



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**ANÁLISIS DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN COMO
INSTRUMENTO PARA EL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN
ADMINISTRATIVA EN MÉXICO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

VERONICA LETICIA TAPIA BADILLO

ASESORA:

AMPARO ELIZABETH CRUZ MARTÍNEZ

MÉXICO D.F, NOVIEMBRE DE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, este primer logro es dedicado a ustedes.

A mi mamá, gracias por tu apoyo incondicional, tus consejos, confianza y amor que me siempre me ayudan a salir adelante. Te amo mami

A mi papá, por formarme, motivarme y guiarme con tu ejemplo, por tu confianza, gracias por todos los esfuerzos y sacrificios. Eres el mejor papá, te amo

A mi hermana, por su ejemplo de constancia y superación, por ser mi cómplice, mi compañera de aventuras, gracias por todo hermanusky, te amo

A mi serendipia por ser parte de mí, tu apoyo incondicional, tus palabras de aliento, tu sabiduría ayudaron mucho a que continuara en este camino. Gracias por todo lo que haces y por darme el privilegio de ser parte de tu vida.

Mi honey gracias por todo.

Quiero agradecer a los profesores que contribuyeron en mi formación como profesionista: Dr. Ricardo Uvalle, Prof. Noé Pérez Bello, Mtro. Juan José Sánchez Rueda, Profra. Karina Fierros, Prof. Rogelio Miranda, Mtro. Sergio Ballesteros, Dr. José Enrique Mendoza, Profra. Reyna Pineda, Dr. Juan Carlos León y Ramírez, Prof. Gabriel Campuzano, Dr. Alejandro Navarro, Prof. Yolanda Ávila. También quiero agradecer a mis revisores Prof. Gabriel Valenzuela, Prof. Yolanda Ávila, Prof. Alejandro Navarro, Prof. Noé Pérez Bello por su tiempo y sus consejos para mejorar este trabajo.

Un agradecimiento especial al Profesor Noé Pérez Bello a quien considero mi mentor, gracias por todo el conocimiento que me ha compartido, por su apoyo, motivación y confianza, es un honor aprender de usted. No encuentro palabras para agradecerle todo lo que me ha apoyado. Con mucho cariño, le dedico este trabajo.

Finalmente pero no menos importante a mi asesora Amparo Cruz, por su paciencia, su tiempo y dedicación que ayudaron a que este trabajo se lograra. Infinitas gracias.

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo 1. Consideraciones teóricas sobre la conformación del Estado mexicano siglos XX y XXI	9
1.1 Consolidación del Estado moderno en el siglo XX	9
1.2 La Administración Pública Mexicana	14
1.2.1 La estructura gubernamental en México (1917-1976)	20
1.2.2 La modernización administrativa (1982-2000)	25
1.2.3 La mejora administrativa (2000-2018).....	28
Capítulo 2. La ética pública vs la corrupción administrativa en México	35
2.1 ¿Qué es la ética y cómo se vincula con la ética pública?.....	35
2.2 Los valores en el Estado y la Administración Pública.....	37
2.3 La corrupción en México	40
2.3.1 Definición de corrupción	40
2.3.2 Corrupción administrativa.....	40
2.3.3 Medición de la corrupción.....	47
2.3.3.1 Índices internacionales de la corrupción	47
2.3.3.2 Índices nacionales de la corrupción	52
2.4 Desarrollo del combate a la corrupción en la Administración Pública Federal mexicana	55
2.4.1 Principales acciones administrativas impulsadas para el combate a la corrupción (1982-2006)	56
2.4.1.1 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	56
2.4.1.2 Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).....	61
2.4.1.3 Programa Nacional de Combate a la corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo 2001-2006.....	63
2.4.1.4 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.....	65
Capítulo 3. Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción como instrumento para el combate a la corrupción administrativa en México	68
3.1 Breve recorrido legislativo para la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción	71
3.1.1 Iniciativas presentadas en materia de combate a la corrupción en la LXII legislatura 71	
3.1.2 El proceso legislativo de aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción.....	78

3.2 La estructura y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción	86
3.3 Acciones encaminadas a promover una cultura ética en el servicio público, relacionadas con el Sistema Nacional Anticorrupción.	95
Conclusiones	101
Fuentes de información.....	118

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Elementos del Estado	9
Cuadro 2. Organización general del gobierno en México	12
Cuadro 3. Modificaciones a la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado	21
Cuadro 4. Definiciones de corrupción	41
Cuadro 5. Causas de la corrupción.....	45
Cuadro 6. Índices internacionales que miden la corrupción.....	48
Cuadro 7. Cuadro comparativo de resultados de percepción de la corrupción en el Barómetro Global de la Corrupción y en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.....	54
Cuadro 8. Tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos.....	59
Cuadro 9. Subprogramas y líneas de acción del Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP).....	62
Cuadro 10. Valores del Código de ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal (2002).	66
Cuadro 11. Propuestas de grupos parlamentarios Cámara de Diputados LXII legislatura en materia de anticorrupción.	72
Cuadro 12. Comparativo de resoluciones en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores para integrar el Sistema Nacional Anticorrupción.	82
Cuadro 13. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción.....	87
Cuadro 14. Funciones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.....	88
Cuadro 15. Rubros generales de las reformas al Sistema Nacional Anticorrupción.....	90
Cuadro 16. Facultades de la Auditoría Superior de la Federación en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.	91
Cuadro 17. Comparativo de valores contenidos en el Código de Ética 2002 y en el Código de Ética 2015.....	97
Cuadro 18. Valores del Código de Ética 2015.....	115

INTRODUCCIÓN

La conformación del Estado es punto nodal para el desarrollo social y político del hombre, además de su existencia como entidad política, no debemos dejar de lado la importancia de los valores institucionales a nivel ético y moral que promueve el Estado, pues estos ámbitos al confluir con la óptima organización del gobierno permiten que una sociedad viva en armonía y se desarrolle.

La administración pública es el brazo ejecutor del gobierno, está integrada por un entramado de instituciones que llevan a cabo funciones específicas, dictadas por ley, que permiten concretar los fines del Estado, entre ellos, el anhelado bien común, establecido en la Carta Magna y que es fundamental para la vida en sociedad. La administración pública entonces, funge como el puente que relaciona a los ciudadanos con el gobierno, su efectividad se hace presente al recoger sus demandas y transformarlas en acciones a favor de la sociedad en general.

Sin embargo, si la administración pública no funciona eficientemente y de manera correcta, es decir, si incumple con sus objetivos por carecer de los mínimos valores institucionales y de una cultura ética, el ciudadano se ve afectado directamente no sólo en su derechos constitucionales sino en el deterioro de la vida pública con la reproducción de esquemas de corrupción como modelo cultural.

Para lograr vislumbrar el problema de la corrupción en la administración pública (corrupción administrativa), es necesario destacar que las instituciones no son entes abstractos, sino que están integradas por personas, el hombre es el factor principal dentro de la estructura de la administración pública por lo que la ética con que cuentan los servidores públicos es en gran medida un factor determinante para su correcto funcionamiento y el logro de los fines del Estado, uno de ellos es fomentar la confianza y

credibilidad de su ejercicio, de ahí que sea preciso que exista una cultura ética en el servicio público.

Planteamiento del problema

En la administración pública mexicana las acciones antiéticas han permeado en el servicio público, lo anterior se ve reflejado en el problema de corrupción que enfrentamos desde antaño. De acuerdo a la entrega 2014 del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Mexicana, “México se ubicó en el lugar 103 de 175 países con una puntuación de 35/100, México comparte ubicación en la tabla con Bolivia, Moldavia y Níger” (Transparencia Mexicana, 2014:1), la corrupción se ha convertido en un problema nodal en la administración pública, es por ello de suma importancia analizar los instrumentos que se han implementado para la promoción de una cultura ética que permita el buen funcionamiento de la administración pública.

El problema que se aborda en esta investigación es el de la corrupción administrativa, ya que ésta se presenta en el ámbito de la administración pública y en particular en los servidores públicos. Esta se caracteriza por el abuso de los deberes de los servidores públicos para obtener beneficios propios. La corrupción administrativa constituye un grave problema, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas, desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades poco productivas, crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno.

Las consecuencias de este tipo de corrupción pueden ser de gran alcance, sobre todo cuando se relacionan con otros tipos de corrupción como la política, sin embargo, en este trabajo sólo se estudiará la corrupción administrativa por el ámbito en que se desenvuelve.

Los esfuerzos por combatir la corrupción administrativa en el gobierno mexicano, si bien ha sido tema de interés desde el surgimiento del Estado mexicano, particularmente se presentaron propuestas oficiales a principios de los años ochenta.

Objeto de estudio

En esta investigación se analiza a profundidad el Sistema Nacional Anticorrupción con base en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, que da paso a la conformación del mismo debido al incremento, de los índices de corrupción del gobierno en lo que va de este siglo XXI.

Se estudia el SNA como instrumento innovador por las características específicas con que cuenta: la coordinación entre los niveles de gobierno, así como entre distintas instancias gubernamentales. El SNA pretende conjugar esfuerzos sin precedentes para combatir el tema de la corrupción en México.

Es preciso mencionar que este análisis no incluye las leyes secundarias en la materia, ya que hasta el momento (octubre 2015), no se encuentran aprobadas, se enfoca por tanto en el decreto de reforma de ley que da lugar al Sistema Nacional Anticorrupción.

Hipótesis

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como esfuerzo coordinador de instituciones ya existentes, puede reproducir los mismos vicios que se albergan en tales instituciones en lugar de combatir la corrupción puede caer en el fomento o encubrimiento de las prácticas de corrupción.

Estructura de la investigación

El trabajo de investigación se encuentra estructurada en tres capítulos, en el primero denominado “Consideraciones teóricas sobre la conformación del Estado mexicano siglos XX y XXI”, se estudian los principales conceptos que serán referentes para la investigación tales como el de Estado, Gobierno y Administración Pública. Las definiciones anteriores se contextualizan en México específicamente en los siglos XX y XXI, se analizan, de manera breve, las modificaciones jurídicas y administrativas que se llevaron a cabo con el fin de consolidar el Estado mexicano moderno, tomando como referencia la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917.

En el segundo capítulo, “La ética pública vs. la corrupción administrativa en México” se expone la definición de la corrupción como concepto general, a su vez se ahonda en la explicación de la categoría de la corrupción administrativa objeto de estudio de esta investigación. Relacionado con lo anterior, se exponen los indicadores internacionales y nacionales que miden la corrupción administrativa, sus limitantes y la posición que ocupa México en estos índices. Finalmente se estudian las principales acciones promovidas en la administración pública mexicana para combatir la corrupción en el periodo 1982-2006.

En el tercer capítulo, “Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción como instrumento para el combate a la corrupción administrativa en México”, se inicia el estudio por medio de un breve recorrido legislativo para la aprobación del Sistema, posteriormente se examina el Decreto de reforma de ley publicada el 27 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación, se describe la estructura y las funciones de cada una de las dependencias gubernamentales que integran el sistema, las modificaciones a las atribuciones de las dependencias existentes, la creación de nuevas dependencias y

finalmente se relaciona el Sistema Nacional Anticorrupción con las acciones promovidas por el gobierno federal en agosto de 2015 encaminadas a promover una cultura ética en el servicio público.

Finalmente se presentan las conclusiones derivadas del análisis realizado a la reforma constitucional que da paso a la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Capítulo 1.

Consideraciones teóricas sobre la conformación del Estado mexicano siglos XX y XXI

1.1 Consolidación del Estado moderno en el siglo XX.

A lo largo del estudio del Estado, este concepto ha evolucionado al considerar e integrar diversos aspectos que lo determinan. “El concepto de Estado es uno de los más complejos de la Ciencia Política. En la literatura se utiliza tanto para denominar a una nación que se define frente a otras en el concierto internacional –por ejemplo, el Estado mexicano- como para referirse al aparato de control político al interior de un territorio” (Casar, 2010:5).

El Estado como forma de organización política, permite tener un orden en la estructura de la sociedad humana. Todo Estado está integrado por tres elementos principales, el pueblo, territorio determinado y un gobierno que dicta las reglas de convivencia necesarias para una vida en armonía, una característica del gobierno es que será el único que detente el uso de la fuerza legítima con el fin de mantener el cumplimiento de las leyes y normas.

Cuadro 1. Elementos del Estado



Fuente: Elaboración propia

El que la organización política se rija mediante leyes da paso al Estado de Derecho en el cual “el poder soberano se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho (o sea normas vinculantes) en un territorio y hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer recurriendo en última instancia a la fuerza, y en consecuencia por el hecho de ser no solamente legítimo sino también eficaz (legitimidad y eficacia se reclaman mutuamente). El territorio se convierte en límite de validez espacial del derecho del Estado, en el sentido de que las normas jurídicas emanadas del poder soberano únicamente valen dentro de determinados confines. El pueblo se vuelve el límite de validez personal del derecho del Estado, en cuanto las mismas normas jurídicas solamente valen, salvo casos excepcionales, para determinados sujetos que de tal manera constituyen los ciudadanos del Estado” (Bobbio, 2010:128).

En México, el siglo XX fue sustantivo para la conformación y consolidación del Estado pues después del movimiento revolucionario fue preciso organizar, estructurar y materializar una visión de Estado que permitiera a la nación mexicana asegurar un proyecto de nación fuerte e integrador.

La conformación del Estado que podemos considerar moderno se dio a partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 pues fue el primer esfuerzo jurídico que logró ser un punto de acuerdo en la élite política al incluir postulados de constituciones anteriores.

La Constitución aprobada en 1917, fue aceptada y ha perdurado pues “recoge los grandes postulados fundamentales de las constituciones de 1824 y de 1857, los principios más importantes del movimiento revolucionario y la evolución política y social del país a partir de 1917. Del texto de 1824 se conservan la concepción de la soberanía nacional, la

división de poderes, el régimen presidencial y el sistema federal. Del de 1857 se preservan la idea de la declaración de los derechos humanos, el juicio de amparo y –por reforma ulterior- la separación Estado-iglesia. Se añade a éstas, el principio de que la norma constitucional debe sumergirse en el ser social para proteger a las clases más débiles, esto es, que hay franjas normativas donde el interés que debe protegerse no es fundamentalmente el del individuo, sino el de la sociedad y el de la nación” (Casar, 2010:38).

Uno de los elementos básicos es el Gobierno que dirige, orienta y guía a la sociedad y que se define como “el cuerpo o conjunto de instituciones que ostentan el poder del Estado en un momento determinado o, dicho de otra manera, es la organización institucional en la que reside la autoridad de Estado” (Casar, 2010:5).

La forma de gobierno adoptada en México se encuentra prevista en la Constitución, en el artículo 40, la versión original del texto de 1917 es la siguiente:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

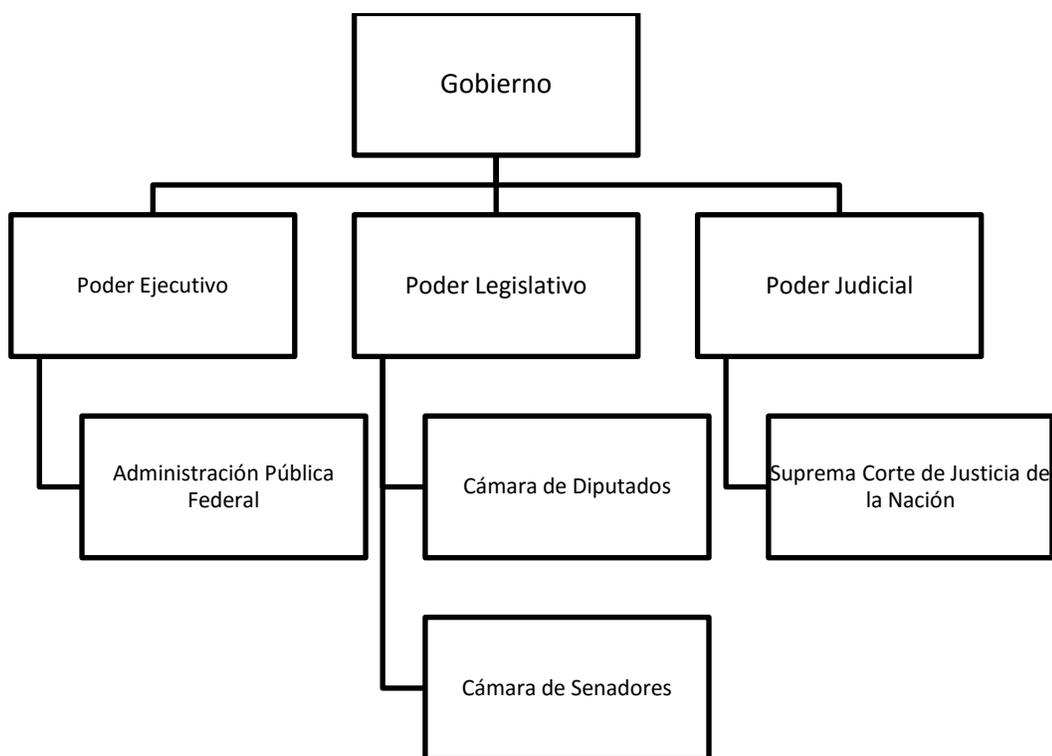
El artículo únicamente ha tenido una reforma el 30 de noviembre de 2012 en la cual se añade el adjetivo de “laica”, que significa que es un Estado independiente de cualquier organización o confesión religiosa, quedando de la siguiente manera:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo

concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Otro artículo que será fundamental para conocer la conformación del gobierno en nuestro país es el artículo 49 que se refiere a la división de poderes, que para su ejercicio serán Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Cuadro 2. Organización general del gobierno en México



Fuente: Elaboración propia con base en artículos 50, 90 y 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015.

Cuando la Constitución es promulgada en 1917, se consideró la misma división de poderes, pero la integración de los mismos es diferente, pues se previó que el Poder Legislativo integrado por las Cámara de Diputados y Senadores estuviera constituido de la siguiente manera:

- La Cámara de Diputados se renovarían en su totalidad cada 2 años, el número de diputados equivaldría según el número de habitantes, eligiéndose un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículos 51 y 52).
- Para la Cámara de Senadores se preveía se integrara por dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, por cada senador se elegiría un suplente, la duración del cargo sería de cuatro años y la Cámara se renovarían cada dos años (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículos 56, 57 y 58).

El Poder Legislativo (2015), se encuentra integrado por dos cámaras, la primera de diputados alberga el principio de representatividad de los ciudadanos en la toma de decisiones por medio de 500 representantes (300 de mayoría relativa y 200 según el principio de representación proporcional) y por su parte, la Cámara de Senadores representa a los estados federados con 128 senadores, la cámara se renueva cada tres años en su totalidad.

Por su parte, el Poder Judicial es completamente autónomo con el objeto de que su labor de impartición de justicia se lleve a cabo sin que intereses externos la afecten; por último, el Poder Ejecutivo se encuentra depositado en una sola persona que es jefe de Estado y jefe de gobierno, el representante del Poder Ejecutivo es electo por los ciudadanos, además de que contará con una gabinete de su elección para el apoyo en sus funciones.

Las características de esta división de poderes se orientan hacia una forma de gobierno presidencial, debido a que “el poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno; el presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste; el presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado; ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso; el presidente no puede disolver el congreso” (Carpizo, 1996:14).

1.2 La Administración Pública Mexicana.

En el gobierno mexicano durante el siglo XX, el Poder Ejecutivo tuvo un papel preponderante en la vida nacional, las causas para explicar el predominio del presidente mexicano en el sistema político durante ese siglo son:

- a) “El presidente es el jefe del partido dominante. El partido está integrado por los grandes sectores de la población.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido por lo que no constituyen una oposición, reproducen el sistema para obtener beneficios políticos.
- c) Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia están alineados a los intereses del presidente en turno.
- d) El presidente contaba con una marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.

- f) La fuerte influencia de la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene a respecto a los medios masivos de comunicación” (Carpizo, 1996:25).

En consecuencia, el predominio del poder ejecutivo en México se vio incrementado por la relación que existió durante casi setenta años, entre el Presidente de la República y el partido en el poder, que comenzó a figurar en la historia partidista de nuestro país desde 1929 bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR), posteriormente en 1938 se cambia la denominación a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente en 1947 se constituyó como lo conocemos hoy en día, Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El PNR surgió como un esfuerzo político por aglutinar las fuerzas políticas en una institución que permitiera armonizar los intereses en conflicto y de esta manera continuar con el proceso de institucionalización que se consideraba preciso tener después de que las armas fueron el medio utilizado para hacer política, los ideólogos del momento tales como Emilio Portes Gil, incluso el general Plutarco Elías Calles, consideraban que era momento de la institucionalización política. “Organizar el Partido era organizar la política, y organizar la política era sentar las bases de una estructura nueva a base de instituciones que pudieran contribuir a modelar el nuevo sistema cuyo esquema legal se apuntó desde 1917 pero que permanecía así: como un mero esquema” (Camacho, 2013:146).

Una vez que el partido cumple con el objetivo de reunir las fuerzas políticas, se consideró importante involucrar a los diversos sectores que integraban a la población, por medio de la adhesión de las grandes cámaras de trabajadores al partido, por lo que el

partido nuevamente sufrió cambios en sus estatutos y un cambio de nombre pasando a ser el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

La migración de PRM a Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue relevante en tanto que se añadió dentro de sus objetivos el alcanzar el poder público por la vía democrática y dentro de la ley, pero se conservaba el objetivo de unificar a los sectores revolucionarios con el fin de mantener la estabilidad social por medio de la protección de sus intereses. El cambio de denominación a PRI también trajo consigo la candidatura del primer ciudadano civil, pues en los años anteriores únicamente se había contado con la presencia de generales debido a la tradición caudillista y revolucionaria que caracterizó ese momento en la historia.

La preponderancia del partido fue tal que si bien existieron otros partidos políticos que contendían por el poder, era tan fuerte la presencia y su poder de cooptar a la población por parte del partido en el poder, que los partidos no resultaban una verdadera fuerza opositora.

El partido se convirtió en un referente para el sistema presidencial mexicano, pues la relación presidente-partido influyó incluso en las facultades con que el mismo presidente contaba, además de las facultades constitucionales, encontramos las facultades metaconstitucionales otorgadas al presidente en turno de la mano del partido hegemónico, que a continuación se enlistan:

- 1) "Jefatura real del PRI. El presidente encabeza la toma de decisiones en el partido.
- 2) Designación de su sucesor. El presidente saliente elige a su sucesor.
- 3) Designación de los gobernadores. El presidente en turno decide quiénes serán gobernadores.

- 4) Remoción de los gobernadores. El presidente puede remover gobernadores de acuerdo a su libre albedrío”. (Carpizo, 1996:191)

Las facultades metaconstitucionales que caracterizaron el sistema presidencial en México, existían por la relación presidente-partido que permitía desde su origen que todo el sistema político girara en torno al presidente en turno. El partido dominante encontraba su fuerza en los sectores que aglutinaba, en la mayoría con que contaba en el congreso, lo cual daba respaldo unilateral a las decisiones del presidente, y en su presencia a nivel nacional con gobernadores fieles al mismo.

Es preciso mencionar que en México los partidos políticos existen desde la mitad del siglo XIX, sin embargo, éstos no se encontraban estructurados de tal manera que pudieran ser verdaderos intermediarios entre el gobierno y la sociedad, pues éstos actuaban más como clubes sin presencia política.

Durante la época porfirista no hubo varios partidos políticos en la escena nacional, sólo se pueden mencionar tres: el Partido Científico 1892, el Club Liberal 1900 y el Partido Reelectionista 1908. Posterior a este periodo surgieron diversos partidos políticos en la búsqueda del poder, sin embargo, “éstos eran poco representativos de la ciudadanía y carecían de estructuras permanentes y estables, salvo contadas excepciones, como el Partido Comunista, fundado en 1919. Más bien, constituían grupos de seguidores organizados por un caudillo y vinculados a su destino y, cuando más, agrupaciones que se organizaban alrededor de fracciones parlamentarias sin existencia como organizaciones políticas fuera del Congreso” (Casar, 2010:173-174). Una vez promulgada la Ley Electoral, surgieron diversos partidos políticos, sin embargo, sólo el Partido Acción Nacional (PAN) logró mantenerse, los otros partidos se disolvían con facilidad, la

“oposición” al PRI surgía principalmente de personajes que salían del partido debido a intereses propios por lo que conformaban otros partidos aunque ninguno logró mantenerse como fuerza política.

La nula presencia de los partidos de oposición se reflejó en las elecciones de 1976 en las que hubo un solo candidato registrado para contender a la presidencia del país, José López Portillo. “Las elecciones presidenciales resultaron cómodas para el PRI. Sin embargo, contradictoriamente reflejaban las condiciones de atraso político en que se encontraba el país: oficialmente, José López Portillo obtuvo el 90.63% de los votos emitidos, con un abstencionismo del 35.5% (Cámara de Diputados, 2005). Este hecho ocurrió en detrimento de la democracia en el país y de la confianza que los ciudadanos podrían tener al proceso electoral.

La relación presidente-partido comenzó a verse afectada de manera exponencial en 1989 cuando el Partido Acción Nacional gana la gubernatura de Baja California, suceso que será fundamental en la historia partidista del país. Los partidos de oposición siguieron su camino por alcanzar el triunfo electoral, a pesar de los bastiones ganados en algunos estados de la República, el PRI mantuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados hasta 1997, momento a partir del cual se pierde la relación tan estrecha presidente-partido, incluso tres años después en el año 2000, el PRI pierde las elecciones presidenciales dándose la alternancia política.

Retomando la integración de los tres poderes constitucionales, en el Poder Ejecutivo encontramos la figura de la Administración Pública que “es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un

patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares” (Serra, 1976:75, citado por Moreno 1980).

Una definición clásica de administración pública es la de Bonnin, quien menciona que “la administración pública, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y acciones como incumbiendo al orden público” (Bonnin, 1809:59, citado en Guerrero 2007).

De las definiciones anteriores se puede mencionar que la administración pública será la acción del gobierno que por medio de un aparato administrativo materializará las demandas ciudadanas, dentro del marco de la legalidad vigente, bajo el manto del estado de derecho.

La administración pública tiene un doble papel en su relación con el sistema político, pues por un lado debe establecer una relación de subordinación al mandato político y por otro lado debe permanecer independiente dentro del mismo sistema. Es preciso que la administración pública logre un balance considerando la relevancia del mandato político, sin dejar de lado los fines de la administración pública y la responsabilidad de ésta con los ciudadanos.

Existen tres niveles de gobierno, por lo que la administración pública está presente a nivel federal, estatal y municipal, en este documento abordaremos únicamente la administración pública federal, cómo ésta ha ido evolucionando por medio de las reformas administrativas a lo largo de los años con el fin de comprender y explicar que esta gran

estructura, lo cual, constituye un marco de referencia para ubicar el Sistema Nacional Anticorrupción que se estudia en los siguientes capítulos.

1.2.1 La estructura gubernamental en México (1917-1976)

Una vez que se promulga la Constitución de 1917, el 31 de diciembre de 1917 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado referente jurídico que muestra con claridad la conformación de la Administración Pública Federal.

En 1917, la Administración Pública Federal estaba compuesta por 7 secretarías - Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Guerra y Marina, Secretaría de Agricultura y Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo- y cinco departamentos -Departamento Universitario y de Bellas Artes, Departamento de salubridad, Departamento de aprovisionamientos generales, Departamento de establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares y el Departamento de Contraloría-.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado tuvo diversas modificaciones desde su promulgación en 1917 hasta 1958, a continuación se muestran las transformaciones más importantes:

Cuadro 3. Modificaciones a la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado

1922	1932	1934	1935	1939
<ul style="list-style-type: none"> Se incluye el Departamento Estadística Nacional Se elimina el Departamento Contraloría 	<ul style="list-style-type: none"> Se modifica el nombre de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo denominándola Secretaría de Economía Nacional Se elimina el Departamento de Estadística Nacional Se crea el Departamento del Trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> El Departamento Universitario y de Bellas Artes se eleva a rango de secretaría, como la Secretaría de Educación Pública Se elimina el Departamento de Aprovechamientos Generales Se crea el Departamento Agrario Se crea el Departamento del Distrito Federal Se crea la Procuraduría General de la República Se crea la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal Se crea la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales 	<ul style="list-style-type: none"> Se elimina el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares Se elimina la Procuraduría General de la República Se elimina la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal Se elimina la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales Se crea el Departamento Forestal y de Caza y Pesca Se crea el Departamento de Asuntos Indígenas Se crea el Departamento de Educación Física 	<ul style="list-style-type: none"> Se transforma la Secretaría de Guerra y Marina en Secretaría de la Defensa Nacional Se elimina el Departamento Forestal y de Caza y Pesca Se crea el Departamento de la Marina Nacional Se elimina el Departamento de Educación Física
1940	1943	1946	1958	
<ul style="list-style-type: none"> El Departamento del Trabajo se eleva a rango de secretaría denominándose Secretaría del Trabajo y Previsión Social Se elimina el Departamento de Asuntos Indígenas Se eleva el rango del Departamento de la Marina Nacional a Secretaría de Marina 	<ul style="list-style-type: none"> Se eleva el Departamento de Salubridad a rango de secretaría constituyéndose como la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública 	<ul style="list-style-type: none"> Se transforma la Secretaría de Agricultura y Fomento en Secretaría de Agricultura y Ganadería Se crea el Departamento de la Industria Militar (dependiente de la Secretaría de Defensa) Se crea la Secretaría de Bienes e Inspección Administrativa 	<ul style="list-style-type: none"> Se transforma la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas en Secretaría de Comunicaciones y Transportes Se modifica la Secretaría de Economía para pasar a ser la Secretaría de la Industria y Comercio Se modifica el nombre del Departamento Agrario por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización Se cambia el nombre de la Secretaría de Bienes e Inspección Administrativa por Secretaría de Patrimonio Nacional Se crea la Secretaría de Obras Públicas Se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos Se crea la Secretaría de la Presidencia Se crea el Departamento de Turismo 	

Fuente: Elaboración propia con base en Revista de Administración Pública, número 10 Octubre-Diciembre 1958. Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado del México independiente, 1821-1958. Primera y Segunda parte.

Como se puede observar fueron relevantes los cambios en la estructura de la administración pública, entre los años de 1922 a 1935 pues se crearon importantes instituciones públicas que actualmente son pilar de la estructura orgánica de la

administración pública federal, tales como la Secretaría de Educación Pública, podemos encontrar desde 1922 un referente para lo que hoy en día es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Departamento de Estadística Nacional. Un referente más es el Departamento de Trabajo que surge en 1932 y que da lugar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Cabe mencionar que se conservaron desde su creación las secretarías de Estado con labores sustanciales tales como la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores y la de Hacienda y Crédito Público.

La administración pública no sólo ha sufrido cambios en las funciones sustanciales que realiza la parte centralizada debido a las necesidades o prioridades de los gobierno en turno, también la administración pública paraestatal ha sufrido cambios, sobretodo como resultado de la situación económica del país.

Las reformas administrativas se han dado desde que aparece la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos como se mencionó anteriormente, sin embargo, se comenzó a priorizar el tema de las reformas administrativas hasta los años setenta.

“Entre 1940 y 1960 los gobiernos tomaron medidas para fortalecer la estabilidad política y sentar las bases para el desarrollo económico del país. La preocupación por modificar o mejorar la estructura administrativa solo se impulsó en la medida en que la participación del Estado en la economía así lo fue exigiendo. No hubo, a lo largo de esos años, propósito autónomo de modernizar la estructura y los procedimientos administrativos” (Pardo, 1991:42). Es hasta los años ochenta cuando se inicia una transformación relacionada con la modernización de la administración pública.

A partir de 1960 aumentó la participación del Estado en la economía, por lo que la expansión del sector paraestatal fue sólo consecuencia lógica de esa decisión. Sin embargo, a finales de los años sesenta, “los síntomas de desgaste producto tanto del modelo económico como del ejercicio de la autoridad, que se vieron reflejados en la crisis de 1968, el gobierno intentó la vía de la renovación de la administración como medio para recuperar la legitimidad que el gobierno había perdido” (Pardo, 1991:80). Este hecho es uno de los primeros sucesos que dieron lugar a la pérdida de credibilidad y confianza en el gobierno.

La participación férrea por parte del estado en la economía llevó a tener un Estado inmenso que contaba con varias entidades paraestatales, este modelo fue desgastándose por lo que en 1971 se promulgó el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal con el que se reorganizaron más de 850 entidades gubernamentales encargadas de producir bienes, prestar servicios y llevar funciones de apoyo, coordinación y vigilancia, La reorganización llevó al adelgazamiento de sus estructuras.

La reforma administrativa que se llevó a cabo en el gobierno de López Portillo (1976-1982) “instauró un Sistema Nacional de Planeación con tres disposiciones, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública. Estos ordenamientos dieron lugar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con atribuciones para programar y presupuestar los programas de Gobierno. La nueva Secretaría se convirtió en eje del Sistema Nacional de Planeación y absorbió funciones que antes correspondían a distintos organismos públicos” (Castelazo, 2014:49).

Aunque en la época posrevolucionaria ya se contaba con las secretarías esenciales para el funcionamiento de la administración pública, fue hasta el 29 de diciembre de 1976 cuando se publica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y a partir de entonces se da la pauta para las reformas administrativas posteriores. Dentro de la LOAPF se prevé que ésta será centralizada (integrada por las secretarías de Estado y departamentos administrativos) y paraestatal (integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos) (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976, Artículos 2 y 3).

Al momento de la publicación de la LOAPF (1976), la administración pública centralizada estaba integrada por 16 secretarías y dos departamentos: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Secretaría de Comercio, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Departamento de Pesca y Departamento del Distrito Federal.

La LOAPF y por tanto la estructura gubernamental, ha tenido diversas reformas y modificaciones que han respondido en gran medida a las necesidades de la época, de ahí que durante toda la época posrevolucionaria se haya dado un papel preponderante al sector agrario y que conforme el paso de los años se hayan priorizado a otros sectores.

Es conveniente mencionar que los ajustes de Secretarías y organismos derivaron en una estructura burocrática extensa y una normatividad que hace más complejo el control administrativo, lo cual, se ha traducido en problemas de corrupción dentro del gobierno.

1.2.2 La modernización administrativa (1982-2000)

En cuanto a la modernización administrativa encontramos que los programas de modernización administrativa que se enfocan a resolver problemas específicos tales como la descentralización, la simplificación y la modernización en la administración pública mexicana comienzan a aplicarse en 1982 y terminan en el 2000.

Con base en lo anterior, la modernización administrativa a partir del periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988), manifiesta cambios sustanciales en la administración pública, pero también en el combate a la corrupción.

El 4 de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid, presentó al Congreso una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (que una vez aprobada por los legisladores entró en vigor el 29 del mismo mes). Esta reforma y las siguientes, continuaron en la línea del lema de campaña “Renovación moral de la sociedad”, que significaban cambios de fondo en el aparato administrativo que servirían para retomar el rumbo del desarrollo y recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno y la credibilidad en la honradez de sus funcionarios públicos.

Dentro de las modificaciones a la LOAPF, se incluyó la “Contraloría General de la Federación con rango de secretaría, con esta medida, De la Madrid decidió conceder a la evaluación una importancia que nunca antes se le había dado, a pesar de que había

órganos encargados de cumplir con funciones similares a las que se asignaron a la Contraloría. Se le dio además carácter de globalizadora, es decir, con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias gubernamentales” (Pardo, 1991:134). El tema de la evaluación y el control en la administración pública comienza a tener auge en este periodo gubernamental, pues estas herramientas se utilizan como parte de la política de combate a la corrupción. Estos avances en la materia de evaluación y control serán un referente para la estructura administrativa que tendremos en nuestros días.

Otros cambios significativos que se llevaron a cabo incluyen el establecimiento del “Sistema Nacional de Planeación democrática, de donde surgieron el Plan Nacional de Desarrollo y los planes regionales y sectoriales con que, hasta ahora, se busca coordinar metas y estrategias entre las dependencias y organismos de la federación, y entre ésta, los gobiernos estatales, municipales y la sociedad, en torno a criterios comunes. (...) Ante la profunda crisis económica, política y social con que recibió el Gobierno, Miguel de la Madrid combinó medidas inmediatas, como el adelgazamiento del Estado, desincorporando empresas no indispensables para sus funciones, con otras de mayor calado, como la definición constitucional de la rectoría del Estado en una economía mixta con la concurrencia de los sectores privado y social para el desarrollo, o la democratización de los municipios, a los que se les dieron mayores atribuciones administrativas y recaudatorias, y la posibilidad de tener regidores de partido en los ayuntamientos” (Castelazo, 2014:49).

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), ocurrieron cambios relevantes en la administración pública, tales como, la fusión de la Secretaría de

Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien incorpora sus funciones.

Además, en este mismo periodo, se sustituye a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología por la de Desarrollo Social que recoge sus funciones de protección al medio ambiente, desarrollo urbano y regional, y se le convierte en cabeza de sector para el Programa Nacional de Solidaridad” (Castelazo, 2014:50). Este programa será sumamente relevante en cuanto al desarrollo social, ya que busca erradicar la pobreza intergeneracional, su estructura innovadora permitió su continuidad en los siguientes periodos gubernamentales aunque con diversas adecuaciones.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública asimiló a los centros de investigación y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que los agrupa; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos fue reestructurada y se convirtió en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA; se crearon la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial adaptó su organización a los requerimientos de la apertura comercial que se desprendió de la firma del tratado de libre comercio con América del Norte.

Para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones, se encargó a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación instrumentar, operar y dar seguimiento a la modernización de la Administración Pública Federal, sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados, pues esta secretaría se encontraba subordinada al poder ejecutivo.

Durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000), hubo diversos aspectos relevantes en el tema de la modernización administrativa. “La Secretaría de la Contraloría General se llamó De Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con funciones fortalecidas por la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Sus rubros fueron participación y atención ciudadana, descentralización y desconcentración, medición y evaluación de la gestión pública, y la dignificación profesional y ética del servidor público. Durante su periodo de gobierno se creó el Consejo de la Judicatura Federal, que se dedicaría a labores administrativas y a la selección de jueces y magistrados, con el fin de respaldar las tareas sustantivas de la Suprema Corte de Justicia” (Castelazo, 2014:51). Más adelante se retomará el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 por ser referente en el combate a la corrupción y en la cultura de la ética en el servicio público.

1.2.3 La mejora administrativa (2000-2018)

En los siguientes periodos gubernamentales del siglo XXI, que inicia coincidentemente con un nuevo sexenio político en el año 2000. En estos periodos se da la constante de que buscan mejorar a la administración pública por medio de mecanismos que la hagan más cercana al ciudadano, eficiente y eficaz.

En la administración de Vicente Fox (2000-2006), periodo en el que se da la alternancia partidista después de setenta años de gobiernos priistas, el Partido Revolucionario Institucional pierde las elecciones presidenciales, llegando a la presidencia el Partido Acción Nacional.

Durante el periodo de la alternancia, se impulsó sobre todo la creación de leyes y organismos de fomento a la transparencia, la rendición de cuentas y la profesionalización de los servidores públicos considerados referentes en la construcción de democracia. Entre las acciones llevadas a cabo destacan la creación de una Comisión Intersecretarial Anticorrupción, la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

El aporte más significativo de esta administración en cuanto a mejora administrativa, es la creación de órganos de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas que serán los primeros cimientos para integrar un gobierno cercano a los ciudadanos en términos generales, un “gobierno abierto”.

Un suceso relevante en cuanto a la estructura de la administración pública es que la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se transforma en la actual Secretaría de la Función Pública, como resultado de una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. Lo cual refuerza la importancia del control interno, la instauración del servicio profesional de carrera y la evaluación al desempeño de los servidores públicos.

Es preciso mencionar que durante la administración de Vicente Fox se implementó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006), mismo que será estudiado más adelante por ser referente en el combate a la corrupción en México.

Otro aspecto destacable de esta administración es la Agenda de Buen Gobierno que “incluía a seis ejes, tres llamados procesos: Gobierno profesional, Gobierno digital y Gobierno que busca mejoras regulatorias, para obtener a su vez tres resultados: Gobierno

honesto y transparente, Gobierno que cueste menos y Gobierno de calidad” (Pardo, 2005:194-195 en Sánchez, 2009:23). Esta Agenda de Buen Gobierno fue la estrategia más visible para la mejora del gobierno, ya que por medio de la aplicación de estos seis ejes en la administración pública se esperaba que ésta cumpla con sus objetivos, pero además con el valor agregado de la calidad, profesionalismo, transparencia, eficiencia, y eficacia.

Con esta Agenda se intentó que todas las dependencias de la Administración Pública promovieran cambios que apuntaran en las seis direcciones que la integraban, incluyendo procesos de evaluación que permitieran medir el grado de avance de las mismas.

En la siguiente administración también a cargo del Partido Acción Nacional con Felipe Calderón en la Presidencia de la República (2006-2012), se propuso en el Plan Nacional de Desarrollo, la consecución de los siguientes objetivos: “desarrollar una cultura cívico-política para la participación ciudadana; mejorar la regulación de la gestión pública federal y promover la transparencia, rendición de cuentas y la protección de datos personales. El Programa Especial de Mejora de la Gestión buscaba incrementar la calidad y efectividad de los bienes y servicios públicos, disminuyendo costos. Entre sus acciones se contó con la descentralización del servicio profesional de carrera a cada dependencia del gobierno federal” (Castelazo, 2014:51).

En la actual administración 2012-2018, se dio una nueva alternancia partidista, con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República con Enrique Peña Nieto. Durante los tres años que han transcurrido (2012-2015), se han realizado diversas reformas con significativos cambios estructurales. Entre las principales

reformas encontramos: la fiscal, la financiera, la energética, la educativa, por lo que no se podía quedar atrás una reforma administrativa. Es preciso mencionar que estos cambios se dieron gracias al acuerdo de las diversas facciones partidistas que decidieron integrarse al “Pacto por México”.

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal comienzan unos meses antes de que Enrique Peña Nieto tome posesión, las reformas fueron promovidas por el grupo parlamentario del PRI. Entre los aspectos más destacables de las reformas encontramos que se fortalece la Secretaría de Gobernación adquiriendo las atribuciones en materia de seguridad pública que antes eran objeto de la desaparecida Secretaría de Seguridad Pública.

También es destacable que en estas reformas se pretendía extinguir a la Secretaría de la Función Pública con el objeto de transferir sus atribuciones en materia de combate a la corrupción a una Comisión Nacional Anticorrupción, las demás atribuciones serían distribuidas en diversas secretarías entre ellas, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo, como veremos más adelante esta situación no ocurrió.

“Por su parte, la Secretaría de la Reforma Agraria se transformó en la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y se fortalecieron las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, se estableció el auxilio de unidades de auditoría preventiva a la gestión pública” (Castelazo, 2014:52).

En el capítulo tres se retomará el tema de la reforma administrativa como parte del Sistema Nacional Anticorrupción.

Es preciso mencionar que se realizó una reforma que dio paso a modificaciones a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para

darle rango de general. Así, el tema de la transparencia y rendición de cuentas sería un tema regulado por la federación pero que debe ser aplicado de manera específica en cada uno de los estados de la República. El pasado 4 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual:

“Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios” (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015, artículo 1).

De esta ley se desprende la modificación al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) pasando a ser el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como resultado de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

También, en lo que va de esta administración se han creado algunos organismos autónomos constitucionales tales como el Instituto Federal de Telecomunicaciones el 11 de septiembre de 2013, además como resultado de la reforma al marco jurídico electoral el Instituto Federal Electoral pasó a ser el Instituto Nacional Electoral el 10 de febrero de 2014 con lo que se le otorgan nuevas atribuciones en el proceso electoral, como resultado de una reforma política.

Actualmente (2015) la administración pública centralizada está conformada por 16 secretarías de Estado:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y
- Secretaría de Turismo (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2015, artículo segundo).

Además se cuenta con una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y órganos coordinados en materia energética

(Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2015, artículo segundo). Nos referiremos a esta estructura a lo largo del trabajo.

En el listado anterior no aparece la Secretaría de la Función Pública pues aún no se aplicaban las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública resultado de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción que dieran cabida a retomar sus funciones quitándole el adjetivo de en proceso de extinción.

Capítulo 2.

La ética pública vs la corrupción administrativa en México.

2.1 ¿Qué es la ética y cómo se vincula con la ética pública?

La ética es un concepto muy estudiado, incluso milenario, además de apasionante, es por ello que se considera en esta investigación como una opción que contrarreste las prácticas de corrupción.

Los conceptos de ética y moral han evolucionado a la par del desarrollo del hombre, es por ello que la ética presentada por Aristóteles, por ejemplo, en la que se privilegiaba la práctica de la virtud, hoy en día parecer estar rebasada por los cambios sociales, económicos y políticos vigentes.

La ética y la moral, son dos conceptos que están íntimamente relacionados, la moral se refiere a “aquellos códigos y juicios que pretenden regular las acciones concretas de los hombres, ofreciendo normas de actuación con contenido a la pregunta ¿qué debo, como hombre, hacer? Por otro lado la ética intenta dar razón de dichas prescripciones –morales-, intenta responder a la pregunta ¿es razonable que existan juicios expresados pragmáticamente en la forma que denominamos moral?” (Cortina, 2000:43).

“La ética como el estudio de los actos y de los juicios morales de los individuos no riñe con la idea de una ética pública, pues ésta añade, sitúa y precisa los valores y las condiciones necesarias para estudiar las decisiones de quienes deciden actuar por los demás dentro de la esfera pública y convierten esa actividad en su profesión” (Merino, 2012:18). La única ética que se puede denominar pública es aquella que se constituye en el espacio público.

Lo moral debe imponer límites al ejercicio de lo público confirmando los valores de la ética pública en ejemplos como los códigos de ética y de conducta de aplicación en la administración pública. En la actualidad, lo anterior no se vislumbra en la vida cotidiana debido a la carencia de valores que existe en la sociedad y por tanto en la administración pública. Es fundamental retomar la importancia de la ética y la moral en la sociedad para entonces impactar en el ámbito de la administración pública.

Siguiendo en el tenor de la ética pública podemos mencionar que “esta disciplina ofrece al servidor público un conocimiento que lo lleva a actuar de una determinada manera en cada situación, ofreciendo auxilio con respecto a la elección de las diversas situaciones que son convenientes o no para la colectividad. Establece los criterios que debe tener en cuenta todo servidor público para llevar a cabo sus funciones con el fin de lograr un bien para la comunidad” (Naessens, 2010:2114).

La ética pública, por tanto, puede comprenderse como un hacer colectivo, como un proceso en el que tanto la colectividad como los individuos generan pautas de conducta que posibilitan un mejor desarrollo de la convivencia, de la autonomía y de la libertad del hombre.

“En el servicio público son dos los ingredientes principales: virtud y el conocimiento; esto porque sin la virtud es difícil el establecimiento de la responsabilidad y sin el conocimiento es imposible reclamar responsabilidad. La responsabilidad refuerza el apego a los deberes formales del cargo; reclama un esfuerzo superior de rendimiento”. (Aguilar, 2000:213).

La ética con que cuentan los servidores públicos es en gran medida un factor determinante para el logro de los fines del Estado, por ello será fundamental que el

Estado por medio del gobierno promueva valores de aplicación cotidiana tanto en el servicio público como en la sociedad en general.

2.2 Los valores en el Estado y la Administración Pública

Para el estudio de los valores, es preciso recordar que la administración pública es una institución, por lo que cabe mencionar el concepto fundamental de instituciones estudiado por Douglas North quien las define como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993:13). Este concepto de instituciones se encuentra relacionado con los valores pues esas reglas del juego que se mencionan, se materializan en diversas expresiones, entre ellas los valores mismos.

Siguiendo con North, las instituciones pueden ser de dos tipos: formales e informales; “las instituciones formales se encuentran contenidas en reglas plasmadas en constituciones, estatutos y leyes comunes, mientras que las instituciones informales serán información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura”. (North, 1993:55).

Los valores se encuentran en todas partes, incluso son esenciales en todo Estado pues aquellos valores que se hayan determinado para la sociedad a partir de criterios como la forma de gobierno, van a ser parte de la esencia de ese Estado y por tanto coadyuvarán a la consecución de sus fines.

La forma de gobierno en México es democrática, esta forma de gobierno determinará los fines del estado y los valores que promoverá. Los valores formales que constituyen a todo Estado democrático son: “la libertad, igualdad, independencia,

autonomía, justicia y dignidad” (Castelazo, 2014:141). El Estado por medio de sus diversos mecanismos, deberá promover la aplicación de estos valores en la vida cotidiana de la sociedad y en el mismo gobierno ya que “los valores en la administración pública son indispensables al ser parte de la cultura organizativa, la cual es vital en la conducta del personal, ayudándole a crecer y a desarrollarse en armonía. Son los centinelas de la política y de la gestión pública. Un gobierno que basa su relación con los ciudadanos en la falsedad construye una relación frágil y endeble” (Bautista, 2009:68).

Los valores aplicables a la administración pública son diferentes de acuerdo al autor que se estudie, sin embargo, entre los valores comunes, encontramos: “la profesionalidad, la eficiencia, la eficacia, la calidad en el producto final, la atención y el servicio al ciudadano, la objetividad, la transparencia, la imparcialidad y la sensibilidad suficiente para percatarse de que el ciudadano es el centro de referencia de toda actividad, quien da sentido a la existencia” (Bautista, 2009:69).

Por su parte, Victoria Camps sostiene que los valores del servidor público en el deber ser son: “el servicio al interés general, la imparcialidad, la transparencia, el uso adecuado de los bienes públicos, la responsabilidad profesional, la lealtad a la administración así como la humanización de la administración” (Camps, 1996:58 en Bautista, 2009:69). El argumento acerca de los valores que presenta Victoria Camps es el más cercano para comprender este trabajo, ya que por medio de la adopción de estos valores en la administración pública por parte de los servidores públicos, podrá ocurrir un cambio cultural dentro de la misma y de esta manera disminuir los actos antiéticos que hoy en día predominan y que han desacreditado al gobierno generando una crisis de confianza.

A pesar de que existe una serie de valores formales que podría promover el Estado y de esta manera formar parte de la cultura entre los servidores públicos del gobierno, es preciso reconocer que existen una serie de valores informales con prácticas indeseables en el actuar gubernamental que terminan manifestándose en la corrupción como problema público pendiente de atender.

Las prácticas de ineficiencia, el mal manejo de los recursos públicos, anteponer las necesidades particulares a las colectivas, conducen a que el actuar gubernamental se degenera cada vez más y que los ciudadanos desconfíen en mayor medida del gobierno. Se requiere que los valores de la ética pública aplicados al servicio público, se manifiesten en las prácticas cotidianas. La aplicación adecuada de los valores en el servicio público conlleva el Buen Gobierno. Un gobierno que se mantiene en sanos principios proporciona un beneficio en la sociedad. Si un gobernante ignora u olvida los valores fundamentales y no los practica, jamás podrá exigir ni esperar, que los ciudadanos los posean (Bautista, 2008).

Precisamente, la falta de valores afecta de manera directa a las prácticas de corrupción tanto en la sociedad en general como en la administración pública, por lo que debemos retomar los valores que nos hacen coincidir como sociedad con el fin de evitar prácticas corruptas.

Por lo tanto, “es un deber moral de todo individuo, sea funcionario o no, recordar e invitar a quien gobierna a la práctica de valores, y disuadirle de cometer cualquier acto deshonesto. Lo que concierne a la ética, no es la adhesión a principios abstractos, sino la puesta en práctica de los mismos. El comportamiento ético se traduce en actos concretos orientados hacia el interés público” (Bautista, 2008:12).

2.3 La corrupción en México

2.3.1 Definición de corrupción

El fenómeno de la corrupción ha sido visto como un problema nodal en el actuar gubernamental, incluso algunas veces es considerado como el mayor problema público a combatir, es por ello que adquiere relevancia fundamental el conocer el significado de la palabra corrupción.

“Su raíz etimológica, *Corruptio*, *corruptiones* son vocablos latinos. De aquí provienen *corruptio* en inglés, *corruzione* en italiano, *korrption* en alemán y que pasan al español como corrupción y corromper. La palabra corrupción viene del latín *rumpere* y se refiere a quebrantar códigos, leyes y normas de buen comportamiento cívico. El término también se refiere al deterioro en las formas de gobierno de un país, ciudad o unidad territorial” (Sánchez, 2012:47).

La corrupción “está vinculada lógicamente a un sistema normativo, es decir, a un conjunto de reglas vigentes que regulan una práctica social. Puesto que tal conjunto de reglas puede especificarse con respecto a diferentes ámbitos de aplicación” (Vázquez, 2007: 214) entre ellos el ámbito administrativo, como veremos más adelante.

Debido a la dinámica mundial de globalización, será sumamente importante explorar las definiciones de corrupción que presentan los diversos organismos internacionales:

Cuadro 4. Definiciones de corrupción

<p>Transparencia Internacional (TI):</p> <p>Corrupción es el uso indebido del poder otorgado, para beneficio privado. La corrupción entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquecen indebidamente e ilegalmente mediante el mal uso del poder que se les ha confiado. TI distingue entre corrupción de pequeña escala (<i>petty</i>) y corrupción de gran escala (<i>grand</i>). La corrupción de pequeña escala o de supervivencia es la que practican los funcionarios públicos pésimamente recompensados y que dependen de sueldos muy magros. Esta corrupción puede ser simple reflejo de una corrupción mucho más dañina a niveles superiores. A menudo la corrupción de gran escala que involucra funcionarios públicos de alto nivel implica grandes sobornos internacionales y cuentas “ocultas” en bancos extranjeros.</p>
<p>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):</p> <p>La corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos. Si bien, a menudo la corrupción se considera un problema de los empleados públicos, también prevalece en el sector privado.</p>
<p>Banco Interamericano de Desarrollo (BID):</p> <p>La corrupción abarca actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido de otros, a fin de obtener beneficios para sí mismos o para terceros. Entre las actividades corruptas se cuentan el pedido, la oferta o el recibo de sobornos, consideraciones o comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes, y el tráfico de influencias.</p>

Banco Mundial (BM):

Por lo común la corrupción se define como el abuso de un puesto público para ganancia privada. El Banco Mundial desglosa el concepto de corrupción, y hace principal hincapié en la distinción entre la corrupción como captura del Estado y la corrupción administrativa. La corrupción como captura del Estado se refiere a las acciones de individuos, grupos o firmas, tanto en el sector público como en el privado, para influir sobre la formación de leyes, reglamentaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para beneficio propio. La corrupción administrativa se refiere a la imposición intencional de distorsiones en la implementación de las leyes y reglamentaciones existentes a fin de dar ventaja a protagonistas estatales o no estatales.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID):

Corrupción es el abuso de un puesto público en beneficio privado. Abarca abusos unilaterales por funcionarios del gobierno como malversación de fondos y nepotismo, así como abusos que vinculan al sector público con el privado, tales como soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude. La corrupción ocurre tanto en puestos políticos como burocráticos. Puede ser en pequeña o gran escala, organizada o no organizada.

Fuente: Parker, Norma (2004), La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Estados Unidos, Página 15.

Es interesante reflexionar sobre las definiciones anteriores y encontrar que éstas coinciden en que la corrupción incluye un abuso del poder conferido para utilizarlo con fines propios y esto a su vez conlleva a varios beneficios personales.

Es importante tomar en cuenta el factor de la ética y la moral, no debemos dejar de lado que la corrupción es una práctica social que tiene origen intrínseco en el hombre,

pues surge a partir de la carencia de valores, la visión que se tiene del mundo y las ideas que forman al individuo.

La corrupción, sin adjetivos, es una forma de comportamiento humano que se desvía de las normas jurídicas y del comportamiento ético y moral aceptado, para así anteponer el beneficio propio.

2.3.2 Corrupción administrativa

La corrupción surge del individuo por lo que se filtra dentro de las organizaciones, la corrupción se encuentra en diversos niveles: en el régimen político; en la política; en la administración pública; y en el poder judicial. Si el régimen político es corrupto, será condición que la mayoría de los integrantes de ese régimen sean corruptos, esto gracias a que se obtienen privilegios y beneficios al ser parte de la conducta corrupta imperante.

La corrupción administrativa es un concepto que para poder definirse es preciso tomar en cuenta ciertos rasgos generales que lo integran:

- “Desde una perspectiva subjetiva, el sujeto activo de la corrupción debe ser una persona natural que tenga encomendado por ordenamiento jurídico el ejercicio de funciones públicas.
- Desde una perspectiva objetiva, para que haya corrupción deben existir acciones u omisiones generadoras de un beneficio económico o no, a favor de una persona que no tiene derecho a esa ventaja.
- Desde una perspectiva formal, la corrupción se caracteriza porque se desarrolla *contra legem* y dentro de un ámbito de opacidad” (Cubillo, 2002:38).

Considerando los aspectos anteriores, la corrupción administrativa es definida por Joseph Nay, como un “comportamiento que se aparta de las obligaciones de la función pública por motivos privados (la familia, el entorno cercano), pecuniarios o de incremento de estatus. Ésta implica una conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales o beneficios monetarios o de orden social; o lo que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales” (Bautista, 2005:50-51 citado por Sánchez 2012).

“La corrupción administrativa se da principalmente en el ámbito de la administración pública, y particular, en los servidores públicos. Ésta se caracteriza por el abuso de los deberes de los servidores públicos para obtener beneficios propios. (...) La corrupción administrativa constituye un grave problema, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas; desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivas, crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno” (Sánchez, 2012:75).

Será la corrupción administrativa objeto de estudio de este trabajo, pues es justamente en la administración pública donde se da este tipo de corrupción que lesiona gravemente a la sociedad en su conjunto.

La corrupción administrativa existe en nuestro país desde periodos remotos y se fue reproduciendo periodo tras periodo, durante los siglos XVI, XVII y XVIII el virreinato creó una cleptocracia, encargada de enviar las riquezas de la Nueva España al imperio Español, permitiendo a la élite de los peninsulares una corrupción cotidiana y abierta, aunque contaba con instrumentos de control débiles.

Después de la independencia de México y al existir un nulo orden jurídico que uniformara a los grupos políticos fue muy sencillo continuar con prácticas nocivas para la administración pública, durante el siglo XX ya con la constitución política de 1917 la corrupción se segmentó en ciertos grupos de poder, la corrupción política estuvo en boga. Durante este siglo, el partido único dominante utilizó la corrupción como mecanismo de estabilidad del régimen político favoreciendo a las élites políticas aliadas, aunque al mismo tiempo deslegitiman el sistema.

Es hasta finales del siglo XX en el que los gobiernos comienzan a vislumbrar la crisis de la corrupción en específico en la década de 1980, por lo que se comienzan los cambios estructurales para combatir la corrupción administrativa. Por primera vez, la corrupción es vista como un problema público que debe combatirse.

La corrupción administrativa es un fenómeno multicausal, por lo que para entenderlo es importante estudiar las causas principales de este problema:

Cuadro 5. Causas de la corrupción administrativa

Causas	Descripción	Características
Causas genéricas	Conjunto de circunstancias sociales y económicas muy abstractas que parecen favorecer la aparición de la corrupción	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rápido crecimiento económico y modernización. 2. Incremento sensible de las oportunidades políticas en relación con las oportunidades económicas. La política es un medio de promoción profesional y social. 3. Cambio en el marco en el que se desarrolla la actividad económica.

		<p>4. Desequilibrio institucional entre el protagonismo de algunos agentes y los recursos necesarios para desempeñar su papel.</p>
<p>Causas específicas</p>	<p>Conjunto de causas más específicas que favorecen la corrupción.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Salarios de bajo nivel. 2. Interinidad de la función pública. 3. Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de sanciones. 4. Sobrerregulación administrativa o ineficiencia de la gestión. 5. Gran magnitud económica de las consecuencias de la decisión pública por tomar. 6. Doble lealtad del agente público (al público y a la organización). 7. Falta de competitividad o inexistencia de mercado abierto. 8. Defectos en la organización burocrática.
<p>Condición formal de la corrupción</p>	<p>La corrupción florecerá en aquellos contextos en los que las decisiones públicas se toman en régimen de (cuasi) monopolio, con amplias facultades discrecionales y sin</p>	<p>Bajo la fórmula de Klitgaard ecuación básica de la corrupción:</p> <p>“Corrupción es igual a monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad (en el sentido de obligación de rendición de cuentas) por</p>

	mecanismos de rendición de cuentas.	la decisión pública”.
Causa última	Si incurrir en prácticas es porque han tomado esa decisión, la de realizar un comportamiento corrupto.	No hay ningún control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente, una adopción individual de este tipo

Fuente: Sánchez José (2012), La corrupción administrativa en México, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

Las causas de la corrupción administrativa son de diversos tipos tal como se puede observar en el cuadro anterior, sin embargo generalmente serán causas individuales las que favorecen la conducta corrupta, por ello, es necesario detectar aquellos focos rojos en los que se puede generar la corrupción y dar cero tolerancia a la misma, la reproducción de estos esquemas ha llevado a la crisis de valores que ha degenerado en corrupción.

2.3.3 Medición de la corrupción

2.3.3.1 Índices internacionales de la corrupción

La medición de la corrupción es sumamente compleja pero no deja de ser relevante para entender el concepto, ya que la corrupción es una forma de comportamiento humano que se desvía de las normas jurídicas para así anteponer el beneficio propio, la pregunta que surge es: ¿cómo medir la corrupción?

En nuestros días la corrupción es generalmente medida por índices que generan los organismos internacionales. A continuación se presenta un recuento de los principales índices internacionales por medio de los cuales se mide la corrupción:

Cuadro 6. Índices internacionales que miden la corrupción

Organización/Publicación	Metodología	Indicador/Medida	Rango
Índice de Percepción de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Recopilación de resultados de encuestas elaboradas en más de 140 países	Percepción de niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas	Altamente corrupto (0) Ausencia de corrupción (100)
Barómetro Global de la Corrupción <i>Transparencia Internacional</i>	Una encuesta aplicada a más de 114,000 participantes de 107 países	Experiencias directas de corrupción y percepción de la corrupción en las principales instituciones del país	Varía según la pregunta
Índice de Competitividad Global <i>Foro Económico Mundial</i>	Análisis institucional, legislativo y encuestas de opinión	Tres subíndices (i) percepción de la corrupción (ii) Leyes anti corrupción (iii) prácticas anti corrupción	Peor (1) mejor (7)
Índice de Fuentes de Soborno <i>Transparencia Internacional</i>	Encuesta aplicada a más de 300 presidentes de empresas en el mundo.	Percepción de la probabilidad de que empresas de cierta nacionalidad estén dispuestas a pagar sobornos en el exterior	Poca probabilidad (0) Alta probabilidad (10)
Latinobarómetro	Aplicación anual de más de 20,000 encuestas en 18 países de América Latina	Frecuencia y calidad institucional en el combate a la corrupción	Varía según la pregunta
Reporte de Integridad Global <i>Global Integrity</i>	Encuesta a redes de expertos y periodistas acerca de más de 300 acciones directamente relacionadas con la corrupción	Evaluación del marco anti-corrupción con base a trámites y actividades específicas	Varía según la pregunta
Indicadores Globales de Gobernabilidad <i>Banco Mundial</i>	Recopilación de encuestas a líderes y expertos en instituciones de gobierno	Incluye un indicador de <i>Control de la Corrupción</i> , que mide la efectividad de las instituciones y las tradiciones para frenar actos de corrupción	Bajo (0) Alto (1)
Índice de Estado de Derecho <i>World Justice Project</i>	Elaboración de encuestas a ciudadanos, expertos y líderes.	Incluye un indicador de <i>percepción de la corrupción</i> en el poder ejecutivo, legislativo, judicial y fuerzas de seguridad pública	Malo (0) Bueno (1)

Fuente: Casar, María (2015). Anatomía de la corrupción, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Mexicano de la Competitividad, página 10.

La mayoría de los estudios anteriores comprenden una de tres categorías de encuestas que se presentan a continuación:

- De percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción
- Sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción
- De actitudes y valores frente los actos de corrupción propios o de otros (Casar, 2015:9)

El indicador más aceptado y citado en el estudio de la corrupción es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional, cuya metodología permite comparar desde 1995 los niveles de percepción de la corrupción de más de 170 países. Cada país obtiene una calificación de 0 a 100 donde 0 es altamente corrupto y 100 es muy limpio (ausencia de corrupción). Dichas calificaciones permiten crear un ranking mundial de la corrupción

Para calcular el IPC, se siguen los siguientes pasos:

1. “Seleccionar las fuentes de datos. Cada fuente de datos que se utiliza para elaborar el Índice de Percepción de la Corrupción debe cumplir los siguientes criterios para poder ser considerada una fuente válida:

-Cuantificar las percepciones sobre corrupción en el sector público

-Utilizar una metodología confiable y válida que asigne una puntuación y clasifique a varios países según una misma escala

-Ser generada por una institución creíble y mantener una repetición periódica en el tiempo.

-Admitir un margen de variación de las puntuaciones suficiente que permita distinguir los países.

2. Estandarizar las fuentes de datos según una escala de 0 a 100, donde 0 equivale al nivel más alto de percepción de corrupción, y 100 implica el nivel más bajo de percepción de corrupción. Para ello, se resta la media del conjunto de datos y se la divide por la desviación estándar, lo cual permite conseguir puntuaciones z, que luego se ajustan para obtener una media aproximada de 45 y una desviación estándar de

aproximadamente 20, de modo que el conjunto de datos se adecue a la escala de 0 a 100 del IPC.

3. Calcular el promedio: Para incluir un país o territorio en el IPC, debe haber al menos tres fuentes que evalúen al país o territorio en cuestión. Luego, la puntuación de cada país en el IPC se calcula estableciendo un promedio de todas las puntuaciones estandarizadas disponibles sobre ese país. Las puntuaciones se redondean para conseguir número enteros. La media y la desviación estándar se extraen de las puntuaciones de 2013, para que los datos ajustados a la nueva escala se puedan comparar en el tiempo a partir del año de referencia.

4. Establecer una medida de incertidumbre: El IPC se presenta junto con el error típico y el intervalo de confianza asociados con la puntuación, los cuales reflejan la variación en las puntuaciones contenidas en las fuentes de datos disponibles para el país/territorio en cuestión” (Transparencia Internacional, 2013:1).

De acuerdo a la última entrega del IPC 2014, México obtuvo una puntuación de 35 lo que indica que cuenta con niveles de corrupción elevados, pues recordemos que entre más se acerque a cero la puntuación quiere decir que hay más corrupción. La posición de nuestro país en el ranking global es 103 de 175 países (Transparencia Internacional, 2014:9).

Transparencia Internacional también cuenta con el *Barómetro Global de Corrupción* que fue presentado por primera vez en 2003, el cual consiste en una encuesta de opinión que mide actitudes frente a la corrupción y las expectativas con respecto a los niveles de corrupción futuros. Para este ejercicio se llevan a cabo encuestas a ciudadanos en diversos países, en la primera entrega de este documento se entrevistaron ciudadanos

de 48 países (9 de América Latina incluido México). En su última edición 2013, la muestra ascendió a 107 países.

Entre los resultados más relevantes de la entrega 2013 del *Barómetro Global de Corrupción* (Transparencia Internacional, 2013b) para el caso de México encontramos lo siguiente:

- El 52% de los encuestados comentó que en los últimos dos años la corrupción ha aumentado mucho.
- El 79% considera que la corrupción es un problema serio en el sector público.
- El 43% de los encuestados consideró que las acciones gubernamentales para combatir la corrupción son inefectivas.
- El 61% de la población encuestada ha pagado “una mordida” a la policía, el 27% ha pagado una mordida para agilizar un trámite.
- El 55% de los encuestados coinciden en que las personas comunes pueden hacer una diferencia en la lucha de la corrupción.

Resulta importante que el 55% de los encuestados consideren que los ciudadanos comunes pueden llevar a cabo acciones que combatan la corrupción, esta idea será fundamental para poder lograr un esquema integral de combate a la corrupción.

Estas encuestas de percepción de la corrupción resultan muy interesantes pues muestran el sentir de la población en general respecto a un tema tan importante como lo es la corrupción.

2.3.3.2 Índices nacionales de la corrupción

Como primer esfuerzo para medir la corrupción a nivel nacional se encuentra “la *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* de Transparencia Mexicana aplicada regularmente cada dos años a partir del 2001 por esta organización no gubernamental. Si bien esta encuesta contiene un conjunto de preguntas de percepción, su propósito central es averiguar las experiencias de corrupción que los jefes de los hogares encuestados han enfrentado en torno a 35 servicios brindados por los tres niveles de gobierno y por particulares. Con los resultados, Transparencia Mexicana construye el *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*.

El *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* en su última entrega 2010, incluyó un tamaño de muestra de 15,236 hogares con cobertura y representatividad nacional. Siendo la quinta versión, desde 2001 esta encuesta registra los pagos de “mordidas” declarados por los hogares mexicanos en 35 servicios públicos provistos por los 3 niveles de gobierno (Transparencia Mexicana, 2011:2). Los principales resultados de ese índice fueron:

- En 2010 se identificaron 200 millones de actos de corrupción, en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. En la entrega 2007 se identificaron 197 millones de actos de corrupción.
- Una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165 pesos. En la entrega 2007 el promedio fue de \$138 pesos.
- En 2010 para acceder o facilitar los 3 trámites y servicios medidos por esta encuesta se destinaron más de 32 mil millones de pesos en “mordidas”- en 2007 este costo fue de 27 mil millones de pesos. (Transparencia Mexicana, 2011:6)

Posteriormente en 2011, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) aplicó por primera vez la Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) esta encuesta tiene como objetivo general brindar información de percepciones, experiencias y evaluaciones sobre los trámites y servicios que proporcionaron los distintos ámbitos de gobierno, como objetivo secundario busca generar estimaciones sobre la prevalencia de víctimas de actos de corrupción y la incidencia de los mismos cometidos en la realización de trámites, pagos, solicitudes de servicios públicos y otro tipo de contacto con las autoridades.

Para la última entrega registrada, en 2013 se levantó la encuesta en 33,000 hogares localizados en localidades de 100,000 o más habitantes, los resultados que se obtuvieron en el ramo de corrupción fueron los siguientes:

- El 48.5% de la población considera la corrupción como un problema importante del país. La corrupción es vista como el tercer problema más importante para el país, siendo el primero la inseguridad y el segundo el desempleo.
- El 62.2% de la población encuestada del Distrito Federal consideró que la corrupción es un fenómeno muy frecuente. Además es la entidad número 1 en corrupción seguida por Michoacán y Jalisco.
- La tasa de prevalencia de corrupción en trámites a nivel nacional indica que la Región Centro es donde se concentra la corrupción, seguida por la Región Occidente, la Región Noroeste, la Región Sureste y por último la Región Noreste.

Los resultados son muy interesantes pues podemos observar que la corrupción es un fenómeno cotidiano para los ciudadanos, sin embargo, se reconoce como uno de los tres problemas más importante para el país. La corrupción administrativa llega hasta los

ciudadanos de manera cercana al momento de realizar algún trámite o en la proveeduría de algún servicio público. Esta corrupción se ha convertido en parte de la dinámica cotidiana, sin que esto signifique que será imposible de erradicar, se debe reconocer que los ciudadanos son cómplices de la corrupción administrativa por lo que se les debe considerar al momento de aplicar políticas o programas dirigidas al combate a la corrupción.

A continuación se muestra un comparativo de dos instrumentos para medir la corrupción focalizada en ciertas dependencias, un instrumento generado por una institución a nivel internacional y otro instrumento a nivel nacional. Como instrumento internacional se utiliza el Barómetro Global de la Corrupción realizado por Transparencia Internacional y como instrumento nacional, la ENCIG realizada por el INEGI ambos para el año 2013:

Cuadro 7. Cuadro comparativo de resultados de percepción de la corrupción en el Barómetro Global de la Corrupción y en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental.

	Partidos Políticos	Congreso de la Unión	Ejército	Medios de Comunicación	Instituciones religiosas	Empresarios	Sistema educativo	Sistema justicia	Servicios de salud	Policia	Servidores públicos
Barómetro Global de la Corrupción	91%	83%	42%	55%	43%	51%	43%	80%	42%	90%	87%
Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental	50%	43%	12%	26%	8%	27%	11% ¹	30% ²	14% ³	59%	42% ⁴

1. Escuelas públicas
2. Jueces y magistrados
3. Hospitales públicos
4. Gobierno federal

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la ENCIG 2013 y Barómetro Global de Corrupción

2013.

Como podemos observar, los valores de percepción de la corrupción resultan diversos entre un organismo y otro, los resultados de Transparencia Internacional muestran percepciones de corrupción más altas que las del INEGI para las mismas instituciones, lo cual deja al libre albedrío del intérprete de los datos cuál de estos resultados considera como correcto.

Es necesario reconocer que la medición de la corrupción se basa en percepciones, por ello, se debe considerar quién es el actor que realiza las encuestas, ya que probablemente el encuestado no se sienta tan cómodo al contestar una encuesta sobre corrupción a un representante de una institución gubernamental a contestar una encuesta del mismo tipo a un representante de una asociación civil o un medio de comunicación. También influye la confianza que se le tiene al encuestador, en este caso el gobierno federal y la confianza a una asociación civil que se puede percibir como independiente. De ahí que puedan variar tanto los resultados de Transparencia Internacional a los del INEGI.

2.4 Desarrollo del combate a la corrupción en la Administración Pública Federal mexicana

Si bien, el combate a la corrupción en México es reciente pues data de los años ochenta, el término estuvo presente en los discursos gubernamentales desde los años setenta. En los años ochenta comienza a institucionalizarse el combate a la corrupción por medio de prácticas anticorrupción. Las prácticas anticorrupción se deben entender como “un conjunto de estrategias que se orientan a frenar y sancionar las conductas inmorales que provocan daño a la vida productiva de las empresas, así como la prestación de los servicios públicos a cargo de los gobiernos” (Sánchez, 2012:13).

En este capítulo estudiaremos las principales prácticas anticorrupción promovidas por el gobierno federal durante el periodo 1982-2006.

2.4.1 Principales acciones administrativas impulsadas para el combate a la corrupción (1982-2006)

2.4.1.1 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

La campaña de Miguel de la Madrid estuvo muy relacionada con el tema del combate a la corrupción por medio del impulso de la ética y la moral, a tal grado que su lema de campaña fue “Renovación moral de la sociedad”. La renovación moral por vía de la reforma constitucional, suponía tres responsabilidades para el Estado: (1) prevenir la corrupción de los servidores públicos en sus relaciones con la sociedad; (2) identificar y sancionar la corrupción; y (3) reforzar los valores nacionales para evitarla.

La primer acción legal que se lleva a cabo referente al combate a la corrupción, es la modificación del título cuarto de la Constitución Política “De las responsabilidades de los funcionarios públicos” cambiando la denominación de “funcionarios públicos” por “servidores públicos”, este cambio tiene una implicación significativa pues se buscó recordar la importancia del servicio en la administración pública, quitar el rango de privilegio en que se consideraban los funcionarios públicos al denominarse como tal, además esto coadyuvó a que se amplíen las responsabilidades administrativas de los servidores públicos

Además del cambio anterior, se incluyeron cinco valores que deben ser observados por los servidores públicos, el de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad

y eficiencia en el desempeño de sus funciones, cargos y comisiones¹. Aunado a esta reforma, se promulgó el 31 de diciembre de 1982 la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

La LFRSP tiene como objeto reglamentar el título cuarto constitucional en materia:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público
- II. Las obligaciones en el servicio público
- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deben resolver mediante juicio político
- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones
- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero
- VI. Registro patrimonial de los servidores públicos (Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, 1982, artículo 1)

La Ley de Responsabilidades quedó integrada por cuatro títulos de los cuales el Tercero se refiere precisamente a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Mención especial merece el artículo 47, que enumera las obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos y que constituyen lo que podríamos denominar como el “código ético y de conducta” de todo servidor público federal. Mientras que el título cuarto establece las disposiciones relativas a la obligación que tienen los servidores públicos de presentar declaraciones de su situación patrimonial al inicio y a la conclusión

¹ Estos valores se encuentran relacionados con los que mencionamos en el capítulo 1 de Victoria Camps, como parte de los valores esenciales en la administración pública.

de su encargo, así como cada año para manifestar las modificaciones de su patrimonio del año anterior (Sánchez, 2012:356)

“En la Ley se determinó una relación de obligaciones a cargo de todos los servidores públicos, cuyo incumplimiento daría lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas o disciplinarias y que, en el caso del Poder Ejecutivo Federal, serían impuestas por su órgano de control interno; es decir, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, SECOGEF” (Sánchez, 2012:356).

Por medio de la SECOGEF se buscó consolidar la aplicación de la normatividad anticorrupción, pues ella sería la encargada de instrumentar la LFRSP, además de que tenía encomendada la función del control interno en la administración pública, lo cual está íntimamente relacionado con el combate a la corrupción.

Es preciso mencionar que en este periodo también se modificó el Código Penal para reforzar la capacidad del Estado para castigar a los servidores públicos corruptos, incorporando cinco nuevas categorías de delitos, entre los que se incluían el uso ilícito de recursos públicos y el enriquecimiento ilícito. Como se puede observar, era una prioridad el aunar a un ordenamiento jurídico las obligaciones y las posibles sanciones en caso de que se incumpla la ley por parte de los servidores públicos.

Es preciso indicar que existen diversos tipos de responsabilidades en las cuales pueden incurrir los servidores públicos a continuación se presentan los tipos de responsabilidades:

Cuadro 8. Tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos

Tipo de responsabilidad	Definición	Ejemplo
Administrativa	Alude a la obligatoriedad que debe cumplirse para dar consistencia y eficacia a la función pública tomando en consideración los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del servicio público.	<ul style="list-style-type: none"> *Cumplir con el servicio encomendado *Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia, que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión
Penal	Aquella en la que incurren los servidores públicos cuando sus actos u omisiones son sancionados por leyes penales.	<ul style="list-style-type: none"> *Ejercicio indebido del servicio público *Abuso de autoridad *Coalición de servidores públicos *Uso indebido de atribuciones *Concusión *Intimidación *Ejercicio abusivo de funciones
Civil	Proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del	<ul style="list-style-type: none"> *Daño o perjuicio que pudiera sufrir una persona causada por un servidor público

	Distrito Federal, a la de los Estados a la de los municipios o a un particular.	
Política	Es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales que de ella emanen o por el manejo indebido de fondos o recursos federales.	<ul style="list-style-type: none"> *Ataque a las instituciones democráticas *Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales *Violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez, Juan (2012), La corrupción administrativa en México, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), pp. 357-368.

A continuación se estudiarán las acciones llevadas a cabo en el periodo de Ernesto Zedillo, se omite el periodo de Carlos Salinas de Gortari porque no hubo avances relevantes en la materia de combate a la corrupción.

2.4.1.2 Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)

El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) veía a la administración pública y por tanto al servidor público como claves para el cambio y modernización, lo anterior se plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 que a la letra señalaba:

“Se promoverán incentivos para el desempeño honesto, eficiente y responsable de los servidores públicos. La gran mayoría de los servidores públicos tienen en muy alta estima los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio y rechaza abierta y enfáticamente la corrupción y la impunidad. Corresponde al Estado reforzar y cultivar las actitudes y conductas positivas en el servicio público, estimular la adecuada selección y desarrollo de sus recursos humanos, promover su profesionalización y estimular la honestidad, el esfuerzo y la creatividad de sus trabajadores” (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:34-35).

Como resultado de la estrategia del PND 1995-2000, el 28 de mayo de 1996 surge el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), cuyos objetivos generales fueron:

- Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Para lograr tales objetivos el programa se agrupó en cuatro subprogramas, a continuación se presentan los subprogramas del PROMAP con sus respectivas líneas de acción:

Cuadro 9. Subprogramas y líneas de acción del Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

Subprogramas	Líneas de acción
1. Participación y atención ciudadana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desregulación 2. Difusión y agilización de autorizaciones, permisos, concesiones y licencias 3. Definir estándares 4. Difusión de servicios 5. Programas de atención ciudadana 6. Registro electrónico sistemático de quejas y denuncias 7. Mecanismos de participación social 8. Presupuestar productos
2. Descentralización y/o desconcentración administrativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Federalización 2. Evaluación de delegaciones y unidades regionales 3. Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades
3. Medición y evaluación de la gestión pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Medición del desempeño
4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público	<ol style="list-style-type: none"> 1. Clima laboral 2. Sistema de selección 3. Actualización de conocimientos y habilidades 4. Sistema de reconocimientos 5. Sistema integral de desarrollo de recursos humanos

Fuente: Sánchez, José (2012). La corrupción administrativa en México, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), p. 387

En este programa se reconoce “(...) la importancia del recurso humano dentro del proceso de mejoramiento administrativo y la lucha anticorrupción (...). El servidor público que requiere el país y el cual se pretende desarrollar es un trabajador comprometido,

capaz y activo en la transformación y modernización de la administración pública, con elevada vocación del deber y de servicio a la comunidad y que cumpla con su labor por la satisfacción misma de servir a sus conciudadanos porque con ello le sirve al país (...)" (Programa de Modernización de la Administración Pública, 1996:22). Lo anterior es fundamental para construir una cultura de la ética en el servicio público, pues se reconoce que la administración pública está integrada por ciudadanos, mismos que cuentan con intereses propios, pero que en su encargo deben velar por el bien común.

Con este programa, se buscó mejorar la calidad en la prestación de servicios públicos, por medio del uso de técnicas gerenciales. En la primera etapa se utilizó la planeación estratégica y el enfoque de calidad total aplicado al sector público. En la segunda, se tomó como base la reingeniería de procesos.

Si bien el "subprograma 4- dignificación, profesionalización y ética del servidor público- incorpora el asunto ético en el servidor público, las líneas de acción previamente establecidas no atacaban la corrupción administrativa de manera clara y efectiva" (Sánchez, 2012:389). Es muy claro que dentro de las etapas de aplicación del programa únicamente se toma en cuenta la calidad y reingeniería en procesos dejando en el papel el tema de la ética.

2.4.1.3 Programa Nacional de Combate a la corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo 2001-2006

Las acciones llevadas a cabo en el siguiente periodo gubernamental 2000-2006 fueron relevantes no sólo por el momento político de la alternancia de partidos, sino también porque se buscó por medio de herramientas gerenciales enfocadas en las organizaciones privadas, combatir la corrupción administrativa.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se incluyó la siguiente misión:

“Conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho” (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:25).

Para lograr la misión se propuso diversas acciones entre las que destaca “sentar las bases, irreversibles, de un nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en una ética pública” (Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:26). Como resultado de esta acción, se presenta el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo (PNCTDA) -publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002- que integró una propuesta para la solución de los problemas de la corrupción, ineficacia y falta de calidad en la gestión pública, incluyó cuatro grandes objetivos:

1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.

El objetivo que más interesa para los fines de este trabajo es el número uno en su línea estratégica 1.3 Desarrollar los recursos humanos de la APF línea de acción 1.3.4 inducción y adopción voluntaria del Código de ética de los servidores públicos (Programa

Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 20001-2006, 2002:20).

Este programa será fundamental pues a partir de él, surge el Código de Ética de aplicación federal a todos los servidores públicos emitido por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002. A continuación se detallará información sobre el código de ética.

2.4.1.4 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal

De acuerdo al contenido de las acciones de buen gobierno, durante el periodo de Vicente Fox se aprobaron diversas disposiciones que propiciaran una cultura de ética entre los servidores públicos.

Fueron dos las acciones más relevantes para este trabajo, la primera, teniendo como antecedente la Ley Federal de los Servidores Públicos (LFRSP), se promulga la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos el 13 de marzo de 2002 con la finalidad de regular el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de sujetos de responsabilidad administrativa, obligaciones en el servicio público, responsabilidades y sanciones administrativas, autoridades competentes y procedimiento para aplicar sanciones.

La segunda acción resultante del artículo 49 de la ley antes mencionada, es la publicación del Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, que fue resultado de la línea de acción 1.3.4 Inducción y adopción voluntaria del

Código de ética de los servidores públicos incluida en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 20001-2006.

El Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación bajo la tutela de la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), hoy en día la aplicación del Código de ética es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública.

El Código estaba conformado por los siguientes doce valores:

Cuadro 10. Valores del Código de ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal (2002).



Fuente: Elaboración propia con base en el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002.

Estos valores eran de aplicación en cada una de las dependencias gubernamentales, para todos los servidores públicos, por lo que se les daba a conocer durante el proceso de inducción.

La forma de evaluación del impacto de estos valores era por medio de la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional (ECCO), que se aplicaba de manera anual en todas las dependencias gubernamentales, esta encuesta estaba a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

El esfuerzo del Código de ética de los servidores públicos resulta muy relevante pues muestra un primer esfuerzo gubernamental por incluir valores dentro de un instrumento jurídico, si bien durante el periodo de Miguel de la Madrid se incluyeron cinco valores dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el título cuarto, éstos fueron removidos en reformas posteriores. El Código de ética fue sustituido por uno más reciente que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015, más adelante abordaremos este tema a profundidad por la relación que tiene con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Capítulo 3.

Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción como instrumento para el combate a la corrupción administrativa en México.

Para iniciar el análisis del Sistema Nacional Anticorrupción, es preciso señalar el antecedente inmediato a las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en relación al combate a la corrupción así como otras relevantes para la administración pública.

El 15 de septiembre de 2009 en la gestión del presidente Felipe Calderón, se presentó una reforma que, entre otras cosas, propuso lo siguiente:

1) La extinción de la Secretaría de la Función Pública para dar paso a una Contraloría General de la República que retome todas las funciones relacionadas al control interno, y en cuanto a la evaluación estas funciones se otorgarían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2) La extinción de la Secretaría de Turismo, otorgando sus funciones a la Secretaría de Economía.

3) La extinción de la Secretaría de la Reforma Agraria, sus funciones serían retomadas por la Secretaría de Desarrollo Social y

4) Eliminar la referencia de los departamentos administrativos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por ya no estar vigentes.

La propuesta anterior no se concretó pues fue rechazada por el Senado de la República con 44 votos a favor y 33 en contra pues consideraron que no cumplía con los objetivos de austeridad y ahorro en el gasto público (CNN, 2009).

Posteriormente, a finales del periodo de Felipe Calderón el 15 de noviembre de 2012 el Grupo Parlamentario del PRI de la Cámara de Diputados, presentó un Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como manera anticipada de lograr uno de los objetivos de campaña del presidente electo Enrique Peña Nieto y materializar la Comisión Nacional Anticorrupción.

Este proyecto enseguida fue turnado a la Comisión de Gobernación para su análisis y elaboración del dictamen, el 20 de noviembre de 2012 se incluyó a la Comisión de Seguridad Pública como dictaminadora, el dictamen de ambas comisiones fue aprobado el 21 de noviembre de 2012 y un día después el 22 de noviembre del mismo año se remite a la Cámara de Senadores, el 11 de diciembre de 2012 (Contreras, 2012) son avalados en lo general los cambios a la minuta que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2012 (Animal Político, 2012). El 2 de enero de 2013 se publica esta reforma a la LOAPF en el Diario Oficial de la Federación.

Como resultado de la reforma anterior, la administración pública federal sufre las siguientes transformaciones:

- Se ratifica la Oficina de la Presidencia como parte de la Administración Pública Centralizada.
- Se elimina la Secretaría de Seguridad Pública, dotando de sus funciones a la Secretaría de Gobernación. Se prevé además la constitución de un Consejo Nacional de Seguridad Pública presidido por la Secretaría de Gobernación.

Además de la implementación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública integrando a Estados y municipios.

- Se fortalecen las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social, se eliminan además las funciones que no le corresponden, sobre todo las relacionadas con el desarrollo territorial, mismas que serán competencia de la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Se transforma la Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
- Debido a que se prevé se desaparezca la Secretaría de la Función Pública, el control interno ahora será una atribución que deberán ejercer cada una de las dependencias y entidades de la administración pública y los titulares de las dependencias serán los encargados de nombrar a los titulares de los órganos internos de control.
- Además, como resultado de la extinción de la Secretaría de la Función Pública, se previó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público retome varias de sus funciones tales como: coordinar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de recursos públicos federales; coordinar el desarrollo administrativo integral; emitir políticas, lineamientos, y procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas; conducir las políticas relacionadas a la planeación y administración de recursos humanos, contratación, remuneraciones del personal, el Servicio Profesional de Carrera, estructuras orgánicas, control presupuestario de servicios personales, normas de control de gasto; llevar el registro de servidores públicos de la APF; determinar los perfiles de puestos de los titulares y personal de auditorías preventivas; coordinar y supervisar el sistema de control gubernamental;

coordinar políticas de desarrollo de indicadores que estimulen el desempeño y cumplimiento de resultados; emitir lineamientos que impulsen la simplificación administrativa

- La extinción de la Secretaría de la Función Pública entraría en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, la Comisión Nacional Anticorrupción” (Diario Oficial de la Federación, 2013:2-11).

A pesar de que este decreto fue publicado desde enero de 2013, no se logró contar con la voluntad política para crear este organismo constitucional autónomo que llevara a cabo las funciones relativas al combate a la corrupción. Es hasta noviembre de 2014 cuando algunos grupos parlamentarios retoman el tema del combate a la corrupción y presentan sus posturas, a continuación, estudiaremos las propuestas que dieron paso a la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

3.1 Breve recorrido legislativo para la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción

3.1.1 Iniciativas presentadas en materia de combate a la corrupción en la LXII legislatura

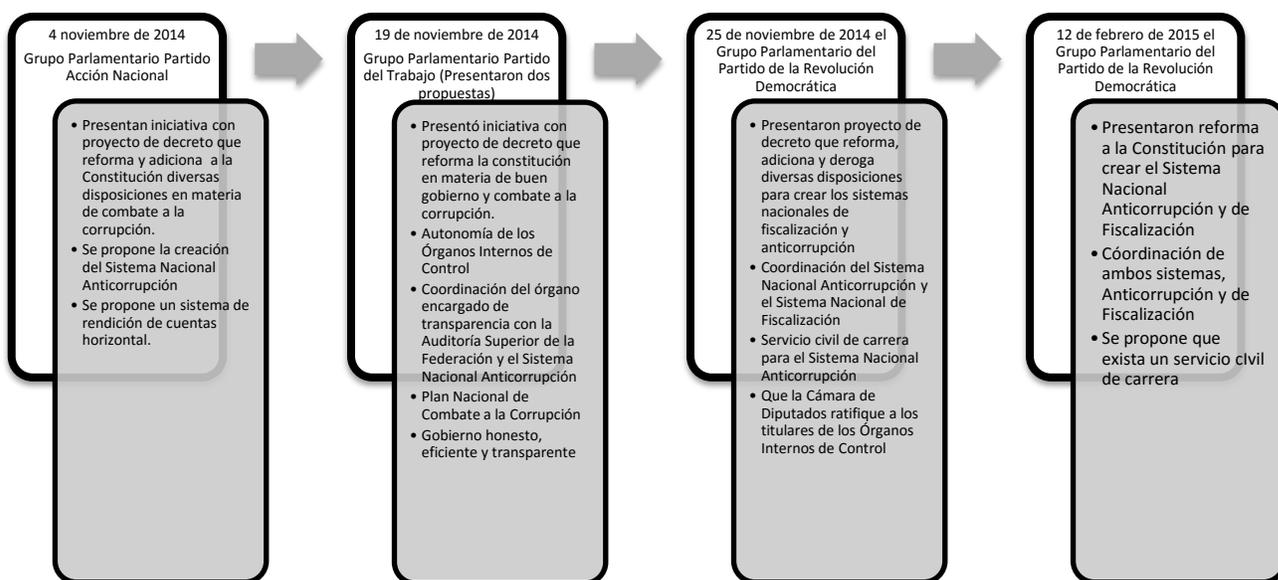
El Sistema Nacional Anticorrupción surge como una iniciativa de los partidos políticos de la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados, como cámara de origen.

La voluntad política no permitió que se materializara la Comisión Nacional Anticorrupción, sin embargo, algunos grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados

reconocieron la necesidad de combatir la corrupción de manera directa, por lo que presentaron diversas propuestas de reforma a la Constitución con miras a la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción.

A continuación se presenta un resumen de las propuestas presentadas por los diversos grupos parlamentarios:

Cuadro 11. Propuestas de grupos parlamentarios Cámara de Diputados LXII legislatura en materia de anticorrupción.



Fuente: Elaboración propia con base en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 4223-III, jueves 26 de febrero de 2015, páginas 1-3

Propuestas de cada una de las iniciativas:

❖ Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional (PAN):

Para este grupo el combate a la corrupción se centra en “procedimientos eficaces, basados en la prevención de conductas relacionadas con actos de corrupción, de la

participación ciudadana, la observancia de las leyes y la racionalidad de las sanciones” (Gaceta Parlamentaria, 2015:4).

Con base en lo anterior proponen un sistema de rendición de cuentas horizontal en el que el poder se disperse, sin el monopolio de ninguna institución y que cada una de las instituciones sea responsable individualmente. Además del sistema de rendición de cuentas, proponen el Sistema Nacional Anticorrupción como “un conjunto de órganos con funciones que se complementan entre sí” (Figueroa, 2014).

El Sistema Nacional Anticorrupción propuesto se conformaría por: un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana, que se coordinarían entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, combate a la corrupción y promoción de la integridad pública.

Se propuso en materia de control interno el fortalecimiento de la Secretaría de la Función Pública. En cuanto a control externo, se propone que sean dos los organismos independientes del ejecutivo que se encarguen de auditar y sancionar, en primer lugar se propone fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la principal aportación es que se buscó incorporar la posibilidad de que la ASF inicie el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal. En segundo lugar, la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción que se encargaría de sancionar los actos de corrupción en materia penal. En cuanto a materia administrativa el Tribunal Federal de Justicia Administrativa contaría con autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Además de lo anterior se planteó facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes de carácter general que regulen la integración y funcionamiento del Sistema

Nacional de Fiscalización para hacer eficaz y eficiente la revisión del destino que se da a los recursos públicos.

❖ Grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT):

Este grupo parlamentario representado por la diputada Lilia Aguilar Gil presentó dos propuestas el mismo día, los aspectos más relevantes de las mismas son:

Fortalecer a los Órganos Internos de Control haciendo que éstos” no dependan institucional, ni económica, ni laboralmente del ente del cual controlan y auditan, por lo que se genera una independencia e imparcialidad al momento de investigar y sancionar actos de corrupción” (Gaceta Parlamentaria, 2015:10).

Se continúa la propuesta de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, pero se agrega que el organismo encargado de la transparencia y protección de datos personales coordine sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación y con el Sistema Nacional Anticorrupción.

Se planteó reformar el artículo 22 constitucional² con el objetivo de que las autoridades pertinentes puedan llevar a cabo decomiso de bienes en caso de enriquecimiento ilícito o de corrupción.

² Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas: I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal; II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:

a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió. b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido

Propone además que sea el Congreso de la Unión quien expida la Ley General de Combate a la Corrupción en la cual se determinarían los casos de corrupción y la responsabilidad administrativa.

Se propone adicionar en el artículo 109 constitucional³, que las instituciones de combate a la corrupción, fiscalización, control, transparencia y rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de combate a la corrupción y conformarán el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) "La formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas tendientes a prevenir los actos de corrupción.

utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior. c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo. d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño. III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.

³ Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan; III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

b) Coordinar el Plan Nacional de Combate a la Corrupción entre las instancias integrantes del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

c) La elaboración y difusión de bases de datos y estadísticas en materia de corrupción y combate de la misma.

d) La generación de indicadores que otorguen bases objetivas para evaluar el comportamiento de la corrupción en las instituciones del país.

e) Regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de combate a la corrupción, control y auditoría cuyas funciones sustanciales se refieran a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción o responsabilidades administrativas” (Gaceta Parlamentaria, 2015:12-13).

Como se puede observar la propuesta sigue en la misma dirección que la del Partido Acción Nacional, únicamente se agregan algunas modificaciones, sobre todo en temas de sanciones por parte de los tribunales.

En su segunda iniciativa presentada el mismo día, por la misma legisladora, se incluye el término de buen gobierno. Además de que se considera la participación ciudadana como elemento *sine qua non* para hacer frente a la corrupción.

Se propone reformar el artículo 6° constitucional, a fin de establecer que toda persona tiene derecho a un gobierno honesto, eficiente y transparente. Siguiendo con esta idea de buen gobierno, se propuso crear un consejo integrado por 11 ciudadanos elegidos mediante consulta pública, este consejo se encargaría de evaluar la política en materia de combate a la corrupción y buen gobierno, este esquema se reproduciría a nivel estatal y en el Distrito Federal.

Asimismo, que en la persecución de delitos que atenten contra el buen gobierno, así como en las investigaciones y procedimientos por la comisión de responsabilidades administrativas graves, no sea oponible la absoluta secrecía.

❖ Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática
(PRD):

El 25 de noviembre de 2014, los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron iniciativa con proyecto de decreto que sigue promoviendo la creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la coordinación de sus acciones con el Sistema Nacional de Fiscalización encabezado por la Auditoría Superior de la Federación. Se pretendía institucionalizar una coordinación entre agentes encargados del control interno y del externo, reducir los tiempos para la revisión de la cuenta pública, facultar a la ASF para hacer revisiones preliminares a través de los informes trimestrales que envía el Ejecutivo al Congreso, implementar informes individuales de auditoría, facultar al congreso para que expida leyes de carácter general para regular la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, se propone que el Sistema Nacional Anticorrupción se auxilie de un servicio civil de carrera.

Se propuso además sancionar a los particulares que intervengan en actos de corrupción, que la Cámara de Diputados ratifique al titular del órgano responsable del control interno del Ejecutivo federal y a los titulares del control interno de las dependencias federales y de los organismos constitucionales autónomos.

❖ Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática
(PRD):

El 12 de febrero de 2015, los diputados Agustín Miguel Alonso Raya y Fernando Belaunzarán Méndez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentaron su iniciativa en la que se propuso crear un Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización que fuera encabezado por la Auditoría Superior de la Federación como eje articulador de un sistema tanto de fiscalización, como del combate a la corrupción.

También se planteó crear un servicio civil de carrera nacional con auditores profesionales que formen parte de la ASF, de los entes de fiscalización locales, de todos los órganos de control de las entidades públicas federales locales y de los órganos constitucionales autónomos tanto nacionales, como locales.

Y por último facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de corrupción a efecto de que expida la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

3.1.2 El proceso legislativo de aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción

En la Cámara de Diputados, la comisión encargada de la revisión de las iniciativas mencionadas anteriormente fue la Comisión de Puntos Constitucionales, que a su vez contó con una Mesa de Trabajo en materia de Transparencia y Anticorrupción⁴.

La Comisión recibió las propuestas hasta el día 16 de febrero, fecha que había sido programada con anticipación por la comisión misma.

La mesa de trabajo turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales el 23 de febrero del 2015 la propuesta de decreto en materia de combate a la corrupción. La comisión presentó el dictamen en sentido positivo.

⁴ Creada el 20 de octubre de 2014.

Es preciso mencionar que el dictamen retoma varias de las propuestas que integraban las iniciativas de los partidos políticos. A continuación se mencionan los puntos más relevantes del dictamen presentado en la Cámara de Diputados:

- ♣ Se pretende crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

- ♣ Se retoma como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana.

- ♣ El Sistema contará con un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía responsable del combate a la corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el Magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del organismo garante en materia de transparencia, así como un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

- ♣ Se propone facultar al Comité Coordinador para el diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.

- ♣ El Sistema Nacional de Fiscalización se inscribe como subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal que las acciones emprendidas por el estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se lleven a cabo de forma

aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción.

- ♣ El Comité Coordinador del Sistema deberá elaborar un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

- ♣ Se propone que el Sistema cuente con un Comité de Participación Ciudadana, con lo que se fortalecen sus funciones, se aglutinan esfuerzos y se encaminan de manera eficaz las propuestas ciudadanas. El Comité estará conformado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción.

- ♣ Las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción así como la promoción de la integridad pública.

- ♣ Fortalecer la Auditoría Superior de la Federación, eliminando los principios de anualidad y posterioridad, se le faculta para realizar auditorías sobre posibles actos irregulares cometidos en ejercicios fiscales anteriores, en donde además podrá revisar información de ejercicios anteriores a los de la cuenta pública en revisión, mayor oportunidad en la presentación de los resultados de auditoría, ampliación de las materias objeto de fiscalización, nuevo esquema de fincamiento de responsabilidades a los servidores públicos y en su caso a los particulares que participen en la comisión de faltas administrativas, posibilidad de fiscalizar los

recursos federales que se destinen y se ejerzan por fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados.

♣ En cuanto a los Órganos Internos de Control, éstos deberán prevenir, corregir e investigar responsabilidades administrativas, revisar el manejo de recursos públicos, presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos como delito. Se faculta a la Cámara de Diputados para designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los Órganos Internos de Control de los organismos autónomos que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

♣ Se pretende crear un esquema jurisdiccional de justicia administrativa a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que será dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y la ley establecerá su organización, funcionamiento, procedimientos, y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. En este sentido, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma en el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual conservará su competencia actual en materias fiscal y administrativa y sólo será adicionada la imposición de sanciones por responsabilidades administrativas graves a los servidores públicos de la federación.

♣ Se pretende introducir en el texto constitucional una distinción entre las responsabilidades graves y las no graves, la diferencia radicaría en que las responsabilidades administrativas graves serían investigadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, y su sanción corresponderá al Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Por su parte, las responsabilidades administrativas no graves serían investigadas, sustanciadas y resueltas por los órganos internos de control.

♣ Se prevé la responsabilidad de particulares con faltas administrativas graves, los encargados de sancionar estas faltas serán los tribunales.

♣ Se propuso que los OIC cuenten con facultades para presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivas de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

♣ Se planteó además que el nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública sea ratificado por el Senado de la República.

♣ Se busca ampliar a siete años el plazo para imponer sanciones a los servidores públicos que hayan cometido infracciones.

♣ Se faculta al congreso para expedir las leyes generales que den paso al Sistema Nacional Anticorrupción.

El contenido del dictamen fue aprobado en la Cámara de Diputados el 26 de febrero de 2015, mismo que fue enviado a la Cámara de Senadores para su análisis.

A continuación se presenta un cuadro comparativo que muestra los documentos aprobados en la Cámara de Diputados y la de Senadores, con el fin de detectar los cambios realizados a la iniciativa.

Cuadro 12. Comparativo de resoluciones en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores para integrar el Sistema Nacional Anticorrupción.

Propuesta Cámara de Diputados	Resolución en la Cámara de Senadores
Definición del Sistema Nacional Anticorrupción como instancia coordinadora de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de responsabilidades administrativas y hechos de	Se mantiene

corrupción	
El Sistema Nacional Anticorrupción se integrará con un Comité Coordinador, encargado de articular la comunicación y actuación de los tres órdenes de gobierno en materia de prevención, sanción, de las responsabilidades administrativas y hechos de corrupción	Se mantiene
El Comité Coordinador como una función específica podrá promover recomendaciones en casos de corrupción	Se agrega el adjetivo “no vinculantes” a las recomendaciones que emita el Comité
Se prevé que exista dentro del Sistema Nacional Anticorrupción un Comité de Participación Ciudadana conformado por cinco ciudadanos distinguidos	Se mantiene
Se amplían las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización de la cuenta pública, presentación de informes de auditoría y la sanción de responsabilidades	Se mantiene
Se prevé que el Sistema Nacional de Fiscalización sea un subsistema del Sistema Nacional Anticorrupción	Se mantiene
En cuanto a control interno, se mantiene la Secretaría de la Función Pública, pero se menciona que el Secretario será ratificado por el Senado de la República	Se mantiene

<p>Se fortalece a los Órganos Internos de Control como parte fundamental del Sistema, dándoles la oportunidad de promover responsabilidades y denuncias ante hechos de corrupción.</p> <p>Se presenta la propuesta de que los titulares de los OIC de los organismos autónomos sean ratificados por la Cámara de Diputados</p>	<p>Se mantiene</p>
<p>Se propone un nuevo esquema de responsabilidades administrativas clasificado en graves y no graves, de acuerdo a su clasificación se determinará qué órgano será el sancionador, este esquema será plasmado en la constitución en el título cuarto</p>	<p>Se mantiene</p>
<p>Se prevé la responsabilidad de particulares con faltas administrativas graves, los encargados de sancionar estas faltas serán los tribunales.</p>	<p>Se mantiene</p>
<p>Transformación del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa</p>	<p>Se mantiene</p>
<p>Se propone ampliar el plazo para imponer sanciones a los servidores públicos que hayan cometido infracciones a siete años</p>	<p>Se mantiene</p>
<p>Reproducir el Sistema Nacional Anticorrupción y la creación del Tribunal de Justicia Administrativa a nivel local</p>	<p>Se mantiene</p>
<p>Se propone que el Congreso de la Unión expida</p>	<p>Se mantiene</p>

<p>la ley general que contenga las bases del Sistema Nacional Anticorrupción así como la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones respectivas</p>	
---	--

Fuente: Elaboración propia con base en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales en materia de anticorrupción de la Cámara de Diputados y el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

Como es posible observar en el cuadro anterior, el dictamen discutido en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales en materia de anticorrupción de la Cámara de Diputados y el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, en general no sufrió cambios mayores, el dictamen fue presentado el 21 de abril de 2015 y se turnó así a los congresos locales para su aprobación debido a que implicaba una reforma a la Constitución.

El primer congreso local en aprobar las reformas en materia de combate a la corrupción fue el del Estado de Chiapas.

Los Estados de la República que priorizaron la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción fueron: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Una vez aprobado por las legislaturas estatales, el 27 de mayo de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción.

Este arduo trabajo implicó la colaboración interinstitucional en el sistema político mexicano, situación que da un equilibrio de pesos y contrapesos para fortalecer la toma de decisiones en asuntos que representan problemas nodales, como es el de la corrupción. Es preciso mencionar el papel de las agrupaciones de la sociedad civil en el proceso de aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción pues estuvieron presentes tanto en los debates parlamentarios, como en otros movimientos que impulsaron la aprobación de la propuesta. Un ejemplo muy notorio fue el esfuerzo realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México Evalúa, Mexicanos Primero, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) y México ¿cómo vamos?, quienes en conjunto crearon el “anticorruptómetro”⁵ que dio seguimiento a la aprobación del Sistema Nacional Anticorrupción en los congresos locales. También se destaca que organismos empresariales como el Consejo Coordinador Empresarial se pronunciaron a favor de la aprobación del SNA.

3.2 La estructura y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) es definido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención,

⁵La página de internet donde se puede consultar el “anticorruptómetro” es:
<http://www.mexicocomovamos.mx/el-anticorruptometro-esta-corriendo/>

detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (CPEUM, 2015, artículo 113).

Como se puede observar el Sistema Nacional Anticorrupción no dará paso a la creación de una nueva instancia gubernamental si no, será un esfuerzo coordinador de autoridades públicas ya existentes, el Sistema se integrará por las siguientes instancias gubernamentales:

Cuadro 13. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción.



Fuente: Elaboración propia con base en artículo 113 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se destaca que se recupera, fortalece y preserva la Secretaría de la Función Pública que anteriormente se encontraba en proceso de extinción.

El SNA contará con un Comité Coordinador para llevar a cabo sus funciones y con un Comité de Participación Ciudadana.

El Comité Coordinador se encontrará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno (Secretaría de la Función Pública); por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

Corresponderá al Comité Coordinador llevar a cabo las siguientes funciones:

Cuadro 14. Funciones del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Establecer mecanismos de coordinación con los sistemas locales anticorrupción	El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción	Determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno
Establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos	Elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y la aplicación de políticas y programas en la materia	Se podrán emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades con el objeto de fortalecer la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción

Fuente: Elaboración propia con base en el artículo 113 fracción III, de la Constitución

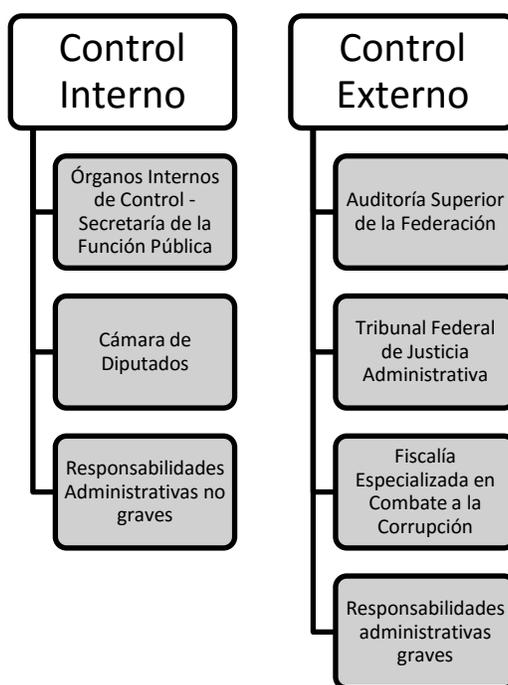
Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como es posible observar en el cuadro de funciones del Comité Coordinador, las principales acciones que llevará a cabo son las de prevenir, detectar y en su caso recomendar acciones no vinculantes para fortalecer las políticas de prevención, así como coordinar a los sistemas locales anticorrupción.

Por su parte, el Comité de Participación Ciudadana se encontrará integrado por “cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley” (CPEUM, 2015, artículo 113 fracción II). Es preciso mencionar que aún no se cuenta con los procedimientos para la designación de los miembros de este Comité, pues las leyes secundarias están en proceso.

Para la integración de un Sistema que contribuya al combate a la corrupción, es preciso dotar a las dependencias participantes de mayores atribuciones en la materia, para el caso del Sistema Nacional Anticorrupción se reconocen dos rubros principales el control interno y el control externo:

Cuadro 15. Rubros generales de las reformas al Sistema Nacional Anticorrupción.



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al control interno encontramos que se fortalecen los órganos internos de control de las dependencias gubernamentales, “facultados para, en los términos que establezca la ley, prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales de justicia administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción” (Gaceta Parlamentaria, 2015:54).

También se modifica la Constitución para facultar a la Cámara de Diputados para designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos autónomos.

Por parte del control externo encontramos diversas modificaciones, en primer lugar se fortalece la Auditoría Superior de la Federación, dotándole de mayores facultades, tal y como se muestra a continuación:

Cuadro 16. Facultades de la Auditoría Superior de la Federación en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.



Fuente: Elaboración propia con base en artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada en mayo de 2015.

Como se puede observar en el cuadro anterior, se fortalece la función de fiscalización de la ASF, sobre todo en la fiscalización de los recursos federales. Se amplía además la rendición de cuentas con respecto a las auditorías que realiza la ASF, ya que se pide se presenten más informes de resultado de las auditorías individuales, además se agrega la posibilidad de realizar investigaciones durante el ejercicio fiscal derivadas de denuncias realizadas referentes a actos de corrupción.

Con respecto al tema de las sanciones, que ha sido sin lugar a dudas un tema en el que no ha avanzado mucho la ASF desde su creación, se pretende generar un lazo que permita que la ASF promueva responsabilidades con las nuevas instancias de justicia en materia de corrupción, tales como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Asimismo, se pide a la ASF presente un informe dos veces al año (mayo y noviembre) sobre el estado de las observaciones y acciones promovidas, así como que se incluya dentro de este informe los montos derivados de recursos resarcidos a la Hacienda Pública.

Con respecto a la materia de impartición de justicia relacionada con el combate a la corrupción se prevé que existan dos organismos:

- Tribunal Federal de Justicia Administrativa y
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

Para dar lugar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se transformará el actual Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin merma de las funciones que realiza actualmente, se trasladarán los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta hoy en día, hasta que se hayan aprobado las leyes generales que den lugar a esta modificación.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa estará facultado para “imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o el patrimonio de los entes públicos federales” (Senado de la República 2015:75). Una cuestión interesante, es que el Tribunal contará con autonomía presupuestaria.

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción será parte de la Fiscalía General de la República (hoy en día Procuraduría General de la República⁶), el titular de esta fiscalía “(...) será nombrado y removido por el Fiscal General de la República, en actos que podrán ser objetados por el Senado mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. En tanto entra en vigor dicha reforma constitucional, corresponde a la Cámara de Senadores realizar el nombramiento del titular de esa Fiscalía Especializada con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, actuación que podrá ser objetada por el Ejecutivo Federal, procediéndose en su caso a realizarse un nuevo nombramiento” (Senado de la República 2015:73-74).

Otro de los cambios significativos que surgen como resultado de la reforma para crear el SNA, encontramos que se modifica el nombre Título Cuarto constitucional quedando: “De las responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado”.

⁶ De acuerdo con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 se estableció como organismo constitucional autónomo la Fiscalía General de la República, a cargo del Ministerio Público de la Federación. Se dará un proceso de transición de la actual Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de la República.

Dentro de este título se incluye la nueva clasificación de responsabilidades administrativas, el fincamiento de responsabilidades a servidores públicos y a particulares relacionados con actos de corrupción.

Es preciso mencionar que como medida para sancionar los actos de corrupción y que conlleven responsabilidades administrativas, dentro del Título Cuarto de la Constitución, específicamente en el Artículo 109 Fracción III se agrega una nueva clasificación de responsabilidades administrativas:

- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido indebidamente el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones.

- Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la federación y los Órganos Internos de Control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los Órganos Internos de Control.

Como se puede observar, se da esta nueva clasificación entre faltas administrativas graves y no graves, sin embargo, aún queda por definir las de manera más específica, esto se llevará a cabo hasta que el Congreso de la Unión reglamente las leyes secundarias correspondientes para la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción

En los transitorios de el decreto de reforma publicado el 27 de mayo de 2015 que da paso al SNA, se prevé que el Congreso de la Unión dentro de un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma (28 de mayo de 2015), deberá aprobar las leyes generales a que establezcan las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción y la ley que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer responsabilidades administrativas a los servidores públicos.

Para el caso de la reproducción local del Sistema Anticorrupción se prevé que una vez que se hayan aprobado las leyes generales y entren en vigor, las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del D.F. tendrán 180 días para realizar las adecuaciones normativas pertinentes.

3.3 Acciones encaminadas a promover una cultura ética en el servicio público, relacionadas con el Sistema Nacional Anticorrupción.

El 3 de febrero de 2015, el presidente Enrique Peña Nieto, cuyo periodo abarca del 2012 al 2018, presentó 8 acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y el conflicto de

interés, estas acciones serían retomadas por el actual titular de la Secretaría de la Función Pública, Virgilio Andrade. Dentro de las acciones se prevé crear dentro de la Secretaría de la Función Pública una Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, encargada de detectar e investigar los posibles casos de conflicto de interés que puedan surgir. Además de esa acción se preveía que la Secretaría de la Función Pública, emitiera un Código de Ética de aplicación federal.

Como resultado de esas acciones ejecutivas presentadas, el 20 de agosto de 2015 se publica en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de ética y de prevención de conflictos de interés”.

Con la publicación de este acuerdo queda sin efectos el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal publicado por la otrora Secretaría de Desarrollo Administrativo (SECODAM) el 31 de julio de 2002.

Las principales modificaciones que se realizan al código de ética anterior son las siguientes:

- Se dividen los valores entre principios constitucionales y valores que todo servidor público debe anteponer en el desempeño de su empleo.
- Se aumenta el número de valores que integran el Código de Ética de 12 a 16, mismos que se presentan en el siguiente cuadro comparativo entre los valores presentados en el Código de Ética de 2012 y el Código de Ética 2015:

Cuadro 17. Comparativo de valores contenidos en el Código de Ética 2002 y en el Código de Ética 2015.

	Código de Ética 2002	Valores en Común	Código de Ética 2015
Principios Constitucionales	Justicia		Legalidad
	Honradez	Honradez	Honradez
	Generosidad		Lealtad
	Imparcialidad	Imparcialidad	Imparcialidad
			Eficiencia
Valores	Bien Común	Bien Común	Interés Público
			Respeto
	Respeto	Respeto	Respeto a los Derechos Humanos
	Igualdad	Igualdad	Igualdad y no discriminación
			Equidad de Género
	Entorno Cultural y Ecológico	Entorno Cultural y Ecológico	Entorno Cultural y Ecológico
	Integridad	Integridad	Integridad
			Cooperación
	Liderazgo	Liderazgo	Liderazgo
	Transparencia	Transparencia	Transparencia
	Rendición de Cuentas	Rendición de Cuentas	Rendición de Cuentas

Fuente: Elaboración propia con base en Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal 2015 y el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal 2002.

Para la implementación del Código de Ética 2015, dentro de este acuerdo, se integran los “Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés”, donde se prevé que todas “las dependencias y entidades contarán con Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, que propicien la integridad de los servidores públicos e implementen acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético” (Diario Oficial de la Federación, 20 agosto 2015:11).

Los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, estarán conformados por once miembros propietarios con voz y voto, el miembro propietario permanente será el Oficial Mayor, los miembros del Comité serán electos por los integrantes de la dependencia o entidad.

Los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés tendrán las siguientes funciones:

- Elaborar la propuesta de Código de Conducta específico que oriente el comportamiento ético de los servidores públicos de su respectiva dependencia o entidad.
- Vigilar el cumplimiento del Código de Ética y las Reglas de Integridad.
- Determinar los indicadores de cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta con base en los lineamientos de la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de la Secretaría de la Función Pública.
- Participar con la Unidad en la evaluación anual del cumplimiento de los Códigos de Ética y de Conducta.

- Establecer y difundir el procedimiento de recepción y atención de los incumplimientos al Código de Conducta.
- Formular observaciones y recomendaciones en el caso de delaciones derivadas del incumplimiento al Código de Conducta que consistirán en un pronunciamiento imparcial no vinculatorio y que se harán del conocimiento del o los servidores públicos involucrados y de sus superiores jerárquicos.
- Formular sugerencias al Comité de Control y Desempeño Institucional para modificar procesos y tramos de control en las unidades administrativas o áreas en las que se detecten conductas contrarias al Código de Ética, las Reglas de Integridad y al Código de Conducta.
- Promover en coordinación con la Unidad, programas de capacitación y sensibilización en materia de ética, integridad y prevención de conflictos de interés.
- Dar vista al órgano interno de control de la dependencia o entidad de las conductas de servidores públicos que puedan constituir responsabilidad administrativa
- Otorgar reconocimientos o premios a instituciones, áreas o personas que promuevan acciones o que realicen aportaciones que puedan implementarse para reforzar la cultura de la ética y la integridad entre los servidores públicos conforme a lo establezca la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la Secretaría de la Función Pública.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal tendrán 90 días a partir de la entrada en vigor del acuerdo para constituir su Comité de Ética.

Esta estructura corresponde al fortalecimiento del control interno en las dependencias, pues por medio de estos Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, se pretende por un lado verificar el cumplimiento del Código de Ética de los Servidores Públicos y por otro lado, prevenir y detectar en su caso los conflictos de interés.

Con la publicación de este esfuerzo por fortalecer una cultura de valores en el servicio público por medio del Código de Ética, así como de las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública y el Sistema Nacional Anticorrupción se pretende combatir la corrupción, además de prevenirla.

CONCLUSIONES

La corrupción es un problema que ha acompañado al hombre en su desarrollo, las conductas alejadas a las normas preestablecidas para lograr fines particulares ha sido parte importante de la construcción de diversas sociedades en el mundo.

La corrupción en términos generales es una conducta alejada de las normas de convivencia armónica, pues responde priorizando las pasiones del hombre tales como la codicia, la avaricia, que le impiden constituirse como un ser social apegado a valores positivos que propicien un desarrollo adecuado en la sociedad en la que vive.

Los valores con que cuente una sociedad determinada son los que darán paso a una formación moral y ética que permita un desarrollo integral de la sociedad misma. Debemos considerar que los integrantes de esa sociedad reproducirán los valores o antivalores que se presentan a su alrededor.

La preponderancia por la reproducción de valores o antivalores establecerá el cauce de la sociedad pero también el de la administración pública, pues no podemos dejar de lado que la administración pública está integrada por hombres cuyas ideas, juicios, prejuicios, valores y antivalores se reflejarán en el ejercicio de su encargo público.

Por lo tanto, la corrupción es un mal que surge por carencia de valores éticos, desde hace varios años se ha constatado que la sociedad contemporánea vive una crisis de valores importante que es resultado de diversos fenómenos, entre ellos el de globalización, la expansión de los medios de comunicación, el desarrollo y evolución del sistema económico capitalista, entre otros. La falta de valores éticos se ha impregnado en todos los sectores que integran a la sociedad, por lo que se puede mencionar que el desarrollo ético y moral de las sociedades se ha detenido.

La corrupción como problema se presenta en todos los ámbitos de la vida, tanto en el público, en el privado y por supuesto en el social. Si bien, la corrupción está presente en diversos ámbitos, la corrupción administrativa que nos ocupa en este trabajo será la más relevante por los efectos negativos tanto para la sociedad como para el gobierno en su interior.

La corrupción en el sentido público o la también denominada corrupción administrativa, entendida como el uso de un cargo público para obtener beneficios propios presenta efectos considerables, pues el gobierno deja de cumplir sus objetivos y por lo tanto la sociedad se ve desprovista de las actividades que realiza el gobierno por medio de la administración pública, tales como la proveeduría de servicios básicos, en algunos casos se brindan los servicios básicos pero con una calidad muy baja, se genera desconfianza para con los funcionarios públicos de todas las jerarquías y en general al gobierno.

Las encuestas que realiza Transparencia Internacional y el INEGI a nivel nacional, referentes al tema de corrupción, presentan resultados poco favorables con respecto al nivel de confianza de los ciudadanos al gobierno. De acuerdo con los resultados del Barómetro Global de la Corrupción en su última entrega 2013, se presenta que las instituciones que integran el sector público tales como los partidos políticos, la policía, los servidores públicos, las Cámaras de Diputados y Senadores, el sistema de justicia, el sistema educativo, los servicios de salud, son consideradas como las más corruptas.

El resultado referente a la corrupción administrativa que nos presenta el Barómetro Global de Corrupción de Transparencia Internacional, revela que el 87% de los encuestados considera que los servidores públicos son corruptos, lo cual indica que la

percepción ciudadana de corrupción en la administración pública es muy alta. Este resultado está relacionado con la burocracia ineficiente y costosa con que se enfrentan de manera cotidiana los ciudadanos, esta cultura imperante en el sector público se ha convertido en estandarte del mal funcionamiento del gobierno.

Es preciso reconocer que aunque los actos de corrupción y la cultura burocrática (en su sentido negativo) son parte del gobierno, no representan el todo, pues sin lugar a dudas existen servidores públicos que realizan su labor de manera correcta e impecable por lo que se busca que estos servidores públicos sean mayoría en el servicio público, de ahí que hayan surgido diversos esfuerzos por combatir la corrupción y reproducir valores y conductas éticas en el servicio público.

Desde hace varios años han llevado a cabo esfuerzos para combatir la corrupción, sobre todo por parte de los organismos internacionales tales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otros, buscando reproducir sus consejos o propuestas a los diversos países tanto desarrollados como en vías de desarrollo.

Los principales esfuerzos a nivel internacional son resultado de convenciones y de firma de tratados, tales como el de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1997, el de la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales también en 1997 y el de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción “Convención Mérida” en 2003.

El hecho de que existan esfuerzos a nivel internacional con el fin de combatir la corrupción en sus diversas acepciones, indica que el fenómeno de la corrupción es un tema de agenda global que afecta a las sociedades en su conjunto por lo que es preciso llevar a cabo acciones que permitan aminorarlo.

El combate a la corrupción en México, comenzó como parte de los discursos políticos desde los años setenta, sin embargo es en los años ochenta cuando se materializan los primeros ordenamientos jurídicos con miras a reglamentar las responsabilidades de los servidores públicos, esto dio como resultado la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982.

Posteriormente, en 1996 el Programa para la Modernización de la Administración Pública (PROMAP) buscaba incidir en los servidores públicos por medio de la promoción de la ética pública en el ejercicio de sus encargos, se consideraban como factor fundamental para el combate a la corrupción, a pesar de las grandes ambiciones de este programa, tampoco logra ese cambio esperado en la cultura que se presenta en los servidores públicos que conforman la administración pública.

El siguiente esfuerzo es el llevado a cabo por medio del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo 2001-2006, con el cual se buscaba reducir la corrupción incluyendo en la administración pública mejores prácticas de calidad, el impulso a la transparencia, sancionar las prácticas de corrupción. Incluso durante este periodo se promulga una nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en 2002, con el fin de ampliar las responsabilidades y por lo tanto las sanciones.

También como resultado del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo, surge el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal publicado en 2002, pues fue el primer esfuerzo normativo que retoma una serie de valores que los servidores públicos deberán incluir en su desempeño, sin embargo, tampoco logró la conformación de una cultura ética en el servicio público, se convirtió en un ejercicio de conocimiento de los valores, que si bien se evaluaban por medio de una encuesta a cargo de la Secretaría de la Función Pública, no tuvo el impacto a nivel de cultura organizacional esperado.

El esfuerzo del Código de ética es muy interesante pues aunque se trata de una práctica llevada a cabo principalmente en el sector privado, busca implementar dentro de la cultura gubernamental valores considerados como primordiales en el ejercicio de los encargos de los servidores públicos. Considerando que la formación con que cuenten cada uno de los individuos tendrá repercusiones en el desarrollo de sus encargos, será fundamental promover en la administración pública, valores que permitan a los servidores públicos reconocer la importancia de su labor para la sociedad y por tanto conducirse apegados a valores positivos. Sin embargo, este esfuerzo del código de ética no logró los fines mencionados, se convirtió en un ejercicio de conocimiento de la lista de valores que lo integran y esto no tuvo ningún impacto en los servidores públicos.

Las políticas llevadas a cabo desde los años ochenta hasta 2006 para combatir la corrupción en la administración pública mexicana no han logrado combatir la corrupción de manera eficaz por diversas razones, la primera es que son esfuerzos normativos únicamente, dejando de lado la importancia de reconocer que es en el hombre donde surgen estas conductas antiéticas que llevan a la corrupción.

Incluso la normatividad vigente como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el Código Penal, el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, resultan insuficientes para aminorar un problema de tales magnitudes como la corrupción.

Una razón más por la que no fue posible que se concretaran estos esfuerzos por combatir la corrupción es que fueron esfuerzos unilaterales promovidos por el poder ejecutivo, no se logró conformar la idea de que la corrupción es una problemática que se debe erradicar siendo corresponsables la sociedad y el gobierno, esto derivado de la idea de que los valores que existan dentro de una sociedad se van a reproducir necesariamente en el gobierno.

Otra razón es que ninguno de esos esfuerzos buscó modificar la cultura burocrática que pervive en las oficinas públicas y que genera desconfianza a los ciudadanos. La cultura burocrática que impera dentro de las oficinas públicas decae el quehacer gubernamental, alejando cada vez más al gobierno de los ciudadanos y sobre todo de su fin de procurar el bien común. Hoy en día el bien común, que debe ser promovido por el Estado, ha quedado como parte de la teoría del Estado.

Es precisamente dentro de las estructuras gubernamentales donde el hombre tiene cabida como el factor principal para que éstas funcionen, es por ello, que todo esfuerzo por combatir la corrupción debe estar enfocado en modificar las prácticas cotidianas de los hombres que integran la administración pública. Estos seres privilegiados que fungen como servidores públicos deben recordar que es un honor ser

parte del gobierno, reconocer que su labor es fundamental para que el gobierno funcione y de esta manera lograr satisfacer las necesidades comunes.

Además de las razones anteriores, encontramos que con esos esfuerzos de combate a la corrupción, sólo se buscó combatir la corrupción administrativa, dejando a un lado la corrupción política, la corrupción que se da en el sector privado y la corrupción cotidiana, si en verdad se busca combatir la corrupción como un todo, se requiere de un esfuerzo integral que incluya a la corrupción en sus diversas acepciones, ya que como hemos mencionado, la corrupción se da en todas las esferas de la sociedad.

Debido a que los esfuerzos llevados a cabo desde 1982-2006 no lograron los resultados esperados, se busca una nueva alternativa encaminada a combatir la corrupción⁷, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

El SNA es un esfuerzo de coordinación entre instancias gubernamentales que realizarán las funciones de prevención, detección y sanción de conductas que generen responsabilidades y/o hechos de corrupción, para de este modo trabajar en conjunto y así combatir la corrupción. Trabajarán en conjunto la Auditoría Superior de la Federación, los Órganos Internos de Control y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa así como la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Además al ser un sistema integral se busca reproducir este esquema a nivel estatal, por medio de los Sistemas Estatales Anticorrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción surge como un esfuerzo conjunto entre Partidos Políticos de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido del Trabajo y del Partido de la Revolución Democrática como un esfuerzo sistémico por

⁷ El SNA se enfoca principalmente en combatir la corrupción administrativa

combatir la corrupción en nuestro país, además de que no se logró el consenso político para crear la Comisión Nacional Anticorrupción promovida por el grupo parlamentario del PRI a inicios del periodo presidencial de Enrique Peña Nieto en diciembre de 2012.

La propuesta del grupo parlamentario del PRI tenía como propósito crear una Comisión Nacional Anticorrupción, se pretendía que esta comisión fuera un organismo autónomo, lo cual, dotaría de credibilidad al actuar de esta comisión, sin embargo, no existió la voluntad política que diera paso a la creación de esta Comisión Nacional Anticorrupción, por lo que dos años después en 2014 el Partido Acción Nacional retoma en su discurso, la necesidad de combatir la corrupción por medio de un Sistema Nacional Anticorrupción conformado por las instituciones existentes pero que se encaucen a combatir la corrupción como parte de sus objetivos.

Entre los principales cambios que se proponen para el surgimiento del SNA, es el aumento de atribuciones a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) situación que representa para esta entidad un mayor uso de recursos humanos, materiales y financieros para dar cumplimiento con las nuevas atribuciones conferidas, sobre todo porque todo el peso de la evaluación de los recursos públicos recaerá en ella. Además se encargará de la investigación de denuncias, cuando estas existan, para determinar si un servidor público recayó en responsabilidad.

Se debe considerar que la ASF adquiere un papel preponderante en el proceso de evaluación de los recursos públicos, por lo que es preciso que los servidores públicos que laboran dentro de esta institución sean conscientes de la importancia de su labor, para evitar incurrir también en acciones que vayan en contra de los fines de la ASF. Se requiere que éstos realicen su trabajo con rectitud apegados a una ética profesional, de lo

contrario no habrá resultados favorables, se puede caer en el vicio de la reproducción de esquemas de corrupción relacionados con el encubrimiento de acciones de corrupción.

En cuanto a los nuevos organismos de impartición de justicia administrativa, se crea la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción, instancia que es necesaria para impartir sanciones a los servidores públicos que hayan incurrido en alguna falta, desgraciadamente en sociedades en las que la corrupción es cotidiana, se requiere que existan instancias de sanción que funcionen de manera pulcra al momento de aplicar la ley evitando la impunidad. Además se requiere un nuevo esquema de sanciones que se aleje del que tenemos hoy en día, pues ha quedado claro que no es suficiente, si bien se encuentran tipificados los tipos de responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos, los delitos que pueden cometer, es preciso reconocer que las leyes actuales no prevén la participación de privados en actos de corrupción públicos por lo que es preciso actualizar los marcos jurídicos vigentes que den paso a nuevas responsabilidades en que puedan incurrir tanto los servidores públicos como los privados que tienen relación con el sector público.

En materia de sanción se contará también, con el Tribunal Federal de Justicia Administrativa que surge de la transformación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es preciso mencionar que como resultado de esta transformación, los servidores públicos del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa formarán parte del nuevo tribunal, lo cual puede ser contraproducente pues se pueden heredar las malas prácticas a la nueva institución, por lo que será fundamental trabajar en la cultura organizacional apegada a valores de la ética pública en el nuevo tribunal para evitar actos de corrupción.

Si bien el SNA aún no se encuentra reglamentado (noviembre de 2015), se pueden obtener las siguientes conclusiones de la estructura y funcionamiento del mismo:

- El SNA como esfuerzo gubernamental para combatir la corrupción ha quedado reducido a la realización de auditorías que permitan reconocer el desvío de los recursos públicos en los diversos órdenes de gobierno.

- El SNA ha dejado de lado la importancia de que los ciudadanos sean pilares activos en el combate a la corrupción, pues actualmente únicamente se les toma en cuenta como parte de un Comité de Participación Ciudadana que será conformado por cinco ciudadanos destacados.

- El SNA se percibe como un instrumento sancionador más que un instrumento que permita ser preventivo para evitar actos de corrupción. Debe encontrar un equilibrio para no convertirse únicamente en un instrumento punitivo.

- La propuesta de actualizar y/o proponer responsabilidades administrativas en el marco jurídico, es muy interesante, sin embargo aún no se tienen avances en la materia. La actualización del marco jurídico relacionado con las responsabilidades de los servidores públicos será una de las mayores contribuciones del SNA pues sin lugar a dudas la normatividad vigente (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos) es insuficiente en esta materia.

- Resulta interesante que se fortalezca el control interno en las dependencias de la administración pública, los Órganos Internos de Control (OIC) son sumamente importantes para comprobar el buen funcionamiento dentro de las dependencias gubernamentales, además de que por medio de los resultados que presente el OIC se puede determinar si se cumplieron los objetivos y metas

delimitados por la dependencia, es decir, si cumplieron con su plan anual de trabajo.

- El SNA toma en cuenta los dos tipos de control: el externo (por medio de auditorías realizadas por la ASF) y el interno (ejercicios de evaluación realizados por los OIC), se puede percibir que se busca que haya una relación entre ambos para que se complementen y de esta manera sea más sencillo reconocer las prácticas de corrupción que ocurran en las dependencias gubernamentales.

- Una aportación relevante es que se reconoce a los particulares como sujetos que pueden ser implicados en actos de corrupción por lo que se les considera para ser sancionados en caso de que se compruebe que hayan participado en algún acto de corrupción. Este hecho no tiene precedentes, pues no se había considerado anteriormente en la normatividad que la corrupción también ocurre en el ámbito privado y que la corrupción de ese ámbito se relaciona con el sector público.

- El SNA deja abierta la posibilidad de diseñar políticas de combate a la corrupción, pues es una de las funciones del Comité Coordinador, por lo que se podría incluir en esas políticas acciones que permitan modificar la cultura en el servicio público.

- El SNA requiere para su mejor funcionamiento que los servidores públicos que participan en los procesos de investigación y de auditoría se conduzcan de manera ética y profesional para evitar desvíos en el buen funcionamiento del sistema.

- Un aspecto que es muy criticado del SNA es que sean las mismas instituciones públicas de las que se tiene la percepción que son corruptas, las que

se encarguen de combatir la corrupción, es por ello que a manera de “equilibrar” la balanza en el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, se conformará un Comité de Participación Ciudadana integrado por cinco ciudadanos destacados que tendrán el carácter de meritorios. Un integrante del Comité de Participación Ciudadana será representante ante el Comité Coordinador (órgano de dirección) del SNA.

El que exista un Comité de Participación Ciudadana del cual aún no se tienen claras cuáles serán sus atribuciones y funciones, ni quiénes serán los representantes, no necesariamente implica un ejercicio de corresponsabilidad gobierno-ciudadanía, ni da mayor confianza a los ciudadanos (sobre todo porque aún no se tiene claro el mecanismo para la integración de este comité) de que el SNA se maneje como un verdadero esfuerzo por combatir de raíz este problema. Más bien se puede considerar que el SNA es otro medio de legitimación del poder político, por medio del cual se busca aparentar que hay un esfuerzo de combate a la corrupción aún cuando sean los mismos servidores públicos los que se evalúen y se sancionen. Lo anterior se puede deducir por el momento en que se buscó aprobar las reformas del SNA, ya que estaban próximas las elecciones intermedias realizadas el 7 de junio de 2015 para elegir a los miembros de la Cámara de Diputados y se dio la impresión de que esta reforma que da paso al SNA se aprobó de manera instantánea tanto en el Congreso de la Unión como en los Congresos Estatales el 11 mayo de 2015 (aunque fue publicado en el Diario Oficial de la Federación hasta el 27 de mayo de 2015).

- Un sistema para combatir la corrupción en el que sean los mismos servidores públicos los que se evalúen y sancionen, únicamente tendrían cabida si existiera la certeza de que esos servidores públicos son capaces de discernir entre

lo que es correcto e incorrecto, además de que tienen arraigados valores, tales como el servicio al interés general, la imparcialidad, la transparencia, el uso adecuado de los bienes públicos, la responsabilidad profesional, la lealtad a la administración así como la humanización de la administración. De ser así, no sería necesario incluso que existieran instancias de combate a la corrupción pues la mayoría actuaría con base en valores que permitan que el interés general perviva por encima del interés particular. En un entorno como el que existe en la administración pública mexicana, es preciso que se promuevan valores éticos apegados al servicio público, además de que se incentive a los servidores públicos honestos que existen dentro de la administración pública para generar un cambio.

- El SNA retoma la problemática de la corrupción administrativa como fundamento para su creación, aunque no se menciona como tal en los documentos que le dan cabida, se puede inferir que ese es el tipo de corrupción que buscan combatir. Es preciso retomar la ética pública como parte de la solución del problema de la corrupción, pues como se mencionó durante el trabajo, al permear los antivalores en una sociedad, indudablemente habrá antivalores y conductas antiéticas que impidan se materialice una ética pública en el servicio público.

- El SNA resulta un esfuerzo a nivel gubernamental que únicamente busca combatir la corrupción administrativa materializada en el desvío, mal uso de los recursos públicos y si bien es muy importante que se trabaje a nivel gubernamental para frenar el problema de la corrupción reflejada en el mal uso de los recursos, es preciso reconocer que la corrupción en su conjunto es una problemática social que no sólo ocurre en el gobierno, sino que ocurre en los

demás sectores de la población, por lo que si se busca un verdadero combate a la corrupción será necesario que haya un trabajo en conjunto con la ciudadanía.

Para lograr un combate a la corrupción eficaz se requiere además del esfuerzo presentado por el SNA, llevar a cabo una labor de fomento de una cultura ética en los servidores públicos. Un instrumento que aplicado de manera correcta puede incidir en la cultura de los servidores públicos es el Código de Ética, por lo que se propone que esta herramienta se incluya dentro del Sistema Nacional Anticorrupción como parte de las políticas de prevención de la corrupción que este instrumentará. Es preciso que además de un Código de Ética a nivel federal, se reproduzcan códigos de ética en los niveles estatal y municipal.

El renovado Código de Ética publicado el 20 de agosto de 2015, como instrumento normativo que presenta una serie de valores que se pueden llevar a cabo en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, será de vital importancia para encauzar la cultura organizacional pues únicamente modificando la cultura organizacional será posible vislumbrar un cambio en los niveles de corrupción administrativa en México.

El actual Código de Ética contiene nuevos valores que dan un total de 16 valores a procurar en el desempeño del encargo de los servidores públicos a nivel federal:

Cuadro 18. Valores del Código de Ética 2015.

Legalidad	Honradez	Lealtad	Imparcialidad
Eficiencia	Interés público	Respeto	Respeto a los derechos humanos
Igualdad y no discriminación	Equidad de género	Entorno cultural y ecológico	Integridad
Cooperación	Liderazgo	Transparencia	Rendición de cuentas

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015.

El acuerdo que da lugar al Código de Ética 2015, incluye diversas Reglas de integridad para el ejercicio de la función pública, dentro de estas reglas se presentan conductas que vulneran el desempeño adecuado de los servidores públicos con el fin de evitar que incurran en las mismas.

Estos ordenamientos normativos enfocados en la cultura ética impulsada por medio de valores, permitirán que los servidores públicos tengan un contrapeso para contrarrestar los valores antiéticos en su actuar gubernamental.

Los casos de corrupción que cada vez más salen a la luz, y que se dan en todos los niveles de gobierno, así como en diversos niveles jerárquicos, nos dan muestra de la falta de cultura ética en los servidores públicos, de la falta de compromiso con el bienestar general y sobre todo la incapacidad de cumplir con las normas jurídicas vigentes.

Sin lugar a dudas tanto los ciudadanos, como los grupos organizados de empresarios y la sociedad civil han presentado muestras de inconformidad con el problema de la corrupción, es por ello que participaron activamente en el proceso de creación del proyecto de reforma en materia de anticorrupción.

El combate a la corrupción requiere de la contribución de todos para contrarrestar este problema que se adentra en la cultura de nuestro país. Además de este esfuerzo del SNA como instrumento para prevenir, investigar y en su caso sancionar actos de corrupción, es preciso que la sociedad se adhiera a estos esfuerzos de combatir la corrupción.

Los ciudadanos en gran medida han ayudado al fomento de la corrupción al pagar “mordidas” para agilizar un trámite, evitar multas, etc. por lo que el combate a la corrupción requiere integrar a la sociedad a estas políticas de prevención de la misma, el Comité de Participación Ciudadana debe ser una instancia que ayude al proceso de combate a la corrupción, por medio de políticas enfocadas en los ciudadanos.

Se propone que la ciudadanía, por medio de organizaciones de la sociedad civil interesada se adhiera a un pacto de combatir la corrupción, este pacto incluiría una serie de valores y de antivalores a combatir, este pacto permitirá la concientización de los ciudadanos sobre los efectos de las conductas corruptas. Un aspecto más en el que pueden colaborar los ciudadanos (y que está previsto como parte del SNA) es

denunciando a aquellos servidores públicos que les requieran alguna ayuda económica para agilizar un trámite.

Todo este esquema se debe reproducir a nivel estatal y municipal, ya que estos niveles no están exentos de corrupción, por lo que se requiere generar un verdadero sistema coordinado para combatir esta problemática. El SNA es una nueva oportunidad para reducir la corrupción administrativa que aqueja en México, sin embargo de todos para combatir la corrupción de fondo.

Está en nuestras manos decidir si reproducimos la corrupción o nos apegamos a valores y conductas éticas que nos conduzcan al desarrollo como sociedad y como humanos en general.

Fuentes de información.

Bibliografía:

Bautista, Óscar (2005). **La ética y la corrupción en la política y la administración pública**. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, tesis de maestría.

----- (2008). **Los valores en los códigos de gobierno de Estados Unidos, Reino Unido, España y México**. Serie Cuadernos de ética para los servidores públicos no. 5. Estado de México: Universidad Autónoma del Estado de México, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades y Asociación Nacional de Contralores del Poder Legislativo, A.C.

----- (2009). **Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público**. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

Bobbio, Norberto (2010). **Estado, gobierno y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica.

Bonnin, Charles Jean (1809). **“Principes d'Administration Publique”**, por servir a l'Études des Lois Administratives, et Considérations sur l'Importance et la Nécessité d'un Code Administratif, suivies du Project de ce Code. Obvrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissementns, communaux et municipaux. A Paris, chez Clement Frères, Libraires. Seconde édition.

Camacho, José (2013). **“Historia e ideología del continuum PNR-PRM-PRI”**. *Revista de Derecho Estesiológico. Ideología y Militancia*, núm. 2, México: Facultad de

Estudios Superiores Aragón y Coordinación del Posgrado en Derecho Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 143-157.

Camps, Victoria (1996). **El malestar en la vida pública**. Barcelona: Grijalbo.

Carpizo, Jorge (2002). **El presidencialismo mexicano**. México: Siglo XXI.

Casar, María (2010). **Sistema Político Mexicano**. México: Oxford University Press.

----- (2015). **Anatomía de la corrupción**. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto Mexicano de la Competitividad.

Castelazo, José (2014). **Ejes constitucionales de la Administración Pública en México**. México: Plaza y Valdés.

Cortina, Adela (1990). **Ética sin moral**. Madrid: Tecnos.

----- (2000). **Ética mínima**. Madrid: Tecnos.

----- (2008). **Ética**. Madrid: Akal.

Crespo, Antonio (2012). “**Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)**”. *Revista Estudios*, número 103, vol. X invierno. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, páginas 81-111.

Cubillo, Carlos (2002). “**Hacia una teoría general sobre la corrupción en la vida pública**”, *Revista Española de control externo*, vol. 4, no. 11, España: Tribunal de Cuentas, páginas 37-70.

Garzón, Ernesto (2003). “**Acerca del concepto de corrupción**”. En Carbonell Miguel y Rodolfo Vázquez (coordinadores). “Presentación”. *Poder, derecho y corrupción*.

México: Instituto Federal Electoral, Instituto Tecnológico Autónomo de México y Siglo XXI, pp. 23-24.

Giner, Salvador (2003). **Carisma y razón**. Madrid: Alianza.

Goma, Javier (2009). **Ejemplaridad pública**. Madrid: Taurus.

González, Silvia (2000). **La geografía del poder y las elecciones en México**. México, Instituto Federal Electoral, Plaza y Valdés.

Guerrero, Omar (2007), **Principios de administración pública**. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Jiménez, Wilburg (1974). **Introducción al estudio de la teoría administrativa**. México: Fondo de Cultura Económica.

Judt, Tony (2014). **El peso de la responsabilidad**. México: Taurus.

López, Juan (1998). **Corrupción y Cambio**. México: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Fondo de Cultura Económica.

Lozano, José (2004). **Códigos éticos para el mundo empresarial**. Madrid: Trotta.

Merino, Mauricio (2012). **Ética pública**. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Secretaría de Educación del Distrito Federal, Siglo XXI editores.

Montesquieu (1982). **El espíritu de las leyes**. México: Porrúa.

Moreno, Rodrigo (1980). **La administración pública federal en México**. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Morris, Stephen (2010). **Corruption & politics in Latin America: national and regional dynamic**. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Naessens, Hilda (2010). **“Ética pública y transparencia”**, Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Santiago de Compostela 15-18 de septiembre de 2010, Universidad de Santiago de Compostela. Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad Autónoma del Estado de México.

North, Douglas (1993). **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica.

Pardo, María (1991). **La modernización administrativa en México, Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública 1940-1990**. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Parker, Norma (2004). **La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas**. Estados Unidos: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Rousseau, Jean Jaques (1979). **El contrato social**. México: Porrúa.

Sánchez, José (2009). **“La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno”**. Revista Espacios Públicos, vol. 12, núm. 24, abril, pp. 8-31 México: Universidad Autónoma del Estado de México.

----- (2012). **La corrupción administrativa en México**. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

Savater, Fernando (2003). **Política para Amador**. España: Ariel.

Serra, Andrés (1976). **Derecho administrativo**. México: Porrúa.

Vázquez, Rodolfo (2007). “**Corrupción política y responsabilidad de los servidores públicos**”, Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Núm. 30 España: Universidad de Alicante, pp. 211-228.

Marco jurídico:

Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2002.

Código de ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada el 27 de mayo de 2015.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 1917

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación 3 de diciembre de 1982.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2012

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2015

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2015

Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 20001-2006 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de 2002.

Mesografía:

Bautista, Óscar (2008). **“Valores comunes para la política y la administración pública contemporánea”**, edición electrónica Recuperado el 20 de agosto de 2015 de: <http://www.dilemata.net/index.php/secciones/etica-publica-y-buen-gobierno/124-valores-comunes-para-la-polica-y-la-administraci-plica-contempornea>

CNN (2009, 13 de diciembre). **Senado rechaza extinción de secretarías**. CNN Expansión. Recuperado el 4 de septiembre de 2015 de: <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/12/03/senado-rechaza-extincion-de-secretarias>

Contreras, Jaime (2012, 11 de diciembre). **Senadores aprueban la reestructura de gobierno propuesta por Peña Nieto**. Excélsior. Recuperado el 6 de septiembre de 2015 de: <http://www.excelsior.com.mx/2012/12/11/nacional/874294>

Figuroa, Héctor (2014, 21 de octubre). **Negocian plan anticorrupción; PAN sugiere crear un sistema nacional**. Excélsior. Recuperado el 22 de octubre de 2015 de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/21/987926>

Gaceta Parlamentaria (2015). **Dictámenes de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicano en materia de anticorrupción**. Gaceta Parlamentaria, núm. 4223-III, año XVIII, Palacio Legislativo de San Lázaro 26 de febrero de 2015. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013), **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013. Marco Conceptual**. Recuperado el 15 de agosto de 2015 de: <http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/135/link/study-website>

Redacción Animal Político (2012, 14 diciembre). **Así quedó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. Animal Político. Recuperado el 6 de septiembre de 2015 de: <http://www.animalpolitico.com/2012/12/asi-quedo-la-ley-organica-de-la-administracion-publica-federal/>

Senado de la República (2015, 16 de abril) **Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción**. Recuperado el 31 de julio de 2015 de: http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/dictamen_140415.pdf

Transparencia Mexicana (2001). **Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno**. Recuperado el 20 de agosto de 2015 de: <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/Presentacion-Encuesta-Nacional-de-Corrupci%C3%B2n-y-Buen-Gobierno-2001.pdf>

Transparencia Mexicana (2011). **Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe ejecutivo 2010**. Recuperado el 22 de agosto de 2015 de: <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf>

Transparencia Internacional (2013). **Índice de percepción de la corrupción 2013. Breve nota sobre metodología.** Recuperado el 21 de agosto de 2015 de: http://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2013/12/B.-Breve-nota-metodologica_Indice-de-Percepcion-de-la-Corrupcion-2013.pdf

Transparencia Internacional (2013b). **Barómetro Global de Corrupción.** Recuperado el 22 de agosto de 2015 de: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=mexico>

Transparencia Mexicana (2014, 12 de febrero). **¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014?** Recuperado el 20 de enero de 2015 de: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>