corrupción." *Alma Mater* No. 17. Lima, Perú.

ONU. "Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo", PNUD,

<https://www.undp.org/content/undp/es/home/democratic-governance-and-peacebuilding/fighting-corruption.html> Fecha de consulta: 14/02/2021

Paul Veyne. 2009 "El imperio Grecorromano." Francia. AKAL

Política Nacional Anticorrupción. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. <https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2020/02/Pol%C3%ADtica-Nacional-Anticorrupci%C3%B3n.pdf>



PND 2013-2018 <https://itcampeche.edu.mx/wp-content/uploads/2016/06/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PND-2013-2018-PDF.pdf>.

PND 2019-2024. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

“Polity, Policy y Politics aplicado a España”. <https://esdepolitologos.com/>
Consultado el 5 de febrero de 2021.

Ragin, Charles C. 1987. “The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies.”

Rosas Zárate, Denhi. 2014. “Introducción al análisis de políticas públicas”. México.

Secretaría de la Función Pública. 2008. “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción” México.

Secretaría de Gobernación. 2002. “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo”, México.

Secretaría de la Función Pública. “Evaluación cierre de programa anticorrupción”. http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/indicadores_cierre_2012.pdf

Secretaría de la Función Pública. “Evaluación de indicadores” <https://www.gob.mx/sfp/documentos/evaluaciones-2012>

Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. 2020. “Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.”

Sexto Informe de Gobierno, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos
Presidencia de la República Ciudad de México, agosto de
2018. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3730635_20180901_1535843813.pdf

Soto Raymundo. 2003. “Estudios públicos. La corrupción desde una perspectiva económica.” FLACSO Andes. Chile

Transparencia internacional. “What is a corruption, corruptionary en <https://www.transparency.org/en/corruptionary> Fecha de consulta: 10/02/2021

Transparencia mexicana. “Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, 2010”

Ugalde Luis Carlo. 2011. “Nueva y vieja corrupción mexicana”. NEXOS. México.

Von Neumann y Morgenstein “Teoría de Juegos.”

Von Clausewitz. “Teoría de la Estrategia.”



Zavala Treviño, J. R. (2013). Apuntes sobre la historia de la corrupción. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.



Glosario.

ASF	Auditoría Superior de la Federación
APF	Administración Pública Federal
BID	Banco interamericano de desarrollo
BM	Banco mundial
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
INAI	Instituto nacional de acceso a la información
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENCIG	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
PAN	Partido Acción Nacional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SCGF	Secretaría de Contraloría General de la Federación
SEGOB	Secretaría de Gobernación



SFP	Secretaría de la Función Pública
MORENA	Movimiento Regeneración Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONG	Organización No Gubernamental
TI	Transparencia Internacional