



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN
EL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA
FAMILIA (OFICINAS CENTRALES) 2000-2006: ALGUNOS ASPECTOS
PARA SU EVALUACIÓN.**

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA

VALLE OROZCO MAYRA BERENICE

ASESOR:

MTRO. MARTÍN DE JESÚS DÍAZ VÁZQUEZ

JULIO, 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A BLANCA OROZCO. *A ti mamá por todo tu apoyo, comprensión, confianza, amor y amistad. Gracias a tu ejemplo y preocupación esta meta también es tuya.*

A JORGE VALLE. *Al buen Don. Aquí esta el fruto de tu esfuerzo y carácter que desde mi niñez sembraste; por todos esos momentos de alegría, gracias.*

A MIS HERMANAS:

LETICIA. *Gracias por estar siempre conmigo, por el apoyo que tú y tu familia me han brindado para ver mejor la vida; también a mi querido Cuauhqui que por su inocencia e inteligencia me hacen ver la vida hacia el futuro.*

MARIBEL. *Por todos los buenos momentos que hemos pasado juntas.*

A todos mis amigos y familiares que han estado conmigo durante la realización de este trabajo.

A todos mis maestros, en especial a la Dra. Araceli Parra Toledo, a los Mtros. Juan Montes de Oca Malvaez, Martín de Jesús Díaz Vázquez, Enrique Bailleres Helguera y al Lic. Albino Hernández Escobedo, por su guía y comprensión.

A todas aquellas personas en el DIF, que dentro de sus posibilidades ayudaron a la realización de este ejemplar.

MAYRA BERENICE VALLE OROZCO

**POLITICA DE TRANSPARENCIA Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN EL
SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA
(OFICINAS CENTRALES) 2000 – 2006: ALGUNOS ASPECTOS PARA SU
EVALUACIÓN.**

	Pág.
Introducción.	1
CAPITULO I. Marco conceptual de referencia.	5
1.1 Estado.	5
1.2 Gobierno y Administración Pública.	9
1.3 Políticas Públicas.	14
1.4 Corrupción.	21
CAPITULO II. Aspectos generales de la política anticorrupción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF.	26
2.1 Generalidades del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF.	27
2.2 El combate a la corrupción en la Administración del Presidente Vicente Fox Quesada.	30
2.3 La transparencia y combate a la corrupción en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF (2000-2005).	33
2.3.1 Primeros esfuerzos y ajustes de la política anticorrupción.	35

2.3.2 Mejoras en la ejecución del Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC).	40
2.3.3 Periodo bianual 2005-2006.	44
CAPITULO III. Acciones anticorrupción en el SNDIF hacia el 2006.	49
3.1 La evaluación de las políticas públicas y sus indicadores, herramientas indispensables para la obtención de resultados.	50
3.2 La funcionalidad de la política pública de transparencia y combate a la corrupción para el 2006.	54
3.3 Fortalecimiento de los códigos de ética en la administración pública.	63
Conclusiones.	69
Glosario de términos.	73
Fuentes de información consultada.	74
Anexos.	

INTRODUCCIÓN

La corrupción es una conducta que se desvía de los deberes formales del rol público por ganancias de interés privado. Ella viola normas que protegen el interés general de la sociedad, donde existe un intercambio clandestino carente de transparencia de decisiones políticas y administrativas.

No sólo es urgente detectar personas culpables para evitar la impunidad sino también detectar los sistemas que propician la corrupción, pues las personas culpables pueden ser remplazadas por otras que podrían hacer lo mismo. Por lo que se debe actuar sobre los mecanismos de organización de los sistemas, para reducir las oportunidades de corrupción, porque ésta ha llegado a ser considerada como una causa fundamental del fracaso de distintas políticas gubernamentales.

La corrupción también provoca efectos negativos en la confianza ciudadana, en el crecimiento económico y desarrollo administrativo; porque al haber más costos de eficiencia, desperdicio de recursos y distorsión de políticas se pone en juicio la credibilidad, legitimidad del gobierno y al conjunto de valores que deben ser la base de una sociedad democrática.

Es urgente fortalecer los valores del régimen democrático en México a partir de una cultura anticorrupción, así como establecer normas para prevenirla y combatirla eficazmente. Se deben monitorear y controlar las acciones de los servidores públicos para reestablecer sanciones adecuadas por sus conductas ilícitas.

La lucha en contra de la corrupción es uno de los retos más grandes del gobierno actual y lo será seguramente para cualquier partido que llegara al poder, en este sentido se debe valorar que las acciones instrumentadas hasta ahora son una guía hacia la mejora gubernamental y para que tenga éxito las acciones gubernamentales deben contar con la participación por todos los sectores de la sociedad.

La responsabilidad de los gobiernos es fundamental para el control de la corrupción y puede limitársele a través de las estructuras internas del mismo. Los límites al poder mal utilizado de los políticos y de las instituciones públicas, deben ser a partir de una vigilancia y una aplicación de la ley estricta, pudiendo llegar a ser poderosas estrategias anticorrupción.

Puede ser que la corrupción tenga sus raíces en la cultura y en la historia, pero parece ser un problema económico y político también, que produce ineficacia e injusticia en la distribución de recursos y beneficios. Es por esto que se necesita que la ciudadanía recupere la confianza en la administración pública, para poder participar en el diseño de políticas públicas que le favorezcan.

Por lo que el problema de la corrupción puede ser abordado por diferentes maneras, una puede ser la expuesta en esta investigación que tendrá un enfoque de políticas públicas (análisis de políticas); el cual es útil para comprender y poder evitar la corrupción con la finalidad de lograr un beneficio directo a la sociedad al darse mayor transparencia.

Este trabajo se abordó con una metodología que consideró un análisis de “lo general” a “lo particular”, es decir, a partir de la conceptualización y ubicación del propio Estado mexicano, del gobierno, y de la política general anticorrupción; se planteó el análisis específico de un programa operativo de combate a la corrupción. Lo anterior también sustentado en una perspectiva descriptiva-cualitativa que permitió medir y recoger información sobre conceptos y variables para indagar las manifestaciones del fenómeno de interés.

El objetivo principal de la realización de este trabajo es analizar la política pública de transparencia y combate a la corrupción en las oficinas centrales del DIF, para identificar aspectos relevantes sobre las acciones realizadas en la materia y respecto a las áreas de oportunidad que permitan promover mayor transparencia y generar propuestas de mejora en los procesos del Sistema.

La hipótesis central del trabajo se planteó originalmente en términos que las políticas públicas de Transparencia y Combate a la corrupción deben ser eje primordial para disminuir este fenómeno en el DIF Nacional a corto plazo y tener una mejor gestión pública cercana a la ciudadanía. No obstante se encontró que el combate a la corrupción en un proceso complejo, cuyos resultados obtenidos por las políticas públicas deben ser en ciclos para encontrar oportunidades de mejora.

En el siguiente trabajo se buscaron fuentes de información gubernamental publicada por internet haciendo uso de los beneficios de la Ley de Transparencia por el IFAI, de manera que estas confirman concretamente las acciones del DIF en materia de corrupción y que en el desarrollo de la investigación se trató de aterrizarlas a lo que sucede realmente. Así también se creó un glosario de términos para la fácil referencia de los mismos en la realización de este documento.

El primer capítulo titulado “Marco conceptual de referencia” provee conceptos de Estado, Gobierno, Administración Pública, Políticas Públicas y Corrupción con la finalidad de percibir cual es su papel dentro de las acciones sociales, este marco conceptual de referencia ayudó a entender el ambiente en el cual se desarrollan las políticas anticorrupción para mejorar la prestación de servicios gubernamentales.

El definirlos dentro de un gobierno de transición hacia la democracia, nos permite ver los diferentes factores que intervienen en la elaboración de políticas públicas que ayuden a solucionar el problema de corrupción en Instituciones gubernamentales. Los actores advierten problemas y consecuencias de las decisiones tomadas, así también ayudan a dar soluciones viables para lograr un bienestar social.

Debemos tener en cuenta que la elaboración de políticas públicas no es nada sencillo, porque al interior del Estado (Gobierno, partidos políticos, ONG's, empresarios y demás actores), se encuentran intereses propios de cada grupo que hasta cierto punto deben dejarse de lado para llegar a un acuerdo que dé como resultado una solución que ayude a resolver problemáticas en la sociedad.

Para percibir la manera en que el DIF ha puesto en marcha la política de transparencia y combate a la corrupción dentro de su sistema es necesario desglosar un poco de donde viene esta política, su finalidad y maneras de operación. Conocer las acciones anticorrupción dentro del periodo 2000-2005, su implementación, mejoras y resultados anuales son precisamente el objetivo del capítulo segundo nombrado “Aspectos generales de la política anticorrupción del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF”.

Al comienzo de este apartado se hace una pequeña semblanza sobre el DIF, así también de cómo surge la política, el programa nacional y los programas operativos en cuestión durante la administración del presidente Vicente Fox.

La evaluación es parte esencial para que una política pública tenga éxito, si se logra evaluarla ayuda a la obtención de indicadores que muestran su funcionalidad. En el capítulo tercero “Acciones anticorrupción en el SNDIF hacia el 2006” se describe la fase de la evaluación dentro de las políticas públicas, se le ve como una herramienta indispensable para la obtención de resultados y de feedback porque ayuda a la toma de decisiones nuevamente para mantener, modificar, eliminar o crear políticas.

Describir funcionalmente la evaluación de la política de transparencia y combate a la corrupción nos permitió observar el impacto a mediano plazo en los diferentes aspectos de la administración pública, lo interesante aquí es saber si esta política se mantendrá después de 2006.

La evaluación ayuda a la funcionalidad de la política de transparencia, pero también es necesaria la ética pública para el buen desempeño de la administración dentro de la estrategia de Buen Gobierno; por lo que es impostergable el rescate y fortalecimiento de los códigos de ética en el ejercicio de gobernar y administrar.

CAPITULO I

MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA

Para conocer y entender el contexto de la toma de decisiones y acciones en materia anticorrupción del Gobierno mexicano, es necesario considerar como bases conceptuales algunos términos como Estado, Gobierno, Administración Pública, así como de Políticas Públicas y Corrupción; ello dado que las definiciones y conceptos nos ayudan a esclarecer sus funciones, la forma de operar en la puesta en marcha de decisiones políticas, los quehaceres institucionales en la procuración del bien común o social; y sobre todo a entender el ambiente en el cual se desarrollan y ejecutan las políticas públicas para la mejora de la prestación de servicios gubernamentales.

1.1 Estado

El Estado aparte de ser la agrupación política suprema de un pueblo para obtener el bien común, es también donde el hombre encuentra libertad y participación ciudadanas, legisladas por el orden jurídico, ya que uno de sus fines es el derecho y el otro es la autoridad. Y al decir autoridad y no autoritarismo es porque ésta le da al Estado legalidad, para hacer cumplir las demandas de la sociedad y no solo las de unos cuantos.

El Estado debe contar con un territorio, para poder crear un gobierno que se encargue de realizar los fines políticos de la comunidad y del propio Estado, con un orden jurídico que garantice las libertades individuales y sociales y limite a los gobernantes. Un Estado legal es aquel que cumple con los deberes y los fines de sus instituciones políticas.

Algunas definiciones podrían acercarnos al tipo de Estado con el que se vincule el objeto de nuestro estudio. Una de ellas sería una definición ahistórica, es decir, una que es válida para todos los tiempos: “el Estado como institución política es la forma política de un pueblo o la organización política suprema de un pueblo”¹. Donde el Estado está constituido por el pueblo, territorio y gobierno; aunque también otros estudiosos del Estado agregan a éste el derecho (regla jurídica) y sus fines.

Otra definición es la de Herman Héller: “el Estado es una conexión de quehaceres y el poder del Estado una unidad de acción organizada”². Heller ve al Estado como una organización de decisión y acción; con una sociedad en actividad social, cooperativa en y con los organismos especiales (que son aquellos con una división del trabajo).

Para Heller “la manera como se distribuye el poder del Estado determina la forma del mismo”³; ya sea central o federal, en una o en varias personas o grupos, para saber si el poder del Estado sea una autocracia o democracia así como su forma de gobierno.

En concreto, el concepto de Estado se refiere a un grupo social establecido en un territorio determinado, que tiene una unidad política que da la idea nacional, con un orden jurídico contenido en una constitución que da equilibrio y principios de orden a través de un cuerpo de funcionarios. Asumiendo el Estado la función de resolver contradicciones jurisdiccionales o de soberanía, con un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado; tiende a realizar el bien común del grupo a través de elementos esenciales formales como lo son el orden y la justicia, y los

¹ Arniz Amigo, Aurora. *El Estado y sus fundamentos institucionales*. Trillas. México, 1995. p. 38.

² Enlace. Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Febrero/Marzo de 1989. N.2. p. 35.

³ González Díaz, Fernando. *El Estado mexicano y su reforma. Un nuevo debate entre sociedad y poder*. Colección Ensayo. México, 1995. p. 28.

elementos materiales son los fines que el Estado ha de asumir en un momento determinado⁴.

El Estado mexicano de conformidad a la Constitución Política de 1917, observa que la soberanía nacional reside en el pueblo, y se constituye en una república representativa, democrática y federal; ejerciendo su soberanía por medio de los Poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial⁵. Es así como “las funciones del Estado van en relación directa con el principio de división de poderes, y están orientadas a obtener los fines que la sociedad se plantea, a través del poder público. El fin del Estado es sintetizado con la consecución del bien común, superior al bien individual”⁶.

Entonces se puede decir que el Estado responde a las necesidades de la soberanía a través de un ente público que podría ser una institución, que vela por el bienestar de la sociedad. En el caso de México el bienestar social se vio incrementado a partir de la prestación de servicios sociales, la absorción de empresas y creación de instituciones por parte del Estado para garantizar un desarrollo y progreso social.

Durante el periodo de 1930 a 1970 se ve a un Estado mexicano promotor de la economía mixta –pública, privada y social- como medio para alcanzar el desarrollo, auspiciando la creación de instituciones de seguridad social tales como el IMSS, el ISSSTE y la absorción de aquellas empresas particulares en quiebra o a punto de quebrar, con el objeto de salvar tanto las fuentes de trabajo como la planta productiva; respondiendo así con una serie de políticas sociales a través de la administración pública en su conjunto. Por lo tanto la participación directa del Estado tiene dos direcciones: la empresarial (económica) y la asistencia social.

⁴ Cfr, Martínez Silva, Mario. *Diccionario de Política y Administración Pública*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1989. pp. 537-538.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. FCE. México, 2005. pp. 47 y 53.

⁶ González. Op. cit. p. 27.

Al anterior Estado se le conoce como Estado de bienestar, “que es el resultado institucional de la adopción por parte de la sociedad de la responsabilidad legal, formal y explícita, del bienestar básico de todos sus miembros. Surge cuando determinada sociedad o los grupos que dentro de ella deciden, llegan al convencimiento de que el bienestar del individuo es demasiado importante para confiarlo a la costumbre o a mecanismos informales e interpretaciones privadas y de que es competencia del gobierno. Este tipo de asistencia puede presentarse en una sociedad compleja, bien al individuo directamente o, al aspecto económico que más le afecte a su bienestar”⁷.

Así que, el Estado tiene grupos o instituciones que responden a los propósitos para los que han sido creadas, más allá de los efectos, combatiendo las causas, cumpliendo con los ciudadanos, con la nación, con los fines superiores del hombre.

De esta forma el Estado de bienestar mexicano interviene para garantizar: la buena distribución de recursos, la protección de los derechos sociales de todos los ciudadanos, los criterios de igualdad y equidad en la atención de los derechos sociales.

Hasta que en 1982 el tamaño del sector empresarial del Estado era de un financiamiento estatal poco sano y era necesario una refuncionalización y cambio estructural en las empresas públicas, es decir el modelo de desarrollo mexicano estaba agotado y se hacía necesario replantearlo. La figura del Estado paternalista se estaba desvaneciendo, se necesitaban más recursos para el gasto social para incrementar los niveles de vida de la población, una política social amplia y profunda que permitiera incorporar a los sectores marginados a los servicios públicos.

Un México con rezagos sociales, requirió de un marco legal propicio para el desenvolvimiento institucional y social, que respondiera al propósito de actualización en una sociedad en permanente cambio. Por lo cual era necesaria una reforma del

⁷ Martínez. Op. cit. p. 539.

Estado que se emprendió en el periodo de gobierno de MMH, que se tradujera en bienestar para la población.

En consecuencia el Estado mexicano debe asumir plenamente su responsabilidad social a través del respeto a la ley y a las instituciones, para crear nuevas condiciones con pleno sentido de proyecto nacional, soberano y democrático. Teniendo en cuenta que debe reducir la estructura burocrática para lograr un buen gobierno, porque una de las razones de la inoperancia del gobierno es el cuerpo burocrático que dificulta las acciones que brindan un servicio público.

Es por esto que el mayor reto para el Gobierno actual es: atacar directamente las causas y no los efectos de las necesidades públicas a través de la eficiencia en las políticas sociales que las instituciones de Gobierno ejecutan.

Asimismo, el Gobierno tiene distintas formas de ejecutar una política pública que realmente beneficie a la sociedad, lo hace a través de la Administración Pública. Para entender como funciona la Administración Pública primero debemos hablar del Gobierno y después de ella, viéndose los dos en el siguiente apartado.

1.2 Gobierno y Administración Pública

Abordaré este punto de una manera conjunta, porque la Administración Pública ejecuta las decisiones que se pueden traducir en políticas y programas de gobierno.

“Gobierno” es una palabra que puede significar: dirigir, conducir, pero en realidad es más compleja, porque para empezar el concepto de gobierno se da después de la concreción del Estado. Siendo así un primer concepto de Gobierno es “dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro de poder hegemónico del conjunto

institucional del Estado, el régimen político”⁸. Este es un concepto histórico aludido como ejercicio del poder de una clase sobre el conjunto de una sociedad concreta.

Entonces el Gobierno son las personas que ejercen el poder soberano (integrado por los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial) para orientar a la sociedad, encontrado en instituciones políticas, por consecuencia manejado por personas conocidas como gobernantes que la sociedad confió el ejercicio del poder; es decir, la orientación política del Estado son los órganos de gobierno.

Aunque también deberíamos ver al Gobierno como “grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder. Esta definición es aplicable tanto a los casos en que el gobierno es soberano como aquellos en que no lo es. El tipo más importante, si embargo, es el gobierno soberano, que consiste en un grupo de individuos que comparten una responsabilidad determinada en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad nacional autónoma, en el beneficio de la cual ejercen, prácticamente, el monopolio del poder coactivo. Si por *responsabilidad determinada* entendemos su legitimidad, las características del gobierno soberano serían las siguientes: grupo de individuos que ejercen la autoridad legítima, protegen y dirigen a la comunidad mediante la adopción y ejecución de decisiones”⁹.

En este sentido el poder toma las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo y se puede entender como instrumento capaz de hacer frente a las exigencias de seguridad y de poder de la comunidad política, creando así un Gobierno fuerte si se funda en el consenso.

El Gobierno puede imponer reglas de conducta y tiende a monopolizar el uso de la fuerza para garantizar la supremacía del poder (el ejército, la policía, las cárceles, etc.). Sin embargo a lo largo de la historia esta manera de gobernar no ha sido la

⁸ ibid. pp. 50-51.

⁹ ibid. p. 61.

más apropiada aunque ha servido para mantener a grupos que están en desacuerdo con la forma de gobernar.

Para Javier Hurtado el Gobierno es “el método mediante el cual se gobierna a una sociedad, o bien, se refiere a un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en las instituciones gubernamentales”¹⁰. Esto me hace pensar que el bienestar de los ciudadanos no depende de la forma de gobierno sino de las personas que se encuentran en las instituciones gubernamentales que pueden o no con rapidez modificar y rectificar sus direcciones políticas y sus técnicas administrativas.

Hay autores como Norberto Bobbio que consideran que “El gobierno coincide con el poder ejecutivo, o mejor dicho con los órganos de la cúspide de ese poder, o sea con la exclusión de todo el aparato de funcionarios que tienen la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos, dando cumplimiento a las decisiones del gobierno, o sea la administración pública”¹¹.

Al tratar de ver al Gobierno al nivel del ejecutivo nos da un panorama de la gran estructura con la cual cuenta para hacer planes, políticas – públicas, económicas y sociales –, y marcos jurídicos para la adecuada ejecución de decisiones políticas que benefician a la sociedad, todo lo anterior se debe dejar en manos de la Administración Pública para su operatividad. Se trata de ver a la Administración como la ejecutora u operativa y al Gobierno como la parte directiva de dichas decisiones.

¹⁰ Hurtado, Javier. *Sistemas de Gobierno y democracia*. IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México, 1999. p. 9.

¹¹ Bobbio Norberto, Matteucci Nicolas. *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI. México, 1998. p. 711.

Es por esta razón que la relación del Gobierno con la Administración Pública es de gran importancia para el funcionamiento de las políticas, ya que sin ella no se podrían poner en marcha las decisiones gubernamentales para procurar el bienestar social.

Para Jiménez Castro Wilburg la Administración Pública dentro de un criterio tradicional la enuncia como “la actividad administrativa que realiza el Estado para satisfacer sus fines, a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del Gobierno y de los procedimientos que ellos aplican, así como las funciones administrativas que llevan a cabo los otros órganos y organismos del Estado”¹².

De manera que la Administración Pública es el Gobierno en acción, es la parte ejecutiva y operativa para la realización o el cumplimiento de la política pública, es decir, para dar cumplimiento a los fines del mismo Estado. Su función es administrar órganos y organismos públicos con funciones administrativas

También es la coordinación de esfuerzos efectivos para ejecutar las políticas públicas para la satisfacción de las necesidades colectivas. Teniendo en cuenta que coordinación se refiere a manejar óptimamente los diferentes recursos como lo son: humanos, materiales y financieros; no olvidando lo que se quiere lograr, y esto es un resultado de máxima eficiencia.

Y para lograr resultados eficientes de las políticas públicas se debe ver a la Administración Pública como al “conjunto de operaciones encaminadas a cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades que una sociedad, sujeta a la dirección política, ejecuta a través de las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y

¹² Jiménez Castro, Wilburg. *Administración Pública para el desarrollo integral*. FCE. México, 1971. pp. 181-182.

recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control”¹³.

Si entendiéramos a la Administración Pública de este modo nos percataríamos que los efectos del proceso administrativo pueden determinar el éxito o el fracaso de las acciones del Gobierno.

La Administración Pública no solo es la ejecutora de políticas sino que también tiene roles para institucionalizar el cambio, prestar servicios públicos a gran escala, promover el crecimiento o desarrollo en diferentes campos y proteger a los desvalidos, entre otros. A pesar de que los anteriores papeles reflejen a una sociedad más dependiente del Gobierno.

Para desempeñar adecuadamente los roles anteriormente nombrados la Administración Pública “incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y la supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; las realización de las tareas rutinarias; y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estas funciones”¹⁴.

Esta selección de métodos se traduce como acciones o no acciones para resolver una problemática, es decir, el uso de una política para prestar un servicio o bien, dar cumplimiento a la ley y solución de demandas y problemas públicos. A veces no es necesario actuar porque el problema solo necesita coordinación de actores para resolverse, pero cuando el problema se vuelve más complejo afectando a varios sectores sociales y no siendo posible un acuerdo entre las partes, es necesaria la intervención del Gobierno a través de una política pública.

¹³ Anaya Cadena, Vicente. *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*. Gobierno del Estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1997. p. 9.

¹⁴ Martínez. Op. cit. p. 45.

1.3 Políticas Públicas

La manera de actuar del Gobierno es a través de la Administración Pública como ya se expuso en el punto anterior, y ésta forma son las políticas públicas encaminadas a resolver una problemática específica social o gubernamental.

Una política debe verse como una acción del ser humano o grupo social y no solo como el arte de gobernar o regir asuntos públicos, el verla desde este punto de vista le da un valor agregado para la toma de decisiones. Si una política es una acción para la toma de decisiones particulares, lo que la hace pública es esta acción encaminada a resolver problemáticas ciudadanas, es decir, soluciona dilemas que afectan ya sea un sector o a toda la sociedad.

Por lo cual “el concepto de política pública es crucial para el estudio de la administración pública, pues, en su esencia, la administración pública es la coordinación y movilización de esfuerzos, individuales y de grupo, hacia la realización de la política pública”¹⁵, y entra en el proceso de formulación e instrumentación de políticas públicas.

Este tipo de políticas públicas son conocidas en el idioma inglés como policy, que significa “curso de acción o inacción y algunas veces proceso de decisión o incluso, en ocasiones programa de acción; es una reconstrucción racional o una teoría acerca de cómo las piezas de decisiones y conducta se ajustan entre sí, en un patrón coherente”¹⁶. Para lograr esta acción las decisiones son razonadas para valorar la problemática, las posibles soluciones tratando de encontrar la más óptima y no olvidando las negociaciones con los diferentes actores con la finalidad del bien común.

¹⁵ *ibid.* p. 272.

¹⁶ En material proporcionado por Montes de Oca Malvaez, Juan. Responsable del Módulo I del seminario de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno. UNAM, FES-Acatlán. p. 29. (Abril 2005).

Si definimos a las políticas públicas como un proceso donde entran demandas que se transforman en bienes y servicios, entonces se puede ver a la política pública como una tecnología gubernamental; “donde convergen distintas teorías, métodos y técnicas que permiten sintetizar el conocimiento, la acción y la decisión gubernamental”¹⁷. De manera que la política pública es una herramienta decisoria para la mejora de la Administración Pública, porque se pueden percatar de los errores durante el proceso de toma de decisiones que de otra manera serían de alto riesgo público.

Las políticas públicas pueden ser distributivas, regulatorias y redistributivas, se clasifican de esta manera por la repartición de recursos entre las categorías sociales.

- a) En la política distributiva la acción gubernamental dispensa beneficios tangibles a individuos o a grupos específicos.
- b) En la política regulatoria el Gobierno impone controles sobre la conducta específica de los individuos y grupos.
- c) En la política redistributiva los gobiernos se esfuerzan por efectuar cambio en la manera como se distribuye la riqueza entre los amplios sectores de la sociedad.¹⁸

Es necesario considerar que para el desarrollo de las acciones de políticas públicas distributivas, regulatorias y redistributivas, es de gran importancia su implementación por medio de un modelo, que ayudará a entender el porque de acciones o decisiones del Gobierno.

¹⁷ *ibid.* p. 30.

¹⁸ Cfr. Martínez. *Op. cit.* p. 278.

Existen cuatro modelos de políticas públicas según el problema a resolver:

1. El modelo racional es un enfoque clásico de decisiones cuya propuesta es mejorar la toma de decisiones a partir de un análisis comprensivo y cuantitativo. El modelo de política racional, ve el uso de la política como el resultado y desarrollo de una elección racional (rational choice), que significa simplemente demostrar cómo pudo haber escogido esa acción de manera racional.
2. El modelo incremental se basa en la acumulación de experiencias sobre hechos consumados, que se toman para continuar e incrementar las acciones que determinan su correspondiente política pública y en la que generalmente los problemas se van resolviendo conforme van surgiendo. El incrementalismo ve a la política pública como una continuación de las actividades pasadas del gobierno, sólo que con las modificaciones incrementadas.
3. El modelo mixed scanning pretende ser un enfoque intermedio que subsane o supla las deficiencias de óptica del racionalista y del incrementalista, pero utiliza a conveniencia de cada una de sus proposiciones o tesis. A este enfoque se le ha denominado también como administración, planeación o toma de decisiones estratégicas, debido a que para que avancen las organizaciones, el administrador proactivo debe sintetizar recursos incrementales y racionalistas en la toma de decisiones.
4. El modelo organizacional caracteriza la conducta gubernamental como la acción escogida por un decisor racional unitario con capacidad de control central, completamente informado, y maximizador de valores. Para definir sus alternativas de acción y calcular sus consecuencias, los gobiernos dependen de la información que procesan las organizaciones.¹⁹

¹⁹ Montes de Oca. Op. cit. pp. 35-39.

Las políticas gubernamentales son producto del sistema político porque para su creación intervienen diferentes actores: los ciudadanos, el poder legislativo, el ejecutivo, el poder judicial, los partidos políticos, los grupos de interés, los medios masivos de comunicación, la burocracia, organizaciones sociales, los Gobiernos Estatales y municipales, entre otros; interrelacionándose en un proceso compuesto de cuatro etapas comenzando por el análisis para que el Gobierno reconozca el problema y terminando con la evaluación de los efectos de la implementación de la política.

Estas etapas son:

- I. Análisis. Proceso donde el Gobierno reconoce el problema para después ser incorporado a la agenda gubernamental. Aquí corresponde el cuestionamiento y análisis del problema.
- II. Diseño y formulación. Usar información con la que se cuenta para el análisis del problema, para decidir posteriormente por una solución o propuesta.
- III. Implementación. A esta etapa también se le conoce como ejecución de la política pública, pudiendo llegar a ser problemática por la incapacidad de los gobiernos para llevar a cabo decisiones políticas por la falta de recursos, de formación y hasta niveles de corrupción importantes.
- IV. Evaluación. Es la respuesta de si la política hace lo que supuestamente debe hacer, para esta etapa se prefiere una evaluación más intuitiva que sistemática.²⁰

Las etapas para la elaboración de políticas públicas afectan a los distintos actores, a sus intereses y valores, que son puestos dentro de arenas o escenarios, donde las arenas son la situación presente y los escenarios son posibilidades en lo futuro existiendo tres: optimista, pesimista y deseable o real.

²⁰ Cfr. *ibid.* p. 41.

Entonces las políticas públicas se expresan a través de las instituciones de Gobierno, en sus programas y normas, es decir, que a partir de este punto donde se genera un beneficio directo en la sociedad, impulsado por grupos que se interesen por el diseño de políticas que favorezcan las diferentes necesidades de la ciudadanía.

Para satisfacerlas existen políticas que “pueden ser explícitas (leyes, programas, declaraciones, etc.) e implícitas (agregación de decisiones, abstención, etc.)”²¹. Expresándose “en decisiones adoptadas en formas de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas”²².

Por lo cual se deben seguir diseñando políticas para que el ciudadano tenga de nuevo un acercamiento a las instancias gubernamentales para solucionar sus problemas de seguridad pública, pobreza, alimentación, vivienda y corrupción entre otros; como programas que ayuden a que la ciudadanía recupere la confianza en la administración pública y en la burocracia.

Entendiéndose por programa: “interacción de metas, políticas, procedimientos, reglas, asignación de recursos y todo factor que permita proseguir un curso de acción sincronizado, en forma secuencial y cronológica la asignación de recursos, a una actividad determinada, orientando el planteamiento hacia un aspecto más detallado del mismo. Procedimientos mediante los cuales los individuos intentan alcanzar objetivos, utilizando diferentes recursos requeridos por la organización”²³

Se puede decir que un programa es un conjunto de soluciones concretas para resolver un problema que puede ir de lo particular a lo general buscando conseguir algún propósito específico. El ir de lo particular a lo general es que puede solucionar

²¹ Martínez. Op. cit. p. 273.

²² Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. *Diario Oficial de la Federación*. México, 2001. p. 28. Miércoles, 30 de mayo de 2001.

²³ Drovetta Mabel Susana, Guadagnini Horacio Mario. *Diccionario de Administración y Ciencias a fines*. LIMUSA. México, 1995. p. 159.

un problema o alcanzar una pequeña meta hasta conseguir la realización de un objetivo nacional.

Una meta tan solo sea solucionar un dilema a nivel interno de una organización, pero alcanzar un objetivo nacional es un reto, porque el ponerle fin a problemas federales es complicado, sobre todo si es para mejorar las condiciones de vida, de trabajo y de funcionalidad de alguna organización, población o país.

Si un objetivo nacional busca solucionar un problema en específico, su respuesta se puede encontrar en diseñar un programa como política pública, para así resolver esas problemáticas sociales, normativas y de organización.

Por lo tanto, un programa es “un instrumento normativo del sistema nacional de planeación democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del plan nacional, mediante la identificación de objetivos y metas. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial e institucional, de acuerdo a su temporalidad y al ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo, respectivamente”²⁴.

Por ende los programas son conjuntos de actividades organizados para alcanzar diversas metas, con asignación de recursos humanos, materiales y financieros para brindar bienes y servicios que satisfagan los objetivos señalados del mismo.

Se debe tener en claro que una política pública no es lo mismo que un programa, ya que una política es un curso de acción y en ocasiones programa de acción, y un programa es una herramienta para la aplicación de la política. Pero para esta investigación la política puede ser el programa en sí mismo, como un programa de

²⁴ Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. SHCP. 2° Edición. México, 1998. p. 279.

acción, donde el programa es la misma esencia de la política. Es decir, el programa forma parte de la política y a su vez es la misma política.

Hay diversos programas, dentro de los cuales existen distintas razones para crear y diseñar alguno que resuelva dificultades sociales. Entre las dificultades que a últimos tiempos la ciudadanía a hecho hincapié en que es necesario resolver para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública y el Gobierno es el tema de la corrupción.

La Administración Pública es la encargada de la aplicación de diversos programas gubernamentales y prestación de servicios al público, entre otras funciones; la manera en que se llevan a cabo estas actividades hace necesario un estricto control para evitar desvíos financieros, sobornos, clientelismo y regalos, que podrían obstruir procesos y procedimientos al interior de la institución que brinda servicios a la sociedad.

Un tema bastante amplio el hablar de corrupción, porque abarca los ámbitos privado y público. Siendo de mayor importancia para la sociedad la resolución y eliminación de la corrupción pública, aquella que se encuentra en instituciones gubernamentales, la que impide la buena prestación de servicios ciudadanos y que obstruye el desarrollo gubernamental y administrativo.

El Gobierno mexicano ha puesto en marcha la creación de políticas y programas anticorrupción, que aminoren progresivamente la práctica de la corrupción al interior de las instituciones públicas para brindar más transparencia y mejores servicios al ciudadano, por lo cual es necesario el siguiente apartado para abarcar el tema de la corrupción.

1.4 Corrupción

Cuando se alude al tema de la corrupción, en este caso de la corrupción en México, siempre nos referimos o se piensa generalmente en la existencia de la misma en el Gobierno y sus instituciones. Donde al parecer existe un alto nivel de corrupción administrativa y política, y que por lo tanto las decisiones políticas son tomadas en base al favoritismo y no a la opinión ciudadana para beneficiar intereses de particulares, prosperando a pesar de normas y la moral pública.

Se debe tomar en consideración que la acción de corromper esta ligada a la historia de la humanidad, al funcionamiento de las sociedades y sus organizaciones: “sus reglas, procedimientos y conductas, lo mismo que su moral y ética pública; la eficacia de las medidas e instrumentos correctivos los mismo que la identificación y aplicación de las herramientas y los instrumentos preventivos idóneos”²⁵.

Para la comprensión de la corrupción es importante definirla como “la violación de una obligación por parte de alguien con capacidad de decisión, con el objeto de obtener un beneficio adicional que no se deriva funcionalmente de la posición que ocupa”²⁶. La corrupción es parte y se encuentra inmersa en la organización, de los actores y sociedades con poder decisivo en acciones que pueden ser privadas o públicas.

Al interior de estas acciones se encuentran la corrupción privada y pública. La corrupción pública es más dañina porque afecta al bien público y la privada perjudica la disponibilidad de los bienes y servicios privados.

De la corrupción pública se desprende la corrupción política que “se designa así al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares

²⁵ López Presa, José Octavio (Coordinador). *Corrupción y cambio*. FCE. México, 1998. p. 2.

²⁶ *ibid.* p. 29.

a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento ilegal de aquel que ocupa una función en la estructura estatal”²⁷. Este tipo de corrupción deforma la credibilidad gubernamental, debilita la efectividad de las políticas públicas y de la Administración Pública, aleja el interés ciudadano de los asuntos públicos, provoca apatía por lo que es común y sobre todo las instituciones públicas se vuelven incapaces para ejecutar acciones políticas.

La corrupción administrativa se desprende de la corrupción política, ésta es “el conjunto de situaciones relacionadas con las violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público en un cargo oficial en beneficio propio o de terceros”²⁸. Vulnera el estado de Derecho al violar la normatividad, encarece y perjudica los bienes y servicios que la Administración pública provee, afectando la asignación de recursos, socavando la legitimidad de las instituciones públicas, dando pie al favoritismo en la distribución del ingreso, generando distorsiones en los incentivos para la acción individual y se corre riesgo de imposición del régimen autoritario.

De esta manera se tiene por consecuencia una Administración Pública con efectos internos como: aumento de costos de control y monitoreo, que compromete la eficiencia y eficacia, puede generar organizaciones paralelas ilícitas, y corrompe la política e interviene en los valores éticos.

Así, surgen los siguientes tipos de corrupción dentro de la Administración Pública:

- a. La practica del cohecho. Es el uso de una recompensa para cambiar a su propio favor el juicio de un funcionario público.
- b. El nepotismo. Es la concesión de empleos o contratos públicos sobre la base de relaciones de parentesco y no de mérito.

²⁷ Bobbio. Op. cit. p. 377.

²⁸ López. Op. cit. p. 32.

c. El peculado por distracción. Es la asignación de fondos públicos para uso privado.²⁹

Lo anterior deja en claro que “la corrupción es el uso incorrecto del poder público para obtener beneficios privados”³⁰ y que “las principales relaciones de una Administración dan lugar en el sector público a oportunidades de corrupción”³¹.

Por tales razones el Gobierno en conjugación con la Administración Pública ha puesto en marcha la implementación de políticas públicas y programas que combatan el problema de corrupción gubernamental, para mejorar los procesos para impedir prácticas ilícitas y evitar la nueva formación de círculos corruptos.

Nosotros consideramos que el análisis de las acciones de Gobierno podría llevarse a cabo mediante el análisis de policy y el método incremental para la toma de decisiones.

Es importante definir el análisis de policy y se entiende como un análisis de alternativas para buscar una solución óptima y estratégica, considerando variables como la política, factibilidad, evaluación de rutas, examen de los efectos de las políticas, impactos de largo alcance, creatividad, análisis de nuevos diseños, aprendizaje mediante la retroalimentación y la experiencia como fuente de conocimiento.³²

La solución de un problema es mejor si se cuenta con diferentes alternativas, no es solo si existen sino que deben cubrir ciertas expectativas de costo-beneficio, proporcionando el mayor beneficio social posible que al interés de la esfera de poder,

²⁹ Cfr. Bobio. Op. cit. p. 377.

³⁰ Rose-Ackerman, Susan. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Editorial Siglo XXI. España, 2000. p. 125.

³¹ *Ibidem*.

³² Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2003. pp. 130-132.

es decir, los políticos creadores. “Una premisa básica del análisis de políticas es que los resultados de una política pública son la base más adecuada para evaluar sus logros”³³, ésta será buena siempre y cuando contribuya a la mejora continua de procesos.

Tomar el enfoque de políticas públicas para el análisis de acciones de Gobierno, es considerar una herramienta útil para el diseño y seguimiento de los cursos de acción política que dan respuestas necesarias y oportunas.

Cabe señalar que los diseñadores de políticas mediante el modelo incremental casi siempre diseñan con base a lo que ya se ha hecho años anteriores con otros programas y dan seguimiento según lo convenido a correcciones y adecuaciones, es decir, van haciendo ajustes conforme a los resultados de manera constante dirigido a un desarrollo gradual.

Aunque hay problemas a la larga con este modelo porque “al servidor le resulta más cómodo elaborar sus programas (que son de alguna manera políticas públicas) sobre la base de lo ya establecido, sin realizar un diagnóstico y análisis actual de su área, por lo que generalmente no se preocupa por revisar nuevas alternativas o, métodos para resolver problemas públicos, y visto desde esta óptica, resulta preocupante para la administración pública, pues esto es un camino directo hacia la obsolescencia político-administrativa de nuestro sistema gubernamental”³⁴.

El análisis de policy y el modelo incremental son de gran utilidad para analizar la política pública de transparencia y combate a la corrupción, ésta política es vista como un programa gubernamental para ayudar a que se de mayor transparencia en los procesos y procedimientos institucionales. Tratar este programa gubernamental de tal manera, facilita detectar rutas críticas y evaluarlas, una constante retroalimentación, experiencia y diferentes alternativas de solución.

³³ *ibid.* p. 247.

³⁴ Montes de Oca. *Op. cit.* p. 37.

Existe literatura sobre la corrupción en México, hay quienes la han estudiado desde diferentes perspectivas: la “moral y de denuncia, de análisis de sus funciones en el sistema político y de evaluación de campañas anticorrupción”³⁵, pero muy pocas que hablen de cómo poder solucionarla a través de modelos o políticas de control.

Por lo cual en el siguiente capítulo se describirán funciones y antecedentes del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), después se dará seguimiento a la política anticorrupción expresada en el Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción que se implementa dentro de sus oficinas centrales, con el objetivo de saber cuáles han sido las acciones en materia de anticorrupción desde la implementación de este programa.

³⁵ Rose-Ackerman. Op. cit. p. 40.

CAPITULO II

ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN DEL SISTEMA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA DIF

La asistencia social en México se encuentra en un punto crucial, porque mucho de los recursos destinados a esta actividad se ven truncados por prácticas corruptas dentro de las instituciones que se dedican a prestar servicios a sectores de la sociedad con bajos ingresos económicos. De ahí la importancia del DIF en el otorgamiento de beneficios a través de programas asistenciales con la finalidad de lograr un desarrollo familiar y comunitario.

Para llevar a cabo los programas asistenciales de manera oportuna se necesita que el Sistema DIF tenga servicios confiables, personal calificado y sobre todo procesos y procedimientos transparentes; por tales motivos la implementación de una política anticorrupción ayuda y genera nuevas formas de trabajo que procuran el acercamiento a la ciudadanía.

De ahí la importancia de la política de combate a la corrupción en las oficinas centrales del DIF, porque es aquí donde se centraliza todos los recursos que deben ser transparentados para dar un mejor servicio social productivo, de calidad, con eficiencia y eficacia.

Para lograr lo anterior se deben tener en cuenta valores como bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, generosidad, igualdad y respeto; éstos precisamente se encuentran en códigos de ética y conducta para integrarse satisfactoriamente con una política de transparencia y combate a la corrupción.

2.1 Generalidades del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) “es un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene como objetivo la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de la interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables”³⁶.

Esta institución tiene como visión “ser la Institución Nacional rectora de las Políticas Públicas con perspectiva familiar y comunitaria que hace de la Asistencia Social una herramienta de inclusión mediante el desarrollo de modelos de intervención teniendo como ejes la prevención, el profesionalismo y la corresponsabilidad social”³⁷ y su misión es “conducir las políticas públicas de asistencia social que promuevan el desarrollo integral de la familia y la comunidad, que combatan las causas y efectos de vulnerabilidad en coordinación con los sistemas estatales y municipales e instituciones públicas y privadas con el fin de generar capital social”³⁸.

Es decir, son las acciones promovidas por el Estado y la sociedad en su conjunto, dirigidas a propiciar el apoyo, la integración social y el sano desarrollo de individuos, familias y poblaciones en situación vulnerable, de riesgo por su condición de desventaja, desprotección física, mental, jurídica o social; que afecten su capacidad para satisfacer necesidades y ejercer sus derechos.

Por lo cual SNDIF forma parte del Sistema Nacional de Asistencia Social (SNAS) que es “el conjunto de instituciones públicas, sociales y privadas, encargadas del

³⁶ Suma jurídica en Materia de Asistencia Social. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. México, 2002. p.1013.

³⁷ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, ¿Qué es el DIF? [<http://www.dif.gob.mx/dif/interior/dif.html>] con fecha 17/08/2005. p.2.

³⁸ ibidem.

desarrollo de la familia, de la protección de la infancia y de la prestación de servicios de asistencia social”³⁹; encaminado a la coordinación y promoción de trabajos en este campo que muchas veces complementa las acciones de proteger el capital social y humano de nuestra nación.

El SNDIF está integrado por un organismo central, el DIF Nacional, que de acuerdo a la Ley sobre el SNAS debe coordinar las actividades en la materia, así como por 32 sistemas estatales DIF y los sistemas municipales DIF que actualmente existen en alrededor de 1,500 de los 4,414 municipios mexicanos; “creado por Decreto el 13 de enero de 1977 y que, de acuerdo al artículo 13 de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de 1986, es el promotor de la asistencia social y la promoción de la interrelación sistemática de las acciones por lo que es rector del campo de la asistencia social y coordinador del Sistema compuesto por los órganos estatales y municipales”⁴⁰.

Siendo así el DIF desde hace más de dos décadas un organismo público encargado de instrumentar, coordinar, aplicar y dar plena dimensión a las políticas públicas en el ámbito de la asistencia social pública y privada, y sus actuales atribuciones están establecidas en la ley sobre el SNAS; tiene su origen y es heredero de instituciones y programas, que en su momento con otras identidades, constituyeron valiosas respuestas ante las situaciones de desventaja social que han vivido muchos mexicanos. El DIF muchas veces es la única respuesta pública para la gran cantidad de mexicanos que se encuentran en una situación de ingreso precario.

El DIF para el logro de sus objetivos, según el Diario Oficial de la Federación del 1° de Junio de 1999, aclaración del 18 de agosto de 1999 y modificaciones del 11 de marzo de 2002, tiene las siguientes atribuciones expresadas en el Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia:

³⁹ Ibid p.1.

⁴⁰ ibidem.

- Promover y prestar servicios de asistencia social;
- Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad;
- Promover e impulsar el sano crecimiento físico, mental y social de la niñez;
- Proponer a la Secretaría de Salud, en su carácter de administradora del patrimonio de la beneficencia pública, programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen;
- Realizar y promover la capacitación de recursos humanos para la asistencia social;
- Prestar servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos, discapacitados y en general a personas sin recursos;
- Participar en programas de rehabilitación y educación especial;
- Promover dentro de su ámbito de competencia, que las dependencias y entidades destinen los recursos necesarios a los programas de servicio de salud en materia de asistencia social; y
- Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables en la materia entre otras.⁴¹

Su marco normativo se encuentra asentado en las siguientes leyes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado.
- Ley General de Salud.
- Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.
- Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

⁴¹ Suma jurídica en Materia de Asistencia Social. Op. cit. pp. 1013-1015.

Independientemente de los instrumentos jurídico-normativos antes señalados, que por su naturaleza y contenido constituyen los principales fundamentos legales, en los que se origina y sustenta el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, existen multiplicidad de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos presidenciales y secretariales, así como normas técnicas y oficiales, que en otro orden de ideas, dan vida y soporte jurídico al quehacer del Organismo.⁴²

2.2 Las políticas públicas para el combate a la corrupción durante la Administración del Presidente Vicente Fox Quesada.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, presentado por el Presidente Vicente Fox Quesada, se marca el rumbo de objetivos y estrategias para crear y ejecutar programas sectoriales, regionales, especiales, institucionales y programas operativos anuales que ayuden a lograr el bienestar en el país.

En el marco de las acciones de un buen gobierno, este Plan Nacional incorpora la visión, la misión, los objetivos, las estrategias y los aspectos estructurales del desarrollo dentro de las tres prioridades marcadas por los ciudadanos: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad y orden y respeto⁴³.

Para que la Administración Pública cumpla con las demandas y expectativas de la sociedad, necesita transformar los esquemas tradicionales de gestión que den respuestas prontas y eficaces a necesidades sociales, es decir, se necesita un gobierno de calidad total, confiable, honesto y transparente; que trabaje en una vitrina de cristal donde todos los ciudadanos sepan el porque de sus acciones y cuenten con acceso a la información, cuyos servicios cuenten con altos estándares de calidad, rediseñados en tal forma que eviten y prevengan actos de corrupción,

⁴² Curso de Inducción. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Curso impartido por la Dirección de Recursos Humanos. s.f. pp. 3-4.

⁴³ Cfr. Plan Nacional de Desarrollo, Elaboración del PND. [<http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=20>] con fecha 06/09/2005.

basados en un estricto código de ética; así como hacer obligatoria la rendición de cuentas⁴⁴.

Lo cual lleva al Gobierno de Fox a crear La Agenda de Buen Gobierno, que es el modelo para optimizar la gestión gubernamental, para cuyo propósito se desarrollaron las siguientes seis estrategias: un Gobierno que cueste menos, de calidad, profesional, digital, con mejora regulatoria y honesto y transparente; estrategias que tienen como propósito alcanzar un gobierno cercano a la sociedad, con apego a la ley, honesto, transparente, eficaz y sobre todo con una misión de promover el desarrollo humano y social.

De este modo, la Agenda Presidencial de Buen Gobierno cuenta con seis líneas de acción que han articulado los esfuerzos de las dependencias y entidades para avanzar, con un rumbo definido, en la consolidación de las bases de una nueva cultura de servicio en la gestión pública.

Dentro de la estrategia de Gobierno Honesto y Transparente, “la administración pública ha sabido adecuarse a las demandas ciudadanas que en últimos años han reclamado mayor información, transparencia y honestidad sobre las acciones, programas, costos y funcionamiento del gobierno. La nueva legislación vigente y el compromiso constante de los funcionarios públicos en este sentido han permitido avanzar en el ejercicio transparente de una gestión pública en donde las prácticas corruptas son combatidas frontalmente y de manera integral con programas en cada dependencia y entidad”⁴⁵.

Para aumentar la transparencia en la administración pública y combatir la corrupción El Gobierno Federal crea el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA) 2001-2006, con el fin de que todas las instancias gubernamentales apliquen

⁴⁴ Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal. México, 2001. p. 64.

⁴⁵ Presidencia, 5 Informe de Gobierno del C. Presidente Vicente Fox Quesada. [<http://quinto.informe.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=107>] con fecha 06/09/2005.

programas operativos anticorrupción tanto en su interior y como en sus servicios al ciudadano, llevando así acciones preventivas y correctivas contra la corrupción.

En el quinto informe de gobierno del Presidente de la República se indica que con la aplicación del PNCCFTDA, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de la Función Pública “fomentó el desempeño responsable, transparente, honesto y ético de los servidores públicos, impulsó la mejora de la calidad y la eficiencia en la gestión gubernamental; y promovió entre las dependencias y entidades públicas la adopción de mejores sistemas de control y sanción de conductas irregulares de los servidores públicos, así como de mecanismos más efectivos de rendición de cuentas de manera transparente y completa a la ciudadanía”⁴⁶.

Sin embargo al encontrar irregularidades durante los procesos, la ley se enfrenta a problemas en cuanto a la detección de acciones corruptas y al como deberían ser sancionadas tales conductas por falta de transparencia y de código de ética.

Por lo que es necesario fortalecer la mejora regulatoria interna en la Administración Pública Federal para que facilite la aplicación de controles indispensables a fin de establecer programas de mejora continua en los procesos, organización, desempeño de las instituciones y de los servidores públicos; iniciando así la formulación de mecanismos y programas personalizados en cada dependencia y entidades del Gobierno Federal, con el objeto de integrar esfuerzos para que se de la transparencia y el combate a la corrupción.

Aunque hay avances significativos con respecto a la sanción a servidores públicos, todavía falta que dependencias adapten estrategias para combatir la corrupción en sus sistemas, porque muchos de los resultados de las instituciones de gobierno aparentan niveles temporales de transparencia. No debemos perder de

⁴⁶ Presidencia, 5 Informe de Gobierno del C. Presidente Vicente Fox Quesada. [<http://quinto.informe.presidencia.gob.mx/index.php?ideccion=108&ruta=1>] con fecha 06/09/2005.

vista que existe un seguimiento permanente para mejorar y perfeccionar los métodos y estrategias que ayudan a eliminar las prácticas de corrupción.

Entre las estrategias más importantes a seguir dentro de las entidades gubernamentales son: detectar, prevenir, controlar, sancionar y abatir prácticas de corrupción e impunidad; impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública para lograr transparencia y la participación de la sociedad.

Estas estrategias se encuentran incluidas en los programas operativos que cada institución propone para combatir la corrupción, éste está sujeto a la personalización de la misma para encontrar sus propios focos rojos, que en cada caso serán los problemas a combatir y que a la vez son indicadores particulares de transparencia.

Es de esta manera que el DIF tiene su propia política pública anticorrupción denominada Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC), que ayuda a la institución a mejorar su gestión pública y participación de la sociedad.

2.3 La política pública de transparencia y combate a la corrupción en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF (2000-2005).

La corrupción es uno de los flagelos más evidentes que imposibilitan el desarrollo armónico de una sociedad. Por muchos años, México lo ha vivido en sus muchas vertientes, mismas que van desde la simple pero igualmente ilegal "mordida", hasta aquéllas que atraviesan el tráfico de influencias y la corrupción en las altas esferas del poder político y económico.

Es por ello que la administración del Presidente Vicente Fox Quesada, primera en alternancia política presidencial desde hace más de siete décadas en México, tiene como una de sus principales banderas de cambio y transformación política,

económica, social y cultural, la lucha por transparentar el ejercicio de lo público, así como combatir la corrupción en todas sus formas.

Dicho compromiso que se reitera en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y que a la letra señala: "Con base en lo estipulado en este Plan, el Ejecutivo Federal promoverá que todas sus dependencias y entidades descentralizadas utilicen prácticas que hagan eficiente el uso de recursos, transparenten sus funciones y eliminen la corrupción, con el fin de seguir una política de buen gobierno"⁴⁷.

Esa bandera de transformación nacional llega igualmente al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), que a través de la cooperación interinstitucional busca erradicar la corrupción y fomentar la transparencia mediante la instrumentación de una serie de programas que coadyuven a tal fin.

De ahí que la participación del DIF en el diseño e implantación de su POTCC, tome una relevancia primordial, porque "los POTCC están dirigidos hacia procesos críticos de adquisiciones, obra pública, inventarios, recursos humanos, administración del presupuesto y a los sustantivos propios de cada institución"⁴⁸.

Para ello ha sido necesaria la identificación personalizada en el DIF de una serie de procesos críticos que atiendan el propósito de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC), en lo particular, y de la política presidencial en materia de Gobierno Honesto y Transparente, en lo general, mismos en los que se ha venido trabajando desde diciembre de 2002.

⁴⁷ Estrategia de difusión del Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. 2004. p.1.

⁴⁸ Plan Nacional de Desarrollo, 3.8 Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001. [http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/2001_ie-pnd_482-494.pdf] con fecha 06/09/2005. p. 483

2.3.1 Primeros esfuerzos y ajustes de la política anticorrupción.

A partir del año dos mil, el Gobierno mexicano planteó como objetivo de carácter de prioridad nacional el combate a la corrupción en todas las instituciones gubernamentales, teniendo su comienzo en la Secretaría de la Contraloría ahora Secretaria de la Función Pública (SPF), para posteriormente en cada una de sus dependencias.

Por esto el Presidente de la República envió para su publicación un acuerdo para crear la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC). La CITCC es la “instancia encargada, a través de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial (SECI), de coordinar y emitir los lineamientos en materia de lucha contra la corrupción y fomento a la transparencia en la APF”⁴⁹ .

La Comisión se integra por los Secretarios de Estado, el Procurador de la República, directores de las principales entidades paraestatales, el Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaria de la Función Pública y funcionarios de la Oficina de la Presidencia; presidida por el C. Secretario de la Función Pública, quien designa a un Secretario Ejecutivo.

Ésta comisión tiene como misión: prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia; como visión: que la sociedad perciba a las instituciones públicas como honestas, transparentes y confiables; y como objetivo : obtener resultados de alto impacto en la instrumentación del PNCCFTDA 2001-2006 en las instituciones; mediante la focalización de los POTCC, fortaleciendo el liderazgo e implantando los acuerdos de la comisión, mediante la vinculación efectiva con los Órganos Internos de Control, Oficialías Mayores y difusión de avances y resultados⁵⁰ .

⁴⁹ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Programa anticorrupción al interior del SNDIF. [<http://www.dif.gob.mx/programaanticorrupcion/antecedentes.html>] con fecha 17/08/2005. p. 1.

⁵⁰ Cfr. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, Tutorial IST-POTCC-Acuerdos. [<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/tutorialIST-POTCCV2.pps>] con fecha 19/08/2005. p.2.

El eje de los esfuerzos anticorrupción de cada institución de la APF son los POTCC, además de los acuerdos de la CITCC. La evaluación de las dependencias inscritas en el anterior programa se realiza mediante la determinación de un Índice de Seguimiento de Transparencia (IST), el cual está vinculado con los compromisos establecidos en el Sistema de Metas Presidenciales.

El compromiso y la participación de la alta dirección de la institución, del Órgano Interno de Control (OIC) y de la SECI, son elementos fundamentales para asegurar el enfoque estratégico en la conformación de los POTCC. Su involucramiento y participación para el logro de resultados de alto impacto, implica trabajar de manera coordinada y en el más alto nivel.

Derivado de lo anterior, al interior del DIF, por indicaciones de la Secretaría de Salud, se practicó el ejercicio de identificar los procesos críticos y las acciones específicas para atender esos procesos. La información generada se envía a la CITCC, instalada en diciembre del 2002 para dar seguimiento a nivel federal; que en caso específico para el DIF, los referidos avances se envían a la Secretaría de Salud, con el visto bueno del OIC.

En el DIF se manejaron durante el año 2002, siete procesos críticos, y para el año 2003 por recomendación de la propia Secretaría de Salud y en virtud de los avances logrados, se estableció la meta de atender 6 procesos. Es conveniente dejar en claro que en realidad no se puede encontrar o dar seguimiento a una historia institucional en forma que muestre resultados de avances en transparencia para los años 2001, 2002 y 2003; ello desde la perspectiva interna de trabajo institucional operativa.

El proceso atendido durante el 2002 fue Finanzas, con importancia máxima por los procedimientos de captación y distribución de recursos financieros; así como también la normatividad en especial “aquellos procesos que tienen contacto directo con la ciudadanía a efecto de simplificarla, mejorarla y modernizarla para abatir la

discrecionalidad y abuso de autoridad, y al mismo tiempo garantizar a la sociedad servicios con oportunidad, certidumbre, efectividad, eficiencia y transparencia”⁵¹.

Durante los años 2002 y 2003 se definieron de un modo general los conceptos de proceso, proceso crítico y el IST por la CITCC. Como **proceso** se entiende al “conjunto de actividades sistemáticas que realiza una institución para transformar insumos en un resultado con valor para los usuarios internos, externos y/o la institución; **un procesos crítico** es aquel en el que, dadas sus características particulares, se presentan, se presentaron, o se pudieran presentar, prácticas de opacidad o de corrupción, sin importar si ha dado o no lugar a sanciones, o si ya se han puesto en marcha controles que inhiban tales conductas”⁵².

El IST se debe entender como la unidad de medida que permite valorar de forma integral los esfuerzos realizados por las dependencias y en entidades en el cumplimiento de los acuerdos anticorrupción de la CITCC y las metas de su POTCC, utilizando para el año 2003 una escala de medición 0 a 1, donde 1 significa el cumplimiento total de las metas y 0 el nulo cumplimiento de ellas; éste “no debe utilizarse para hacer comparaciones entre instituciones, ya que la naturaleza de las acciones y las metas comprometidas para prevenir la corrupción y transparentar la gestión varían de una a otra, dependiendo de los recursos y características propias de cada una”⁵³.

La tabla n. 1 expresa los resultados de las dependencias y entidades de la APF en el Indicador de Seguimiento de Transparencia correspondientes al año 2003 según datos oficiales de la CITCC. Ésta solo muestra los avances de cada institución y no una comparación entre dependencias, se debe tener claro que cada institución

⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo, 3.8 Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001. [http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/2001_ie-pnd_482-494.pdf] con fecha 06/09/2005. pp. 482-483.

⁵² Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Programa anticorrupción al interior del SNDIF. [<http://www.dif.gob.mx/programaanticorrupcion/antecedentes.html>] con fecha 17/08/2005.

⁵³ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción. [<http://www.dif.gob.mx/programaanticorrupcion/ist2003.pdf>] con fecha 12/10/2005.

gubernamental hace sus propias metas y según los resultados al interior de ella misma se da seguimiento a factores de reto propuestos por cada una; por lo tanto no se debe pensar que si el resultado de alguna dependencia es más alto o bajo a comparación de otras, es por que ésta está más transparentada en sus procesos que las otras sino más bien es porque han cumplido con sus metas que ellas mismas establecieron en un lapso de tiempo determinado. Lo mismo ocurre para la tabla n.2 que más adelante se mostrará con respecto al IST para el 2004.

Tabla N. 1 Resultados de las dependencias y entidades de la APF en el Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST) 2003

Dependencia / Entidad	IST 2003
AICM	0.52
ASA	0.72
BANCOMEXT	0.61
BANOBRAS	0.62
CAPFCE	0.59
CAPUFE	0.81
CFE	0.82
COFETEL	0.20
CONACULTA	0.38
CONADE	0.68
CONAFE	0.66
CONAFOR	0.59
CONAFOVI	0.50
CONAGUA	0.70
CONALEP	0.47
CONALITEG	0.67
CON EVYT/IN EA	0.59
CONSAR	0.50
DIF	0.50
FCE	0.70
FONHAPO	0.43
FOVISSSTE	0.37
IMJUVE	0.59
IMSS	0.62
INE	0.64
INEGI	0.78
INFONAVIT	0.81
INM	0.69
IPAB	0.72
ISSSTE	0.61
LOTENAL	0.69

LYFC	0.56
NAFIN	0.66
PEMEX	0.86
PGR	0.76
PROCURADURIA AGRARIA	0.55
PRONOSTICOS	0.61
S. R. E.	0.52
SAGARPA	0.70
SAT	0.86
SCT	0.61
SE	0.59
SECTUR	0.60
SEDENA	0.98
SEDESOL	0.73
SEGOB	0.59
SEMAR	0.73
SEMARNAT	0.62
SENER	0.77
SEP	0.60
SEPOMEX	0.52
SFP	0.80
SHCP	0.82
SHF	0.54
SRA	0.69
SSA	0.65
SSP	0.87
STPS	0.56

Fuente: CITCC.

Así mismo, la calificación obtenida en 2003 no debe interpretarse como el grado de opacidad o corrupción de una institución, sino como el grado en el que las instituciones de la APF han cumplido con sus metas en la materia.

La tabla anterior expone los resultados a nivel nacional por cada dependencia gubernamental, en donde se observa que el DIF logró un 50 por ciento de transparencia en sus procesos propuestos para el año 2003. El porcentaje anterior demuestra que en los procesos críticos identificados presentaron mejoras sustanciales, para así alcanzar una transparencia confiable a corto plazo.

2.3.2 Mejoras en la ejecución del Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción (POTCC).

Para el año 2004, el Poder Ejecutivo Federal se propuso “de manera prioritaria mejorar los procesos y servicios públicos, establecer mejores sistemas de fiscalización y control; aplicar sanciones por conductas irregulares; dar absoluta transparencia a la gestión pública; generar acuerdos con la sociedad y promover una auténtica cultura anticorrupción entre los funcionarios públicos y la sociedad”⁵⁴.

Para prevenir actos de corrupción e impunidad en el quehacer gubernamental, en 2004 el Gobierno Federal profundizó la aplicación de las acciones preventivas del PNCCFTDA 2001-2006, tendientes a disminuir conductas indebidas de los servidores públicos. Asimismo, continuó con la revisión y actualización de la legislación y normatividad con la que opera la gestión gubernamental, a efecto de fortalecer la acción de las instituciones responsables del control interno en la APF.

El POTCC adquiere un enfoque preventivo en el combate a la corrupción, teniendo como propósito fundamental “contribuir a establecer una mejor organización y funcionamiento de las instituciones públicas. Para ello, se ha llevado a cabo la simplificación del marco normativo y regulatorio bajo el cual funcionan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF); también promueve la adopción de sistemas y procesos de trabajo de calidad, dirigidos a la obtención de resultados; e inició la transformación de las instancias de control y fiscalización a efecto de que adopten un enfoque preventivo, de colaboración, de orientación y consultas, y no estrictamente correctivo”⁵⁵.

⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo, 4.1 Gobierno Honesto y Transparente 2004. [<http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/2004/M335-346.pdf>] con fecha 06/09/2005. p. 335.

⁵⁵ Plan Nacional de Desarrollo, 3.5 Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2002. [<http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/2002 ie-pnd 572-587.pdf>] con fecha 06/09/2005. p. 572.

Para el 2004 el DIF identificó un total de tres procesos siendo los siguientes:

1. Atención a personas con discapacidad y en desamparo (adopciones).
2. Contratación y administración de bienes, obras y servicios.
3. Recursos humanos.

Para obtener los mejores resultados en la identificación del Programa Operativo al interior del DIF, se consideraron las siguientes políticas, propuestas por la CITCC:

- La institución estableció indicadores de resultado con el mayor factor de reto posible.
- Las metas de los indicadores se establecieron en función de su cumplimiento total y a largo plazo, a fin de que su impacto sea real y permanente⁵⁶.

Las metas a partir de este año son establecidas por la misma institución y los POTCC fueron ponderados por un factor de reto, para que las subsecuentes evaluaciones del IST reflejaran más claramente la contundencia de las acciones de cada institución; con la finalidad de que el seguimiento y resultados de las acciones de transparencia y combate a la corrupción sean de manera trimestral.

Los resultados sustanciales de esta ponderación son lograr ya sea una mejora, innovación y/o hasta un reconocimiento público en procesos y procedimientos del sistema.

El resultado de estas metas y factores de reto se ven reflejadas en la siguiente tabla del IST que utiliza una escala de medición de 0 a 1000, donde 1000 significa el cumplimiento total de las metas y 0 significa su cumplimiento nulo.

⁵⁶ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Programa anticorrupción al interior del SNDIF. [<http://www.dif.gob.mx/programaanticorrupción/antecedentes.html>] con fecha 17/08/2005. p. 2.

Tabla N. 2 Resultados de las dependencias y entidades de la APF en el Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST) 2004

Dependencia / entidad	IST 2004
ASA	568
ASERCA	720
BANCOMEXT	564
BANOBRAS	578
CAPUFE	577
CIDE	520
CNTS	520
CNR	579
CENATRA	520
COLBACH	426
CONALEP	489
CFE	838
COFETEL	359
COFEPRIS	637
CONAMED	612
CONADE	456
CONAFOVI	698
CONALITEG	538
CONASENUSA	614
CONSAR	738
CONAFOR	408
CRE	511
CAPFCE	474
COMESA	564
CECUTT	330
CONAPESCA	516
CPTM	584
CONAFE	526
FONAES	505
DICONSA	718
FONHAPO	743
FCE	593
FONACOT	975
FOVISSSTE	448
FONATUR	483
IEPSA	440
INFONAVIT	675
ISSFAM	890
ISSSTE	569
IMCINE	440
IMJUVE	516
IMER	336
IMP	711
IMSS	577
INE	662

INEGI	816
INM	724
INP	489
IPAB	628
IPN	200
LICONSA	718
LOTENAL	476
LFC	449
NAFIN	811
PEMEX	744
PFP	508
PRS	583
PA	566
PROFEPA	578
PROFECO	415
PGR	515
PRONOSTICOS	476
RAN	652
SAGARPA	544
SCT	552
SEDESOL	718
SE	611
SEP	553
SENER	552
SEGOB	576
SHCP	658
SEDENA	940
SFP	693
SRA	597
SEMAR	701
SEMARNAT	751
SRE	470
SSA	592
SSP	629
SECTUR	617
STPS	783
SESNP	836
SAT	563
SAE	348
SENASICA	474
SEPOMEX	249
SENEAM	289
SACM	337
SIT y F	390
DIF	640

Fuente: CITCC

Se debe considerar que la calificación del IST es de Integración anual, pero para efectos de monitoreo de su comportamiento en el transcurso del año, se reporta por períodos trimestrales.

Se podría decir que las acciones del actual Gobierno están encaminadas a cambiar de una manera positiva las formas de trabajar en la Administración Pública, y qué mejor que desde el interior del sistema para brindar mejores servicios al ciudadano. Aunque mucho de lo que se desea hacer no se logra porque todavía hay rezagos en la modernización administrativa y no hay tanto personal calificado.

Es muy pretencioso pensar que se logrará transparentar toda la Administración Pública Federal a partir de programas operativos que combatan la corrupción, es por esto que no debemos olvidar que para tener rendición de cuentas claras, el personal de la misma no solo necesita tener capacitación técnica o tecnológica, sino también debe contar con valores inamovibles de ética profesional y comportamiento laboral.

2.3.3 Periodo bianual 2005-2006.

Este periodo bianual es tratado de esta manera con el fin de evitar insuficiencias en la aplicación del POTCC caso específico del DIF en el año 2006, ya que programas como el POTCC se podrían ver flaqueados por el año electoral; es decir, los programas de la APF se podrían debilitar porque el gobierno se encuentra en una fase de conclusión de su periodo en la presidencia y se despreocupan por darle seguimiento a programas creados por esta misma administración, que en este caso sería la de Fox.

Es claro que los resultados oficiales del IST para el DIF y otras dependencias se darán a conocer a partir del año 2006, por lo cual todavía no existen datos oficiales o resultados finales para el año 2005, de manera que la información existente son informes trimestrales, los cuales son resultados extraoficiales internos para el mismo DIF.

Los procesos críticos para el 2005 son ocho:

1. *Adopciones de menores ingresados en Casas Cuna del Sistema Nacional DIF*, teniendo como objetivo brindar a los menores y a los solicitantes nacionales o extranjeros la oportunidad de integrar y complementar una familia en condiciones que permitan consolidar su desarrollo biosicosocial.
2. *Consulta médica de primera vez*, donde las personas con discapacidad transitoria, permanente o en riesgo de padecerla que acudan a las unidades de rehabilitación de dependencia directa tendrán un cobro acorde a sus posibilidades económicas y una adecuada atención en la consulta médica de primera vez.
3. *Seguimiento y monitoreo de la operación de los Estados participantes en el Programa "De la Calle a la Vida"*, su objetivo es contar con más y mejores espacios o alternativas de atención y prevención para las niñas, niños y adolescentes en situación de calle y riesgo, lo que incida en su reincorporación o fortalecimiento a una vida sana, familiar y productiva.
4. *Procedimiento de contratación (licitaciones)*, este proceso tiene como objetivo garantizar que los procesos de adquisición de bienes y contratación de servicios se realicen con transparencia y equidad.
5. *Ingreso a campamentos recreativos*, teniendo como objetivo lograr una mayor cobertura de la población objetivo, con acceso al Programa de Campamentos Recreativos
6. *Servicio en campamentos recreativos (Servicios Asistenciales de Actividades Socioculturales, Recreativas y Deportivas)*, donde se debe garantizar que toda persona acceda a espacios recreativos tenga la oportunidad de desarrollar sus capacidades y potencialidades físicas y mentales; sin importar su medio socioeconómico o condiciones de desventaja física, social o ambiental.

7. *Ingreso a centros nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Gerontológica y Casas Hogar para ancianos*; su objetivo es garantizar a los solicitantes la imparcialidad y transparencia en la atención a sus solicitudes, brindándoles alternativas de solución en caso de no ser aceptados y asegurando la confiabilidad de la información proporcionada.
8. *Servicios en Centros Nacionales Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Gerontológica y Casas Hogar para ancianos*; este proceso debe garantizar a los usuarios una adecuada atención, que les permita tener una calidad de vida, asegurando sus derechos, así como la satisfacción y certidumbre que un buen servicio puede brindar.⁵⁷

Los datos que a continuación se muestran expresan de manera extraoficial los avances que el DIF ha tenido con respecto a sus procesos durante el 2005, los cuales tienen una escala de 0 a 100% donde 0% significa el incumplimiento del objetivo del proceso y el 100% indica el cumplimiento total de la meta.

Esta tabla también muestra los promedios de los tres primeros trimestres del año 2005, así como los promedios o avances por proceso crítico, para que al final en el recuadro inferior derecho se haga una estimación de los ocho programas atendidos por el DIF.

⁵⁷ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción 2005-2006. [<http://www.dif.gob.mx/programaanticorruccion/POTCC2005.pdf>] con fecha 15/11/2005. pp. 3, 5, 7, 10, 13, 16, 18, 20, 23.

Tabla N. 3 Resultados trimestrales de la aplicación del POTCC en los procesos del DIF 2005

Número del proceso	Cumplimiento de meta con factor reto 2005, escala 0-100%			
	1er. Trimestre %	2do. Trimestre %	3er. Trimestre %	Promedio del proceso %
1	73	63	87	74
2	80	80	80	80
3	00	40	80	40
4	45	65	64	58
5	60	80	80	73
6	67	75	74	72
7	40	00	77	39
8	00	00	80	26
Promedio por trimestre	45	50	77	57

Elaboración propia, tomando en consideración datos de los informes trimestrales del POTCC aplicado al DIF.⁵⁸

Según la tabla anterior se puede notar que el DIF en la atención de sus procesos propuestos a transparentar para el 2005 ha logrado un 57% en la aplicación del POTCC.

Se debe tener en claro que algunos procesos en sus inicios no se atendieron debidamente como lo fueron el tercer y octavo proceso; para el segundo trimestre los procesos siete y ocho estaban desatendidos, por lo cual no tuvieron ningún porcentaje; aunque ya para el tercer trimestre todo estaba cumpliendo con sus objetivos.

⁵⁸ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción 2005 Resultados 1er, 2do y 3er trimestre, las tres con fecha 15/11/2005.
<http://www.dif.gob.mx/programaanticorruptcion/POTCC2005-1erTrim.pdf>,
<http://www.dif.gob.mx/programaanticorruptcion/POTCC2005-2doTrim.pdf>,
<http://www.dif.gob.mx/programaanticorruptcion/InformedelTrecertrimestre2005POTCC-2.pdf>

Después de haber expuesto el seguimiento de los resultados de la implementación del POTCC en el DIF para sus diferentes procesos críticos a partir del año 2002 a la fecha, se podría decir a manera de conclusión, que los resultados arrojados indican que la transparencia dentro de sus oficinas centrales es apenas mínima, aunque en algunos procesos se ha alcanzado niveles satisfactorios algunos no los han tenido.

De esta manera el POTCC demostraría que a largo plazo las instituciones gubernamentales como el DIF pueden transparentarse para el beneficio de la población, no olvidando que todavía faltan acciones por concretarse para el 2006 y que lo que se debe pretender es lograr erradicar la corrupción de todas las áreas.

La administración actual ha comenzado hacer algo diferente e innovador por la rendición de cuentas honesta y transparente, todavía falta mucho por hacer y los esfuerzos apenas comienzan.

En el siguiente capítulo se hará una evaluación de la política de transparencia y combate a la corrupción que ya se expuso tomando en cuenta lo que se ha hecho hasta septiembre de 2005, para después hacer un análisis con respecto a la ética pública con el fin de exponer la importancia de su rescate dentro de la administración pública.

CAPITULO III

ACCIONES ANTICORRUPCIÓN EN EL DIF HACIA AL 2006.

El Gobierno a través de la administración pública implementa diversas políticas públicas que demanda la sociedad, éstas se llevan a cabo aunque den o no los resultados que se esperaban. Para evitar los malos resultados y mejorarlos los diseñadores y ejecutores de las mismas se valen y deben hacer uso de la evaluación de los procesos en los programas sociales.

En el combate a la corrupción es necesaria una evaluación constante para que en verdad sean notorios los resultados de erradicación del fenómeno. En México el problema de la corrupción parece tener resultados ajenos o hasta en contra de las circunstancias reales de la sociedad. Es por esto que toma relevancia la valoración de la evaluación de políticas para mejorar las condiciones sociales de nuestro país.

Cada sexenio hay pérdidas de recursos financieros que podría decirse que son irre recuperables y que el Gobierno pretende de una manera u otra recuperarlos a partir del pago de impuestos a la sociedad. De ahí la importancia de la evaluación de los impactos negativos y positivos de la consecución políticas públicas.

El siguiente apartado tiene un enfoque teórico con respecto al tema de la evaluación, a manera que quede claro la evaluación para el combate a la corrupción que parece tener un buen augurio para el 2006, a pesar del cambio de administración al concluir el mismo. Para continuar con una reflexión de la aplicación de la evaluación, notándose la funcionalidad como principal punto y como propuesta el rescate y fortalecimiento de los códigos de ética.

3.1 La evaluación de las políticas públicas y sus indicadores, herramientas indispensables para la obtención de resultados.

Dentro de las etapas que comprende el proceso de políticas públicas la evaluación de los resultados obtenidos es fundamental. La evaluación proporciona los elementos necesarios para saber si las expectativas de las acciones y/o programas instrumentados se están dando conforme a lo esperado en el diseño y formulación.

Como lo menciona Lahera “la orientación natural de las políticas públicas es hacia los resultados, los que pueden lograrse o no; no habrá orientación a resultados sin evaluación”⁶⁶, por lo tanto toda política pública debe dar resultados aunque no sean los esperados y la política debe ser evaluada integralmente ya sea de manera previa, coetánea o posterior a la implementación de la misma.

La guía de las políticas públicas en México debe ser el análisis (profesional) y no tanto la tecnificación de la solución, es decir, tiene más peso el procesos de argumentación de la política que las técnicas formales de solución.

La evaluación permite asignar o retirar recursos públicos hasta tal vez ampliar sus funciones y nos brinda los primeros resultados concretos que nos ayudarán a solucionar problemas internos y de ejecución.

Asimismo, la evaluación va orientada a varios criterios, en función del propósito específico que motiva la evaluación se distingue entre evaluación formativa o de proceso y evaluación conclusiva o de resultados; en función de la naturaleza del estudio, entre evaluación descriptiva y evaluación analítica; y en función de la relación de los evaluadores con la organización que encarga la evaluación, entre evaluación interna y externa la metaevaluación⁶⁷.

⁶⁶ Lahera Parada, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. FCE. Chile, 2002. p. 272.

⁶⁷ Cfr. Ballart, Xavier. *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Ministerio para las administraciones públicas. Serie Administración del Estado. Madrid, 1992. p.75.

Dentro de la evaluación existen indicadores que buscan de manera acertada la constante resolución de los problemas sociales y los impactos sociales de la implementación de las políticas públicas; sabiendo que cada vez más, las políticas requieren de seguimiento y retroalimentación para ajustarlas a las necesidades reales.

Algunos organismos internacionales como la ONU (Organización de las Naciones Unidas) se ha dado “a la tarea de fomentar la generación de estadísticas e indicadores por lo que poco a poco, cada nación ha ido conformando una infraestructura estadística que le ha permitido la descripción, comparación y evaluación de su situación con respecto al resto del mundo. Las áreas en las que se han logrado importantes avances en la identificación de indicadores son: demografía, economía y pobreza, educación, salud y nutrición, trabajo y empleo; algunos temas están aún en proceso (como los de medio ambiente) y otros han presentado problemas (por ejemplo, los derechos humanos y el buen gobierno)”⁶⁸.

Para la Cámara de Diputados en México la existencia de indicadores estadísticos “constituyen una de las herramientas indispensables para contar con información relevante y oportuna para la toma de decisiones, el seguimiento de los compromisos y la rendición de cuentas. Asimismo, son elementales para evaluar, dar seguimiento y predecir tendencias de la situación de un país, un estado o una región, valorar el desempeño institucional y llevar a cabo la comparabilidad del desarrollo económico y social”⁶⁹.

La rendición de cuentas es muy importante porque es más que una simple transparencia de resultados administrativos y financieros. Más bien significa la demostración del cumplimiento de los fines sociales a los que está comprometida la institución. De tal forma, las instituciones requieren hacer mayores esfuerzos para

⁶⁸ Cámara de Diputados, los indicadores en la evaluación del impacto de programas. [<http://www.cddhcu.org.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc//pdf/0403.pdf>] con fecha 02/12/2005 p. 2.

⁶⁹ *ibidem*.

construir indicadores que reflejen el impacto social de sus tareas y para darlos a conocer de manera permanente.

También la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) es otro organismo internacional que tiene como objetivo entre otros, desarrollar y fomentar la “generación de indicadores que muestran no sólo los resultados de la implantación de políticas, sino también los costos, insumos y procesos que participan en la efectividad de las políticas públicas”⁷⁰.

A partir de los indicadores se puede medir el cambio en el bienestar de los individuos atribuidos a un programa. Con base en estos cambios se toman decisiones para ampliar, modificar, eliminar o asignar prioridad a las acciones públicas. Finalmente con la evaluación se aprovecha el potencial de aprendizaje que se deriva de los resultados de los programas, es decir, de la retroalimentación que brinda la misma evaluación; por lo cual es importante seleccionar las acciones públicas que se evaluarán y así mismo definir los indicadores que proporcionarán la información.

El establecimiento y utilización de indicadores facilita la vigilancia y la evaluación, ya que son parte del diseño del programa desde sus primeras fases. Estos indicadores se deben diseñar para alcanzar objetivos específicos y contar con un estándar de medición con el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso de las metas establecidas, y su construcción requiere un marco legal, programático y normativo (nacional y/o internacional) que establece las necesidades de información para medir o analizar la situación de la economía, la sociedad, la población o el medio ambiente, respecto a determinados valores o metas perseguidos.⁷¹

Una política pública debe ser el resultado de la interacción de todos los actores sin dejar de lado su posición ante la problemática o por grupos de presión, que por lo

⁷⁰ ibidem.

⁷¹ Cfr. ibid. p.3.

tanto estén de acuerdo con los objetivos y los resultados que arroje su implementación deben ser confiables, oportunos, relevantes, claros, de fácil comprensión y sobre todo comparables con otros periodos; para así saber si se está impactando como se había planeado.

Para evaluar una política pública se debe contar con un sistema de evaluación que contenga información, seguimiento y monitoreo e indicadores. El sistema de información debe proporcionar los datos suficientes para crear parámetros de medición de la política; ésta información debe ser confiable, de primera mano y acercada a la realidad. Por su parte el sistema de seguimiento y monitoreo tiene como objetivo mantener una constante dirección y coordinación de las acciones de la política pública; y el sistema de indicadores tiene como prioridad arrojar resultados a partir de los parámetros (indicadores) que pueda crear indicadores estadísticos.

Existen de indicadores como los cuantitativos y cualitativos, dentro de los indicadores cuantitativos se encuentran los de desempeño que son aquellos que informan cuantitativamente con “respecto a logro o resultado en la entrega de los productos o servicios generados por la institución”⁷²; los de eficiencia se refieren a medir “el logro de determinados objetivos preestablecidos a un costo mínimo”⁷³; los de eficacia corresponden “al logro de los objetivos”⁷⁴. Y dentro de los indicadores de eficacia se encuentran los “de calidad (número de errores y de reclamos sobre casos resueltos; de cobertura (número de usuarios en relación a los usuarios potenciales); y de oportunidad (tiempo de espera promedio, demora promedio en entrega de servicio, velocidad de respuesta a llamadas, cartas reclamos)”⁷⁵.

Los indicadores son de suma importancia porque uno de los aspectos centrales del uso de indicadores es la evaluación del impacto de los programas. Es decir, poder conocer los efectos que ha tenido determinada política o programa.

⁷² Lahera. Op. cit. p. 288.

⁷³ *ibid.* p. 289.

⁷⁴ *ibid.* pp. 289 y 290.

Por lo tanto la construcción de indicadores debe ser de manera conjunta, es decir, es un procedimiento técnico, político y social; respondiendo a la política pública y que sólo resulta viable si se garantiza su legitimidad y si está sustentado en un proceso participativo.

3.2 La funcionalidad de la política pública de transparencia y combate a la corrupción para el 2006.

La política pública que se expone en éste trabajo de investigación es una política que deriva en un programa de gobierno llamado Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción. Este programa es a nivel federal para el caso específico del DIF, ya que esta institución abarca todas sus entidades federativas del país; aunque éste trabajo se enfoca en las oficinas centrales del DIF esto implica un trato federal de la política.

La política de transparencia y combate a la corrupción cuenta con una comisión que es la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción la cual impulsa y coordina acciones y estrategias integrales en las instituciones, para reducir riesgos de corrupción y mejorar la transparencia de la información.

La Comisión se integra por los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República, directores de las principales entidades paraestatales, el Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública y funcionarios de la Oficina de la Presidencia. Presidida por el C. Secretario de la Función Pública, quien designa a un Secretario Ejecutivo.

La política de transparencia y combate a la corrupción en la administración pública federal mexicana es en realidad reciente, que ha ido respondiendo poco a poco a las exigencias de la ciudadanía con respecto a la transparentación de sus procesos y procedimientos.

Se debe tener en cuenta primeramente que México no se encuentra en un lugar privilegiado con respecto al nivel de transparencia mundial, en realidad se encuentra entre los países más corruptos que, claro sin menospreciar los grandes esfuerzos que ha hecho nuestro Gobierno por erradicarla comienza con políticas para combatirla.

Según Transparencia Internacional México tiene una puntuación de 3.5 dentro de una escala de 0 a 10 donde 0 representa altamente corrupto y 10 altamente transparente, encontrándose por país en el rango 65 de 158 para el año 2005. Esta puntuación es el IPC (Índice de Percepción de la Transparencia) y “clasifica los países respecto al grado en que se percibe la corrupción que existe entre los funcionarios públicos y los políticos. Es un índice compuesto, basado en datos relativos a la corrupción provenientes de encuestas a expertos llevadas a cabo en varias instituciones de gran reputación. Refleja la opinión de empresarios y analistas de todo el mundo, incluyendo a expertos locales en los países evaluados”⁷⁶.

Existen diferentes métodos para evaluar una política pública, entre ellos se encuentra un método por Naciones Unidas conformada por tres aspectos que nos indica si una política tiene legalidad, es legítima y si tiene funcionalidad; este método es conocido como método de gobernabilidad.

La política de transparencia tiene legalidad ya que se encuentra sustentada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), con esta ley “el gobierno mexicano está obligado a entregar información sobre su forma de trabajo, el uso de los recursos públicos y sus resultados. Las personas pueden conocer toda la información pública y evaluar mejor a sus gobiernos. De esa forma, la transparencia contribuye a reducir la impunidad y la

⁷⁶ Función Pública, Índice de Percepción de la Corrupción por Transparency International 2005. [http://www.funcionpublica.gob.mx/indices/doctos/ipc_2005.pdf] con fecha 07/12/2005 p. 11.

corrupción”⁷⁷, asegurando así la ley un bien común para todos, en igualdad de oportunidades y condiciones.

Con respecto a la legitimidad de ésta política se puede decir que aunque es un derecho el estar informado y participar para que se reduzcan los niveles de corrupción gubernamental hay sectores sociales que no le interesan estos asuntos y el derecho a participar queda sin utilizarse. Para que las decisiones sean tomadas por los gobernantes deben estar basadas en nuestras opiniones, es decir, las decisiones se legitiman por tener el apoyo de la sociedad.

La funcionalidad de la política se encuentra en la evaluación de la misma porque es ésta la que nos indica si marcha como se previó y está impactando en la sociedad de manera positiva. La funcionalidad de evitar las conductas corruptas en las instituciones del gobierno mexicano impacta directamente en la prestación final de servicios a la comunidad.

La CITCC estableció acuerdos que debe cubrir niveles de cumplimiento conforme a criterios de evaluación, estos son algunos acuerdos que tienen efecto para el DIF:

Tabla N. 4 Evaluación de los acuerdos de la CITCC con el DIF

ACUERDOS DE LA CITCC		NIVEL DE MEDICION
1	Mejora regulatoria interna	1
2	Estándares de servicio y atención ciudadana	0.5
3	Participación externa en la elaboración de bases previas de licitación	1
4	Evaluación de usuarios	0.5
5	Programa de usuario simulado	No aplica
6	Difusión de información pública en internet	1
7	Licitaciones por vía electrónica	0
8	Programa de reconocimiento en integridad	1
9	Código de conducta	1
10	Mecanismos rigurosos de selección	1

⁷⁷ *Transparencia, acceso a la información y datos personales*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). México, 2003. p.7.

11	Difusión de resultados del PNCCFTDA	1
12	Capacitación en valores	1
13	Trámites y servicios electrónicos	No aplica
14	Batería de valores en selección	1
15	Compromisos con la transparencia con terceros	1

Fuente: CITCC

La tabla muestra el nivel de cumplimiento conforme a los criterios de evaluación de los acuerdos de la CITCC y los resultados obtenidos por la institución en cada uno de ellos: cumplimiento = 1; cumplimiento medio = 0.5 y 0 para no cumplimiento.

Estos serían algunos aspectos para evaluar dentro del DIF según las estrategias gubernamentales de detectar, prevenir, controlar, sancionar y abatir prácticas de corrupción para mejorar la calidad en la gestión pública con el fin de seguir una política de transparencia y buen gobierno.

La funcionalidad una política pública se refiere a la cuestión administrativa, es decir, a los procesos y procedimientos de la misma, los anteriores aspectos nos brindan resultados de la evaluación hecha en el DIF con respecto a los avances en materia anticorrupción.

A continuación se hará un pequeño desglose de los avances en transparencia que se han tenido en el DIF:

Mejora Regulatoria. En mejora regulatoria se dictaminaron favorablemente documentos para otorgar prestaciones a su personal, pago a contratistas de obras públicas, para instrumentar actas administrativas; reglamentos del archivo general del SNDIF y para los centros nacionales de atención, investigación y capacitación, entre otros.

Estándares de servicio y atención ciudadana. De enero a septiembre, la emisión y entrega de credenciales, hojas únicas de servicio y otro tipo de constancias, se cumplió al 100% del estándar establecido en número de

documentos, con calidad y eficiencia. Como seguimiento a las acciones de mejora, y una vez establecidos los estándares de tiempo de respuesta en este periodo la Coordinación Técnica de Servicios al Personal realizó un análisis de sus solicitudes de servicios para verificar el cumplimiento de dichos tiempos y los resultados se muestran en los siguientes cuadros:

Tablas 5 y 6 Solicitudes de servicios

Servicios al personal	Estándar en número de doctos.	Entregadas	%
Hojas de servicio ISSSTE y FOVISSSTE, estándar 50 al mes	450	1311	291.33%
Constancias de servicios, estándar 100 por mes	900	1023	113.66%
Credencialización	732	732	100%

Fuente: página web del SNDIF⁷⁸.

Tipo de trámite	N. de solicitudes de servicios	Documentos entregados	% de efectividad
Hojas de servicios	137	125	91.24%
Constancias diversas	647	601	92.89%
Credenciales	614	611	99.51%

Fuente: página web del SNDIF⁷⁹.

Participación externa en la elaboración de bases previas de licitación. Para las licitaciones ha existido participación externa para todos los servicios o compras del sistema, es decir, hay competencia por parte de empresas para la mejora en prestación de servicios desde limpieza, víveres, capacitación, adquisiciones de obsequios, uniformes, material de protección, herramientas y artículos de oficina, medicamentos, material de curación y de laboratorio, mobiliario, equipo de

⁷⁸ Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción 2005 3er trimestre. [<http://www.dif.gob.mx/programaanticorrupción/informedelTercertrimestre2005POTCC-2.pdf>] con fecha 15/11/2005 p.21.

⁷⁹ ibidem.

administración y telecomunicación, maquinaria y equipo electrónico, obras públicas hasta contratación de servicios de desarrollo de software.

Evaluación de usuarios. Los servicios de reclutamiento y selección de personal, en el periodo de enero a septiembre de 2005 se encuestaron 487 personas con los siguientes resultados: trato: 94.13%, claridad en el servicio: 95.74%, confianza: 93.15%, transparencia: 84.73% y orden 72.25%, lográndose con esto niveles óptimos en la atención a usuarios. Para los casos de contratación en el mismo periodo se aplicaron 1,669 encuestas, de las cuales se obtuvo 9.17 de calificación resultante en la satisfacción del usuario, logrando así a partir de septiembre la puesta en marcha del “Programa de encuestas para medir la satisfacción del usuario” en 27 servicios internos para el control, evaluación y apoyo al buen gobierno.

También se a mantenido la satisfacción de usuarios de los servicios de adopción en un 9.74; en usuarios del Programa “De la calle a la vida” en un 9.4, en campamentos recreativos un 9.5, ingreso de ancianos a centros de atención en un 9.9 y un 9.7 en atención gerontológica, donde 10 es el 100% de satisfacción.

Difusión de información pública en internet. La difusión por internet de las acciones del DIF ha tenido una significativa mejora constante en los contenidos y en los formatos de presentación en la información publicada en el portal de transparencia (www.dif.gob.mx/transparencia/) y la pagina principal (www.dif.gob.mx) de la institución. En este sentido, se han atendido también las propuestas de modificación e incorporación de información adicional por parte del OIC que por su contenido aporta utilidad.

Cabe hacer mención, que de acuerdo al informe remitido por el IFAI a la SFP correspondiente al primer semestre (<http://www.ifai.org.mx/evaluacion/anexo.xls>) se puede observar que la institución obtuvo un nivel de cumplimiento del 100% en las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 7 de la LFTAIPG (ver anexo 2). Así mismo, de manera trimestral y cuando se requiere derivado de alguna

notificación, se actualiza en forma constante la información contenida en el portal de transparencia conforme a lo establecido por la ley, su reglamento y el IFAI, realizando mejoras continuas a la información en términos de su presentación y contenido.

Licitaciones por vía electrónica. Las licitaciones vía electrónica han dado resultados para las capacitaciones aunque todavía falta mucho por hacer en este campo.

Programa de reconocimiento en integridad. Las actividades del Programa del reconocimiento a la integridad dieron inicio a partir de Octubre de 2005. Durante los meses de julio, agosto y septiembre se revisaron y rediseñaron las bases de operación para el Programa de Reconocimiento a la Integridad.

Código de conducta. La evaluación y revisión del código de conducta institucional es anual tanto sobre el conocimiento como el entendimiento del mismo, se aplica en todas las áreas haciendo una muestra aleatoria de un 30% del personal de acuerdo a la plantilla considerando niveles de mando, personal de enlace y personal operativo. Anualmente se modifica el código tomando en cuenta los comentarios de todo el personal para su óptima aplicación.

Mecanismos rigurosos de selección. En el periodo de Enero a Septiembre de 2005 se aplicaron los mecanismos rigurosos de selección a todos los nuevos ingresos y los reingresos hasta nivel de Director de Área, siendo 118 servidores públicos los que se incorporaron a este Sistema. Se aplicó el “Proceso Selec” conforme al nivel de estudios formales y tipo de puesto al que aspiran: operativos = primaria y secundaria, auxiliar administrativo = secundaria, puestos varios = técnicos sin bachillerato, bachillerato y trunco; puestos varios = bachillerato concluido, profesionista y ejecutivos.

Difusión de resultados del PNCCFTDA. La difusión del PNCCFTDA se ha llevado a través de 1. Publicación de avances y resultados en la página web del SNDIF; 2.

Presentación en reunión para la potenciación del POTCC 2005 con todas las áreas del Sistema, con el propósito de identificar áreas de oportunidad e incrementar el IST; 3. Envío de mensajes del POTCC vía correo electrónico a todos los funcionarios y servidores públicos del SNDIF, en los que se les informa de la actualización del portal de anticorrupción del SNDIF; 4. Remisión y colocación de carteles durante el cuarto trimestre de 2005, para potenciar el cumplimiento del POTCC al cierre de este mismo año.

Capacitación en valores. El Programa de Capacitación en Valores incluye: trabajo en equipo, autoconocimiento y valores, familia, trabajo y educación familiar. En el periodo de enero a septiembre de 2005, en el taller de Trabajo en Equipo participaron 198 trabajadores, en Autoconocimiento y Valores 94 trabajadores, Familia y Trabajo 120 trabajadores, y en Educación Familiar 167 trabajadores. Dando como resultado una suma de 579 participantes en este periodo. Esta suma es en realidad baja si se compara con la totalidad de los trabajadores en el Sistema, hace falta que la gente se integre a este tipo de actividades para reconocer y entender los valores de trabajar en el servicio público.

Batería de valores en selección. La batería “Proceso Selec” incluye la prueba de valores denominada “Roberto Hartman” y en el periodo enero-septiembre de 2005 se aplicó a 118 personas de nuevo ingreso y reingresos en todas las categorías de base y confianza hasta Director de Área.

Compromisos con la transparencia con terceros. Para dar cumplimiento a este Acuerdo la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, a través de sus dos Subdirecciones (Adquisiciones y Almacenes y Administración Patrimonial) ha suscrito 63 convenios voluntarios al 23 de septiembre de 2005, entre sus servidores públicos y los participantes en los procesos de contratación, a fin de establecer compromisos morales y sociales para actuar con honestidad e integridad, con estricto apego a la ley, además de que se realicen en igualdad de circunstancias para los participantes.

Con respecto a Programa de usuario simulado y Trámites y servicios electrónicos no se ha hecho todavía nada, es probable que no se aplique al DIF por la manera en que opera esta institución, se debería esperar a que se establezca a fondo el POTCC para saber si estos puntos se pondrían en marcha, por lo tanto los 13 puntos anteriores nos muestran que hay significativos avances en materia de transparentación en los procesos y procedimientos dentro del Sistema.

Las metas del POTCC van en función de su cumplimiento total y estas pueden ser a largo plazo para que en realidad se vea su impacto en la sociedad, y que claro tiene que ser de manera constante ya que la corrupción en las instituciones públicas es un problema que se encuentra arraigado en nuestra cultura.

No se puede negar el gran rezago administrativo que existe en el Gobierno por el fenómeno de la corrupción, pero es un gran esfuerzo el que se comience por implementar políticas para abatirla y ejecutar leyes de transparencia. De manera que el POTCC es una herramienta de esta política que sanciona, previene y contribuye a la mejora de la gestión pública.

Otra opción sería para la nueva administración que entrara a finales de 2006 que creara su propia política pública de transparencia con el mismo fin que la anterior, teniendo en cuenta que para conseguir resultados esperados se tendría que esperar a que se de marcha en la implementación y que en realidad funcione como se espera.

Lo más favorable es seguir trabajando como se ha hecho hasta el momento pero tomando en cuenta estrictamente los códigos de conducta y ética laboral porque no basta con tener personal calificado, sino más bien para mejorar la prestación de servicios públicos se debe fortalecer una cultura anticorrupción tanto en los servidores públicos como en la sociedad que hace uso de ellos; utilizar códigos de conducta y de ética por el personal del SNDIF tiene precedentes pero es fundamental el

constante reconocimiento de valores de y en el trabajo para el buen funcionamiento de la administración pública.

Al parecer se tendrá un futuro deseable si se continúa para el DIF la aplicación de los POTCC de la Política de Transparencia y Combate a la Corrupción; también se pueden esperar grandes beneficios a la comunidad si en su defecto la intención de la(s) administraciones entrantes es modificar las maneras para depurar y/o limpiar más procesos dentro del Sistema. Pero ¿qué pasaría si para el 2007 se decidiera eliminar los POTCC de manera definitiva en el DIF? Es probable que disminuyan los resultados satisfactorios en materia de transparencia, y se estaría retrocediendo en el nivel alcanzado de gobernabilidad y transparentación de procesos.

3.3 Fortalecimiento de los códigos de ética en la administración pública.

La corrupción gubernamental en México representa más que un reto de administración de problemas porque la cuestión aquí es erradicarla de manera definitiva para dar más y mejores servicios al público; parece imposible sin una cultura adecuada que proporcione valores éticos y morales del ejercicio administrativo, por lo cual a manera de propuesta se deben fortalecer los códigos de ética en la administración pública.

Los códigos de ética se deben considerar como instrumentos que complementan o refuerzan la infraestructura ética, pues abarca al mismo tiempo aspectos preventivos, de gestión y de control; los cuales son ordenamientos que sin contener sanciones de carácter vinculante, se proponen dar una guía de comportamiento y obtener de los servidores públicos un compromiso personal, para que por voluntad propia, se obliguen a cumplir normas congruentes con el ideal deseado de servidor público.⁸⁰

⁸⁰ Cfr. Álvarez Bernal, María Elena. *La ética en la función pública: una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*. Tesis doctoral. UNAM. México, 2005. pp. 170 y 171.

Uno de los propósitos fundamentales de establecer códigos de ética en la administración pública de impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de respeto de valores en el servicio público. En los cuales se establecen la calidad y niveles de comportamiento del servidor público. También puede ser un instrumento para los ciudadanos para que estén informados de cómo se deben comportar los servidores públicos y exigir que se les trate con igualdad y respeto.

Los códigos “ejercen también una función de control al establecer y dar publicidad a las restricciones de comportamiento y al establecer normas. La mayoría de los códigos tienen un carácter dual, disciplinario y de expectativas: establecen restricciones (con sanciones para su incumplimiento basadas en valores u objetivos perseguidos)”⁸¹

Por lo tanto ayudan a la colaboración en equipo, a respetar a los demás y sobre todo a saber cual es lo mejor para el funcionamiento de la institución en la cual están laborando; otro aspecto importante en el aprendizaje de los códigos es saber y comprender la mejor manera de tratar a los ciudadanos con los que se tiene contacto, el comportamiento se debe dar de manera voluntaria para que haya éxito de grupo.

La OCDE en 1998 emitió recomendaciones para el mejoramiento de la conducta ética conocidos como Principios para la Gestión Ética en el servicio Público, donde se expresan que:

- ✓ Las normas éticas para el servidor público deben ser claras, es decir, los servidores públicos necesitan conocer los principios básicos que hacen aceptable (“bueno”) su actuar.
- ✓ Las normas éticas se deben reflejarse en la estructura legal (se trata de un sistema de ética de la gestión pública)

⁸¹ OCDE. *La ética en el servicio público*. Ministerio de Administraciones Públicas. España, 1997. p. 75.

- ✓ Los códigos de ética deben estar disponibles y ser accesibles para los servidores públicos.
- ✓ Los servidores públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando incurren en faltas o en trasgresión de las normas.
- ✓ Los compromisos políticos deben ser materia de reforzamiento de la conducta ética de los servidores públicos, es decir, los líderes políticos son responsables del mantenimiento de la calidad de los principios éticos. Deben demostrar a través del ejemplo y por las acciones que realizan.
- ✓ El proceso decisional debe ser transparente y abierto al escrutinio.
- ✓ Deben haber directrices claras para la interacción entre los sectores públicos y privados.
- ✓ Los funcionarios deben demostrar y promover la conducta ética.
- ✓ Las políticas directivas, los procedimientos y las prácticas, deben estimular la conducta ética, deben demostrar el compromiso de la organización para respetar los principios éticos.
- ✓ Las condiciones del servicio público y de la gestión de recursos humanos debe propiciar la conducta ética.
- ✓ Deben existir procedimientos y sanciones apropiados para tratar con las conductas no éticas.⁸²

Estos principios reflejan que un código de ética establece en un documento los principios y valores del “bien actuar” para lograr objetivos institucionales, en base a un bien común y que además los servidores públicos se comprometen a cumplir.

El código de ética para el SNDIF es un conjunto de valores y principios que reflejan la identidad de la APF y de su institución. Éste les ayuda a reflexionar la imagen que ofrece hacia el exterior y por la cual se le juzga y valora. He aquí sus principios:

⁸² ibid. p. 82.

- **Bien común.** Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, entendiendo que el servicio público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas que sólo se justifica y legitima cuando se procura ese bien común, por encima de los intereses particulares.
- **Integridad.** Ceñiré mi conducta pública y privada, de modo tal que mis acciones y mis palabras sean honestas y dignas de credibilidad, fomentando una cultura de confianza y verdad.
- **Honradez.** Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, no aceptaré prestación o compensación de ninguna persona o institución que me pueda llevar a actuar con falta de ética en mis responsabilidades y obligaciones.
- **Imparcialidad.** Actuaré en forma imparcial sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna.
- **Justicia.** Ceñiré mis actos a la estricta observancia de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al Estado de Derecho.
- **Transparencia.** Garantizaré el acceso a la información Gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de particulares, establecidos por la ley, así como el uso y aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable y eliminando su indebida discrecionalidad.
- **Rendición de cuentas.** Proveeré la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentalmente la optimización de recursos y la rendición de cuentas.
- **Entorno cultural y ecológico.** Adoptaré una clara voluntad de comprensión, respeto y defensa por la preservación del entorno cultural y ecológico de nuestro país.
- **Generosidad.** Actuaré con generosidad especial, sensibilidad y solidaridad, particularmente a los chiquillos, las personas de la tercera edad, nuestras etnias y las personas con discapacidad y en especial a todas aquellas personas que menos tienen.

- **Igualdad.** Haré regla invariable de mis actos y decisiones en procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y mexicanas, sin distinción de sexo, raza, credo, religión o preferencia política.
- **Respeto.** Respetaré sin excepción alguna la dignidad de la persona humana, los derechos y libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos y todas la mexicanas.
- **Liderazgo.** Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, abonando a los principios morales que son la base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada y generosa.⁸³

Aunado al código de ética se encuentra el código de conducta del DIF para el fortalecimiento de valores institucionales. El código de conducta para el DIF es la norma del quehacer como servidores públicos donde sobresalen los valores como la responsabilidad, el respeto, la transparencia y la ética, entre otros, a propuesta de ellos mismos.

Algunos principios como: conocimiento y aplicación de las leyes y normas, uso honesto del cargo y recursos públicos, unos responsable y transparente de la información, evitar conflictos de interés, participación en la toma de decisiones, atención a peticiones y quejas de la sociedad, relaciones respetuosas y atención entre servidores públicos y entidades públicas, relación justa, cordial y responsable con la sociedad; salud, higiene, seguridad y mejoramiento ecológico, y procesos de mejora continua.⁸⁴

Al revisar estos códigos nos podemos dar cuenta que efectivamente si se describen principios éticos que implica ciertos valores institucionales, que de ahí se establecen objetivos basados en los que se debe o no hacer. También enuncian los valores aplicables a la función pública como el medio para alcanzar el bien común, y adquirir compromisos con los ciudadanos.

⁸³ Curso Inducción SNDIF. Op. cit. pp. 6 y 7.

⁸⁴ *ibid.* pp. 7 y 8.

La mayoría de las veces cuando se cuenta con códigos de ética no se señalan en ellos mismos medidas coercitivas por su incumplimiento y lo único que queda es un conflicto de conciencia; sin embargo, las faltas cometidas que lo ameriten deberán tener vinculación con las normas jurídicas aplicables.

Teniendo como única garantía la responsabilidad personal y la calidad moral del servidor público cuando las leyes y acciones coercitivas no son suficientes para impulsar conductas anticorrupción.

Actualmente la mayoría de las instituciones integrantes de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción cuentan con códigos de conducta específicos. Asimismo, las instituciones instrumentan estrategias de comunicación y sensibilización del Código de Conducta. También operan mecanismos de apoyo a su cumplimiento, como cursos de capacitación en valores, reconocimientos a la integridad de servidores públicos y evaluaciones sobre el conocimiento y entendimiento del código.

CONCLUSIONES

1. La ley debe ser respetada por el Estado y sobre todo por las instituciones gubernamentales para aspirar a un Gobierno democrático, que responda oportunamente a las necesidades ciudadanas con políticas públicas apegadas a lo legal, a lo legítimo y a lo funcional. Se debe continuar con la revisión y actualización de leyes y normas para fortalecer acciones responsables y de mejora en la Administración Pública Federal.

Respetar el Estado de Derecho ayuda a la justicia, a la asignación adecuada de recursos, le da legitimidad a las instituciones de Gobierno, y si se distribuye equitativamente el ingreso público nos acerca a una democracia con valores éticos.

2. El Gobierno mexicano debe condensar las decisiones públicas, es decir, se deben unir éstas con el fin de crear una sola sin quitar o eliminar lo esencial de esta misma, para implementar políticas que hagan frente a exigencias sociales y no tomarlas por intereses particulares, impulsando así la participación ciudadana. Porque el fracaso o éxito de la implementación de políticas públicas depende del buen manejo y toma de decisiones en concertación ciudadana.
3. Aunque no se debería seguir dependiendo del Gobierno para la solución de problemáticas sociales, todavía en México se tienen experiencias de un Estado de bienestar en que se protege a los que menos tienen, pero también paradójicamente a los que “menos hacen”. Sin embargo se han visto formas distintas de prestación de servicios, en el sentido de que las políticas públicas propicien una mayor participación de la sociedad, por lo que las instituciones de bienestar social tienden a trabajar para un desarrollo social en donde todos y cada uno de los ciudadanos empiecen a participar en los asuntos públicos.

Se deben crear no solo políticas que puedan abatir la corrupción administrativa sino crear conjuntamente políticas que acerquen al ciudadano a las instituciones públicas para poder así evitar los famosos sobornos, mordidas o “regalitos”, desvíos de recursos o lo que es lo mismo evitar el clientelismo. Solo así se podrá hablar de desarrollo gubernamental y administrativo.

No solo se deben crear políticas públicas con lo que ya se ha hecho con algunos temas sociales, como por ejemplo en salud, ambientales y de desarrollo social; sino elaborar políticas basadas en diagnósticos y preevaluaciones para tener más y mejores alternativas para que la Administración Pública las implemente plenamente.

4. La confianza ciudadana es uno de los valores que se ha perdido con el Gobierno, consecuencia que será difícil de eliminar de nuestra sociedad. La desconfianza aunada al tráfico de influencias institucionales con su burocracia solo da por resultado la horrible corrupción. Cambiar esta forma de pensar fomenta un cambio en la cultura mexicana.

5. Mediante el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 se llevan a cabo acciones preventivas y correctivas, sin embargo no se sanciona con igualdad todavía, existen aun favoritismos y desacatos a las leyes en algunas cuestiones por falta de ética laboral. Aunque hay avances significativos con respecto a la sanción a servidores públicos, todavía falta que dependencias adapten estrategias para combatir la corrupción en sus sistemas.

El Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción tiene personalizadas sus propias metas y con “factores de reto”, esto es bueno para las instituciones pero se olvidan de la evaluación externa al sistema, esta puede captar errores en la formulación de metas previamente establecidas. El factor de

reto es con la finalidad de crear mecanismos para combatir la corrupción de manera muy efectiva.

Las siguientes administraciones no deben eliminar políticas como estas, ya que es el primer gran esfuerzo por parte del Gobierno para combatir la corrupción de sus instituciones. Si llegará a pasar podría haber diferencia con respecto a los mecanismos de trabajo pero se debe tener en cuenta que tal vez puede funcionar siempre y cuando se haga un diagnóstico de lo que ya se hizo con anterioridad.

6. Se ha propuesto de manera prioritaria dar transparencia a la gestión pública a partir de una cultura anticorrupción entre los funcionarios públicos y la sociedad, por lo que es muy importante fortalecer las acciones orientadas en este sentido, a partir por ejemplo de la capacitación efectiva a favor de la mejora del desempeño. Toda la Administración Pública debe fomentar una cultura de rendición de cuentas permanente porque es una manera simple y directa de transparentar las acciones públicas.
7. El Índice sobre Transparencia ha arrojado a la fecha resultados apenas mínimos con respecto a la transparencia institucional. Falta mucho para percibir socialmente el abatimiento de la corrupción, lo cual indica que este tipo de políticas son a largo plazo y que tal vez podamos apreciarla por lo menos hasta el 2015.
8. Dentro del DIF ya existe el Programa de encuestas para usuarios, eso es un buen indicio de que quieren la evaluación de las personas que hacen uso de los servicios, lo que falta ahora es que se ponga en marcha el Programa de usuario simulado (Mystery Shopper's) para saber si la prestación de servicios es adecuada, así mismo habilitar trámites y servicios electrónicos.
9. Como en toda la administración pública, se deben difundir en el DIF los códigos de ética tanto internamente como de manera externa, porque es un derecho del

ciudadano el estar informado de cómo debe ser tratado por lo servidores públicos y exigir que se le trate con igualdad y respeto. Implementar la política anticorrupción le ha ayudado al DIF a que tenga servicios transparentes, confiables y personal más capacitado para acercarse más al ciudadano.

10. En la promoción de los códigos de ética es importante se aborden las sanciones que se prevén en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ello con el fin de dar una mayor información a todo el personal de la institución de la aplicación de la normatividad sancionatoria de conductas ilícitas, para así evaluarlo constantemente sobre el conocimiento y entendimiento de los mismos.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

APF	Administración Pública Federal.
CITCC	Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción.
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información.
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social.
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción.
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.
IST	Índice de Seguimiento de Transparencia.
LFTAIPG	Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
MMH	Miguel de la Madrid Hurtado.
OIC	Órgano Interno de Control.
ONG's	Organizaciones No Gubernamentales.
PNCCFTDA	Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo.
POTCC	Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción.
SECI	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SNAS	Sistema Nacional de Asistencia Social.
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
DIF	Hace referencia al SNDIF.

FUENTES DE INFORMACIÓN CONSULTADA

LIBROS

Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 2003. PP. 281.

Álvarez Bernal, María Elena. *La ética en la función pública: una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*. Tesis doctoral. UNAM. México, 2005. PP. 266.

Anaya Cadena, Vicente. *Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal*. Gobierno del Estado de Tlaxcala, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1997. PP. 411.

Arniz Amigo, Aurora. *El Estado y sus fundamentos institucionales*. Trillas. México, 1995. PP. 362.

Ballart, Xavier. *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?* Ministerio para las administraciones públicas. Serie Administración del Estado. Madrid, 1992.

Bobbio Norberto, Matteucci Nicolas. *Diccionario de Política*. Siglo XXI. México, 1998. PP. 1751.

Curso de Inducción. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. PP.18.

Drovetta Mabel Susana, Guadagnini Horacio Mario. *Diccionario de Administración y Ciencias a fines*. LIMUSA. México, 1995. PP. 224.

Enlace. Boletín del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Febrero/Marzo de 1989. N.2. PP. 48.

González Díaz, Fernando. *El Estado mexicano y su reforma. Un nuevo debate entre sociedad y poder*. Colección Ensayo. México, 1995. PP. 95.

Hurtado, Javier. *Sistemas de Gobierno y democracia*. IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México, 1999. PP. 57.

Jiménez Castro, Wilburg. *Administración Pública para el desarrollo integral*. FCE. México, 1971. PP. 469.

Lahera Parada, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. FCE. Chile, 2002. PP. 305.

López Presa, José Octavio (Coordinador). *Corrupción y cambio*. FCE. México, 1998. PP. 399.

Martínez Silva, Mario. *Diccionario de Política y Administración Pública*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1989.

Montes de Oca Malvaez, Juan. Responsable del Módulo. *Material seminario de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno*. UNAM, FES-Acatlán. (Abril 2005). PP. 68.

Rose-Ackerman, Susan. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Siglo XXI. España, 2000. PP. 366.

DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. FCE. México, 2005. PP. 231.

Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. SHCP. 2° Edición. México, 1998. PP.439.

OCDE. *La ética en el servicio público.* Ministerio de Administraciones Públicas. España, 1997. PP. 140.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. *Diario Oficial de la Federación.* Miércoles 30 de Mayo de 2001.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal. México, 2001. PP. 155.

Suma jurídica en Materia de Asistencia Social. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. México, 2002. PP. 1720.

Transparencia, acceso a la información y datos personales. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). México, 2003. PP. 140.

PAGINAS WEB

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, ¿Qué es el DIF? [<http://www.dif.gob.mx/dif/interior/dif.html>] con fecha 17/08/2005.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Programa anticorrupción al interior del SNDIF.

[<http://www.dif.gob.mx/programaanticorruptcion/antecedentes.html>] con fecha 17/08/2005.

Plan Nacional de Desarrollo, Elaboración del PND.

[<http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=20>] con fecha 06/09/2005.

Presidencia, 5 Informe de Gobierno del C. Presidente Vicente Fox Quesada.

[<http://quinto.informe.presidencia.gob.mx/index.php?ideccion=108&ruta=1>] con fecha 06/09/2005.

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, Tutorial IST-POTCC-Acuerdos.

[<http://www.programaanticorrupción.gob.mx/tutorialIST-POTCCV2.pps>] con fecha 19/08/2005.

Plan Nacional de Desarrollo, 3.8 Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001.

[http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/2001_ie-pnd_482-494.pdf] con fecha 06/09/2005.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción.

[<http://www.dif.gob.mx/programaanticorrupcion/ist2003.pdf>] con fecha 12/10/2005.

Plan Nacional de Desarrollo, 3.5 Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2002.

[http://pnd.presidencia.gob.mx/pdf/2002_ie-pnd_572-587.pdf] con fecha 06/09/2005.

Presidencia, 5 Informe de Gobierno del C. Presidente Vicente Fox Quesada.

[<http://quinto.informe.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=107>] con fecha 06/09/2005.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción 2005-2006.

[<http://www.dif.gob.mx/programaanticorrupcion/POTCC2005.pdf>] con fecha 15/11/2005.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción 2005 Resultados 1er Trimestre.

[<http://www.dif.gob.mx/programaanticorruptcion/POTCC2005-1erTrim.pdf>] con fecha 15/11/2005.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción 2005 Resultados 2do Trimestre.

[<http://www.dif.gob.mx/programaanticorruptcion/POTCC2005-2doTrim.pdf>] con fecha 15/11/2005.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción 2005 Resultados 3er Trimestre.

[<http://www.dif.gob.mx/programaanticorruptcion/InformedelTercertrimestre2005POTCC-2.pdf>] con fecha 15/11/2005.

Cámara de Diputados, los indicadores en la evaluación del impacto de programas.

[<http://www.cddhcu.org.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/pdf/0403.pdf>] con fecha 02/12/2005.

Función Pública, Índice de Percepción de la Corrupción por Transparency International 2005.

[http://www.funcionpublica.gob.mx/indices/doctos/ipc_2005.pdf] con fecha 07/12/2005.

Plan Nacional de Desarrollo, 4.1 Gobierno Honesto y Transparente 2004.

[<http://www.pnd.presidencia.gob.mx/pdf/2004/M335-346.pdf>] con fecha 06/09/2005.

ANEXOS

Rango de País	País / Territorio	Puntuación del IPC 2005*	Rango de confiabilidad**	Encuestas utilizadas**
1	Islandia	9,7	9,5 - 9,7	8
2	Finlandia	9,6	9,5 - 9,7	9
	Nueva Zelanda	9,6	9,5 - 9,7	9
4	Dinamarca	9,5	9,3 - 9,6	10
5	Singapur	9,4	9,3 - 9,5	12
6	Suecia	9,2	9,0 - 9,3	10
7	Suiza	9,1	8,9 - 9,2	9
8	Noruega	8,9	8,5 - 9,1	9
9	Australia	8,8	8,4 - 9,1	13
10	Austria	8,7	8,4 - 9,0	9
11	Holanda	8,6	8,3 - 8,9	9
	Reino Unido	8,6	8,3 - 8,8	11
13	Luxemburgo	8,5	8,1 - 8,9	8
14	Canadá	8,4	7,9 - 8,8	11
15	Hong Kong	8,3	7,7 - 8,7	12
16	Alemania	8,2	7,9 - 8,5	10
17	Estados Unidos	7,6	7,0 - 8,0	12
18	Francia	7,5	7,0 - 7,8	11
19	Bélgica	7,4	6,9 - 7,9	9
	Irlanda	7,4	6,9 - 7,9	10
21	Chile	7,3	6,8 - 7,7	10
	Japón	7,3	6,7 - 7,8	14
23	España	7,0	6,6 - 7,4	10
24	Barbados	6,9	5,7 - 7,3	3
25	Malta	6,6	5,4 - 7,7	5
26	Portugal	6,5	5,9 - 7,1	9
27	Estonia	6,4	6,0 - 7,0	11
28	Israel	6,3	5,7 - 6,9	10
	Omán	6,3	5,2 - 7,3	5
30	Emiratos Árabes Unidos	6,2	5,3 - 7,1	6
31	Eslovenia	6,1	5,7 - 6,8	11
32	Botswana	5,9	5,1 - 6,7	8
	Qatar	5,9	5,6 - 6,4	5
	Taiwán	5,9	5,4 - 6,3	14
	Uruguay	5,9	5,6 - 6,4	6
36	Bahréin	5,8	5,3 - 6,3	6
37	Chipre	5,7	5,3 - 6,0	5
	Jordania	5,7	5,1 - 6,1	10
39	Malasia	5,1	4,6 - 5,6	14
40	Hungría	5,0	4,7 - 5,2	11
	Italia	5,0	4,6 - 5,4	9
	Corea del Sur	5,0	4,6 - 5,3	12
43	Túnez	4,9	4,4 - 5,6	7
44	Lituania	4,8	4,5 - 5,1	8
45	Kuwait	4,7	4,0 - 5,2	6
46	Sudáfrica	4,5	4,2 - 4,8	11
47	República Checa	4,3	3,7 - 5,1	10
	Grecia	4,3	3,9 - 4,7	9
	Namibia	4,3	3,8 - 4,9	8
	Eslovaquia	4,3	3,8 - 4,8	10
51	Costa Rica	4,2	3,7 - 4,7	7
	El Salvador	4,2	3,5 - 4,8	6
	Letonia	4,2	3,8 - 4,6	7
	Mauricio	4,2	3,4 - 5,0	6
55	Bulgaria	4,0	3,4 - 4,6	8
	Colombia	4,0	3,6 - 4,4	9
	Fiji	4,0	3,4 - 4,6	3
	Seychelles	4,0	3,5 - 4,2	3
59	Cuba	3,8	2,3 - 4,7	4
	Tailandia	3,8	3,5 - 4,1	13
	Trinidad y Tobago	3,8	3,3 - 4,5	6
62	Belice	3,7	3,4 - 4,1	3
	Brasil	3,7	3,5 - 3,9	10
64	Jamaica	3,6	3,4 - 3,8	6
65	Ghana	3,5	3,2 - 4,0	8
	México	3,5	3,3 - 3,7	10
	Panamá	3,5	3,1 - 4,1	7
	Perú	3,5	3,1 - 3,8	7
	Turquía	3,5	3,1 - 4,0	11
70	Burkina Faso	3,4	2,7 - 3,9	3
	Croacia	3,4	3,2 - 3,7	7
	Egipto	3,4	3,0 - 3,9	9
	Lesotho	3,4	2,6 - 3,9	3
	Polonia	3,4	3,0 - 3,9	11
	Arabia Saudita	3,4	2,7 - 4,1	5
	Siría	3,4	2,8 - 4,2	5
77	Laos	3,3	2,1 - 4,4	3
78	China	3,2	2,9 - 3,5	14

Transparency International encargó al Prof. Dr. J Graf Lambsdorff elaborar la tabla del IPC. Para mayores detalles sobre los datos y la metodología, por favor, remítase a las Preguntas Frecuentes y a la metodología del IPC:

www.transparency.org/surveys/#cpi
o www.icgg.org

Notas explicativas

***Puntuación del IPC.** Corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. Van desde 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

****Rango de confiabilidad.** Proporciona un rango de valores posibles de la puntuación del IPC. Esto refleja cómo la puntuación del país puede variar, según la precisión de la medición. Nominalmente, con 5% de probabilidad la puntuación puede ser más alta, y con otro 5% puede bajar. Sin embargo, en particular cuando sólo unas pocas fuentes (n) están disponibles, un estimativo no sesgado de la probabilidad de cobertura media es menor que el valor nominal de 90%.

***** Encuestas utilizadas.** Hace referencia al número de encuestas que evalúan el rendimiento del país país. 16 encuestas y evaluaciones de expertos fueron utilizadas y al menos 3 fueron necesarias para que un país fuera incluido en el IPC..

ANEXO 1

	Marruecos	3,2	2,8 - 3,6	8
	Senegal	3,2	2,8 - 3,6	6

Rango de País	País / Territorio	Puntuación del IPC 2005	Rango de confiabilidad	Encuestas utilizadas	
78	Sri Lanka	3,2	2,7 - 3,6	7	
	Surinam	3,2	2,2 - 3,6	3	
83	Líbano	3,1	2,7 - 3,3	4	
	Ruanda	3,1	2,1 - 4,1	3	
85	República Dominicana	3,0	2,5 - 3,6	6	
	Mongolia	3,0	2,4 - 3,6	4	
	Rumania	3,0	2,6 - 3,5	11	
	Armenia	2,9	2,5 - 3,2	4	
88	Benin	2,9	2,1 - 4,0	5	
	Bosnia y Herzegovina	2,9	2,7 - 3,1	6	
	Gabón	2,9	2,1 - 3,6	4	
	India	2,9	2,7 - 3,1	14	
	Irán	2,9	2,3 - 3,3	5	
	Mali	2,9	2,3 - 3,6	8	
	Moldavia	2,9	2,3 - 3,7	5	
	Tanzania	2,9	2,6 - 3,1	8	
	97	Algeria	2,8	2,5 - 3,3	7
		Argentina	2,8	2,5 - 3,1	10
Madagascar		2,8	1,9 - 3,7	5	
Malawi		2,8	2,3 - 3,4	7	
Mozambique		2,8	2,4 - 3,1	8	
Serbia y Montenegro		2,8	2,5 - 3,3	7	
103		Gambia	2,7	2,3 - 3,1	7
	Macedonia	2,7	2,4 - 3,2	7	
	Swazilandia	2,7	2,0 - 3,1	3	
	Yemen	2,7	2,4 - 3,2	5	
	107	Bielorrusia	2,6	1,9 - 3,8	5
Eritrea		2,6	1,7 - 3,5	3	
Honduras		2,6	2,2 - 3,0	7	
Kazajstán		2,6	2,2 - 3,2	6	
Nicaragua		2,6	2,4 - 2,8	7	
Palestina		2,6	2,1 - 2,8	3	
Ucrania		2,6	2,4 - 2,8	8	
Vietnam		2,6	2,3 - 2,9	10	
Zambia		2,6	2,3 - 2,9	7	
Zimbabwe		2,6	2,1 - 3,0	7	
117		Afganistán	2,5	1,6 - 3,2	3
		Bolivia	2,5	2,3 - 2,9	6
		Ecuador	2,5	2,2 - 2,9	6
	Guatemala	2,5	2,1 - 2,8	7	
	Guyana	2,5	2,0 - 2,7	3	
	Líbia	2,5	2,0 - 3,0	4	
	Nepal	2,5	1,9 - 3,0	4	
	Filipinas	2,5	2,3 - 2,8	13	
	Uganda	2,5	2,2 - 2,8	8	
	126	Albania	2,4	2,1 - 2,7	3
Níger		2,4	2,2 - 2,6	4	
Rusia		2,4	2,3 - 2,6	12	
Sierra Leona		2,4	2,1 - 2,7	3	
130		Burundi	2,3	2,1 - 2,5	3
	Camboya	2,3	1,9 - 2,5	4	
	República del Congo	2,3	2,1 - 2,6	4	
	Georgia	2,3	2,0 - 2,6	6	
	Kirguistán	2,3	2,1 - 2,5	5	
	Papua Nueva Guinea	2,3	1,9 - 2,6	4	
	Venezuela	2,3	2,2 - 2,4	10	
137	Azerbaijón	2,2	1,9 - 2,5	6	
	Camerún	2,2	2,0 - 2,5	6	
	Etiopía	2,2	2,0 - 2,5	8	
	Indonesia	2,2	2,1 - 2,5	13	
	Irak	2,2	1,5 - 2,9	4	
	Liberia	2,2	2,1 - 2,3	3	
	Uzbekistán	2,2	2,1 - 2,4	5	
144	República Democrática del Congo	2,1	1,8 - 2,3	4	
	Kenia	2,1	1,8 - 2,4	8	
	Pakistán	2,1	1,7 - 2,6	7	
	Paraguay	2,1	1,9 - 2,3	7	
	Somalia	2,1	1,6 - 2,2	3	
	Sudán	2,1	1,9 - 2,2	5	
	Tajikistán	2,1	1,9 - 2,4	5	
151	Angola	2,0	1,8 - 2,1	5	
152	Costa de Marfil	1,9	1,7 - 2,1	4	
	Guinea Ecuatorial	1,9	1,6 - 2,1	3	
	Nigeria	1,9	1,7 - 2,0	9	
155	Haití	1,8	1,5 - 2,1	4	
	Myanmar	1,8	1,7 - 2,0	4	

	Turkmenistán	1,8	1,7 - 2,0	4
158	Bangladesh	1,7	1,4 - 2,0	7
	Chad	1,7	1,3 - 2,1	6

ANEXO 2

Art. 1.º

El presente es un documento de trabajo que no debe considerarse una recomendación o una declaración de opinión de la OEA. El contenido de este documento es el resultado de un proceso de consulta pública y no debe considerarse una recomendación o una declaración de opinión de la OEA. El contenido de este documento es el resultado de un proceso de consulta pública y no debe considerarse una recomendación o una declaración de opinión de la OEA.

I. Introducción

II. Marco de referencia

III. Metodología

IV. Resultados

V. Conclusiones

VI. Recomendaciones

VII. Anexos

VIII. Registro de cambios

ANEXO 2

Art. 7 de la LFTAIPG.

Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

I. Su estructura orgánica;

II. Las facultades de cada unidad administrativa;

III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;

VII. Los servicios que ofrecen;

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable, detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de, estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.