

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN EN MATERIA DE
SEGURIDAD PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO DE 1994 A 2006**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA

ARELY MIRANDA GONZÁLEZ

DIRECTOR DE TESINA: DR. ALEJANDRO POSADAS URTUSUÁSTEGUI

MÉXICO, D.F. JUNIO DE 2007

Dedicatoria

Dedico esta investigación a dos seres cuya devoción y sacrificio por su familia es más allá de admirable: mi padre, Alfredo Miranda Ortiz, y mi madre, Tere González Quintero. Su apoyo es la prueba viva del amor desinteresado y la razón por la cual he podido realizar esta meta.

Igualmente, quiero dedicarles esta tesina a Andrea y Alfredo, mi mayor fuente de orgullo y admiración y de quienes tanto he aprendido.

A Leonor Quintero, mi abuelita querida, le agradezco sus cuidados, atención y apoyo para atravesar pruebas en mi vida. Gracias por creer en mi.

Reconocimientos

Agradezco al Dr. Alejandro Posadas por su asesoría y confianza en este proyecto.

Al Dr. Matthew Kocher le expreso mi gratitud infinita por ser un guía académico durante los últimos años de la carrera. Gracias por abrirme nuevas puertas intelectuales y por apoyarme en mis sueños académicos.

Índice

	Página
Acrónimos	3
Capítulo I. Introducción	4
1.1 Objetivo e hipótesis	7
Capítulo II. Marco teórico	8
2.1 Definiciones	8
Capítulo III. Modelo de evaluación	11
3.1 Valoración académica de la medición de la corrupción	11
3.2 Propuesta de evaluación	13
Capítulo IV. Políticas institucionales sexenios Zedillo-Fox	15
4.1 Sexenios Zedillo	15
4.2 Sexenio Fox	18
Capítulo V. Evaluación de las medidas anticorrupción	21
5.1 Evoluciones entre sexenios	22
5.2 Percepciones y políticas públicas	37
Capítulo V. Conclusiones	41
Bibliografía	45
Apéndice	48

ACRÓNIMOS

AFI	Agencia Federal de Investigación
APF	Administración Pública Federal
CUIP	Clave Única de Identificación Permanente
CITCC	Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
MP	Ministerio Público
MIDO	Modelo Integral de Desempeño de los Órganos de Vigilancia y Control
OIC	Órgano Interno de Control
PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PNCTDA	Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SECODAM	Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNSP	Sistema Nacional de Seguridad Pública
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
TM	Transparencia Mexicana

INTRODUCCIÓN

En 1976, Arturo “El Negro” Durazo Moreno inició su gestión como jefe de la Policía y Tránsito del Departamento del Distrito Federal con un presupuesto 200% superior al de la administración anterior. Tras terminar el sexenio de su cercano amigo, el expresidente José López Portillo, se calcula que el Negro Durazo acumuló 46,780,400,000 pesos (Martínez 2004).

En un periodo de seis años, el Negro Durazo se convirtió en millonario por medio del tráfico de cocaína, protección de narcotraficantes y secuestro de individuos adinerados, especialmente de ascendencia judía o árabe, por policías bajo sus órdenes. Además, dentro de la policía el Negro Durazo vendió las plazas por medio de cuotas, incluyendo desde mil pesos para convertirse en policía hasta un millón para ascender de Mayor a Teniente Coronel. Inclusive los policías debían pagar por la gasolina y mantenimiento de su patrulla y por su propio uniforme, placa, credencial y pistola.

Cuando Miguel de la Madrid Hurtado inició su sexenio en 1982, el Negro Durazo fue prevenido por el gobierno de la cacería de funcionarios públicos corruptos que se haría. Aprehendido por el *Federal Bureau of Investigation* norteamericano por tráfico de drogas, el Negro Durazo cumplió con una condena de siete años con ocho meses de cárcel en México, de los 16 que se le habían imputado originalmente, por los cargos de acopio de armas, evasión fiscal y homicidio múltiple. Ninguno de los cargos en su contra fue por corrupción o abuso de autoridad.

El caso del Negro Durazo ejemplifica la infiltración de la corrupción en instituciones de seguridad pública en México. En la actualidad las redes de corrupción

permean tanto en altos como en bajos mandos, de manera que cualquier funcionario público puede extorsionar o ser sobornado.

Ante este auge de la corrupción cada sexenio ha intentado combatir el fenómeno por medio de reformas legales, transformaciones institucionales y campañas propagandísticas. En algunas ocasiones las campañas anticorrupción han servido para legitimar al gobierno y en otras simplemente han sido infructuosas y le han restado credibilidad.

A partir de 2000, el presidente Vicente Fox intentó implementar una ambiciosa campaña anticorrupción con el fin de establecer un parteaguas, en un momento de alternancia partidista, entre su nuevo régimen y los bastiones enraizados del Partido Revolucionario Institucional. El propósito del presente ensayo es responder a la siguiente pregunta: ¿qué tan eficientes fueron las medidas anticorrupción en materia de seguridad pública federal entre 1994 y 2006?

De acuerdo con Transparencia Mexicana (TM) los mexicanos gastan anualmente 23,400 millones de dólares en sobornos. Asimismo, las familias que ganan el salario mínimo pierden casi 14% de sus ingresos en sobornos (Vargas 2004:6). Los encuestados señalaron entre las instituciones con menor resistencia a la corrupción a los partidos políticos, sindicatos y fuerzas policiales.

La relevancia actual de la presente investigación consiste en situar el análisis de la corrupción en un contexto donde el problema impera tanto en la esfera privada como en la pública y donde se agudiza el deterioro en la relación entre el Estado y los ciudadanos. Además, es necesario destacar la dificultad de realizar un análisis sobre la corrupción, misma que parte de la escasa o inexistente información al respecto. También, la presente investigación pretende no sólo analizar las medidas anticorrupción actuales y ofrecer un

modelo de evaluación para futuros periodos o contextos, sino que servirá para presentar recomendaciones.

El estudio se centra en torno a la efectividad de las medidas anticorrupción en la seguridad pública porque su control afecta directamente la provisión de un bien público. La inseguridad es una de las principales inquietudes tanto de la ciudadanía como en la agenda gubernamental debido a un aumento en los niveles de criminalidad, incluyendo robo, secuestro y narcotráfico en México.

El control de la corrupción en las agencias de seguridad pública incide sobre la capacidad estatal y, particularmente, sobre la infraestructura institucional del Estado. En la medida en que existe un aparato especializado en el ejercicio de la autoridad capaz de reducir la violencia se revela la capacidad estatal de proveer seguridad pública. Así, la corrupción dentro de las instituciones de seguridad pública afectaría no sólo la compra de bienes, como ocurre en otras dependencias gubernamentales, sino también la propia seguridad de los ciudadanos.¹

Otro factor de trascendencia de la investigación consiste en la temporalidad de la misma. Durante el periodo de 1994 a 2006 se efectuaron cambios institucionales radicales en las campañas anticorrupción, pero aún no se sabe cuál fue la eficiencia de éstos.

En la primera parte, se presenta un marco teórico para establecer definiciones de las formas de corrupción que se analizarán. A continuación, en la segunda parte se propone un modelo de evaluación para los componentes de las campañas anticorrupción con base en evidencia empírica actual. En la tercera parte, se analizan las campañas durante los

¹ Es posible que la corrupción, al incidir sobre la infraestructura estatal, afecte el nivel de inseguridad en México. Sin embargo, existe una gran dificultad para determinar el efecto de la corrupción en la seguridad pública. Más aún, establecer la direccionalidad de un vínculo causal entre la corrupción y el crimen sería difícil de comprobar debido a la constante retroalimentación o dependencia entre ambos fenómenos.

sexenios de Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada con base en el modelo propuesto y se presentan recomendaciones al respecto. Asimismo, se evalúa la percepción ciudadana sobre la corrupción para presentar inferencias sobre el impacto de estas políticas públicas. Finalmente, se formulan las conclusiones para responder a la pregunta inicialmente planteada.

Objetivo e hipótesis

Los programas de combate a la corrupción suelen partir de un supuesto equivocado. Suponen que la corrupción es un fenómeno relativamente homogéneo que se puede combatir por medio de estrategias únicas y generales (Sandoval 2006). Sin embargo, la corrupción es un fenómeno que debe ser analizado dentro de un contexto y marco de tiempo determinados debido a que mientras en algunas sociedades la corrupción puede ser una causa de formas de desintegración social, en otras situaciones la corrupción puede ser el resultado de ciertos cambios (Beare 1997: 155).

Por ello, el propósito del presente análisis consiste en evaluar y comparar la eficiencia de las medidas anticorrupción en materia de seguridad pública federal en México durante los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Se analiza la eficiencia de cuatro objetivos en el combate a la corrupción en el área de seguridad pública: profesionalización del cuerpo policial, detección de funcionarios corruptos, denuncia de actos de corrupción y sanción de éstos. Estos cuatro objetivos conforman un plan integral de combate a la corrupción y no deben considerarse como componentes aislados entre sí.

La primera hipótesis postula que las políticas públicas para el combate a la corrupción enfrentan un problema de diseño debido a la falta de información existente sobre el sistema policial, a la distribución inadecuada de recursos escasos y a las estructuras

institucionales y legales que permiten la evasión de una sanción efectiva. Asimismo, enfrentan un problema de aplicación debido al alto costo político para el tomador de decisiones. Por consiguiente, las medidas anticorrupción durante ambos sexenios han sido ineficientes debido a fallas en el diseño y en la aplicación.

La hipótesis alternativa a la primera hipótesis es que las políticas públicas han sido bien diseñadas pero que sus resultados son a largo plazo, por lo que en el presente estudio no se podría determinar su eficiencia.

La segunda hipótesis es que las políticas públicas no necesariamente producen el efecto esperado en la ciudadanía. Por tanto, aún si las medidas anticorrupción han obtenido progresos en ciertas áreas esto no implica que la percepción ciudadana sobre el tema genere también un cambio positivo.

MARCO TEÓRICO

Definiciones

La corrupción se define como el uso ilegal de las funciones de un cargo, público o privado, para obtener beneficios particulares, incluyendo los beneficios de grupos sociales, partidos políticos o corporaciones. Se asume que la corrupción es un acto racional en el que los individuos responden a una estructura de premios y castigos. El esquema se conforma por tres actores: un principal, un agente y un corruptor. El principal establece ciertas reglas que el agente acepta resguardar. Empero, el corruptor pretende obtener un bien o servicio que el agente no puede ofrecerle o que le ofrece ineficientemente.

Así, el agente y el corruptor intercambian libremente para que el primero reciba, generalmente, un incentivo económico y el segundo obtenga el bien o servicio que pide. El resultado no constituye una mejora en el sentido de Pareto, en la medida en que, si bien el

agente y el corruptor reciben beneficios, el principal termina en una situación de desventaja (Gambetta 2002: 34-35). Además del principal, no es posible detectar a un solo perjudicado ya que el daño es colectivo y difuso (Caparrós 2003: 27).

Con base en esta esquematización de un acuerdo racional de corrupción, se presentan los tipos de corrupción como soborno, extorsión, corrupción electoral y protección.² En primer lugar, el soborno consiste en el pago por un bien o servicio para que éste se efectúe de manera más eficiente. El soborno se ejemplifica por la “baja” corrupción entre funcionarios públicos que aceptan un incentivo extraoficial para proveer un bien o servicio más rápidamente y con una mejor calidad.

A continuación, la extorsión implica el pago por un bien o servicio público que, normalmente, debe ser proporcionado. La diferencia sustancial entre la extorsión y el soborno es que con el primero un funcionario exige un incentivo monetario para desempeñar sus funciones mientras que con el segundo se le ofrece este incentivo para cumplir más eficientemente con su trabajo. Se soborna a un decisor cuando se le otorga un beneficio extraposicional para que viole su obligación y se es extorsionado cuando se otorga a un decisor un beneficio extraposicional para que cumpla su obligación (Garzón Valdés 2003: 25). Tanto el soborno como la extorsión forman parte del objeto de estudio presente.

² Existen otras formas de actividades ilegales, como el fraude, el clientelismo y la cleptocracia, que se distinguen de la corrupción por diferencias procedimentales. El fraude se caracteriza por el abuso por parte del agente de su posición y por el beneficio que obtiene para sí mismo y no para una tercera persona. En este sentido, no es corrupción porque no existe un intercambio con un tercero para que cometa esta violación (Gambetta 2002). En segundo lugar, el clientelismo se define como la direccionamiento discrecional o arbitrario de recursos sobre los cuales un agente tiene completo control hacia una familia o grupo (Gambetta 2002). En este sentido, la canalización hacia un grupo específico lo distingue de la corrupción. En tercer lugar, la cleptocracia consiste en un gobierno que mantiene la riqueza o poder político de ciertos funcionarios públicos. Así, estas actividades predatorias del Estado imponen costos arbitrarios sobre ciertos sujetos pero sin relación a los servicios que éste provee públicamente (Gambetta 2002).

En tercer lugar, la corrupción electoral se define por el financiamiento otorgado a ciertas campañas o partidos políticos fuera de los límites establecidos por la ley y por las amenazas para controlar la entrada de nuevos candidatos (Beare 1997: 101).³ El monto del financiamiento privado puede ser maquillado para no demostrar que excede al financiamiento público, límite establecido por las reglas electorales mexicanas. En este sentido, la discusión sobre corrupción electoral en el caso mexicano se remite más a los límites legales del sistema de financiamiento y no a las medidas anticorrupción implementadas. No obstante, la corrupción electoral permanece fuera del alcance del presente análisis.

En cuarto lugar, la protección de organizaciones criminales por servidores públicos a cambio de una remuneración económica también es un tipo de corrupción. El vínculo estrecho de la corrupción con el crimen organizado en el caso mexicano pone en duda la incapacidad o la involuntariedad del Estado de controlar la inseguridad y de garantizar un nivel mínimo de seguridad pública (Chabat 2005: 15). La capacidad de corromper a las autoridades garantiza la protección de la organización criminal por parte del cuerpo estatal, la eliminación de la competencia y la acumulación de capital.

En el caso mexicano, el análisis de la corrupción toma un valor particular en tanto permite o facilita el establecimiento de otros crímenes. Los actores protegidos por los funcionarios corruptos de seguridad pública generalmente confrontan las políticas estatales de consumo, tránsito y producción de bienes o servicios ilícitos. Por tanto, es posible

³ El tema cobró mayor importancia en las elecciones mexicanas de 2006 como parte del debate sobre los marcos legales del sistema mixto de financiamiento de partidos en México, establecidos por el Artículo 41.II de la Constitución Mexicana, el Artículo 49, párrafo 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el Acuerdo del Consejo General. Por ejemplo, con base en la fórmula del COFIPE, el financiamiento público en 2006 se distribuyó, de mayor a menor cantidad, para el PRI, PAN y PRD. Sin embargo, en 2005 el financiamiento privado de simpatizantes y militantes como porcentaje del financiamiento público fue de 16.9% para el PAN, 13.63% para el PRD y 7.14 % para el PRI (Albo Márquez 2006).

encontrar casos de protección de las organizaciones criminales o encubrimiento de otros crímenes como una forma de corrupción. Sin embargo, no será un eje central del análisis debido a la dificultad de encontrar información confiable al respecto.

La corrupción en instituciones de seguridad pública tiene implicaciones administrativas en tanto atañe a la distribución del bien público de la seguridad pública. Asimismo, la transacción ilegal de bienes o servicios de seguridad pública, tiene implicaciones políticas en tanto afecta la capacidad del Estado de mantener el monopolio de la fuerza en otras áreas.

En este sentido, la corrupción disminuye la eficiencia de los programas estatales y políticas públicas. Asimismo, vulnera el Estado de Derecho al atacar la credibilidad del gobierno y minar la confianza ciudadana en las instituciones. El más grave efecto de la corrupción es, quizá, que prospera clandestinamente al margen de las normas y del respeto a la moral pública, lo que acaba por socavar la confianza en las instituciones e inhibir la búsqueda del bien común (López Presa 1998: 53).

MODELO DE EVALUACIÓN

Valoración académica de la medición de la corrupción

Desde un enfoque académico, la evaluación de la corrupción con base en indicadores presenta un reto, particularmente por el carácter mismo del fenómeno. La naturaleza clandestina de la corrupción implica que se parte de una condición de información limitada para estimar costos agregados. A continuación se presentarán algunos de los enfoques más comunes para evaluar la corrupción y sus limitaciones.

En primer lugar, la mayoría de los estudios analizan las adquisiciones y licitaciones públicas para calcular la opacidad del gobierno. Azuela presenta un estudio sobre la compra

de bienes públicos que permite determinar con base en resultados empíricos si existen o no transacciones con beneficios extraposicionales para los funcionarios públicos (Azuela 2006). Este tipo de estudios también suele hacer inferencias sobre el riesgo para la inversión extranjera. Aunque este enfoque puede detectar irregularidades en el gasto público no necesariamente implica que sea producto de la corrupción, ya que las inexactitudes en las compras gubernamentales podrían atribuirse también a fallas administrativas.

A continuación, las cortes y el nivel de procesos legales contra funcionarios públicos acusados de abuso de autoridad pueden servir para evaluar el nivel de corrupción. Esta fuente ofrece información directamente sobre las denuncias y sobre los mecanismos de funcionamiento interno de las cortes, lo cual permite identificar si es un sistema corrupto. Sin embargo, uno de los problemas con los procesos legales es que son muy limitados en comparación con la verdadera reincidencia de la corrupción. De esta manera, los procesos legales pueden ser un mejor indicador de las prioridades de políticos y jueces o de la eficiencia del poder judicial que de la corrupción (Fitzgerald 2003: 35).

En tercer lugar, uno de índices más conocidos para comparar la corrupción entre países es el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional.⁴ Johann Lambsdorff creó el índice con base en 14 indicadores diferentes de 7 organizaciones. La combinación de distintas fuentes de información para formar un solo índice aumenta la confiabilidad dado que las carencias de un índice pueden ser compensadas por fuentes alternativas (Fitzgerald 2003: 37). Empero, uno de sus límites es que en la mayoría de las encuestas se pregunta sólo por la percepción de un tipo de corrupción: el soborno o la extorsión (Beare 1997: 162).

⁴ Ver Anexo 1.

Propuesta de evaluación

Para analizar la eficiencia de las medidas anticorrupción en materia de seguridad pública, primero es necesario establecer cuáles fueron las políticas implementadas en cada sexenio. Con el fin de brindar una síntesis comprensible de estas políticas, se categorizan las políticas institucionales con base en los cuatro objetivos del combate a la corrupción que pretenden cumplir: profesionalización del cuerpo policial, detección de agentes corruptos, denuncia de actos de corrupción y sanción de los mismos.

Después de presentar las políticas públicas para el combate a la corrupción en la seguridad pública se analizará la eficiencia de cada objetivo con base en indicadores cualitativos de evaluación.⁵ A continuación se presentan los indicadores de evaluación de los cuatro objetivos de las políticas públicas diseñadas para combatir la corrupción.

En primer lugar, la profesionalización del cuerpo policial pretende aumentar los incentivos de los agentes operativos para evitar prácticas de corrupción pública. Se espera que en la medida en que los funcionarios públicos tengan mayor capacitación, supervisión y salarios adecuados se apegarán al ejercicio eficiente de su trabajo sin buscar beneficios extrapoliciales. En este sentido, los indicadores para evaluar la profesionalización policial son el nivel de escolarización del cuerpo operativo, la creación de nuevos centros de formación y evaluación policial y el salario.

A continuación, la detección de funcionarios corruptos es la primera forma de rendición de cuentas y depende del acceso a la información pública relevante. Se considera que en la medida en que se provea información pública, la ciudadanía tendrá un mecanismo más eficiente para controlar a los funcionarios y detectar la corrupción. Para analizar la

⁵ Ver Anexo 2.

detección se utilizan dos indicadores: la disponibilidad de la información pública y la demanda ciudadana de ésta.

También, la denuncia de actos de corrupción responsabiliza a los funcionarios públicos por sus actos. Este mecanismo intenta disuadir o limitar acciones corruptas futuras al aumentar el costo inmediato de aprehensión para el actor. Los dos indicadores para analizar la efectividad de la denuncia son las denuncias ante los Órganos Internos de Control (OIC) y las denuncias horizontales entre funcionarios de distintos mandos.

En cuarto lugar, la sanción es uno de los objetivos del combate a la corrupción más difíciles de ejecutar con eficiencia. La falta de respeto por las leyes no se debe exclusivamente a que estén mal formuladas o especificadas, sino por una falta de ejecución de la ley. La aplicabilidad de la ley está restringida por el escaso grado de autonomía institucional del Estado respecto a grupos de interés privado. En este sentido, la sanción se analiza con base en dos indicadores: el número de sanciones efectivas y el tipo de sanciones.

En un primer paso, se presenta un análisis comparativo entre los sexenios con el fin de demostrar el cambio en el tipo de políticas implementadas, analizar la eficiencia de las mismas desde 1994 a 2006 y presentar las recomendaciones correspondientes. Los indicadores se crean con base en reportes oficiales y entrevistas a funcionarios públicos en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y académicos. Los reportes oficiales consisten en Informes de Gobierno, Plan Nacional de Desarrollo (PND), Informes del Plan Nacional de Desarrollo y reportes de dependencias gubernamentales durante ambos sexenios.

En una segunda instancia, se analiza el impacto de las medidas anticorrupción en la percepción ciudadana. Las encuestas permitirán ver en qué medida se tiene más confianza por parte del ciudadano en las campañas anticorrupción y en los servicios provistos por las

instituciones de seguridad pública. Se utilizan encuestas de percepción ciudadana sobre la corrupción: la Encuesta de Percepción sobre el Combate a la Corrupción de 1995, 1998 y 2000 de la Oficina de la Presidencia durante el sexenio de Ernesto Zedillo y la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de 2001, 2003 y 2005 de Transparencia Mexicana.

POLÍTICAS INSTITUCIONALES SEXENIOS ZEDILLO-FOX

Durante la década de los ochenta en México, Morris descubrió un patrón sexenal en el que aumentan las denuncias periodísticas sobre casos de extorsión y fraude al inicio de un periodo, luego bajan a medida que el sexenio avanza, para aumentar nuevamente hacia el final.⁶ Este patrón se debe a una combinación de búsqueda ilícita de recursos al final del sexenio, conocido como el “año del Hidalgo”, debido a las altas tasas de rotación y la falta de seguridad en el empleo (Morris 1992: 106-107). Asimismo, existe un mayor control de la corrupción en los primeros años del sexenio y, a medida que transcurre el periodo, las campañas anticorrupción pierden fuerza (Morris 1998: 108).

Sexenio Zedillo

Con base en los cuatro objetivos previamente establecidos, a continuación se presentarán las medidas implementadas para combatir la corrupción. Primero se analizarán las iniciativas para la Administración Pública Federal (APF) en general y, a continuación, las iniciativas en las instituciones de seguridad pública.

⁶ Si bien se reconoce la aportación del estudio de Morris, como crítica se considera que los medios de comunicación responden también a intereses políticos particulares, por lo que una mayor denuncia en los medios de comunicación no necesariamente implica una mayor incidencia de actos de corrupción. Además, los medios de comunicación puede ser una fuente de datos en un estudio histórico, dado que los periódicos y radio suelen ser las únicas fuentes disponibles de documentación formal, pero en la actualidad no es la única fuente disponible.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, la supervisión de los funcionarios públicos dependió del funcionamiento de la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Ésta se encargaba de la operación del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, el cual desde 1991 registra cuantitativamente las solicitudes ciudadanas captadas en módulos de atención operados por los OIC de las dependencias y entidades (Informe de Gobierno 2000).⁷

En primer lugar, en la APF se intentó profesionalizar a los servidores públicos y atacar la corrupción administrativa por medio de cursos para mejorar el control de la provisión de servicios gubernamentales (Informe 1999 del PND 1995-2000: 28). En segundo lugar, ante una capacidad limitada de los OIC para efectuar revisiones contables se intentó fomentar la denuncia de la corrupción por medio de una nueva Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. De esta manera, tras la iniciativa de ley del Ejecutivo en 1995, se publicó el 30 de julio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el Congreso y las legislaturas de los estados reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución. La Auditoría Superior de la Federación se constituyó en 1999 como un órgano de la Cámara de Diputados para fiscalizar los ingresos y egresos públicos, investigar actos y omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita e imponer sanciones pecuniarias (Informe 1999 del PND 1995-2000: 73).

Para explicar las reformas en materia de seguridad pública en el combate a la corrupción, primero es necesario explicar el funcionamiento de las instituciones de

⁷ Entre los mecanismos del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía destacó, con cobertura nacional, el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (Sactel) creado en 1989, así como los módulos de orientación y quejas correspondientes a los programas Paisano y Vecinos-Centroamérica, entre otros (López Presa 1998: 161).

seguridad pública.⁸ La policía en México es la fuerza de seguridad pública encargada de la prevención e investigación de crímenes. Por una parte la policía preventiva mantiene el orden y seguridad pública y asiste al Ministerio Público (MP) bajo su petición. Por otra parte, la policía judicial auxilia al MP bajo su autoridad y órdenes y pertenece a las procuradurías generales (Reames 2003:3). En lo referente a la policía judicial, la Procuraduría General de la República (PGR) investiga y procesa crímenes federales como el narcotráfico, tráfico de armas, secuestro, crímenes ambientales y de salud pública.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue uno de los 14 órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación. En 1996 se inició una reestructuración de la SSP, que incluyó reemplazar a oficiales de alto mando con militares (Reames 2003:2).

A partir de la administración de Zedillo, las principales reformas para combatir la corrupción del cuerpo policial y servidores públicos de seguridad pública federal fueron reformas de profesionalización. En primer lugar, se creó el Centro Nacional de Formación Policial para preparar a los reclutas de los cuerpos policiales preventivos y para los mandos de alta especialización (PND1995: 31).

En segundo lugar, con base en la reforma constitucional (artículos 21 y 73) de 1994, se creó formalmente el Sistema Nacional de Seguridad Pública para consolidar la profesionalización integral de los recursos humanos responsables de la seguridad pública, a través de programas de evaluación, certificación y capacitación de los mismos y establecer mecanismos de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios (Informe 1999 del PND 1995-2000: 38). El SNSP pretendió crear una carrera

⁸ Si bien existen cuatro tipos de jurisdicciones que afectan a las instituciones policiales, el nivel federal, estatal, municipal y el Distrito Federal, concierne al presente análisis enfocarse en el nivel federal.

policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor (PND 1995: 26).

En tercer lugar, en diciembre de 1998 el Senado pasó una legislación para la creación de un cuerpo nacional de ejecución de la ley que combinaría a la Policía Federal de Caminos, la Policía Fiscal Federal y la Policía Migratoria Federal. Así, la Policía Federal Preventiva fue creada en 1999 para prevenir y controlar el crimen en el país.

En cuarto lugar, las políticas públicas para fomentar la denuncia se basaron en los módulos que introdujo el gobierno contra abusos de policía. En estos módulos se dio atención directa y se recibieron las solicitudes ciudadanas enviadas por correo y vía telefónica mediante el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía-Sactel (Informe de Gobierno 2000).

Finalmente, para fortalecer la sanción de los funcionarios corruptos se desarrolló la Clave Única de Identificación Permanente (CUIP). Ésta dispone de los antecedentes y trayectoria del personal de seguridad pública para evitar el ingreso a otra corporación o empresa de seguridad privada de elementos con antecedentes negativos (Informe 1999 al PND 1995-2000:78-79).

En suma, se implementaron cuatro políticas públicas de profesionalización, dos de denuncia y una de sanción en los operativos de seguridad pública federal. A continuación se presentarán las reformas durante el sexenio de Vicente Fox para, después, analizar y comparar su eficiencia con la del sexenio anterior.

Sexenio Fox

Durante la administración de Fox las reformas institucionales para combatir la corrupción de servidores públicos fueron más exhaustivas que durante el sexenio de Zedillo. Bajo el

Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCTDA) se creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC) el 4 de diciembre de 2000, integrada por los titulares de las dependencias y el Procurador General de la República.

La CITCC tiene el objeto de coordinar, al más alto nivel, las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción entre las diversas dependencias y entidades de la APF (Informe de rendición de cuentas: 124). Dentro del CITCC se establecieron Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC) con el fin de identificar procesos críticos, áreas críticas y posibles conductas irregulares.⁹ Se pretende que cada institución o dependencia cuente con POTCC.

Para profesionalizar a los servidores públicos de la APF, se ofreció la adopción voluntaria del Código de Ética de los Servidores Públicos (CITCC 2002: 42-44). A continuación, la principal medida de detección de la corrupción en la APF fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) presentada por el Ejecutivo el 30 de noviembre de 2001 ante la Cámara de Diputados, aprobada por el Congreso el 30 de abril de 2002, y publicada en el DOF el 11 de junio de 2002.¹⁰ Según el artículo 2, la Ley establece que la información en posesión del Estado es

⁹ Los procesos críticos son procedimientos de gestión institucional en los que se presentan, presentaron o pudieran presentar prácticas de opacidad o corrupción. Las áreas críticas son unidades operativas que participan en la ejecución de un proceso crítico.

¹⁰ Es necesario resaltar que surgieron tres acontecimientos que influyeron fuertemente sobre la propuesta del Ejecutivo Federal. En primer lugar, en julio de 2001 el diputado Luis Miguel Barbosa, integrante del grupo parlamentario del PRD, presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión. Después, en mayo de 2001 un grupo de académicos y periodistas crearon *El Grupo Oaxaca* y se constituyeron como uno de los más importantes interlocutores de la sociedad civil en materia de acceso a la información. En tercer lugar, en algunos estados de la República se presentaron diversas iniciativas de leyes de acceso, adelantándose a los proyectos del Ejecutivo Federal (López-Ayllón 2004: 10-12).

pública, con excepción de la información reservada o confidencial. Se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para salvaguardar el derecho de acceso a la información y auspiciar la transparencia en los órganos estatales federales de los tres poderes, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos (López-Ayllón 2004: 27).

Como política de denuncia, se adoptó un nuevo enfoque dentro de los OIC por medio del Modelo Integral de Desempeño de los Órganos de Vigilancia y Control (MIDO). Con el MIDO se busca medir los resultados de los OIC con base en cinco índices y 28 indicadores y, así, contar con más información para mejorar las áreas necesarias (González Silveti 2005: 8).

En términos de sanción, el 27 de abril de 2006 se reformó el artículo 72 constitucional mediante el cual las sanciones a los funcionarios público que incurran en irregularidades administrativas serán impuestas por tribunales independientes. De esta manera, las sanciones administrativas quedan fuera del área de competencia de la Secretaría de la Función Pública (SFP) (*La Jornada*, 28 de abril de 2006).

Específicamente en materia de seguridad pública, el 30 de noviembre de 2000 se le concedió autonomía como dependencia gubernamental a las áreas dentro de la SEGOB que competían a la SSP.¹¹ El objetivo de esta reforma fue garantizar la confianza y el cambio en la percepción ciudadana (Primer Informe de Gobierno 2001: 591).

Para combatir la corrupción en el área de seguridad pública, primero se establecieron mecanismos de selección y control más rigurosos en el reclutamiento y contratación del personal operativo por medio de la certificación ISO 9000 en la SSP y la

¹¹ La SSP se compone por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Policía Federal Preventiva, Prevención y Readaptación Social y el Consejo de Menores.

PFP (CITCC 2002).¹² A continuación, se intentó profesionalizar al cuerpo policial por medio de la adopción y difusión de un Código Deontológico en la PFP y cursos de ética.

Además, con el objetivo de diseñar y operar programas de supervisión, evaluación y seguimiento del desempeño policial, el Programa de Capacitación Institucional de la SSP capacita sobre seguridad y custodia penitenciaria y actualización policial en crimen organizado (Informe de gobierno 2006: 334). También, por medio de un decreto presidencial de Fox el 1 de noviembre de 2001, la PGR estableció a la Agencia Federal de Investigación (AFI), que reemplazó a la Policía Judicial Federal (PJF).

La quinta política de profesionalización fue la aplicación de exámenes psicológicos, toxicológicos y de verificación patrimonial a los aspirantes de nuevo ingreso a la SSP (Informe de gobierno 2006: 334). Al personal de la PFP además de los exámenes anteriores se le aplica el examen poligráfico (CITCC 2002).

En suma, se implementaron seis reformas de profesionalización, dos de detección, una de denuncia y una de sanción para toda la APF y en las instituciones de seguridad pública. Después de la presentación de las reformas institucionales para combatir la corrupción en la APF y particularmente en el área de seguridad pública se analizará la eficiencia de éstas en términos comparativos.

EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

Durante la administración de Zedillo se argumenta que la corrupción es una excepción en la norma de los funcionarios públicos y no se acepta que existe un problema grave de corrupción (PND 1995-2000: 36). Empero, de acuerdo con la administración foxista, la

¹² Las normas ISO 9000 son directrices internacionales con amplio reconocimiento ya que establecen los lineamientos para la implementación de sistemas de gestión de calidad, asegurando la calidad de un producto o servicio. En este caso es una forma de controlar los procesos de reclutamiento y selección. La certificación asegura que el servicio cumple con los requisitos que las normas especifican.

corrupción y el abuso de poder han proliferado dentro de los cuerpos policiales, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión de elementos policiales; de un rezago legal para sancionar...así como de la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias” (PND 2000-2006: 146-147).

Con Zedillo, las reformas en materia de seguridad pública estaban diseñadas para aumentar la eficiencia del combate al crimen organizado y no para preparar al cuerpo policial y combatir la corrupción interna. Así, antes de 2000 la rendición de cuentas de servidores públicos y la seguridad pública fueron dos temas sin vínculo institucional entre ambos. A partir de 2000 se generó una política anticorrupción para todas las dependencias bajo un órgano de coordinación, el CITCC, que permite implementar políticas dentro de las dependencias.

Evoluciones entre sexenios

Sentando las bases operativas

La profesionalización del cuerpo policial consiste en establecer estándares educativos, entrenamiento policial, evaluaciones periódicas y remuneraciones adecuadas. Para iniciar, en teoría a mayor nivel de escolarización se tendrá un cuerpo policial más profesionalizado y, por tanto, se espera una menor probabilidad de corruptibilidad.¹³ En México, el nivel de escolarización de los policías es, en promedio, de primaria, por lo que el cuerpo policial se compone por individuos poco preparados y de un nivel socioeconómico bajo. Según el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 de las

¹³ Sin embargo, como una excepción, en Estados Unidos, Glaeser y Saks encuentran una correlación negativa significativa entre menores niveles de educación y estados de la unión americana con mayor número de funcionarios gubernamentales sentenciados por corrupción (Posadas 2006: 14).

58 academias de capacitación policial sólo 17 establecieron un mínimo de instrucción escolar como requisito para ingresar al curso básico (López Portillo 2003: 3).¹⁴

Este primer indicador no muestra un cambio durante el sexenio de Zedillo, ya que no se presentó una iniciativa para exigir un nivel mínimo de educación del cuerpo operativo. En comparación, durante el sexenio de Fox se introdujo un estándar internacional, la certificación ISO 9000, para contratar a nuevos elementos en la SSP y la PFP.

La lógica de elevar los estándares de reclutamiento es sustituir progresivamente a los candidatos a la policía con estudios de primaria por candidatos de título universitario (Rodés 2004:5). Estas iniciativas pueden ser altamente impopulares debido al desempleo que genera para un sector de la población que busca como última salida ingresar al servicio policial. Asimismo, la profesión dista del prestigio y los incentivos necesarios para invitar a individuos más cualificados a ingresar. “Se ha convertido en un círculo vicioso. No tienes los recursos, por no tener recursos no puedes invitar a gente con mayores niveles de profesionalización. Al no tener mayores niveles de profesionalización tampoco generas mayores niveles de ejercicio profesional en activo, eso a su vez limita las posibilidades de atraer más recursos a la institución policial” (López Portillo 2006).

A continuación, el segundo indicador de profesionalización, el entrenamiento policial, presenta una constante cuantitativa en términos del tiempo de capacitación. En las más de 60 academias de policía en el país el entrenamiento puede durar de 3 a 6 meses, un estándar que no cambió durante ambos sexenios. Sin embargo, hay documentados casos de

¹⁴ Según el documento oficial, 56% no tenía instrucción escolar alguna, contaba con la primaria incompleta o con la primaria terminada; 24% tenía la educación secundaria terminada o no terminada; 13% contaba con preparatoria completa o incompleta (López Portillo 2003: 3).

una semana de formación básica y se reconoce oficialmente la existencia de un importante número de policías que nunca han recibido capacitación formal (Ledwidge 2004: 4).

En términos cualitativos sí hubo un cambio en el entrenamiento policial con base en el tipo de cursos impartidos, aunque no necesariamente en la calidad de los cursos. Por un lado, para capacitar a los servidores públicos y al cuerpo operativo policial, la administración de Zedillo se enfocó en instruirlos sobre el control de bienes gubernamentales y en una instrucción a los cuerpos policiales con altos requisitos de entrada y especialización. De esta manera, la capacitación fue una forma de controlar el desvío de fondos públicos. Por otro lado, se invirtieron recursos en la capacitación de oficiales que ya estaban relativamente preparados y se reforzó la brecha entre una base amplia de policías poco preparados y una elite más capacitada. En este sentido, más que combatir la corrupción es posible que este tipo de políticas concentraran más el poder cognitivo en grupos selectos de oficiales.

En la administración de Fox se implementaron más políticas para intentar profesionalizar al cuerpo policial, en general por medio de un Código de Ética de los Servidores Públicos a nivel de la APF y en particular con un Código Deontológico dentro de la PFP. Al igual que las campañas publicitarias sobre la moral ciudadana, los cursos de ética para funcionarios público suelen tener resultados marginales o, en el mejor de los casos, impredecibles.¹⁵ Además, como señala Ernesto López Portillo, existe una relativa

¹⁵ Por medio de *spots* publicitarios no es posible incidir considerablemente sobre la formación de ciudadanos porque la ética no es un producto que se puede vender y consumir como otros bienes. La ética tiene beneficios personales que varían entre individuos, por lo que es difícil (e incluso contraproducente) convencer a un individuo de la moral que debería elegir.

incoherencia entre la exposición formal a cursos y lo que el policía aprende en la exposición informal al aprendizaje debido a la pluralidad normativa.¹⁶

El tercer indicador, las evaluaciones periódicas, ofrece un cambio a partir de 2000 por medio de la introducción de exámenes psicológicos, toxicológicos y de verificación patrimonial a los aspirantes de nuevo ingreso a la SSP y poligráficos a la PFP. No obstante, el financiamiento estatal y federal durante ambos sexenios dentro del SNSP muestra una inversión mínima en el seguimiento y evaluación.¹⁷

Asimismo, si se compara el financiamiento en capacitación y evaluaciones con la inversión en equipamiento, tecnología e infraestructura se encuentra una diferencia sustantiva. Cabe resaltar que el presupuesto del SNSP aumentó considerablemente de 226.6 millones de pesos en 1996 a 2.72 mil millones en 1998 (Reames 2003:7). Por ello, se explica el aumento en financiamiento en equipamiento al final del sexenio de Zedillo. López Portillo explica este patrón con base en el modelo incremental burocrático de la policía, en el que la policía se consolida en esquemas rígidos de organización, fundamentalmente verticales, y la estrategia principal de la policía para autoreproducirse es el incremento en recursos (López Portillo 2006).

El cuarto indicador, los salarios del personal operativo, en ambos sexenios continúan siendo marginales o escasamente insuficientes. Por ejemplo, el cuerpo operativo en la SSP a partir de 2000 recibió entre 12,250.56 y 4,540.70 pesos mensuales.

Desde el punto de vista de Eduardo Mancera, Coordinador General de Política Criminal de la SSP en 2006, la forma de profesionalización más efectiva en el combate a la corrupción es la remuneración adecuada y la dignificación de los cuerpos policiales

¹⁶ La pluralidad normativa significa que las instituciones están sujetas a códigos formales de relación y a códigos informales (López Portillo 2006).

¹⁷ Ver Anexo 3.

(Mancera 2006). Se considera que los salarios insuficientes motivan la búsqueda de fuentes suplementarias de ingreso y, así, se aprovechen las oportunidades de corrupción.

No obstante, desde afuera de las instituciones de seguridad pública se cuestiona la importancia de los salarios como condición central para profesionalizar al cuerpo policial. Por ejemplo, con base en un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre 32 países en desarrollo y de bajos ingresos se encontró una estrecha asociación negativa entre los salarios públicos y la corrupción (Van Rijckeghem, Weder 1998). Sin embargo, en otro estudio de Van Rijckeghem y Weder los autores determinaron que los resultados no son concluyentes para sostener que el aumento de salarios necesariamente conduce en el corto plazo a disminuir la corrupción (Posadas 2006:12).

A continuación se ofrecen algunas recomendaciones sobre la profesionalización del cuerpo policial. En primer lugar, no se puede inferir que solamente con un estándar más alto de reclutamiento en términos de la escolarización se obtendrá mejores resultados, sino que se debe tomar en cuenta la calidad de la educación policial. En este sentido, la capacitación de los agentes policiales mejora si se entrena a los aspirantes durante un mayor periodo y no si se capacitan a más agentes. Además, más que un avance o innovación se considera que los cursos de ética representan un gasto innecesario si se pretende combatir la corrupción. En tercer lugar, es fundamental diseñar un método de evaluación del funcionamiento del cuerpo operativo y de su progreso tras cursos de capacitación para determinar si se han utilizado adecuadamente los recursos públicos. Finalmente, inclusive adentro de la SSP se considera que la inversión en equipamiento es demasiado elevada y que, para utilizar eficientemente los recursos escasos, se debería invertir en otras áreas.

La detección del ojo ciudadano

La detección de actos de corrupción está sujeta a la información disponible y a los canales institucionales abiertos para escrutinio público. El acceso a la información pública es una de las condiciones que permite la rendición de cuentas, o *accountability*. En total, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres vías diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones (Schedler 2004: 13).

En sí, se toman en cuenta dos elementos del acceso a la información: el pasivo y el activo. El elemento pasivo se refiere a los datos que deberían ser provistos por el gobierno, mientras el activo consiste en la posibilidad del ciudadano de activar su derecho de acceso a la información. En la medida en que el elemento pasivo es frágil, el activo debería ser mucho más fuerte (Merino 2006).

El primer indicador para evaluar la eficiencia de la detección de la corrupción es la disponibilidad de la información gubernamental para el ciudadano. En este sentido, la información se encuentra disponible en la medida en que existe una ley que formalice este derecho fundamental, dependencias gubernamentales que respeten la ley y una institución independiente que garantice este derecho. Al proveer una ley de acceso a la información, el gobierno incita a que en el futuro la ciudadanía cuente con los mecanismos para adoptar un papel activo en el acceso a la información pública por iniciativa propia. Con un derecho fundamental de acceso a la información se alienta la participación ciudadana en la denuncia pero, como se demostrará después, no necesariamente se le protege.

La rendición de cuentas es vital para la consolidación democrática, particularmente en países en crisis o en reconstrucción. Durante el sexenio de Zedillo, la asimetría de

capacidad de acción entre las organizaciones civiles y las gubernamentales impidió que las primeras tuvieran un papel preponderante en la toma de decisiones políticas, mientras que las segundas mantenían casi el monopolio del poder.

Durante los regímenes priistas, los mecanismos de transparencia y acceso a la información fueron rudimentarios e institucionalmente débiles. A partir de 1994 no hubo una reforma legal ni institucional para fomentar el acceso a la información. En seguridad pública, sólo se iniciaron campañas informativas sobre los derechos de los ciudadanos ante un delito, más no sobre el procedimiento a seguir si el delito lo cometía un funcionario público. La falta de iniciativas de ley en acceso a la información, a pesar de haber tenido un mayor apoyo en el Congreso para pasarlas, con Zedillo denota la negación ante esta apertura.

Por el otro lado, durante el sexenio de Fox, la política de combate a la corrupción se centró en la transparencia y el acceso a la información. Primero, una vez consolidada la democracia electoral fue necesario dar a los ciudadanos acceso a la información pública para que pudieran tener la capacidad de obtener y analizar por sí mismos la información relativa a la gestión pública (López-Ayllón 2004: 5). En este sentido, fue un mecanismo de transferencia y redistribución del poder (López-Ayllón 2004: 5). La LFTAIPG es un giro completo a la tradición secular del secreto administrativo en México, para entrar en un cambio profundo basado en la transparencia y el flujo de información (López-Ayllón 2004:2).

El segundo indicador consiste en la demanda ciudadana de la información. Según el IFAI, los principales solicitantes de acceso a la información fueron académicos,

empresarios y funcionarios públicos.¹⁸ Sin embargo, el ciudadano aún no desempeña un papel activo en la petición de la información pública.

Durante el sexenio de Zedillo se mantuvo un papel pasivo por parte del gobierno sin la intención de activar el papel activo del ciudadano. Dado el carácter reservado de la información pública durante las administraciones priistas era casi imposible impulsar al ciudadano a participar y exigir información que, de antemano, sería negada. A partir del sexenio de Fox existe una apertura en términos de acceso a la información pero aún los ciudadanos no han adoptado la costumbre o la confianza de exigir información pública. Paradójicamente, en términos de seguridad pública, el Programa Nacional de Seguridad Pública durante el sexenio de Zedillo reconoció oficialmente que la sociedad tiene el derecho a conocer la realidad de la profesionalización policial, mientras que en el programa durante el sexenio de Fox se negó este derecho (López Portillo 2003: 4).

Para promover un verdadero cambio es necesario estar dispuesto a cambiar el *status quo* y detectar a los agentes que cometen actos de corrupción. Así, en la medida en que se ofrezcan más información pública surgirán mayores mecanismos de control ciudadano sobre las actividades del Estado Sin embargo, se debe considerar el cálculo político de esta apertura, en el sentido de que la información pública disponible puede servir para fines políticos además de para el uso ciudadano. Como afirma Eduardo Mancera, “[la corrupción] ha sido peor en este sexenio, antes todos sabían, pero en este sexenio se trató de ser más espectacular, de informar más, pero seguían con las mismas prácticas o peores que los anteriores” (Mancera 2006).

Por medio de un énfasis en la transparencia, la administración de Fox pretendió marcar una diferencia entre su sexenio y todos los sexenios priistas anteriores. Con base en

¹⁸ Ver Anexo 4.

la campaña anticorrupción principalmente basada en la transparencia se buscó denunciar al partido político anterior, adjudicarle la culpa de rezagos sociales y políticos severos y autolegitimarse.

La primera recomendación es facilitar la participación de agentes externos y ciudadanos de vigilancia. Para ello, es necesario que el gobierno considere las propuestas de numerosas organizaciones dedicadas a la investigación y que provea información de seguridad pública. Así, las instituciones policiales deben poner a disposición del público toda la información relativa a sus programas de educación y entrenamiento: proceso de selección, perfil de los recursos humanos, duración y tipos de cursos y contenidos (López Portillo 2003:11). En segundo lugar, es posible continuar con programas de gran éxito como el Programa de Usuario Simulado.¹⁹

La mano dura institucional

La denuncia de los funcionarios corruptos consiste en la obligación por parte de los funcionarios de explicar o justificar su ejercicio o abuso de poder. Un primer indicador de la eficiencia de la denuncia de funcionarios corruptos es la creación de controles internos institucionales, como los OIC en donde los funcionarios públicos deben responder por sus acciones. En general los OIC se basan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para emitir sanciones administrativas, pero existen OIC de carácter penal.²⁰

¹⁹ El Programa Usuario Simulado consiste en introducir a usuarios simulados y capacitados en dependencias gubernamentales de manera secreta para pretender ser ciudadanos que solicitan atención, asesoría e información. Por medio de la simulación de trámites se identifican irregularidades en el servicio público.

²⁰ Asimismo, el artículo 14 toma en cuenta los siguientes elementos para establecer una sanción: la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor; entre ellos la antigüedad en el servicio; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; el

En un principio, con Zedillo la SECODAM fungió como órgano de supervisión pero las medidas fueron inadecuadas por dos razones. En primer lugar, inhibió que se llevaran a cabo desde afuera denuncias de corrupción, al exigir una cantidad exorbitante de pruebas y al hacer responsable al acusador por las acusaciones que no tuvieran sustento (Morris 1992: 67). En segundo lugar, faltó una base jurídica para el castigo de los funcionarios acusados de malversación. Por ejemplo, antes de las reformas de 1983 el castigo consistía simplemente en que se devolviera al Estado una parte de las ganancias malhabidas (Morris 1992: 68).

Después, se optó por dotar facultades a un Órgano de Control Externo, en lugar de fortalecer los OIC de la APF. En materia de seguridad pública, existían solamente módulos para recibir las denuncias por correo o por teléfono, sin tener un OIC formal.

A partir de 2006, bajo el marco del MIDO se presentaron nuevas propuestas para supervisar el desempeño en las dependencias y garantizar la institucionalización de los OIC. Como resultado, entre funcionarios de la SSP se cuenta con gran credibilidad institucional sobre la capacidad de denuncia del OIC, como demostraron las entrevistas efectuadas.²¹

Las denuncias penales impuestas a funcionarios públicos han disminuido radicalmente desde 512 mil en 1994 a 186 mil en 2005.²² Las versiones oficiales del gobierno de Zedillo y de Fox señalan que una disminución en las denuncias es indicativa de

monto del beneficio, lucro o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos 2002: 11).

²¹ Tanto el Lic. Eduardo Mancera, Coordinador de Política Criminal en la SSP-DF, y el Lic. Juan Carlos González Silveti, Director General Adjunto del Área de Auditoría de Control y Evaluación y Apoyo al Buen Gobierno, afirmaron lo mismo.

²² Ver Anexo 5. Según el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Secretaría o el contralor interno tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el MP o, en su caso, instar al área jurídica de la dependencia o entidad respectiva a que formule las querellas a que hubiere lugar, cuando así se requiera (Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos 2002: 12).

un mejor control de la corrupción. Por un lado, es posible que, durante la administración priista las redes clientelares establecidas y fortalecidas limitaran el número de denuncias penales. Por otro lado, la reducción de denuncias penales hacia 2001 se explica porque la nueva administración foxista necesitó credibilidad y, así, no pudo exponer inmediatamente a los recientes funcionarios públicos a denuncias penales. No obstante, se deben presentar explicaciones alternas a las fluctuaciones en denuncias penales a partir de 2002.

Si bien las denuncias penales están normalmente sujetas a abusos de autoridad y actos de corrupción, un cambio en el número de denuncias penales depende de otros factores. Por ejemplo, con el cambio de administración en 2000 y el fomento a una mayor participación ciudadana, el aumento en denuncias penales a partir de 2002 se puede explicar por una mayor colaboración por parte de la ciudadanía en la denuncia de corrupción. En este sentido, es posible que con la información provista sobre el procedimiento de denuncias a servidores públicos las denuncias penales hayan aumentado durante el sexenio de Fox. Así, se reconoce un uso más eficiente de las denuncias como método de combate a la corrupción en la medida en que una mayor cantidad de denuncias se explique por la participación ciudadana y no necesariamente por un auge en la corrupción.

El segundo indicador es la existencia de normas horizontales de denuncia. Guillermo O'Donnell distingue entre la rendición de cuentas horizontal, referente a las relaciones de control entre agencias de Estado, y la vertical, referente a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado (O'Donnell 1996). En el presente estudio, se considera que la rendición de cuentas horizontal no es sólo interdependencias sino también intradependencia. De esta manera, en la medida en que los funcionarios de bajos mandos puedan denunciar a funcionarios de altos mandos sin miedo de represalias será posible

obtener un mecanismo de denuncia más efectivo y se mejorará el funcionamiento interno de la institución.

Se considera que aproximadamente 20% de las denuncias al OIC de la SSP son anónimas (González Silveti 2006). En el sexenio de Zedillo se debían cumplir ciertos requisitos para presentar una queja, incluyendo el nombre del denunciante. De otro modo, “las denuncias se clasificaban como anónimas y se archivaban. Sin embargo, ahora, en estos últimos seis años, la denuncia anónima, por lo menos en este OIC [de la SSP], se atiende” (González Silveti 2006).

En México, no existe una protección explícita a denunciantes en el sector público y privado. Aún es necesario crear una ley integral de denunciantes internos, o *whistleblowers*, para aumentar los incentivos de la denuncia (Sandoval 2006). Por ello, en una estructura organizacional vertical se estima que sólo por medio de denuncias anónimas es posible que funcionarios de bajos mandos denuncien a aquellos de altos mandos. En este sentido, es vital crear un sistema mediante el cual la información ofrecida por los miembros del cuerpo de policía se pueda proporcionar de manera anónima (Varenik 2005: 55-56).

También, en los OIC el problema reside en las numerosas responsabilidades, que incluyen garantizar la transparencia, detectar prácticas de corrupción, atender denuncias y sancionar las prácticas de corrupción (González Silveti 2005:5). Así, sería óptimo limitar las funciones del OIC a la detección de prácticas corruptas por medio de investigaciones. Como sugiere Luis Eduardo Méndez Cacho, en la medida en que el OIC cuente con mayores facultades de investigación se podrán limitar actos de corrupción (Méndez Cacho 2006).

Castigos e incentivos

La sanción de prácticas corruptas es una de las herramientas más eficaces para combatir la corrupción, pero también la más riesgosa políticamente. Si la aplicación de la ley es imparcial y no se crean patrones de impunidad entonces las sanciones a la corrupción representan un riesgo tangible para los funcionarios públicos. Así, es necesario precisar que un mayor control de la corrupción no se entiende también por un mayor número de procesos judiciales con condenas sino por la garantía de que las pruebas demuestren la culpabilidad del acusado.

La aplicación de la ley implica que los actores exigen cuentas, de manera que no solamente cuestionan sino que también castigan el comportamiento impropio de servidores públicos (O'Donnell 1994: 61). Se considera que la sanción es una herramienta indispensable que tiene el principal para controlar a su agente, es su capacidad de despedirlo cuando deje de trabajar satisfactoriamente (Schedler 2004: 20).

El primer indicador se compone por el número de sanciones efectivas a funcionarios públicos. Con Zedillo, la CUIP evitó la contratación de servidores públicos sancionados incluyendo elementos de las corporaciones policiales. En 1999, se expidieron 57,888 constancias de no inhabilitación, requisito indispensable para ser sujeto de nombramiento por las dependencias y entidades públicas, cantidad inferior en 36.2% a la de 1998 (Informe 1999 al PND 1995-2000: 78-79). Por consiguiente, si el proceso de selección de funcionarios públicos se volvió más riguroso se debe, en parte, a que los funcionarios sancionados anteriormente no fueron contratados de nuevo.

Por su parte, según el gobierno foxista el hecho de que de 2005 a 2006 hayan disminuido las sanciones a funcionarios públicos evidencia el impacto favorable de la

aplicación de sanciones administrativas (Informe de gobierno 2006: 383). Al igual que con las denuncias, el gobierno considera que si el agente no es sancionado es porque no existe un desempeño irregular de sus funciones. Sin embargo, no se toma en cuenta que existen múltiples motivos por los cuales no se formulan denuncias, y por consiguiente, no se sanciona a agentes corruptos.

El número de sanciones administrativas durante el sexenio de Zedillo fue mayor que durante el sexenio de Fox, con excepción de 2000 a 2001.²³ Empero, existe un patrón general sexenal de las sanciones, con la excepción de actos escandalosos de corrupción tras los cuales aumenta el número de sanciones con el fin de incidir sobre la opinión pública. Al inicio del sexenio existe un auge en las sanciones para tratar de mostrar su interés en el combate a la corrupción. Sin embargo, conforme avanza el sexenio disminuye la cantidad de sanciones emitidas. En este sentido, es posible que los nuevos tribunales independientes durante el sexenio de Fox puedan fortalecer el sistema de sanciones a actos de corrupción.

El segundo indicador se compone por el tipo de sanción que se impone. El tipo de sanción tiene un efecto diferente sobre la posible reincidencia en corrupción del agente y sobre la participación en actos de corrupción por parte de otros funcionarios públicos. En principio, la norma de la proporcionalidad exige que la severidad de la sanción dependa en la severidad de la ofensa. Sin embargo, la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales es más bien excepcional, mientras que las herramientas más comunes de castigo a malas conductas son la exposición pública y la remoción del cargo. En particular, dentro de la SSP las conductas sancionadas por los OIC son abuso de autoridad, ejercicio indebido de funciones, incumplimiento a la normatividad interna, maltrato, negligencia y no respeto a la relación laboral.

²³ Ver Anexo 6.

Por su parte, Andreas Schedler considera que aunque no lleven a los acusados a pagar multas o pisar la cárcel, tanto la publicidad como el despido pueden constituir castigos terribles que lleven a destruir la reputación pública y la carrera política de un político (Schedler 2004: 18). Si bien el costo político de ser sancionado para un funcionario de alto mando puede ser muy elevado, esto no ocurre con funcionarios de bajo mando, por lo que su costo de participar en la corrupción es comparativamente menor.

Además un segundo problema es que para el funcionario de menor rango una sanción por corrupción no representaría consecuencias tan graves dentro del marco legal actual. La Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos define en su artículo 13 como sanciones por falta administrativa: amonestación privada o pública, suspensión, destitución del puesto, sanción económica e inhabilitación temporal. Sin embargo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos durante Zedillo incluyó al apercibimiento público y privado. La Ley no distingue entre el apercibimiento y la amonestación, por lo que pueden considerarse ambas como un llamado de atención por la falta cometida (López Presa 1998: 150).

En este sentido, si bien hay menos sanciones administrativas durante el sexenio de Fox es necesario tomar en cuenta que los apercibimientos son los que disminuyen.²⁴ Es decir, las penas de mayor peso se mantienen durante ambos sexenios en similares medidas mientras que sólo disminuyen las llamadas de atención. Así, no se considera que fue más eficiente el uso de las sanciones como forma de controlar la corrupción durante el sexenio de Fox.

²⁴ Ver Anexo 7.

Como recomendación se considera necesario establecer sanciones más fuertes y menos dispares entre sí. La brecha entre una amonestación y una suspensión debe ser mucho menor para disminuir el incentivo a delinquir del funcionario público.

También, sería posible impartir una pena no sólo para el oficial que recibe una mordida sino también para el ciudadano. En la medida en que se establezca una corresponsabilidad ciudadana en los actos de corrupción se aumentará el riesgo para ambas partes.

Percepciones y políticas públicas

Las campañas anticorrupción tienen como objetivo transparentar la gestión pública y, así, inyectar credibilidad y confianza en la ciudadanía, para que se respeten las instituciones y evite participar en actos de corrupción. La percepción ciudadana puede ser una determinante importante para la selección de políticas públicas. Sin embargo, la percepción no necesariamente concuerda con la eficiencia institucional de las campañas anticorrupción.

“De 2004 a 2005 subió 5.7% la percepción de mejora y la PFP se mantuvo a la par de la AFI con 1.2 de diferencia, a veces arriba, a veces abajo, como la corporación con mayor credibilidad y confianza en la ciudadanía” (Méndez Cacho 2006). La percepción de mejora de la institución indica qué tanto la dependencia cumple con sus funciones. Sin embargo, un mejoramiento en el desempeño de funciones no se refleja inmediatamente en la percepción de confianza ciudadana en la institución. En 1999, una encuesta reveló que 90% de los encuestados en la Ciudad de México tenían “poca” o “ninguna” confianza en la policía. Incluso recientemente, a nivel nacional sólo 12% de la población expresó confianza en la policía (Reames 2003:7).

En el caso óptimo de que las políticas públicas estén bien diseñadas y aplicadas adecuadamente siempre es posible que la percepción no concuerde con el éxito de éstas debido a: 1) las percepciones cambian lentamente o hasta que se tiene una experiencia personal; 2) el ciudadano debe contar con información que no es provista o que es incompleta. Como señala Luis Eduardo Méndez Cacho, las políticas de transparencia y combate a la corrupción son meramente internas, por lo que la ciudadanía difícilmente palpa las políticas (Méndez Cacho 2006). Es probable que a largo plazo, una vez que se detecten las mejoras sustantivas del funcionamiento interno y transparente de una institución policial la ciudadanía cambie su percepción. Sin embargo, el reto aún reside en evaluar el impacto inmediato de políticas anticorrupción en la percepción ciudadana.

A continuación se presentará un análisis de la percepción ciudadana e inferencias sobre la aplicación de ciertas políticas públicas para el combate a la corrupción. En primer lugar, por medio de la profesionalización de los policías el gobierno se pretende otorgar credibilidad en la honestidad de los funcionarios públicos a cargo del resguardo de la seguridad pública. Según las encuestas de TM sobre la frecuencia de la corrupción en trámites públicos vinculados a las actividades de las instituciones de seguridad pública federal, con excepción del trámite para pasar bienes en aduana, la frecuencia de los sobornos decreció hacia 2003 pero volvió a aumentar hacia 2005.²⁵

A pesar de lo que se invirtió en el sexenio de Fox para profesionalizar al cuerpo policial no fue posible controlar la corrupción como soborno según indican las encuestas, lo cual puede ser indicativo de una inadecuada distribución de recursos. En lugar de destinar

²⁵ Los cinco trámites en: pasar sus cosas en alguna aduana, reten, garita o puerto fronterizo; recuperar un automóvil robado; evitar que un agente de tránsito se llevara su auto al corralón o sacar su auto del corralón; evitar la detención en el MP o realizar una denuncia, acusación o levantar un acta o lograr que se le de seguimiento a un caso; evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.

más recursos a infraestructura se debería invertir en la capacitación y evaluación del cuerpo policial. Dado que la capacitación policial sólo puede generar resultados a largo plazo, y en general con un beneficio político limitado para el tomador de decisiones, se explica más no se justifica por qué se ha invertido en infraestructura.

A continuación, las políticas públicas para detectar a funcionarios corruptos por medio del acceso a la información dependen de la corresponsabilidad entre los ciudadanos y funcionarios públicos. Sin embargo, en el caso mexicano el papel activo del gobierno en el acceso a la información es una condición necesaria más no suficiente para garantizar una rendición de cuentas. También es necesario un papel activo de los ciudadanos.

En tercer lugar, la denuncia de funcionarios corruptos según los ciudadanos disminuyó entre 2001 y 2005, datos que concuerdan con las cifras oficiales de denuncia penal.²⁶ Cabe mencionar que el cambio no fue considerable dado que en 2001 11.51% de los encuestados denunció actos de corrupción cuando se vio afectado mientras que en 2005 10.71% formularon una denuncia. Por consiguiente, se reconoce el esfuerzo de los OIC pero se insiste en la necesidad de contar con procesos seguros de denuncia para incentivar a los ciudadanos a presentar su denuncia.

En suma, tras el análisis cualitativo se cree que el ciudadano no denuncia porque aún existe desconfianza en el resultado de la denuncia y por falta de protección al denunciante. “La víctima de un delito sufre la victimización producto del delincuente pero en el momento que llega al área de procuración de justicia para presentar la denuncia correspondiente ahí sufre la doble victimización” (Berzunza 2006). Así, en la medida en que la función policial se convirtió en un instrumento de protección a las instituciones y no al ciudadano, y el régimen asignó a la policía un papel de control más no de protección a la

²⁶ Ver Anexo 9.

población, su legitimidad y su comportamiento quedaron desligados de controles formales eficaces y transparentes. (López Portillo 2002: 4).

También es válido preguntar si existe una menor denuncia de corrupción porque hay una mayor participación ciudadana en estos actos de corrupción. Empero, de acuerdo con las encuestas de TM, entre 2001 y 2005 disminuyó la responsabilidad total de actos de corrupción en el funcionario y aumentó la corresponsabilidad de ambos.²⁷ En este sentido se podría considerar que bajo una campaña mediática informativa de mayor participación ciudadana, ésta podrá enfatizar el papel primordial del ciudadano en el combate contra la corrupción. Entre mayor percepción de corresponsabilidad exista entre ciudadanos y servidores públicos en actos de corrupción es posible que el ciudadano denuncie con mayor frecuencia la corrupción.

Desde el punto de vista gubernamental, la sanción de prácticas corruptas sugiere que un menor número de sanciones refleja una mejora en los procesos y controles internos, por lo que indica también una reducción en la corrupción. Por otro lado, para la ciudadanía un menor número de sanciones es indicativo de la falta de capacidad del Estado de detectar y condenar a los servidores públicos que cometan infracciones. Como asevera Marcelo Bergman, la confianza es producto de la probabilidad de aplicación de la norma, de manera que lo que apuntala el estado de derecho no es la bondad de la norma jurídica sino su ejecutabilidad (o ejecución) (Bergman 2002: 1). El estado de derecho alimenta la confianza ciudadana en la medida que las promesas consagradas en las leyes sean razonablemente cumplidas (Bergman 2002: 19).

Finalmente, una campaña anticorrupción procura renovar la fe en el gobierno y, por lo tanto, debe tratar de no desatar una cacería de brujas generalizada o de erosionar más aún

²⁷ Ver Anexo 10.

la confianza en el gobierno (Morris 1992: 119). Es necesario destacar que la percepción ciudadana retoma más los incidentes aparatosos de corrupción que las reformas institucionales, que suelen evaluarse de manera interna.²⁸ Así, las campañas anticorrupción con un alto grado de difusión de los actos de corrupción en sexenios anteriores o encabezados por actores políticos de un partido diferente al del Ejecutivo pueden ser contraproducentes para el mandatario en turno.

Si bien al principio éstas pueden restar legitimidad en el gobierno anterior es posible que también genere desconfianza ciudadana en la administración actual. Los escándalos de corrupción producen descrédito en el gobierno y no sólo en un partido político específico. En particular una persecución exhaustiva de altos funcionarios podría genera un descrédito sobre la administración tanto al interior como fuera del país, lo que por otro lado se traduciría en una falta de confianza de la población en la administración pública y un aumento de la percepción de corrupción entre gobiernos e inversionistas extranjeros (López Presa 1998: 53).

CONCLUSIONES

Dentro del contexto mexicano, la corrupción se puede entender como el resultado de las fallas institucionales y estructurales del Estado. A pesar de estas fallas, México no se encuentra en un interminable continuo de prácticas corruptas, perpetuo y sujeto ante cualquier intento de implementar reformas. Al contrario, existe una evolución de las medidas institucionales diseñadas para controlar y combatir la corrupción y es por medio

²⁸ Es necesario tomar en cuenta ciertos escándalos que pudieron haber influenciado la percepción ciudadana. Entre ellos se encuentra la investigación al excomisionado de Prevención y Readaptación Social, Carlos Tornero Díaz, por negligencia en la aplicación de las medidas de seguridad, violaciones al reglamento, extravío de armas y aparatos de radiocomunicación de custodios en el penal de máxima seguridad de La Palma, en Almoloya, Estado de México (*El Universal*, 4 de febrero de 2005). También destaca el caso del “Chapo Guzmán”, quien se escapó por la puerta trasera de una de las cárceles de máxima seguridad en el país.

del análisis de las mismas, que se puede avanzar en este sentido. Por esa razón, en el presente estudio se rechazaron las explicaciones culturalistas esencialistas de la corrupción.

Estas explicaciones no determinan cómo se originó el status quo del cual parte este cambio. Igualmente, las tesis culturalistas eliminan casi por completo la posibilidad de diseñar políticas públicas de combate a la corrupción. Si en el fondo el problema es la cultura milenaria de los mexicanos, ¿para qué gastar tiempo y esfuerzo en el diseño de nuevas estrategias que al final de cuentas serán desvirtuadas y corrompidas por el clima de desobediencia e informalidad que prevalece en México? (Sandoval 2006).

Con base en los sexenios priistas precedentes, durante la administración de Ernesto Zedillo se heredó una estructura jerarquizada en un Estado monolítico, donde el ejecutivo federal dominó las oportunidades de movilidad de los funcionarios públicos. Por medio de una centralización del poder en el Estado se restringió la participación y limitaron las oportunidades de acceso, por lo que se fomentó la corrupción política y administrativa.

No obstante, ante una descentralización política no necesariamente se redujo la corrupción ya que los agentes y corruptores institucionalizan la corrupción con redes ocultas de cooperación y ganancias extraposicionales. En el caso mexicano la descentralización de la corrupción condujo a que los intereses institucionales se convirtieran en intereses individuales diversificados entre más actores.

De acuerdo con las hipótesis planteadas se corrobora la primera y segunda hipótesis. En efecto, a pesar de los reconocidos esfuerzos en el combate a la corrupción, aún existen problemas de diseño y de aplicación de las políticas públicas.

En primer lugar, es necesario establecer un sistema de información sobre el funcionamiento policial que pueda ser utilizado tanto por el gobierno como por instituciones ciudadanas de monitoreo. Además, los recursos invertidos en el sistema

policial deben atender sobretodo a la capacitación del cuerpo operativo. Por medio de un cuerpo policial instruido se puede esperar combatir la corrupción interna. Entonces, en la medida en que se cuente con un mejor desempeño, a largo plazo también se podrán obtener resultados en la credibilidad ciudadana en las instituciones de seguridad pública, que consiste en una motivación política esencial para los tomadores de decisiones.

En segundo lugar, las políticas públicas de acceso a la información seguramente demostrarán un mayor avance conforme la ciudadanía acceda a las vías abiertas por el gobierno. Por el momento, el acceso a la información pública es un paso fundamental hacia la rendición de cuentas y el combate a la corrupción a pesar de ser herramienta a la cual los ciudadanos se adecuan paulatinamente.

En tercer lugar, los OIC deben contar con medios de denuncia para proteger al informante. Por medio de una garantía de protección es posible incentivar la denuncia de corrupción. También, es necesario considerar que sin denuncias no es posible sancionar a los funcionarios o policías corruptos. Por consiguiente, se debe insistir en el hecho de que las medidas anticorrupción forman parte de un plan integral. De esta manera, el mejoramiento de una medida anticorrupción y la negligencia de otra conllevan a un combate ineficiente de la corrupción.

En cuarto lugar, la estructura de sanciones debe eliminar la posibilidad de emitir numerosas amonestaciones públicas o privadas a funcionarios y, así, evitar sancionarlos por medio de suspensiones, destituciones o sanciones económicas. Para demostrar el costo y riesgo que implica cometer actos de corrupción en la administración pública es necesario no tolerar la reincidencia de estos actos por medio de sanciones meramente simbólicas, como son las amonestaciones.

Con respecto a la segunda hipótesis, las políticas públicas en materia de corrupción difícilmente generan los efectos deseables en la percepción ciudadana a corto plazo. Mientras durante el sexenio de Fox se ofrecieron mayores intentos para combatir la corrupción en materia de seguridad pública federal, la confianza ciudadana durante el sexenio de Fox en el combate a la corrupción empeoró. En 2001 35% de los encuestados consideraron que la corrupción aumentó con base en el año anterior mientras que en 2005 la percepción de una mayor corrupción aumentó para 39% de los encuestados.²⁹ Por consiguiente, las políticas públicas cuentan con un carácter interno que, sólo a largo plazo, puede ser visible ante la opinión pública.

Finalmente, la selección de políticas anticorrupción debe definitivamente incluir a la opinión pública para detectar qué áreas necesitan reformas. Sin embargo, se deben elegir las políticas públicas con base en el objetivo de lograr el fortalecimiento institucional y no por el posible beneficio político recibido ante una mejora en la percepción ciudadana.

²⁹ Ver Anexo 11.

Bibliografía

- Albo Márquez, Andrés. 2006. Elecciones y financiamiento de la política. Ponencia en el Diplomado sobre Transparencia y Combate a la Corrupción en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 25 de agosto de 2006 en México D.F., México.
- Azuela, Antonio, 2006. *¿A dónde vas con esos datos? Cuentas y cuentos sobre las adquisiciones gubernamentales*. México: UNAM/Banco Mundial.
- Beare, Margaret E. 1997. Corruption and organized crime: Lessons from history. *Crime, Law and Social Change* 28(2): 155-172.
- Bergman, Marcelo. 2002. Confianza y Estado de Derecho. Documento de Trabajo Núm. 4. División de Estudios Jurídicos. México: CIDE.
- Berzunza del Río, Francisco. Entrevista por Arely Miranda González. Grabación electrónica. México D.F., 7 de noviembre de 2006.
- Caparrós, Eduardo A. Fabián, 2003. *La corrupción de agente público extranjero e internacional*. España: Tirant Lo Blanch.
- Chabat, Jorge, 2005. Narcotráfico y Estado: el discreto encanto de la corrupción. *Letras Libres* 9: 14-17.
- Fitzpatrick, Sean, 2003. *Thinking Strategically about Anti-Corruption Reforms*. Hamburg: Ed. Peter Lang.
- Gambetta, Diego, 2002. Corruption: An Analytical Map. En *Political Corruption in Transition. A Skeptic's Handbook*. Editado por Stephen Kotkin, András Sajó. Budapest: Central European University.
- Garzón Valdés, Ernesto, 2003. Acerca del concepto de corrupción. En *Poder, derecho y corrupción*. Coordinado por Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez. México: Instituto Federal Electoral, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Siglo XXI.
- González-Aréchiga, Bernardo. 2006. Evolución financiera, crisis y rescate bancario. Ponencia en el Diplomado sobre Transparencia y Combate a la Corrupción en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 8 de septiembre en México D.F., México.
- González Silveti, Juan Carlos. 2005. *La consultoría interna para la mejora del proceso denominado otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los reos del orden federal*. Tesis. México: Universidad Tecnológica de México.
- González Silveti, Juan Carlos. Entrevista por Arely Miranda González. Grabación electrónica. México D.F., 7 de noviembre de 2006.
- Guerrero, Eduardo. 2004. Libros, autores e ideas para abrir una discusión. En *Transparencia: libros, autores e ideas*. Coordinado por Mauricio Merino. México D.F.:IFAI/CIDE.
- Guerrero, Juan Pablo. 2004. Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto. En *Transparencia: libros, autores e ideas*. Coordinado por Mauricio Merino. México D.F.:IFAI/CIDE.
- Hofbauer, Helena, Cepeda, Juan Antonio. 2004. Transparencia y rendición de cuenta. En *Transparencia: libros, autores e ideas*. Coordinado por Mauricio Merino. México D.F.:IFAI/CIDE.

- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Informe de Labores 2005. http://www.ifai.org.mx/test/new_portal/InformealHCongreso.pdf
- Ledwidge, Michael. 12 de octubre de 2004. Acciones para la confianza y la rendición de cuentas de la policía e Introducción a la justicia restaurativa. Serie Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. México D.F.: Insyde.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 2002. *Compilación jurídica*. México: Cámara de Diputados LVIII Legislatura.
- López-Ayllón, Sergio. 2004. La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal. En *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana del acceso a la información*. Coordinado por Hugo A. Concha Cantú, Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein, Lucy. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- López Portillo Vargas, Ernesto. Entrevista por Arely Miranda González. Grabación electrónica. México D.F., 28 de noviembre de 2006.
- López Portillo Vargas, Ernesto. 2002. The Police in México: Political Functions and Needed Reforms. En Bailey, J. y Chabat, Jorge (Ed.). *Transational Crime and Public Security*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies at the University of California.
- López Portillo Vargas, Ernesto. 2003. Educación y entrenamiento policial para la democracia. San Diego (CA): Center for U.S.-Mexican Studies.
- López Presa, José Octavio (coord.).1998. *Corrupción y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mancera Tejadilla, Eduardo. Entrevista por Arely Miranda González. Grabación electrónica. México D.F., 2 de noviembre de 2006.
- Manion, Melanie. 2004. *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Martínez M., José. 2004. *Jorge Hank quiere un Durazo*. Contrapuntos. <http://www.lacrisis.com.mx/cgi-bin/cris/cgi/DisComuni.cgi?colum22%7C20040825051130>.
- Méndez Cacho, Luis Eduardo. Entrevista por Arely Miranda González. Grabación electrónica. México D.F., 24 de noviembre de 2006.
- Merino, Mauricio. 2006. El desafío de la transparencia. Un derecho y una política en las entidades federativas en México. Ponencia en el Diplomado sobre Transparencia y Combate a la Corrupción en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 21 de octubre de 2006 en México D.F., México.
- Morris, Stephen D. 1992. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México: Siglo XXI Editores.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. Delegative Democracy. *Journal of Democracy* 5(1) : 55-69.
 _____ .1996. Illusions About Consolidation. *Journal of Democracy* 7(2): 34-51.
- OECD, 2002. *Anti-Corruption Measures in South Eastern Europe. Civil Society's Involvement*. Paris: OECD.
- Oficina de la Presidencia. 30 de noviembre de 1995. *Percepción de la Corrupción en el País*. CD-ROM. México: Banco de Información de Encuestas de Opinión Pública CIDE, A.C.

- _____. 12 de agosto de 1998. *Percepción sobre Combate a la Corrupción e Impunidad (Inhabilitación de Carlos Tornero)*. CD-ROM. México: Banco de Información de Encuestas de Opinión Pública CIDE, A.C.
- _____. 2 de agosto de 2000. *Percepción sobre Combate a la Corrupción e Impunidad (Declaraciones Oscar Espinosa)*. CD-ROM. México: Banco de Información de Encuestas de Opinión Pública CIDE, A.C.
- Posadas, Alejandro. 2006. Estado del Arte en Investigación de la Corrupción. Ponencia en la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 23-24 de marzo de 2006 en México D.F., México.
- Presidencia de la República. 1994. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México: Presidencia.
- Presidencia de la República. 1994. Informe de Ejecución 1999 del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México: Presidencia.
- Presidencia de la República. 1995. Informe de gobierno 2000. México: Presidencia.
- Presidencia de la República. 2001. *Primer Informe de Gobierno*. México: Presidencia.
- Sandoval, Irma. 2006. Causas y Consecuencias de la Corrupción. Ponencia en el Diplomado sobre Transparencia y Combate a la Corrupción en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 9 de septiembre de 2006 en México D.F., México.
- _____. 2006. Protección para informantes y testigos. Ponencia en el Diplomado sobre Transparencia y Combate a la Corrupción en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, 23 de septiembre de 2006 en México D.F., México.
- Schedler, Andreas. 2004. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 03. México D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Secretaría de la Función Pública. 2006. *Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006*. México: SFP.
- Transparencia Mexicana. 2001. *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001*. CD-ROM. México: Banco de Información de Encuestas de Opinión Pública CIDE, A.C.
- _____. 2003. *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003*. CD-ROM. México: Banco de Información de Encuestas de Opinión Pública CIDE, A.C.
- _____. 2005. *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005*. CD-ROM. México: Banco de Información de Encuestas de Opinión Pública CIDE, A.C.
- Van Rijckeghem, Caroline y Weder, Beatrice. 1998. Corrupción burocrática: ¿qué papel desempeñan los salarios del sector público? Investigación empírica. En *Corrupción, crimen y justicia: una perspectiva económica*. Bogotá: Editores Tercer Mundo.
- Varenik, Robert O. (Coordinador). 2005. *Accountability. Sistema policial de rendición de cuentas. Estudio internacional comparado*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas/ Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C.
- Vargas Hernández, José Guadalupe. 2004. Algunas apreciaciones en torno a la corrupción en México. *Revista Probidad* 17.

APÉNDICE

Anexo 1



Fuente: Transparencia Internacional.

Un mayor valor del Índice de Percepción de Corrupción es indicativo de una menor percepción de la corrupción.

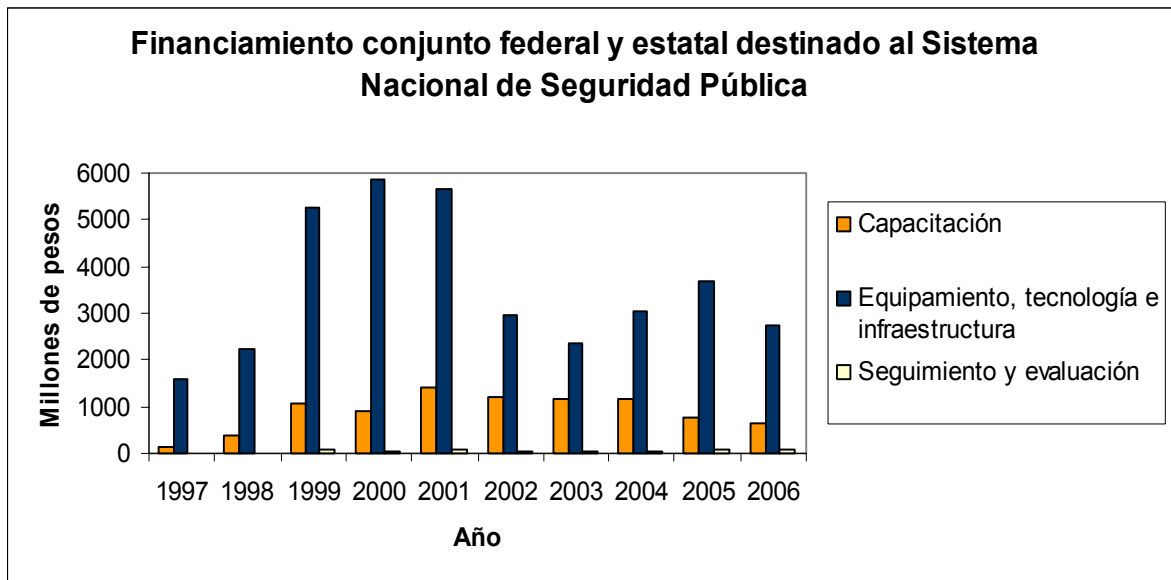
Anexo 2

Modelo de evaluación de las políticas de combate a la corrupción en seguridad pública

Objetivo del combate a la corrupción	Política pública	Indicador para analizar la eficiencia
Profesionalización del cuerpo policial	Capacitación	Nivel de escolarización de los policías
	Capacitación	Creación de centros o cursos de formación
	Evaluación	Evaluaciones periódicas de desempeño
	Capacitación	Salario de policías
Detección	Acceso a la información	Disponibilidad de la información
	Acceso a la información	Demanda ciudadana de la información
Denuncia	OIC	Denuncias efectivas ciudadanas y no-ciudadanas
	OIC	Denuncias entre mandos
Sanción	Procesos legales	Número de sanciones efectivas
	Procesos legales	Tipo de sanciones

Elaboración propia.

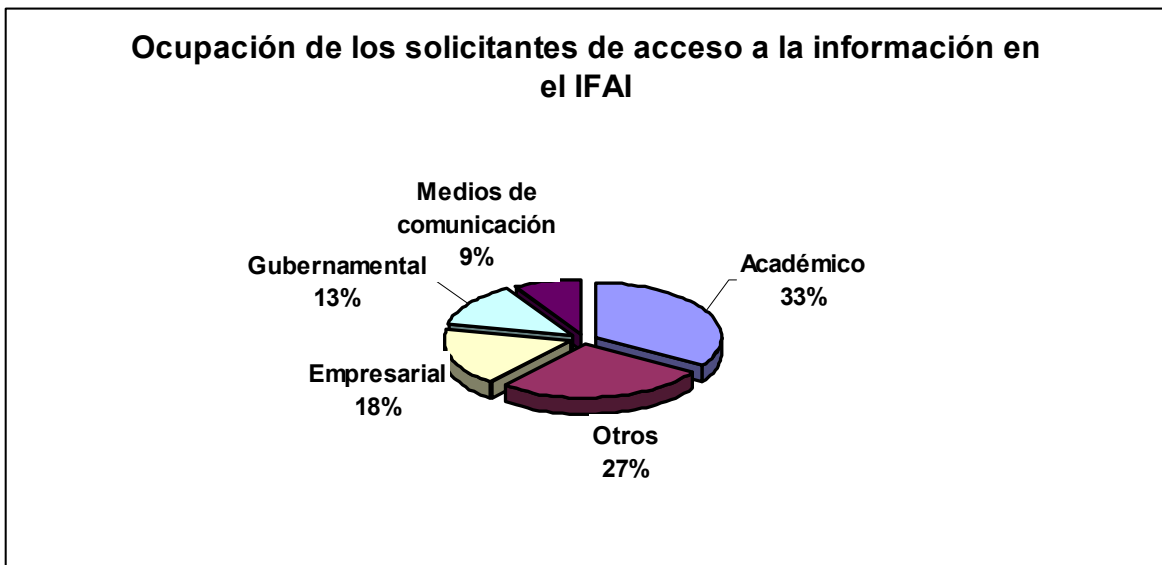
Anexo 3



Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 2006.

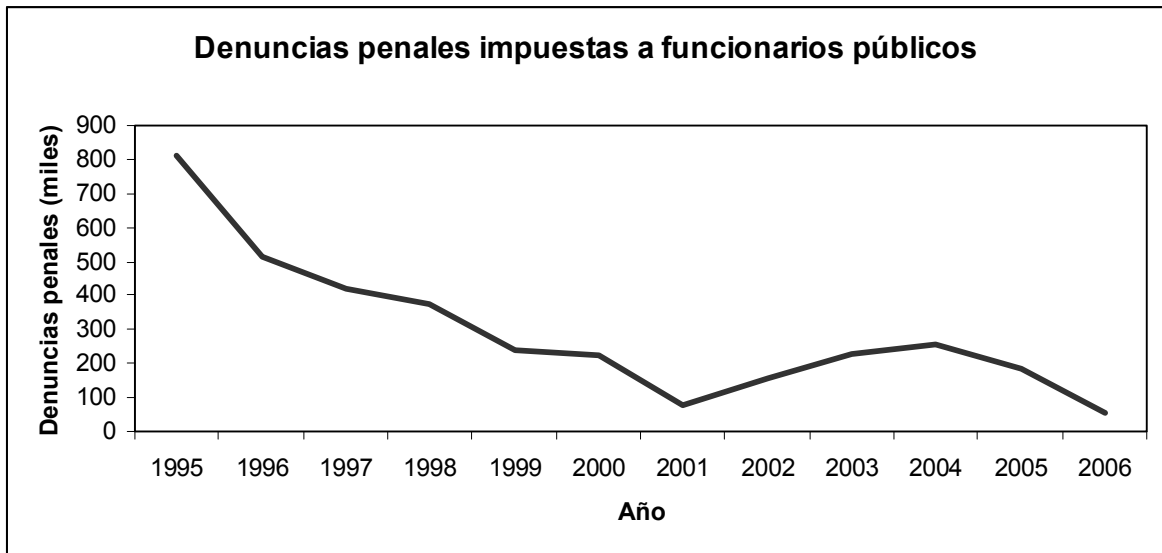
Cabe destacar que las cifras de 2006 son estimadas hasta el mes de agosto.

Anexo 4



Fuente: Informe de Labores 2005 del Instituto Federal de Acceso a la Información.

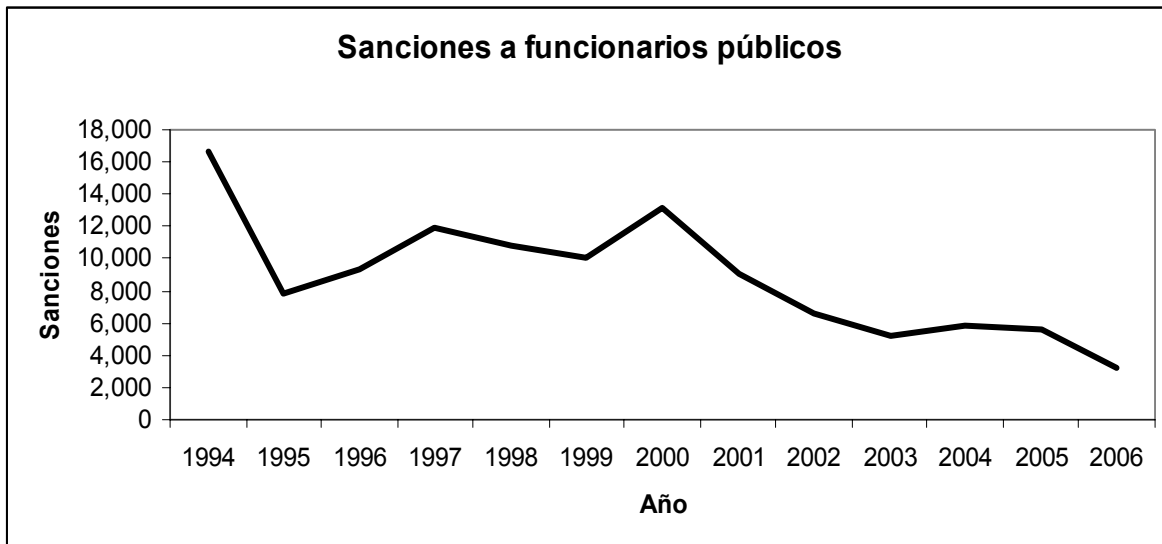
Anexo 5



Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 2006.

Cabe destacar que las cifras de 2006 son estimadas hasta el mes de agosto.

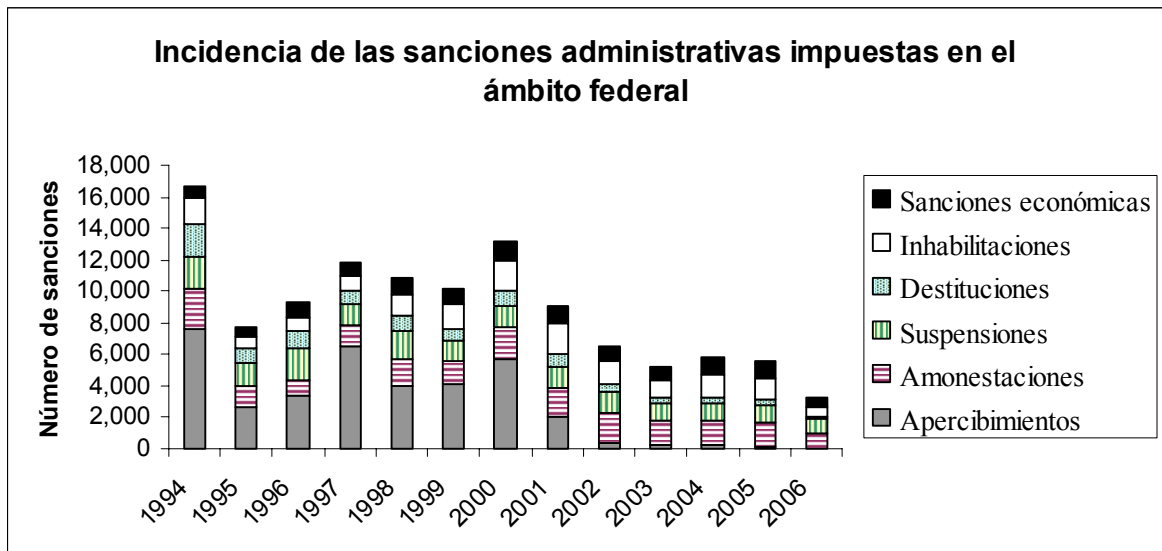
Anexo 6



Fuente: Sexto Informe de Gobierno, 2006.

Cabe destacar que las cifras de 2006 son estimadas hasta el mes de agosto.

Anexo 7



Cabe destacar que las cifras de 2006 son estimadas hasta el mes de agosto.

Anexo 8

Trámite	Frecuencia de dar mordida en trámites		
	2001	2003	2005
Aduana	350 (31.31%)	321 (28.23%)	330 (33.47%)
Auto robado	165 (26.27)	143 (21.57)	135 (21.43)
Corralón	449 (52.45)	416 (49.29)	531 (55.84)
Detención	318 (21.36)	224 (16.46)	223 (18.29)
Infracción	570 (48.35)	605 (46.94)	672 (49.12)

Fuente: Transparencia Mexicana.

Anexo 9

	Denuncia de un caso de corrupción cuando se vio afectado		
	2001	2003	2005
Sí	1520 (11.51%)	1529 (11.05%)	1625 (10.71)
No	2648 (20.05)	2793 (20.19)	2801 (18.47)
Nunca ha tenido un caso de corrupción	9042 (68.45)	9510 (68.75)	10490 (69.16)
No respondió			252 (1.66)
Total	13210 (100)	13832 (100)	15168 (100)

Fuente: Transparencia Mexicana.

Anexo 10

	La corrupción inicia con el funcionario o con el ciudadano		
	2001	2003	2005
En el funcionario	4129 (31.77%)	4147 (30.21%)	3507 (23.12%)
En el ciudadano	4219 (32.46)	4092 (29.81)	4673 (30.81)
Ambos	4564 (35.11)	5378 (39.18)	6378 (42.05)
Ya se sabe cómo funciona y cuánto hay que pagar	86 (0.66)	108 (0.79)	143 (0.94)
No respondió			467 (3.09)
Total	12998 (100)	13725 (100)	15168 (100)

Fuente: Transparencia Mexicana.

Anexo 11

	Cambio en la corrupción con base en el año anterior		
	2001	2003	2005
Mayor	4700 (35.46%)	4659 (34%)	5945 (39.19%)
Igual	5711 (43.08)	6455 (47.03)	6592 (43.46)
Menor	2845 (21.46)	2600 (18.97)	2325 (15.33)
No respondió			307 (2.02%)
Total	13256 (100)	13704 (100)	15169 (100)

Fuente: Transparencia Mexicana.