



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

**Selección y análisis de mejores prácticas para
promover la participación ciudadana en el
combate a la corrupción para el caso de México:
El caso de la Unidad de Vinculación para la
Transparencia, Secretaría de la Función Pública**

T E S I N A

EN LA MODALIDAD DE
INFORME DE PRÁCTICA PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública
(Opción Ciencia Política)

P R E S E N T A
OLGA KARINA OSIRIS SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

ASESOR: MTR. VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN



MÉXICO, D.F.

2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Karina SANCHEZ
Hernandez

FECHA: 25-septiembre-2008

FIRMA: [Handwritten Signature]

AGRADECIMIENTOS

A Olga, Alberto y Emiliano, que están siempre conmigo, acompañándome y brindándome su respaldo y cariño.

A Alex, mi compañero, apoyo y partícipe de todo el proceso.

A Víctor Alarcón por su confianza, orientación y amistad.

A mis Jurados de tesis, María de la Luz Migueles, Manuel Quijano, Miguel Ángel Rojas y Enrique Gutiérrez Márquez, ya que sus comentarios y disposición permitieron mejorar mi texto y concluirlo satisfactoriamente.

A cada uno de mis amigos, por hacer mi vida más feliz.

ÍNDICE

Introducción

1. La política de combate a la corrupción en la administración de Vicente Fox (2000-2006)	6
1.1 Secretaría de la Función Pública	11
2. Promoción de la participación de la sociedad y el reforzamiento de la variable preventiva para el combate de la corrupción: el trabajo de la Unidad de Vinculación para la Transparencia de la Secretaría de la Función Pública	15
2.1 Estructura operativa	18
2.1.1 Dirección de Vinculación con Gobierno y Sociedad	19
2.1.2 Dirección de Asuntos Internacionales	21
2.2 Líneas de acción	28
2.2.1 Estrategias de Vinculación con Gobierno y Sociedad	28
2.2.2 Estrategias de Vinculación Internacional	28
3. Investigación de mejores prácticas en materia de combate a la corrupción: Agencias independientes anticorrupción	32
3.1 Hong Kong: Comisión Independiente Anticorrupción (ICAC Hong Kong) ..	34
3.2 Corea: Comisión Independiente Anticorrupción de Corea (KICAC)	35
3.3 Singapur: Buró de Investigación de Prácticas Corruptas(CPIB)	35
3.4 Malasia: La Agencia Anticorrupción (ACA)	36
3.5 Cuadro comparativo entre comisiones independientes	37
3.6 Conclusiones sobre la estructura y funcionamiento de las comisiones anticorrupción	44

4. La Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong (ICAC HK)	48
4.1. Contexto	49
4.2. Estructura y funcionamiento de la Comisión Independiente de Hong Kong ..	52
4.2.1 Departamento de Operaciones	52
4.2.2 Departamento de Prevención de la Corrupción	53
4.2.3 Departamento de Vinculación con la Sociedad	54
5. Programas y Actividades Propuestos para la UVT	56
6. Conclusiones	60
7. Anexos	68
8. Bibliografía consultada	69

INTRODUCCIÓN

A partir de la experiencia laboral que tuve en la Secretaría de la Función Pública, *de junio de 2003 a julio de 2006*, a cargo de la Subdirección de Enlace Internacional y Vinculación Ciudadana, área adscrita a la Unidad de Vinculación para la Transparencia (UVT) de dicha dependencia, tuve la oportunidad de conocer y profundizar sobre experiencias de cooperación entre el gobierno y los ciudadanos con el propósito de impulsar el combate a la corrupción. El presente documento retoma esta vivencia profesional, describe y hace una revisión crítica de las líneas de acción, programas e iniciativas desarrollados por la Unidad de Vinculación de la Transparencia de la Secretaría de la Función Pública, abordando en particular, el siguiente tema:

Selección y análisis de mejores prácticas para impulsar la participación ciudadana en el combate a la corrupción en México. El caso de la Unidad de Vinculación para la Transparencia en la Secretaría de la Función Pública (2000-2006).

El presente informe de práctica profesional se divide en seis apartados. El primero, identifica cuales fueron las líneas generales que persiguió el gobierno mexicano en materia de combate a la corrupción durante la administración del presidente Vicente Fox Quesada en el periodo comprendido del 1° de diciembre del 2000 al 30 de noviembre del 2006. Asimismo señala las políticas, programas y acciones que en esta etapa impulsó el gobierno en la vertiente preventiva de la lucha anticorrupción y de fomento de la participación ciudadana en el tema.

El **segundo capítulo** trata sobre las funciones, estructura y división operativa de la Unidad de Vinculación para la Transparencia de la SFP, e identifica el trabajo que realiza cada una de las direcciones que la componen.

Habiendo precisado que una de las tareas que realiza la UVT es la identificación de mejores prácticas globales en materia de combate a la corrupción, el **tercer apartado** trata sobre el papel que han jugado las agencias independientes anticorrupción como un factor de éxito en la lucha contra la corrupción, especialmente en la región de Asia. En los subapartados se exponen las áreas de interés identificadas para cada una de las agencias investigadas (Hong Kong, Corea, Singapur, Malasia) y se presenta un cuadro comparativo que destaca la información relevante para cada uno de los casos. Finalmente, se presenta el diagnóstico obtenido a partir de la investigación y comparación realizada.

El **cuarto capítulo** trata sobre un caso en particular: La Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong (ICAC HK), agencia que fue seleccionada ya que cuenta con un departamento de vinculación con la sociedad que realiza funciones similares a la Unidad de Vinculación para la Transparencia y que ha promovido diversos programas e iniciativas difundidas con éxito en esta región.

Después de abordar el funcionamiento de la Comisión Independiente de Hong Kong, el **quinto capítulo** trata sobre las recomendaciones hechas a la UVT a partir de la investigación que se realizó en mi subdirección. Estas propuestas retoman tres ideas que también destacaron al revisar y comparar la estructura operativa de las comisiones: 1) deben existir indicadores que evalúen la efectividad de las campañas y acciones que se realicen en la Unidad de Vinculación, 2) se requieren mecanismos permanentes de retroalimentación con organizaciones de la sociedad civil o audiencias interesadas en el tema, y 3) se debe manejar una política de comunicación que defina con claridad que mensaje anticorrupción se quiere posicionar entre la ciudadanía y lo más importante, éste debería estar respaldado con resultados o “casos de éxito”.

Finalmente, y a partir de la reflexión sobre el trabajo que realicé en la Unidad de Vinculación para la Transparencia como parte de la Dirección de Asuntos Internacionales, el **sexto y último apartado** contiene algunas consideraciones sobre las áreas de mejora y recomendaciones para mejorar la penetración de las acciones de vinculación.

La selección del tema se funda en que la detección de mejores prácticas en materia de combate anticorrupción era una de las tareas que recaía en la subdirección bajo mi responsabilidad. Se identificó que la creación de “Agencias Independientes contra la Corrupción” constituía un elemento común tomado por diferentes países para mejorar la detección y tratamiento de casos de corrupción gubernamental, y al mismo tiempo, un modelo retomado por organismos como Transparencia Internacional, que destaca la creación de estas agencias como un elemento más para lograr configurar un modelo nacional efectivo de las políticas anticorrupción.

Este estudio de las Agencias Independientes Anticorrupción permitió la elaboración de un informe que brindó pautas y recomendaciones al trabajo que se venía desarrollando en la Unidad de Vinculación para la Transparencia.

Finalmente, durante mi desempeño laboral pude ver cómo el trabajo realizado en mi área aportó ideas que más adelante se transformaron en materiales y folletos publicados por la UVT durante la pasada administración y que estuvieron dirigidos a diversas audiencias ciudadanas. Los materiales se anexan en un disco compacto al final del texto.

1. LA POLÍTICA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE VICENTE FOX. (2000-2006)

Durante años los esfuerzos de combate a la corrupción en la Administración Pública Federal mexicana se concentraron en fortalecer los órganos encargados de controlar y auditar el ejercicio del gasto público en sus dependencias. En dicho sentido, las tareas de combate a la corrupción se enfocaron en detectar la mala utilización o desvío de recursos públicos por parte de funcionarios del gobierno federal.¹

Desde la creación de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en 1982, dependencia en 1994 modificó su estructura, funciones y propósitos dando paso a una nueva instancia, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), se puede observar como el diseño institucional de las dependencias encargadas de revisar el ejercicio del gasto público se orientó principalmente a fortalecer la función fiscalizadora de los órganos internos de control.²

Durante la administración de Vicente Fox el tema de lucha contra la corrupción vuelve a un primer plano³, y a diferencia de los sexenios anteriores donde el énfasis de la estrategia se ponía en la fiscalización de los recursos, durante ese sexenio se acentúa la importancia de

¹ En nuestro país la tarea de vigilar y exigir el puntual cumplimiento de la Ley de Ingresos, así como de las disposiciones que establece el Presupuesto de Egresos de la Federación, ha recaído en un Departamento de Contraloría que ejerce estas tareas de fiscalización en el gobierno federal. Este departamento ha ido evolucionando, se ha ubicado en diferentes instituciones y, al paso del tiempo desembocó en la Contraloría General de la Federación. Para profundizar sobre la evolución del control interno en México vale la pena revisar el libro de José Trinidad Lanz Cárdenas. *La Contraloría y el Control Interno en México*. Fondo de Cultura Económica, México, 1987. 640 p.

² El presente trabajo aborda las acciones de fiscalización y de control ejercidas desde la Secretaría de la Función Pública, ya que es la dependencia en donde realicé mi práctica profesional. No obstante, vale la pena mencionar que si bien la Secretaría de Hacienda se mantuvo como órgano único de control en un período de 14 años (1933-1947), a partir de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946 se marca el inicio de una etapa en donde las funciones fiscalizadoras y de control se depositaron en varias dependencias, lo cual se mantiene vigente hasta la fecha. *Ibid.* p.305.

³ “El combate a la corrupción, que hasta ahora se planteó como un objetivo de importancia secundaria, tendrá a partir de hoy carácter de prioridad nacional. La lucha contra la corrupción dejara de ser facultad exclusiva de la Secretaría de la Contraloría, instruyo a todo el gabinete a combatir a fondo la corrupción en cada una de sus dependencias. El combate a la corrupción debe empezar hoy. Por eso, hoy estoy enviando para su publicación un acuerdo para crear la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la corrupción...”. Fragmento del discurso del Presidente Vicente Fox Quesada en su toma de posesión como Presidente de la República, 1 de diciembre de 2000.

las acciones preventivas y de supervisión para combatirla. Es así que a final del año 2000, a raíz de una reestructuración administrativa y por iniciativa del Presidente Vicente Fox, la Secretaría de la Función Pública (entonces SECODAM) reorienta sus objetivos hacia "prevenir y combatir la corrupción y crear una cultura de transparencia".⁴

Asimismo, durante su administración se creó el "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo" que señala como objetivo la promoción de cuatro líneas estratégicas que guiaron la actuación del gobierno federal durante el pasado sexenio.⁵

1. Involucrar a la Administración Pública Federal,
2. Promover acciones preventivas en la lucha contra la corrupción,
3. Combatir la impunidad,
4. Trabajar con la sociedad en la consolidación de una cultura de transparencia e integridad.

La estrategia en materia de combate a la corrupción en la administración 2000-2006, fortalece el enfoque de control preventivo antes que punitivo para el combate efectivo de la corrupción⁶. En consecuencia, se realizaron acciones puntuales para incorporar la participación ciudadana en acciones de transparencia de la gestión de gobierno y el combate a la corrupción.

⁴ <http://www.conaliteg.gob.mx/antecedentes%20oic.htm>.

⁵ Presentación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo. [Http://www.programaanticorruccion.gob.mx/presentacion.html](http://www.programaanticorruccion.gob.mx/presentacion.html)

⁶ Si bien no existe una acepción general, aceptada universalmente del término corrupción, para los propósitos del presente trabajo retomaré la definición de corrupción de Samuel P. Huntington: "la corrupción es una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de los intereses privados" Samuel P. Huntington. *El orden político en las sociedades de cambio*, Ed .Paidós, Buenos Aires, 1992. pp. 76. Asimismo, Gianfranco Pasquino define la corrupción política como "un fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema, para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa" Asimismo, distingue tres tipos de corrupción: la práctica del cohecho, el nepotismo y el peculado. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*. Tomo I. Siglo XXI Editores, México, 1991. pp. 377-379.

El discurso a lo largo del sexenio de Vicente Fox enfatizó que la construcción de una “cultura de transparencia” es una labor conjunta, que requiere de la participación de diversos actores sociales y políticos. El combate efectivo a la corrupción implicaría entonces contar con una sociedad activa y vigilante, interesada en conocer los programas y acciones que el gobierno esta llevando a cabo en el marco de su quehacer cotidiano.

Este principio se tradujo en dos objetivos: 1) promover la participación de los ciudadanos en acciones de combate a la corrupción y 2) establecer mecanismos de rendición de cuentas para favorecer la transparencia en nuestro país.⁷

Para cumplir estos objetivos, destaca el impulso a tres estrategias: Primero, se buscó dotar al ciudadano de herramientas y tecnologías de la información que le permitieran acceder a información sobre el quehacer gubernamental, de manera rápida y con datos claros.

Se pusieron en marcha diversas aplicaciones de tecnologías de la información que buscaron favorecer la transparencia en la función pública, y que al tiempo ayudaran a construir un modelo de gobierno electrónico más eficiente.

Como ejemplo de lo anterior, se puede citar el desarrollo de los sistemas informáticos *Declaranet* (Sistema Electrónico de Declaraciones Patrimoniales Gubernamentales)⁸, y *Tramitanet*, así como el Sistema de Compras y Contrataciones Gubernamentales (*Compranet*)⁹. El primer sistema, actualmente en su segunda versión, permite que los servidores públicos cumplan con la obligación anual de hacer su declaración patrimonial

⁷ Si bien no existe un concepto único y definitivo para definir que es la “transparencia”, para el ámbito del quehacer gubernamental se entenderá como un principio que permite la máxima publicidad en el manejo de los recursos públicos y de los actos de gobierno. Para Transparencia Internacional, por ejemplo, la “transparencia” es el deber que tienen los servidores públicos de actuar de manera visible, previsible y entendible. http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq#faqcorr2

⁸ Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Acuerdo que establece las normas que determinan como obligatoria la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos, a través de medios de comunicación electrónica*, publicada el 19 de abril de 2002. <http://www.declaranet.gob.mx/index.htm>

⁹ Compranet surge en el año 2000 con el objetivo de modernizar las contrataciones gubernamentales haciéndolas más transparentes y eficientes. <http://web.compranet.gob.mx/>

vía Internet, mientras que Tramitanet da a conocer en un solo portal los requisitos para efectuar los trámites y servicios que realiza el gobierno federal.

En segundo lugar, la búsqueda de transparencia gubernamental se tradujo en el diseño y aprobación de marcos legales que garanticen equidad y transparencia en diferentes ámbitos. Por ejemplo, la publicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)* y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)¹⁰ constituyeron importantes avances para fomentar la rendición de cuentas al brindar al ciudadano herramientas para solicitar información sobre el quehacer gubernamental.

La promulgación de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), permitieron que en nuestro país se cuente con marcos legales e institucionales que aseguren la vigencia del derecho de acceso a la información pública, así como el acceso público a la información gubernamental, ejerciendo una supervisión directa sobre los actos de la administración.

Finalmente, se impulsó la participación activa de todas las dependencias de la Administración Pública Federal, así como la vinculación con grupos de la sociedad civil, académicos, políticos y empresariales a fin de involucrarlos activamente en la consolidación de una cultura de transparencia¹¹ y de combate a la corrupción.

Algunos de los esfuerzos puestos en marcha por la pasada administración encaminados a lograr que la sociedad mexicana se interese en el combate a la corrupción son: el concurso de cuento infantil “Adiós a las Trampas”, vigente a la fecha, que busca que los niños se cuestionen sobre los valores de la honestidad y la transparencia, y que obtuvo

¹⁰ El decreto de creación del Instituto Federal de Acceso a la Información fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó en el DOF el 11 de junio de 2002 (La última reforma publicada es del 06-06-2006)

¹¹ Esta acepción se refiere a la “transparencia informativa”, es decir, en procurar la máxima publicidad de la información y el acceso libre, gratuito, sencillo, eficaz y expedito de la información.

reconocimiento internacional al ser replicado en otros países como Colombia; o el Premio Anual de Investigación sobre Corrupción en México, que se lanzó en conjunto con la Universidad Nacional Autónoma de México y estaba dirigido a promover la investigación sobre la corrupción entre estudiantes universitarios y académicos.

Asimismo, se suscribieron más de 40 acuerdos de colaboración con diversas instituciones, dependencias y organizaciones de la sociedad civil, en donde se comprometen acciones puntuales para abatir la corrupción.¹²

A pesar de las acciones iniciadas en el pasado sexenio en materia de combate a la corrupción, queda mucho por hacer. En el presente trabajo, retomo mi experiencia profesional en la Secretaría de la Función Pública y hago una revisión crítica de las acciones implementadas por la Unidad de Vinculación para la Transparencia (UVT) de la SFP durante el periodo que estuve a cargo de la Subdirección de Enlace Internacional y Vinculación Ciudadana.

En particular, abordaré las estrategias que sugirió mi área a la UVT a partir del diagnóstico elaborado con base en el estudio de modelos de Comisiones Independientes Anticorrupción.

¹² Entre los convenios que vale la pena destacar por las acciones de colaboración que generaron, son los siguientes: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superiores (ANUIES), Barra Mexicana-Colegio de Abogados, Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Cámara de la Industria de la Radio y la TV, Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Grupo Editorial Expansión, Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD), TIMSN, Confederación Nacional de Escuelas Particulares, Cámara Nacional del Autotransporte de Pasaje y Turismo (CANAPAT), Instituto Federal Electoral, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, Instituto Mexicano de la Juventud, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo de la Comunicación y la Lotería Nacional.

1.1 Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública (SFP) se crea el 11 de abril de 2003 con la misión de "Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la Administración Pública Federal"¹³

Con el cambio de denominación de la Secretaría y la asignación de nuevas responsabilidades,¹⁴ se hizo un análisis del Reglamento Interior de la dependencia, que culminó en algunas adecuaciones en su estructura orgánica básica y la creación de nuevas unidades administrativas. La más importante, consistió en que la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales (Cabin) se convirtió en un órgano desconcentrado.

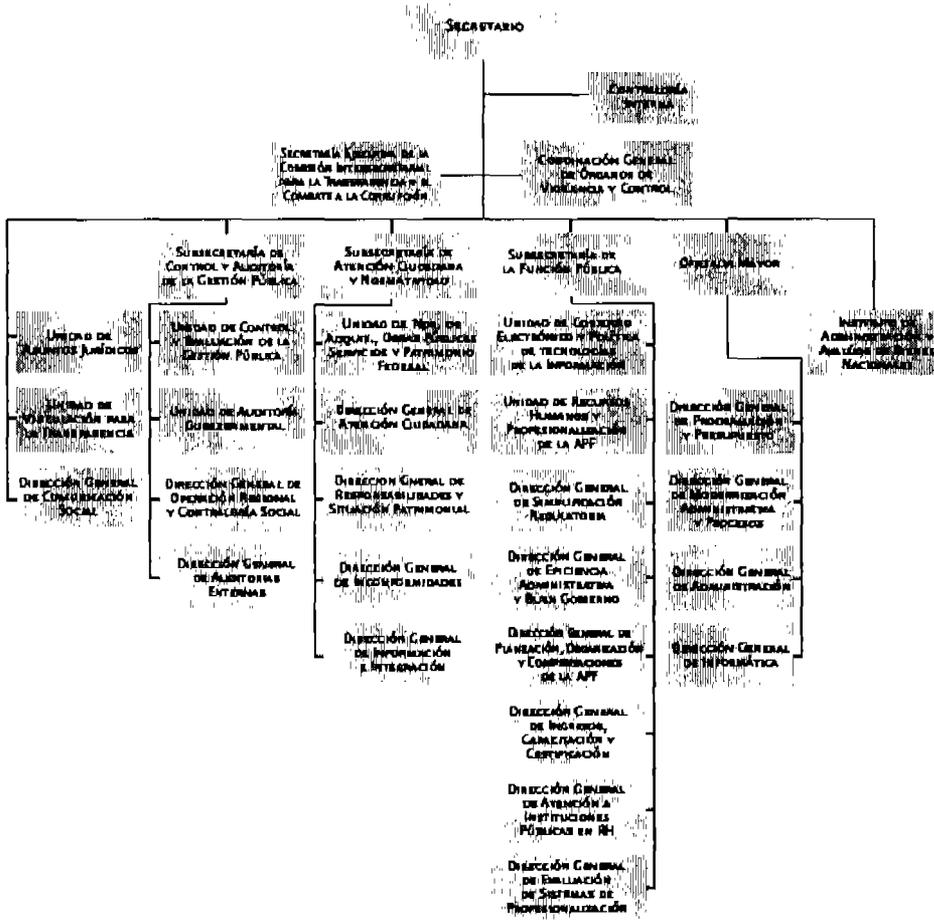
Asimismo como lo muestra el organigrama, la recién creada Secretaría de la Función Pública se estructuró en tres subsecretarías:

- 1) **Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública:** área que evalúa que el comportamiento del gasto público esté en concordancia con los objetivos establecidos por el Gobierno Federal en el Plan Nacional de Desarrollo; hace eficientes y modernas las funciones de auditoría de los Órganos Internos de Control (OIC) fortaleciendo los sistemas de control preventivo y de autoevaluación¹⁵ y realiza acciones de capacitación técnica al personal que trabaja ahí.

¹³ Publicado en el 3º *Informe de Labores*, Secretaría de la Función Pública, México, 1º de septiembre de 2003, p.17.

¹⁴ Se le asignó la responsabilidad de dirigir, coordinar, dar seguimiento y evaluar el funcionamiento del sistema del servicio profesional de carrera, así como la responsabilidad de promover las políticas de gobierno electrónico. *Ibid.* p.21.

¹⁵ El acento en la función preventiva busca complementar la función fiscalizadora de los OIC. Se apoya fortaleciendo los controles internos, "en los procesos, sistemas y programas gubernamentales, apoyándose en la evaluación de riesgos y la adopción de mejores prácticas" *Ibid.* p.73.



2) Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad: Su objetivo es “lograr en las dependencias y entidades la mejora en la atención a la sociedad, la eficiencia y transparencia en las contrataciones gubernamentales, la aplicación de sanciones y el apego a la legalidad mediante la captación de la voz ciudadana... así como sancionar con oportunidad las conductas irregulares de los servidores públicos”¹⁶

¹⁶ 4º Informe de labores, Secretaría de la Función Pública, México, 1º de septiembre de 2004, p.87.

3) **Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa**¹⁷: Es el área encargada de llevar adelante procesos de mejoramiento regulatorio interno¹⁸ de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Esta área diseñó y está a cargo de la Normateca Federal, donde se encuentran todas las disposiciones legales y administrativas que regulan la Administración Pública Federal.

Finalmente, dependiendo directamente de las oficinas del Secretario del Ramo, se encuentra la Oficialía Mayor, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción¹⁹, la Coordinación de Órganos de Vigilancia y Control, la Unidad de Asuntos Jurídicos y la Unidad de Vinculación para la Transparencia²⁰.

Siguiendo la línea de recomendaciones que proponen un esquema de combate a la corrupción basado en tres estrategias complementarias: control-prevención²¹-educación, y al revisar la actual disposición organizacional de la Secretaría de la Función Pública vemos que las actividades de control y fiscalización están concentradas en la Coordinación de Órganos de Vigilancia y Control, área que tiene como atribución principal “coordinar, supervisar, integrar e interrelacionar a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría con el Secretario, a fin de garantizar el óptimo ejercicio de sus facultades”²², así como en la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública.

¹⁷ Con la publicación del nuevo Reglamento de la Secretaría, el 12 de diciembre de 2003, esta Subsecretaría cambió su nombre por Subsecretaría de la Función Pública, conservando las funciones de la anterior. Al tiempo, incorporó a la Unidad de Gobierno Electrónico y a la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la APF, área que surgió a partir de la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

¹⁸ Esto se refiere a simplificar y mejorar la normatividad interna, innovación administrativa y de procesos.

¹⁹ El acuerdo de creación de la CITCC se publicó el 4 de diciembre del 2000 en el DOF. Ahí se señala que: “La Comisión tiene por objeto coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia” y que estaría presidida por el Secretario de la Función Pública. Entre sus objetivos está establecer lineamientos y acciones para prevenir la corrupción, facilitar mecanismos de información y rendición de cuentas, crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos, y fortalecer los instrumentos jurídicos para aplicar sanciones efectivas ante conductas irregulares.

Fuente: <http://www.programaanticorrupton.gob.mx/acuerdo.html>

²⁰ Con la publicación en del nuevo Reglamento de la Secretaría el 12 de diciembre de 2003, a la Unidad de Vinculación para la Transparencia se le quitó la Dirección General de Comunicación Social.

²¹ La prevención en este contexto se refiere a la minimización de oportunidades de cometer actos de corrupción mediante la identificación de áreas de riesgo y rediseño de procesos en la APF.

²² http://200.34.175.29:8080/wb3/wb/SFP/cgovc_atribuciones

Por otra parte, una faceta de la labor preventiva está a cargo de la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa. Esto lo hace a partir de la realización de acciones de modernización de la Administración Pública Federal en materia de rediseño de trámites y procesos para minimizar áreas proclives a la corrupción.

En el capítulo siguiente se abordarán las atribuciones, objetivos y estrategias de trabajo de la Unidad de Vinculación para la Transparencia de la SFP, área de la Secretaría en la que trabajé por cerca de tres años, y que está encargada de realizar acciones en el ámbito preventivo de la corrupción desde la vertiente educativa y de concientización en la materia.

2. PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD Y EL REFORZAMIENTO DE LA VARIABLE PREVENTIVA PARA EL COMBATE DE LA CORRUPCIÓN: UNIDAD DE VINCULACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

La Unidad de Vinculación para la Transparencia (UVT) es la unidad administrativa de la Secretaría de la Función Pública creada al inicio de la administración del presidente Vicente Fox, encargada de llevar a cabo acciones de sensibilización que se tradujeran en iniciativas en favor del combate a la corrupción²³. La creación de esta unidad va en concordancia con la idea de crear un departamento encargado de realizar acciones preventivas a partir del involucramiento de la sociedad y la educación en la materia.

Como veremos adelante, esta idea también se ajusta a las recomendaciones y al enfoque de combate a la corrupción que se discute en foros internacionales como son el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y que defienden organizaciones de la sociedad civil dedicadas a este tema, como es Transparencia Internacional. En todas ellas se habla de la importancia de adoptar acciones en la vertiente preventiva del fenómeno para lograr buenos resultados en la lucha contra la corrupción.

Anteriormente la tarea de difundir mensajes anticorrupción en la Secretaría estaba a cargo de la Dirección General de Comunicación Social, área que además es la encargada de realizar todas las campañas de comunicación de la SFP y de ejecutar la política de comunicación social que determine el Secretario en curso. Es decir, no existía un área en particular dedicada a fomentar relaciones con la sociedad y a generar acciones de colaboración con la sociedad civil.

²³ El trabajo de la Unidad de Vinculación para la Transparencia está fundado en la difusión de información relativa a los orígenes y las causas de la corrupción, en la creación de una conciencia sobre los costos que genera para la sociedad y en el desarrollo y divulgación de herramientas concretas para que los ciudadanos participen en esta tarea. *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública*. México, FCE, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, 2005, p. 289.

Por tanto, la Unidad de Vinculación para la Transparencia se crea como un área diferenciada de la Dirección General de Comunicación Social, cuya misión será promover la adopción de acuerdos de colaboración con diferentes grupos de la sociedad y de acciones encaminadas a que los ciudadanos se involucren en la construcción de una sociedad íntegra.

De acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública²⁴ sus funciones son:

I. Formular y someter a la consideración del Secretario las estrategias y políticas tendientes a impulsar la participación de la sociedad y de las diversas instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, en los objetivos, metas, prioridades y programas de la Secretaría en materia de integridad y transparencia de la gestión pública y combate a la corrupción;

II. Coadyuvar con los sectores privado y social en la instrumentación de estrategias para promover la transparencia y la integridad en sus relaciones con el Gobierno Federal;

III. Proporcionar apoyo y asesoría a las unidades administrativas de la Secretaría en temas de vinculación y participación social en materia de transparencia, integridad y combate a la corrupción;

IV. Promover la producción y difusión de materiales y programas de sensibilización en materia de transparencia, integridad y combate a la corrupción, conforme a la política que establezca el Secretario;

V. Formular los criterios técnicos que se requieran para la elaboración de estudios de opinión relacionados con la vinculación para la transparencia y el combate a la corrupción, conforme a la política que dicte el Secretario;

²⁴ Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado el 27 de mayo de 2005, en el Diario Oficial de la Federación y reformado por decreto publicado el 21 de junio de 2005 también en el DOF. <http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>

VI. Fomentar las relaciones institucionales con grupos y líderes de opinión en materia de transparencia, integridad y combate a la corrupción, a fin de convenir instrumentos de coordinación con los sectores público, social y privado en dicha materia;

VII. Proponer e instrumentar, en coordinación con la Dirección General de Comunicación Social, las campañas de difusión de la Secretaría en la materia de que trata este artículo, así como diseñar y producir los materiales de difusión correspondientes;

VIII. Representar al Secretario, de acuerdo a sus instrucciones expresas, en los foros y eventos nacionales e internacionales relacionados con la transparencia y el combate a la corrupción, y

IX. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomiende el Secretario.²⁵

Por su parte, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, documento que guía la actuación del gobierno federal, señala la promoción de cinco líneas estratégicas ²⁶

1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad
5. Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal

El énfasis del trabajo desarrollado por la Unidad de Vinculación para la Transparencia se remite al primer y cuarto puntos, impulsando acciones preventivas en la lucha contra la

²⁵ Artículo 20, Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

²⁶ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. Disponible en: <http://www.programaanticorrupton.gob.mx/presentacion.html> El programa se publicó el 22 de abril en el DOF.

corrupción y creando iniciativas que se dirigen mayormente hacia la sociedad civil, para consolidar una cultura de rechazo a la corrupción.

En el siguiente apartado veremos la estructura operativa y división de funciones de la Unidad de Vinculación para la Transparencia.

2.1 Estructura Operativa

Estructuralmente, la Unidad de Vinculación para la Transparencia divide su trabajo en dos grandes áreas: el departamento de Vinculación con Gobierno y Sociedad, y el área de Vinculación y Cooperación Internacional, ambas son Direcciones Generales Adjuntas²⁷.

Asimismo, cabe mencionar que a mediados de 2006 se creó una nueva dirección denominada “de Estrategias de Vinculación con la Sociedad”, que se encargaría de promover acciones de monitoreo ciudadano a las políticas y programas de gobierno con base en lo que estipula la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Debido a que es un área que se creó al final del periodo que aborda el presente informe, en los apartados posteriores sólo se dará cuenta del trabajo realizado por las dos primeras direcciones mencionadas.

²⁷ Mi trabajo como parte del equipo de la Unidad de Vinculación para la Transparencia, se desarrolló en el Dirección General Adjunta de Asuntos Internacionales como Subdirectora de Enlace Internacional y Vinculación Ciudadana. Para ver el organigrama del área vigente al mes de diciembre de 2006 se puede consultar: http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/obligaciones_transparencia_art_1/sfp/estructura_n/firm_org.htm

2.1.1 Dirección de Vinculación con Gobierno y Sociedad

En los países en donde se ha logrado abatir o disminuir sensiblemente la corrupción, la participación de la sociedad ha sido un factor importante para consolidar una cultura de integridad y a favor de la transparencia.

La Dirección de Vinculación con Gobierno y Sociedad, trabaja en esta vertiente y su propósito principal es impulsar la colaboración entre los diferentes sectores de la sociedad encaminada a definir acciones de sensibilización al ciudadano sobre los costos de la corrupción.

Para ello, creó un programa de vinculación con la sociedad orientado a formar conciencia en los ciudadanos sobre los costos de la corrupción y proporcionarles herramientas para apoyarlos en la creación de espacios íntegros y transparentes. La promoción de la participación se realizó a través de mecanismos de vinculación diferenciados y dirigidos hacia diferentes segmentos de la sociedad.²⁸

La relación de trabajo con las diferentes audiencias se generó principalmente a través de la suscripción de convenios de colaboración en donde se estipulan acciones puntuales de cooperación en la materia. Como ejemplo de lo anterior está la organización de cursos, talleres y premios orientados a que el ciudadano se de cuenta sobre los costos de la corrupción en la vida cotidiana.

Los convenios suscritos generaron acciones de colaboración principalmente hacia cuatro temas:

- Formar conciencia sobre los costos de la corrupción en la vida cotidiana / Herramientas para la creación de espacios íntegros.
- Sensibilizar a los ciudadanos sobre las herramientas que existen a nivel federal y local para solicitar información sobre el desempeño gubernamental.

²⁸ En un apartado posterior se dará cuenta de los mecanismos de vinculación creados a partir de la diferenciación de audiencias.

- Generar una cultura de denuncia hacia los actos de corrupción en el gobierno.
- Promover la generación de datos, indicadores e investigaciones sobre el fenómeno de la corrupción en México.

En una segunda etapa destacó también el interés de esta dirección por fomentar el conocimiento de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, al ser una herramienta que permite al ciudadano conocer de manera detallada información sobre la actuación del gobierno federal. Más adelante, esta área de trabajo cobró tal dimensión que se requirió crear una dirección dedicada exclusivamente a trabajar este tema.

Puesto que se trataba de un proyecto de reciente creación dentro del gobierno federal, la conformación y organización del área dedicada a fomentar las relaciones con la sociedad requería enriquecer sus propuestas y, al tiempo, fortalecer sus mecanismos de evaluación. De ahí que una de las actividades realizadas y compartidas por ambas direcciones fuera recopilar, analizar y tomar elementos de mejores prácticas en materia de combate a la corrupción.

2.1.2 Dirección de Asuntos Internacionales

El trabajo desarrollado por la Unidad de Vinculación para la Transparencia está en sintonía con la idea de un enfoque integral en materia de transparencia y combate a la corrupción, tema que ha sido expresado reiteradamente por organismos internacionales como el Banco Mundial²⁹, e independientes como Transparencia Internacional³⁰, quienes en sus trabajos a este respecto, comentan sobre la necesidad de tener un enfoque integral y “holístico” para combatir la corrupción y otorgan un fuerte impulso hacia la vertiente preventiva del fenómeno.³¹

El cambio en el diseño de programas y acciones específicas de combate a la corrupción en el sexenio de Vicente Fox, se explica en parte a partir de las recomendaciones publicadas por estos organismos internacionales. El interés mostrado, así como los esfuerzos y discusión en diversos espacios han contribuido a que el fenómeno de la corrupción, por mucho tiempo considerado básicamente un fenómeno nacional, se convierta en uno con soluciones globales que se discute en foros internacionales.

Entre los organismos que podemos citar están: la Organización de las Naciones Unidas, el Mecanismo de Cooperación Económica Asia - Pacífico (APEC), la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y el Banco Mundial³² quienes, entre otros, han enfocado sus esfuerzos en combatir la

²⁹ El Banco Mundial ha sido activo promotor de estrategias para apoyar la mejora de prácticas de gobierno y lucha contra la corrupción. Por ejemplo, apenas en marzo de 2007, la junta directiva aprobó recursos por el orden de 425 millones de dólares para apoyar programas orientados a la mejora en áreas de rendición de cuentas y fortalecimiento del estado de derecho.
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20040922~menuPK:34480~pagePK:34370~theSitePK:4607,00.html>

³⁰ Transparencia Internacional (TI) es una organización global estructurada en capítulos nacionales que tiene un reconocido trabajo en materia de transparencia y combate a la corrupción. Es de destacar que TI publica desde hace años el “Índice de Percepción de la Corrupción” que ordena los países según el grado de corrupción percibido, y un Informe Global anual sobre la Corrupción.

³¹ La idea de contar con un sistema integral para abatir la corrupción viene expresada en su libro: *TI Anti-Corruption Handbook (ACH): National Integrity System in practice*, y en *TI Source Book 2000*

³² “Combating corruption requires a comprehensive approach that tackles its many causes and the structural issues that allow it to thrive. It also requires courage and perseverance from political leaders, public servants, civil society, the media, academics, the private sector and international organizations. The Bank has assisted anti-corruption operations in nearly 100 countries. Since 1997, the Bank’s anticorruption strategy has called

corrupción creando estrategias globales que a su vez, persiguen la creación de reglas compartidas que permitan alcanzar la meta de gobiernos más eficientes en las tareas de combate a la corrupción.

Nuestro país ha participado activamente en los debates sobre anticorrupción y es signatario de tres Convenciones en la materia:

- Para Combatir el Cohecho Transnacional, OCDE
- Interamericana contra la Corrupción, OEA
- De las Naciones Unidas contra la Corrupción, ONU

La Dirección de Asuntos Internacionales, es el área de la Secretaría de la Función Pública encargada de dar seguimiento y verificar como se está dando cumplimiento a estas convenciones internacionales.

En los siguientes apartados se expone cual es el objetivo, alcances y mecanismos de seguimiento en cada una de ellas.

Convención para Combatir el Cohecho Transnacional, OCDE³³

La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), fue ratificada por México en el año de 1999 y persigue los siguientes objetivos:

for action in four key areas: Preventing fraud and corruption in Bank financed projects and programs; Helping countries that request assistance in combating corruption; Mainstreaming a concern for corruption directly into country analysis and lending decisions; and Contributing to international efforts to fight corruption." *How the Bank Helps Countries Fight Corruption*, April 8, 2004. Por internet se puede encontrar en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190195~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>

³³ <http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/2031472.pdf>. Asimismo, un interesante recuento sobre los compromisos contraídos por México en esas tres convenciones se puede encontrar en el folleto publicado por la UVT: Herramientas de Integridad para Fortalecer la Competitividad. de las Empresas.

- Prevenir, detectar y sancionar a las personas y empresas que en sus transacciones comerciales internacionales, ofrezcan, otorguen o encubran pagos extraoficiales a servidores públicos extranjeros
- La Convención anticorrupción de la OCDE establece un mecanismo de seguimiento con dos fases de evaluación. “Nuestro país concluyó la segunda etapa en septiembre de 2004, con la publicación de un Reporte que reconoce el compromiso del gobierno mexicano por instrumentar medidas preventivas y realizar las modificaciones legales y normativas necesarias para sancionar e inhibir conductas de corrupción”.³⁴

Esta convención cuenta con un mecanismo de seguimiento:

- Fase I.- Determina si los sistemas legales nacionales son compatibles con los lineamientos de la Convención y, en caso de no serlo, emitir las recomendaciones necesarias para reformar dichas leyes
- Fase II.- Verifica que existan las estructuras necesarias para hacer cumplir las leyes, los lineamientos y recomendaciones de la Convención

Entre las principales recomendaciones que el panel de expertos hizo a nuestro país, está el de establecer medidas preventivas al cohecho. Una forma de cumplir con esto es impulsando, entre las empresas que operan y signan contratos con el Estado, la adopción de programas de integridad centrados en códigos de conducta. Estos programas deberían incluir la prohibición explícita de realizar pagos extraoficiales y promover la adopción de mejores prácticas corporativas.

³⁴ Gerardo Tamayo Castroparedes, *México en la Agenda Internacional de Buen Gobierno*, Revista Contaduría Pública, diciembre de 2005.

En suma, la Convención Anticorrupción de la OCDE señala compromisos para México en materia de:

- Adopción de medidas preventivas al cohecho
- Impulso a reformas jurídicas que hagan compatibles las leyes nacionales con los lineamientos de la Convención
- Penalización de las conductas ilícitas (por ejemplo, tipificar como delito el cohecho transnacional)
- Fomento a la cooperación y asistencia mutua, dado que los responsables de haber participado en un acto de cohecho pueden ser perseguidos en cualquier país signatario de la Convención
- Las evaluaciones hechas por la OCDE consideran las acciones emprendidas por los gobiernos federal, estatales y municipales y por los órdenes Ejecutivo, Legislativo y Judicial³⁵

La UVT a través de la Dirección de Asuntos Internacionales fue el área del gobierno mexicano encargada de incentivar la adopción de estos programas de integridad entre las empresas. Para lograr penetrar al sector empresarial, se promovieron en coordinación con Bancomext, acciones de difusión de la Convención entre las empresas que conforman la comunidad exportadora y aquellas que reciben su apoyo y asesoría.³⁶

³⁵ Un artículo publicado sobre este tema se puede encontrar en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/publicaciones/paraleer/g28/art-portada2.html>

³⁶ El convenio de colaboración suscrito entre Bancomext y la SFP fue fructífero y algunas de las acciones llevadas a cabo en el marco de este convenio se presentaron como evidencias del trabajo desarrollado por el gobierno mexicano para dar cumplimiento a la Convención de la OCDE. Entre estas acciones destacan: el reparto de materiales e información de la Convención entre empresas que van a misiones y ferias comerciales, difusión de folleto "Herramientas de Integridad: recomendaciones para fortalecer la competitividad de las empresas" a través de los Centros Bancomext y las Consejerías Comerciales en el exterior, dar a conocer en el portal BANCOMEXT los cursos de fomento a la transparencia preparados por la UVT, difundir lineamientos y recomendaciones de la Convención en oficinas y representaciones Bancomext en el exterior, promoción entre la comunidad exportadora del logotipo de la campaña "Para que la transparencia de frutos...", que es una campaña a favor de la integridad que impulsó la SFP con las empresas y cámaras de profesionistas.

Convención Interamericana contra la Corrupción, OEA

Esta convención entró en vigor el 6 de marzo de 1997 y nuestro país México la ratificó el 27 de mayo de 1997.

Objetivo: Promover, fortalecer y adoptar medidas concretas para prevenir, detectar, erradicar y sancionar la corrupción de manera general y, en particular, en el ejercicio de las funciones públicas en el ámbito hemisférico.³⁷

El mecanismo de seguimiento de esta convención se realiza mediante rondas de evaluación en el marco de un Comité de Expertos a través de:

- Cuestionarios remitidos a los Estados parte
- Elaboración de un informe preliminar
- Difusión del informe final

En México, las instancias que se coordinan para reunir la evidencia y presentarla al Comité de Expertos son la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Función Pública.

En marzo de 2005, nuestro país concluyó la Primera Ronda de Evaluación de la Convención Interamericana y el Comité de Expertos encargado de realizar dicha evaluación recomendó a nuestro país “promover con las autoridades de las entidades federativas, los mecanismos pertinentes de cooperación para obtener información sobre los temas correspondientes a la Convención y prestar asistencia técnica para la efectiva implementación de la Convención”³⁸ Asimismo consideraron importante el fomento y **ampliación de los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales en la prevención de la corrupción.**

³⁷ Declaración de Managua, Reunión de los estados parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 8 y 9 de julio 2004, Managua, Nicaragua. Para consultar sobre el estado de firmas y ratificaciones, se puede consultar: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>

³⁸ Informe Final del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción adoptada en la 7ª Reunión del Comité de Expertos, marzo 12, 2005.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU)

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue firmada en diciembre de 2003 en la ciudad de Mérida, Yucatán, y ratificada el 29 de abril, 2004 por el Senado de la República. “México presidió el comité de redacción de este instrumento internacional, asumiendo también un papel de liderazgo en la negociación del mismo, al proponer un texto que de forma integral y amplia considerara los sistemas y medidas que efectivamente combatan el fenómeno de la corrupción”³⁹.

En julio de 2004, se instaló formalmente la Subcomisión para el Cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, cuyo objetivo es coordinar los esfuerzos de las instituciones de la Administración Pública Federal involucradas en dicho cumplimiento, con el fin de lograr la realización de reformas al marco jurídico mexicano que permitan cumplir cabalmente con las disposiciones de este instrumento internacional.

Objetivo⁴⁰:

- Busca fortalecer la cooperación internacional entre los Estados parte, a través de la adopción de medidas preventivas, de penalizar una amplia gama de actos de corrupción, y de colaborar entre sí para la extradición, la asistencia jurídica recíproca y el decomiso del producto del delito
- La Convención necesitaba de 30 ratificaciones para su entrada en vigor, lo cual se efectuó el 14 de diciembre de 2005.

Además de lo concerniente a las acciones de cooperación y seguimiento a convenciones internacionales, la Dirección General Adjunta de Asuntos Internacionales estaba a cargo del

³⁹ Para leer sobre *Transparencia*, núm. 17, Secretaría de la Función Pública, abril 2003. Asimismo se puede encontrar el texto en <http://www.funcionpublica.gob.mx/publicaciones/paraleer/g19/art-estrategias.html>

⁴⁰ http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf. Asimismo, para el detalle de los temas a los que actualmente se brinda atención prioritaria en el marco de esta Convención, se recomienda el siguiente link: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>.

seguimiento a los índices internacionales, de las evaluaciones que se ocupan de calificar el tema de la corrupción y tenía el liderazgo en la definición de estrategias y temas que se debían impulsar con el sector empresarial. Finalmente, por la naturaleza de la información que manejaba el área, tenía la responsabilidad de identificar buenas prácticas en materia de combate a la corrupción y fomento de la transparencia gubernamental.

En el siguiente apartado se aborda la forma en que se articuló la estrategia diferenciada por audiencias a fin de cumplir con los objetivos señalados a cada dirección.

2.2 Líneas de acción

Desde su creación en 2001, la UVT diseñó una estrategia de sensibilización a partir de la identificación de diferentes audiencias que ayudaran a construir una cultura de transparencia y de acciones de fomento a la integridad mediante acuerdos de colaboración y multiplicación de mensajes sobre este tema. Este enfoque por audiencias permitió que cada una de las direcciones generales tuviera identificados los grupos de la sociedad con los que debía trabajar.

Asimismo, la búsqueda de mecanismos para la participación de la sociedad en la prevención de la corrupción se materializó en grupos de acciones dirigidas a diferentes sectores de la sociedad: empresas, instituciones académicas, jóvenes, niños, organizaciones de la sociedad civil, colegios de profesionistas, medios de comunicación, servidores públicos y actores internacionales.

2.2.1 Estrategias de Vinculación con Gobierno y Sociedad

Vinculación con niños y jóvenes: La educación en valores entre niños y jóvenes resulta crucial para lograr un cambio de fondo en favor de los valores de transparencia y honestidad. A pesar de ser un trabajo que no tiene resultados contundentes en el corto plazo, las experiencias de otros países nos muestran que constituye una valiosa inversión ya que genera cambios perdurables en la sociedad.

Las acciones orientadas hacia esta audiencia, promovieron la educación en valores y la reflexión sobre el fenómeno de la corrupción y sus consecuencias. Como contraparte, se buscó mayormente el apoyo de instituciones educativas y colegios de profesionistas. El resultado del trabajo se refleja en el lanzamiento de premios dirigidos a diferentes audiencias y en la edición de materiales sobre el tema.⁴¹

⁴¹ Folleto "Familias Valiosas: ideas para fortalecer valores entre padres e hijos", Programa "Abuelos Cuenta Cuentos", Materia de Ética Práctica, Concurso de dibujo infantil "Adiós a las trampas", Concurso de Cartel

Vinculación con organizaciones ciudadanas: Durante la primera mitad del sexenio, el acercamiento con organizaciones de la sociedad civil fue a través de un programa de voceros en el que servidores públicos de la Secretaría de la Función Pública acudían a impartir conferencias y participar en foros académicos, reuniones de organismos empresariales y otras audiencias clave para difundir el trabajo de la SFP, contestar dudas, y recibir retroalimentación directa.

En una segunda etapa, el trabajo con organizaciones ciudadanas consistió en involucrarlas en proyectos de monitoreo de servicios públicos, con el fin de que los evalúen y propongan mejoras utilizando las herramientas de acceso a la información.⁴²

Estas herramientas buscan fortalecer la capacidad de ciudadanos y organizaciones para dar seguimiento, evaluar y proponer mejoras en las políticas de gobierno, así como fortalecer la transparencia y rendición de cuentas a través del conocimiento y uso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Vinculación con el sector empresarial: El sector empresarial es estratégico para consolidar cambios en favor de la transparencia en el ambiente de negocios de nuestro país y lograr la adopción de programas de integridad y códigos de conducta en sus empresas. Asimismo, como vimos en el apartado anterior, el sector empresarial juega un papel crucial para difundir los compromisos adquiridos por México en el marco de las diferentes convenciones anticorrupción suscritas; en particular, la Convención Anticohecho de la OCDE.

Para lograr captar el interés del sector empresarial en estos temas, se puso en marcha una estrategia de acercamiento con cámaras empresariales. La estrategia de sensibilización con empresarios era coordinada por la Dirección de Asuntos Internacionales de la SFP en

sobre Transparencia y No Corrupción, Premio "Los jóvenes creen en la honestidad", Premio Anual de Investigación sobre Corrupción en México, organizado en coordinación con la UNAM.

⁴² Para ello, se desarrollaron dos productos: la *Guía para el Monitoreo Ciudadano* y el Taller: "*Monitoreo Ciudadano y Acceso a la Información: mecanismos para fortalecer la democracia y la ciudadanía*". <http://www.monitoreociudadano.gob.mx>

conjunto con la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Economía, y atravesó tres fases de trabajo: 1) Promoción de códigos de conducta y adopción de programas de integridad 2) Sensibilización sobre los compromisos internacionales de México en materia anticorrupción⁴³ 3) Adopción de políticas de integridad en las empresas.⁴⁴

La idea que guió la estrategia de acercamiento con el sector empresarial es que la prevención de la corrupción en las actividades económicas y comerciales genera posibilidades de negocios para las empresas y capacidad de crecimiento para las naciones. Por ello es que la prevención y combate en esta materia se convierte en una responsabilidad colectiva, en la suma del esfuerzo de varios actores, gubernamentales y privados.⁴⁵ Estas acciones de vinculación con empresarios eran realizadas por ambas direcciones.

2.2.2 Estrategias de Vinculación Internacional

Si bien el sexenio de Vicente Fox tuvo un trabajo cuestionable en materia de política exterior y fue muy criticado, particularmente por lo que respecta al tono de las relaciones sostenidas durante su administración con países de América Latina⁴⁶, en contraparte, el discurso oficial siempre hacía referencia al importante papel que juega promover acciones de cooperación internacional y una participación activa de México en foros internacionales. Por lo anterior, el trabajo con audiencias internacionales consistió en emprender acciones de cooperación técnica que permitieran el intercambio de conocimientos con países en donde se habían identificado áreas de interés en materia de rendición de cuentas y lucha anticorrupción.

⁴³ Estas iniciativas están orientadas a difundir los compromisos internacionales adoptados por nuestro país en materia de combate a la corrupción y dotar al sector empresarial de instrumentos prácticos, así como criterios de integridad y transparencia que les ayuden impulsar programas anticorrupción en sus empresas.

⁴⁴ *Herramientas de integridad para fortalecer la competitividad en las Empresas*, SFP, México, 2006. En este folleto se identifican las características que una empresa debe cumplir para considerarse íntegra, y en qué medida estas fortalezas de integridad se traducen en ventajas competitivas para las compañías. Asimismo, la UVT elaboró el folleto "La ética es un buen negocio".

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ La forma en la que se desarrollaron las relaciones con los gobiernos de Cuba y Venezuela fueron de las más criticadas durante la pasada administración.

A la fecha existe un creciente interés a nivel internacional en estos temas. La promoción de un ambiente de negocios transparente facilita la generación de riqueza en los países ya que da certidumbre al inversionista y reduce los costos de transacción. Como vimos en apartados previos, el creciente interés de diversos organismos de cooperación internacional en el tema –ONU, OCDE, OEA-, así como la generación de nuevos mecanismos de interacción con ayuda de las nuevas tecnologías de la información ha generado una interesante sinergia para buscar soluciones conjuntas y promover el intercambio de experiencias y cooperación técnica en la materia.

Por otra parte, la Dirección de Asuntos Internacionales de la SFP era responsable de realizar el seguimiento interinstitucional al cumplimiento de estas convenciones internacionales. Como parte de la estrategia de trabajo del área y debido al intercambio de materiales de trabajo entre los países firmantes de las convenciones, así como al contacto cotidiano con información referente a otras latitudes, un trabajo intrínseco a nuestra labor consistía en identificar mejores prácticas globales que pudieran incidir en el mejoramiento del trabajo que realizan las diferentes áreas de la Secretaría, y de ser posible que ayuden en el cumplimiento de las Convenciones Internacionales. Asimismo, la búsqueda de buenas prácticas permite encontrar elementos tendientes a mejorar el trabajo que lleva a cabo la UVT en el área de prevención de la corrupción.

Uno de los trabajos que se elaboraron como parte de este trabajo de investigación de mejores prácticas, fue el estudio de Comisiones Independientes Anticorrupción. El presente informe expondrá en los siguientes apartados porqué se determinó estudiar a las agencias independientes anticorrupción en Asia como un ejemplo de organización que en países con sistemas políticos diferentes ha probado ser un elemento que ayuda a mejorar el combate a la corrupción.

Asimismo, se presentan las propuestas, recomendaciones y líneas de acción que se elaboraron en la Subdirección en donde yo me desempeñé a partir del estudio de estos casos.

3. INVESTIGACIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS EN MATERIA DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN: AGENCIAS INDEPENDIENTES ANTICORRUPCIÓN

Además de la realización de iniciativas dirigidas a diferentes audiencias encaminadas a reforzar el mensaje anticorrupción y promover una cultura de integridad y transparencia, hemos visto como la Unidad de Vinculación para la Transparencia a través de sus dos Direcciones Adjuntas promueve el estudio y documentación de mejores prácticas globales en materia de combate anticorrupción.

Indagar y reflexionar sobre los elementos que han hecho funcionar iniciativas en otras latitudes no es nuevo. Instituciones como el Banco Mundial o Transparencia Internacional, así como expertos en la materia, como Robert Klitgaard⁴⁷, señalan en sus estudios la importancia de aprender de las experiencias exitosas. Por otra parte, el reto de identificar y estudiar casos que han probado ser exitosos en otros países, enfrenta también la dificultad de pensar si se pueden traducir y cómo se pueden traducir para el caso de México, o en su defecto, decidir que puntos clave de la estrategia se pueden retomar y reproducir con buenos resultados.

La Unidad de Vinculación para la Transparencia fue un área creada en el sexenio anterior con el propósito de crear contactos y alianzas que se tradujeran en acciones para el fomento de la transparencia y el combate a la corrupción.⁴⁸ Al no existir áreas en el gobierno federal que hubieran desarrollado funciones parecidas, se pensó que la retroalimentación natural se podía dar a partir de experiencias de vinculación ciudadana que habían probado ser exitosas en otros países.

⁴⁷ Robert Klitgaard, *Después de una estrategia... ¿qué?*, presentado en el encuentro "Construyendo un Gobierno honesto y transparente", México, D.F. 27-28 noviembre 2001. Véase también del mismo autor el artículo *Ciudades Corruptas*.

⁴⁸ Originalmente, la UVT concentraba también la estructura y funciones de la Dirección General de Comunicación Social, pero a partir de septiembre de 2003 esa organización se modificó, quitándole la responsabilidad de coordinar las estrategias de comunicación para posicionar los avances de la SFP.

Transparencia Internacional (TI), institución que entre otros temas está dedicada a investigar y promover mejores prácticas en materia de combate a la corrupción, elaboró un libro de consulta⁴⁹ en donde expone un enfoque “holístico” para la creación sistemas nacionales de integridad que bajo su perspectiva estaría integrado por varios ejes:

- Rendición de cuentas,
- democracia,
- poder judicial,
- los medios de comunicación
- la sociedad civil.

Quizá es aquí donde se expone por primera vez como un factor de peso individual, la importancia de contar con Comisiones Independientes Anticorrupción en países en donde la corrupción ha demostrado ser un problema sistémico.

A nivel global, los países asiáticos son los que han utilizado en mayor medida esta iniciativa como un elemento clave para el combate a la corrupción. Algunos de los países asiáticos que cuentan con Agencias Anticorrupción que han obtenido resultados reseñados como positivos en diferentes foros internacionales son⁵⁰:

1. Hong Kong⁵¹
2. Malasia
3. Corea
4. Singapur

⁴⁹ *Transparency Internacional Sourcebook, 2002.*

⁵⁰ Por ejemplo, el Grupo de Expertos Anticorrupción de APEC. Durante mi trabajo en la UVT realicé seguimiento al trabajo de este grupo de expertos y acudí como representante del gobierno mexicano al foro celebrado en abril de 2006 en Shangai, China.

⁵¹ “El modelo más común es el de la Comisión Independiente contra la corrupción de Hong Kong. Esta comisión sirve no sólo para recibir e investigar (más no juzgar) acusaciones de corrupción, sino también para llevar a cabo campañas de concientización pública y para hacer auditorías de las administraciones de departamentos y oficinas gubernamentales individuales, desde la perspectiva del combate a la corrupción.” *Agencias Independientes de combate a la corrupción. TI Sourcebook, p.161*

Por tal motivo, se le encargó a la Dirección de Asuntos Internacionales hacer una búsqueda de información sobre esas comisiones, y un primer acercamiento al tema nos permitió detectar cuales serían las áreas de interés para cada caso, además de que para cada una de las agencias se investigarían las facultades y funciones, financiamiento, posibles esquemas de coordinación institucional, obligación de rendir cuentas e identificación de posibles factores de éxito y debilidades para consolidarla.

3.1 Hong Kong: Comisión Independiente Anticorrupción (ICAC Hong Kong)

La Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong (ICAC Hong Kong) es la agencia que tiene mayor prestigio y reconocimiento a nivel internacional. En el año de 2003 celebró su 30º aniversario. En consecuencia, durante ese año hubo información y un diseño temático especial en su página web, así como el lanzamiento de diferentes campañas y actividades lo largo del año.

Áreas de Interés:

- Conocer a detalle el funcionamiento de la Comisión Independiente Anticorrupción. (Funciones, Estructura Operativa, Fuentes de Financiamiento)
- Solicitar información y materiales dirigidos a:
 - Jóvenes y niños
 - Sector privado (empresarios)
- Conocer a detalle las actividades y programas que organizaron en el marco de su 30º aniversario.
- Evaluar la posibilidad de solicitar ayuda por parte de expertos. (Intercambio de experiencias exitosas, capacitación)

3.2 Corea: Comisión Independiente Anticorrupción de Corea (KICAC)

KICAC se creó en enero de 2002 y se seleccionó como caso de estudio, ya que retomó esquemas exitosos de combate a la corrupción, en particular del caso de Hong Kong, lográndolo adaptar a su propio contexto.

Áreas de Interés:

- Conocer a detalle la estructura de la Comisión (organigrama)
- Fuentes de financiamiento
- Asesoría o apoyos solicitados para su creación.
- Conocer que tipo de materiales han elaborado en materia de vinculación con sociedad.
- Resultados: como monitorean el éxito de sus programas e iniciativas.

3.3 Singapur: El Buró de Investigación de Prácticas Corruptas (CPIB)

El Buró de Investigación de Prácticas Corruptas se creó en 1952. Ha obtenido numerosas distinciones como el "People Excellence Award", siendo la primer agencia de carácter público que obtiene esta distinción. Asimismo, es de destacar que Singapur ha sido calificado en diversas ocasiones como el país menos corrupto en Asia desde 1995 por "Political and Economic Risk Consultancy" y se ubica entre los países menos corruptos de acuerdo al índice que publica Transparencia Internacional.

Áreas de Interés:

- Conocer a detalle funcionamiento y estructura del Buró
- Fuentes de financiamiento
- Coordinación con otras áreas del gobierno (contrapesos)
- Asesoría o apoyos solicitados para su creación.
- Conocer si existe un área de vinculación con sociedad
- Resultados: Como se monitorea el éxito de sus iniciativas.

3.4 Malasia: La Agencia Anticorrupción / Anti-corruption Agency (ACA)

La agencia anticorrupción de Malasia inició operaciones en 1967 y desde su creación ha sufrido diversas transformaciones en lo que respecta a sus facultades, lo cual brinda la oportunidad de revisar en que áreas se decidió hacer cambios y porqué. Actualmente esta agencia se dedica exclusivamente a realizar acciones en el área de prevención y recibir denuncias ciudadanas. A partir de esta última reforma, Malasia escaló posiciones en índices internacionales de medición de corrupción.⁵²

Áreas de interés:

- Conocer a detalle funcionamiento y estructura
- En que consistieron las transformaciones de la agencia
- Coordinación con otras áreas del gobierno (contrapesos)
- Conocer como opera el área preventiva
- Conocer si existe un área de vinculación con sociedad

La investigación de diversos materiales de lectura, folletos de las propias comisiones, así como de la búsqueda de materiales por Internet permitió la elaboración de un cuadro que resume de manera ejecutiva las variables a considerar para cada uno de los casos.

Asimismo, este acercamiento confirmó el conocimiento previo que teníamos de que el caso más exitoso en materia de comisiones independientes y el más útil por lo que respecta a mecanismos de vinculación con sociedad, era el caso del ICAC Hong Kong. En el siguiente cuadro, se presenta una visión comparada de las agencias estudiadas para después, detenernos a revisar la experiencia de la agencia anticorrupción de Hong Kong.

⁵² Desgraciadamente a la luz de los datos más recientes estos avances no se han sostenido a lo largo del tiempo. Más adelante en el cuadro comparativo abundo en esta cuestión.

3.5 CUADRO COMPARATIVO ENTRE COMISIONES INDEPENDIENTES

Hong Kong (China)	Corea del Sur	Singapur	Malasia
I. Mecanismos de la institución			
Independent Commission Against Corruption (ICAC) ⁴⁴	Korean Independent Commission Against Corruption (KICAC)	Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB) ⁴⁵	The Anti-Corruption Agency of Malaysia (ACA) ⁴⁶
II. Sistema Político			
Democracia Limitada ⁴⁷ (Región Administrativa Especial de China)	República	República Parlamentaria	Monarquía Constitucional
III. Entorno político cuando se creó la comisión			
<ul style="list-style-type: none"> o La movilización del sector joven y educado de la población fue el factor crucial para que el gobierno respondiera con medidas de combate a la corrupción (60's). o El detonante en la lucha contra la corrupción se dio en junio de 1973, cuando una investigación interna reveló que un alto oficial inglés de la policía se había robado cerca de \$550,000 dólares. 	<ul style="list-style-type: none"> o El auge de las iniciativas anticorrupción en Corea del Sur se dio después de que se eligió al Primer Ministro y también Premio Nobel de la Paz Kim Dae-Jung en 1997. o Su elección constituyó la primera transferencia democrática del poder político en este país. 	<p>La instalación del Buró en Singapur estuvo fuertemente ligado a la agenda política de acción de su antiguo Primer Ministro y Jefe de Gobierno, Lee Kuan Yew.</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Inició operaciones en 1967 y a partir de la aprobación de la "Ley para la creación del Buró Nacional de Investigación", tomó este nombre, al adquirir mayores facultades de investigación en temas diversos, incluyendo apuestas, fraude organizado, entre otras. o A partir de 1982 con la aprobación de la ley anti-corrupción regresó a su nombre original y se circunscribió

⁴⁴ Transparencia Internacional en su Índice de Percepciones lo califica entre los países menos corruptos en la región Asia/Pacífico.

⁴⁵ <http://app.cpiib.gov.sg/newcpiib/user/default.aspx?pgID=21>

⁴⁶ <http://www1.oecd.org/dataoecd/1/ASLACOM/countries/malaysia.htm>, <http://www.gov.my/MyGov/BM/Directory/Citizen/Home.htm> y http://www.bpr.gov.my/cda/m_home/index.php

⁴⁷ La elección del jefe ejecutivo de Hong Kong se da mediante una votación de sufragio restringido a 800 representantes de sectores económicos y sociales. Asimismo, esta región administrativa especial mantiene un sistema económico, administrativo y judicial independiente de la República Popular China.

<ul style="list-style-type: none"> o La manifestación pública para exigir el regreso del Oficial Peter Fitzroy Godber, fue sin precedentes. Cuatro meses después su la desaparición, se formó el ICAC y se impidió a la policía tener injerencia en el nuevo organismo. o En 1974 se crea la ICAC. Su primera acción importante fue la deportación y enjuiciamiento del oficial inglés Godber, resultado que le reportó un fuerte respaldo social. 	<ul style="list-style-type: none"> o La KICAC se creó en 2002 junto con la promulgación de la Ley Anti- corrupción. 		<p>exclusivamente a funciones de prevención de la corrupción.</p> <ul style="list-style-type: none"> o Se creó como un medio para crear una nueva cultura de integridad y cero-tolerancia a la corrupción. o Al iniciar su funcionamiento, Malasia logró mejorar su posición en los índices internacionales y complementó su trabajo con el lanzamiento de Planes Nacionales de Integridad.⁴⁶
--	--	--	--

FACULTADES			
<ul style="list-style-type: none"> o Recibe e investiga (más no juzga) acusaciones de corrupción. o Lleva a cabo campañas de concientización pública, así como de formación y educación. o Realiza auditorías de las administraciones, departamentos y oficinas gubernamentales. o Asesora al sector privado en la construcción de instituciones y organizaciones íntegras. <p>Su personal se distribuye de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Operaciones: 75% Área que lleva a cabo las investigaciones y seguimiento de denuncias. 	<ul style="list-style-type: none"> o La diferencia más importante entre la comisión de Corea y la de Hong Kong, es que la KICAC no cuenta con poderes de investigación. o El diseño institucional de esta comisión anticorrupción se dividió en dos entidades: <ol style="list-style-type: none"> 1) KICAC 2) Financial Information Unit: lleva a cabo la investigación de los casos y realiza labores de auditoría. o La creación de KICAC fue posible después de que se promovieran cambios y se fortaleciera el marco jurídico: <ol style="list-style-type: none"> 1) Se firmó la Convención Anticobchecho de la OCDE en 1998. 	<p>Se diferencia de otras agencias porque cuenta con amplios poderes de investigación. Tiene poder y autoridad para investigar también casos de corrupción en el sector privado.</p> <ul style="list-style-type: none"> o Cuenta con legislación anticorrupción ad-hoc. o Las investigaciones no pueden tardar más de noventa días en completarse o Las sanciones estipuladas incluyen la pérdida del empleo y de la pensión. <p>1) Administrativamente cuenta con dos diferentes divisiones:</p> <p>a) División de Operaciones: dirige las operaciones de investigación de los</p>	<p>Al igual que en el caso de Singapur, su funcionamiento se basa en la previa promulgación de leyes, tales como, la Anti-corrupción de 1997, el Código penal criminal, el Código de procedimientos criminales, y la ley de registro de criminales y personas indescables de 1969.</p> <p>Antes del cambio de funciones detectaba actos de corrupción y abuso de poder a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Recibir quejas y denuncias. o Realizar operaciones encubiertas. o Llevar a cabo investigaciones abiertas y recopilación de evidencias de casos de corrupción. <p>Actualmente:</p> <p>1) Promueve y recibe denuncias de los sectores público y privado, por</p>

⁴⁶ Sin embargo, durante la administración del quinto primer ministro de Malasia, Datuk Seri Abdullah Ahmad Badawi, el país tuvo un descenso en el lugar que ocupa en el Índice de Percepciones de la Corrupción de TI. Mientras que en 2003 cuando se dio el cambio de gobierno, Malasia se situaba en el lugar 37^o en este índice, en 2006 TI lo situó en el lugar 44^o.

<p>o Prevención de la Corrupción: 5% Área especializada en rediseño institucional y mejora organizacional</p> <p>o Vinculación con Sociedad: 15% Promueve campañas de concientización en el tema, consolida el apoyo ciudadano a través de redes sociales</p> <p>o Otros 5%</p>	<p>2) Ley para prevenir el lavado de dinero (2001).</p> <p>3) Ley anti corrupción (2002). Su enfoque para combatir corrupción se basa la siguiente división de funciones:</p> <p>1) Administración de denuncias de corrupción</p> <ul style="list-style-type: none"> o Recibe las denuncias de corrupción. o Confirma los datos reportados. o Los dirige a las autoridades apropiadas. o Garantiza la confidencialidad. o Ofrece protección física. o Otorga premios y recompensas. <p>2) Mejora Institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> o Propone mejoras a partir de la documentación y análisis de áreas donde se haya presentado corrupción. o Provee recomendaciones individualizadas a las dependencias públicas. <p>3) Formulación y Evaluación de Políticas</p> <ul style="list-style-type: none"> o Diseñó un plan básico de prevención de la corrupción: Guía de acción a mediano y largo plazo para las dependencias públicas. o Evalúa el desempeño de las agencias públicas, con base en este modelo o Publica un índice de integridad (de las dependencias). <p>4) Educación y difusión</p> <ul style="list-style-type: none"> o Promueve la creación de una cultura anticorrupción. o Desarrolla campañas de 	<p>casos.</p> <p>b) División de soporte administrativo especializado. Cuenta con tres áreas:</p> <p>Unidad de prevención, encargada de identificar áreas proclives a presentar problemas de corrupción en el gobierno. Recomienda medidas preventivas para subsanarlas.</p> <p>La Unidad de Tecnologías de la Información, lleva a cabo el desarrollo de aplicaciones y la puesta en marcha de programas informáticos para asegurar la efectividad de la División de Operaciones.</p> <p>Finalmente, está la Unidad Administrativa y la Unidad de Planes y Proyectos, encargada de la planificación de proyectos y políticas del Buró</p> <p>2) Su filosofía para prevenir actos de corrupción se puede resumir en:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Incrementar salarios de funcionarios públicos. o Funcionarios públicos obligados a presentar una declaración anual de modificación patrimonial. o Desarrollar códigos de conducta en conjunto con las dependencias del gobierno. o Ofrecer asesoría a las diferentes oficinas de gobierno para prevenir actos de corrupción. <p>Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> o Sensibilización y formación en valores a los miembros de la corporación policiaca. o Refuerza los temas de valores en la 	<p>faltas al código de ética del servicio público (formales a través de reportes; cartas anónimas o personales; informantes profesionales; denuncias de la policía; oficinas de los ministerios; llamadas telefónicas; presentación personal o correo electrónico).</p> <p>2) Propone mejoras en los sistemas de administración de instituciones públicas y privadas para prevenir corrupción y abuso de poder.</p> <p>Promueve esquemas de selección, promoción y reconocimiento para el servicio público y para altos puestos en el sector privado.</p> <p>3) Fomenta la participación ciudadana y de líderes de la sociedad.</p> <p>Atención a clientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Verifica la veracidad de las denuncias y garantiza su atención rápida, ofreciendo confidencialidad al denunciante. o Supervisa que la educación en valores se haga de forma programada. <p>Profesionalización de oficiales de la ACA:</p> <ul style="list-style-type: none"> o Fomenta la cooperación con agencias de procuración de justicia e instituciones de combate a la corrupción o Enfatiza la capacitación y formación en valores del personal de la ACA
--	---	---	--

	sensibilización y formación/educación, en alianza con organizaciones no gubernamentales.	ciudadanía, a través de diversas campañas públicas y su página web.	
BUDGETO			
Cuenta con un presupuesto gubernamental anual de US \$90 millones aproximadamente ⁴⁹ . El sector privado que recibe asesoría por parte de la ICAC aporta recursos, pero se desconoce en que proporción.	Financiamiento público y se desconoce si las organizaciones sociales que colaboran en las actividades preventivas y de formación aportan recursos.	Financiamiento público	Financiamiento público

IV. COORDINACIONES CON OTRAS INSTITUCIONES			
<ul style="list-style-type: none"> o Rinde cuentas a la más alta autoridad (Jefe Ejecutivo de HK). o Se ubica en la oficina del gobernador. o Rinde cuentas al legislativo. o Tiene autonomía operativa. o El trabajo de cada área es revisado por un Comité Consultivo Ciudadano. 	<ul style="list-style-type: none"> o Cuando se estaba planeando la creación de la comisión, se encontró que varias agencias del gobierno tenían a su cargo diferentes aspectos del combate a la corrupción: educación, investigación, diseño de estrategias anticorrupción, vinculación con sociedad y audiencias, etc. por lo que se busco unificar el trabajo en una sola instancia. o Es una entidad independiente y neutral cuyo funcionamiento se basa en nueve comisionados recomendados por: 	<ul style="list-style-type: none"> o Se ubica en la Oficina del Primer Ministro. o Rinde cuentas al poder legislativo. 	<ul style="list-style-type: none"> o Depende de la oficina del Primer Ministro. o Está encabezada por un director general que es designado por el Rey, con asesoría del Primer Ministro. o Cuenta con oficinas y divisiones estatales o provinciales, y cuenta con directores generales estatales.

⁴⁹ Presupuesto autorizado en 2004.

	<p>1)La Asamblea Nacional (Parlamento) 2)La Suprema Corte 3)El Presidente</p>		
<p>CONCLUSIONES</p>			
<ul style="list-style-type: none"> o Goza de fuerte credibilidad por la captura de altos funcionarios, lo que le ha ganado el apoyo de la población. o Existen mecanismos adecuados para la rendición de cuentas dentro de la organización. o Amplia y organizada participación de la sociedad. o Supervisión de todas las áreas de la Comisión por parte de comités consultivos ciudadanos. o Apoyo político al trabajo de la comisión en los niveles más altos del gobierno. o Recursos amplios y suficientes para poder cumplir con su misión. o Independencia política y operativa para investigar hasta en los niveles más altos del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> o Creó un esquema propio de combate a la corrupción.⁵⁰ o Su estrategia se basó en fortalecer la vigilancia ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil, promoviendo la rendición de cuentas. o Se hizo una detección de las áreas con más corrupción, que resultaron ser: Impuestos y fiscalización. <p>NOVEDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Construcción de redes de cooperación y asistencia con organizaciones internacionales (OECD, TI). ✓ Realiza consultas en la materia a las contrapartes en otros países de manera regular. 	<ul style="list-style-type: none"> o Gran parte del éxito en Singapur se debe a la determinación de su antiguo Primer Ministro y Jefe de Gobierno Lee Kuan Yew. o Algunos analistas han señalado que ubicar a la Agencia en la Oficina del Primer Ministro fue un factor importante para su éxito. o Cuenta con capacidades amplias y adecuadas de investigación. o La Agencia ha gozado de altos niveles de apoyo político y público. o Ha adoptado tanto métodos rigurosos de investigación como programas imaginativos de prevención y de educación pública. 	<ul style="list-style-type: none"> o La Agencia ha gozado del apoyo de niveles altos de la política y la burocracia. o Ha logrado extender su funcionamiento al orden estatal lo que le permite tener mayor impacto y penetración en la sociedad. o El sector privado de Malasia ha incrementado el uso y práctica de códigos de ética y medidas de gobierno corporativo para transparentar su funcionamiento y operación.

⁵⁰ PLANEACIÓN INICIAL DEL KICAC 1) A fin de evaluar la implementación de medidas preventivas anticorrupción, la KICAC formó el "Policy Measures Evaluation Council" conformado por 7 expertos externos a fin de garantizar una evaluación objetiva. Este comité es responsable del plan general de evaluación y asesora a la comisión en la 2ª fase de implementación. 2) La KICAC utilizó la ayuda del Instituto Coreano de Administración Pública que está adscrito a la Oficina del Primer Ministro para seleccionar iniciativas y desarrollar parámetros de evaluación y lograr la participación activa de las organizaciones públicas evaluadas. 3) Durante las asesorías que brinda la KICAC a las dependencias públicas para la efectiva implementación de iniciativas anticorrupción, éstas a su vez son responsables de monitorear y evaluar la instrumentación de las medidas anticorrupción en sus organismos subsidiarios o afiliados.

<ul style="list-style-type: none"> o Poderes adecuados para tener acceso a documentación y para interrogar a los testigos. o Un personal directivo considerado de la mayor integridad. o Se eliminó la participación de la policía para realizar las investigaciones de casos de corrupción. o Las encuestas realizadas entre el público en Hong Kong en los últimos años, confirman que la confianza que se tiene en el ICAC (entre 98 y 99 por ciento de la población) está muy por arriba de la de cualquier otra agencia de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contrató expertos internacionales, para desarrollar su primer plan de evaluación. ✓ Ofrece visitas y viajes "promocionales" a compañías extranjeras para que conozcan su operación. ✓ Tiene centros de reporte de corrupción "sólo para extranjeros". ✓ Ha logrado integrar acusaciones contra altos funcionarios de gobierno. ✓ Han enfatizado la importancia que tiene la creación y definición de parámetros para evaluar el funcionamiento de la Comisión. 		
---	--	--	--

VII. EFECTIVIDAD			
<ul style="list-style-type: none"> o Es un acuerdo administrativo especial, que opera en una región pequeña. o El reto es adaptarlo para operar un esquema a nivel nacional. o El status especial de la zona lo hace especialmente vulnerable a los cambios políticos. o Sus resultados podrían verse modificados por la nueva administración del gobierno Chino sobre el territorio de Hong Kong. 	<ul style="list-style-type: none"> o Se desconocen los resultados de las investigaciones de altos funcionarios, por lo que se pierde el seguimiento de las acusaciones. o Su corto tiempo de operación ha impedido su análisis y estudio. o No cuenta con poderes de investigación y por tanto no puede promover casos de éxito en la lucha contra la corrupción, como lo promueve la ICAC de Hong Kong, lo que resta credibilidad a su funcionamiento.⁵¹ 	<ul style="list-style-type: none"> o El funcionamiento de la agencia está muy relacionado con el apoyo que le otorgue el ejecutivo lo que la hace especialmente vulnerable a los cambios políticos. o Existen propuestas más sólidas en la vertiente de educación y vinculación con la sociedad. o Investigación de denuncias en contra de funcionarios del CPIB realizada por el propio Buró. 	<ul style="list-style-type: none"> o El funcionamiento de la agencia está muy relacionado con el apoyo que le otorgue el ejecutivo lo que la hace especialmente vulnerable a contar con el apoyo de la oficina del Primer Ministro

⁵¹ Con excepción de la Korean Independent Comisión Against Corruption, de Corea del Sur, todos los organismos han tenido en algún momento facultades de investigación, unas con mayor poder que otras. Al no contar con poderes de investigación, la comisión de Corea del Sur no puede promover casos de éxito en el combate a la corrupción; situación que resta credibilidad y prestigio a su funcionamiento y utilidad.

3.6 Conclusiones sobre la estructura y funcionamiento de las Comisiones Anticorrupción

Del análisis y comparación de los casos estudiados, los elementos a destacar son:

- 1) La creación de agencias anticorrupción ha ido siempre acompañada por **movilizaciones ciudadanas** o por una clara demanda de acciones de combate a la corrupción por parte de la sociedad.
- 2) Se ha otorgado una amplia difusión a los casos de corrupción descubiertos y “cerrados” exitosamente que involucran a altos funcionarios.
- 3) Todas las agencias siguen una **estrategia de combate a la corrupción estructurada en tres vertientes**:
 - a) **Investigación**: Atiende denuncias sobre corrupción y crímenes relacionados.
 - b) **Prevención**: Brinda asesoría en los sectores público y privado; formula e implementa iniciativas para minimizar los riesgos en áreas con riesgos de corrupción; realiza análisis y propuestas de adecuación al marco jurídico existente, así como identificación de estructuras y procedimientos administrativos con mayor proclividad a la corrupción.
 - c) **Educación**: Encargada del diseño de estrategias que promuevan la participación y trabajo coordinado con la sociedad, así como el fortalecimiento de redes sociales. Elabora y difunde campañas y mensajes de sensibilización a los ciudadanos sobre los costos y las consecuencias de la corrupción, destacando la importancia de actuar conforme a la ley.
- 4) El **factor distintivo** en el funcionamiento de las distintas comisiones, son las facultades que se otorgan al área de investigación, que funciona básicamente mediante dos esquemas de operación:
 - La comisión recibe las denuncias y, al tiempo, ejerce facultades extensas de investigación (reúne pruebas, integra expedientes). Una vez que integra el expediente, lo turna a la autoridad competente para juzgar.

- La comisión recibe las denuncias, determina si son procedentes y las turna a la autoridad competente para que sean investigadas y posteriormente juzgadas.

Factores de éxito

1. Apoyo político en el más alto nivel de gobierno.
2. Independencia política y operacional para investigar a todos los niveles de gobierno.
3. Recursos adecuados para garantizar el cumplimiento de sus tareas.
4. Integrantes y líderes de la comisión considerados de la mayor integridad.
5. Accesibilidad al usuario al contar con mecanismos eficientes de denuncia, portal “amigable” al ciudadano.
6. Mecanismos apropiados de rendición de cuentas.
7. Parámetros y esquemas claros para evaluar el desempeño de la comisión.

Por otra parte, hay ciertos elementos a considerar en la creación de Comisiones Anticorrupción:

1) Definir la ubicación de la Oficina o Comisión Anticorrupción.⁵¹

- Dependiente de la oficina del Ejecutivo
- Órgano Autónomo

2) Determinar el diseño institucional de combate a la corrupción.

- Crear una oficina independiente de combate a la corrupción con amplios poderes de investigación. (esquema Hong Kong)

⁵¹ Gran parte del éxito en Singapur se debe a la determinación de su antiguo Primer Ministro y Jefe de Gobierno Lee Kuan Yew. Algunos analistas han señalado que el haber ubicado la Agencia contra la Corrupción en la Oficina del Primer Ministro fue un factor importante para su éxito. El posicionamiento de la Agencia en Hong Kong también fue un factor clave en el combate exitoso de este país contra la corrupción: se ubicó en la oficina del Gobernador, pero al mismo tiempo le rinde cuentas al Legislativo y su separación del servicio público, así como su autonomía operativa se reflejan en la ley y en la práctica. Transparencia Internacional, *Sourcebook en español 2000*, Capítulo 11, Agencias Independientes de combate a la corrupción. Londres, 2000, p.162.

- Dividir la estrategia anticorrupción en dos entidades. (esquema Corea)⁵²

3) Facultades de Investigación:

- Determinar la amplitud de poderes de investigación que tendrá la comisión.
- Definir si las facultades de investigación se harán -y que efectivamente se pueden hacer de acuerdo al marco legal vigente- extensivas al sector privado.

4) Financiamiento

- Público
- Privado: Valorar como serían los esquemas de aportación y definir montos autorizados.

5) Rendición de cuentas de la comisión.

- Ejecutivo
- Legislativo
- Grupos Consultivos Ciudadanos

Asimismo valdría la pena definir los siguientes puntos:

- ✓ **Determinar la periodicidad con la que se rendirán los informes de actividades.**
- ✓ **Definir parámetros que permitan evaluar en el corto plazo el desempeño de la comisión.**
- ✓ **Método para designar al titular o cuerpo colegiado que encabeza la Comisión.**

6) Propuesta de reformas jurídicas

- Definir si el marco jurídico vigente facilita el trabajo de la comisión.
- Determinar la necesidad de crear un marco jurídico diferente, promoviendo reformas a los instrumentos jurídicos vigentes y generando acuerdos o legislaciones complementarios que fortalezcan el combate anticorrupción.

⁵² Como vimos en la tabla comparativa, en Corea el diseño institucional anticorrupción se dividió en dos entidades: 1) KICAC: Comisión Anticorrupción, ejerce labores preventivas y educativas sin facultades de investigación y 2) Financial Information Unit: Unidad que lleva a cabo la investigación y labores de auditoría.

Complementariamente, valdría la pena valorar la idea de integrar un grupo de expertos para asesorar en el diseño y conformación de la Comisión Independiente, como ocurrió en el caso de la Comisión de Corea del Sur.

Finalmente, por lo que respecta al trabajo de vinculación con sociedad, la comisión que “ha abierto brecha” en las estrategias de acercamiento con la ciudadanía y que ha demostrado tener resultados positivo probados a lo largo del tiempo, es la Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong, que ha desarrollado campañas creativas y productos enfocados a diferentes audiencias.

4. LA COMISIÓN INDEPENDIENTE ANTICORRUPCIÓN DE HONG KONG (ICAC HK)

En el apartado anterior mencionamos que después de la investigación de las comisiones seleccionadas, confirmamos que el caso que por su trayectoria y éxito reconocido nos podía aportar ideas interesantes en materia de vinculación con sociedad era el de ICAC Hong Kong.

Por tal motivo, la Dirección General de Asuntos Internacionales por instrucciones de la titular de la UVT, Aliza Chelminsky, solicitó a mi subdirección investigar más a detalle el trabajo de esta Comisión y desarrollar en conjunto con la otra subdirección del área una presentación con los principales temas a considerar⁵³. La propuesta elaborada por mi subdirección consistió en lo siguiente:

Objetivo general

Evaluar los antecedentes, estructura operativa y programas en materia de vinculación con sociedad que ha impulsado la Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong a fin de evaluar su pertinencia y aplicabilidad en el contexto mexicano. En su defecto, retomar alguna estrategia de vinculación hacia la ciudadanía o sugerir posibles líneas de acción.

Objetivos particulares:

- a) Identificar el contexto social en que surge la Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong.
- b) Conocer su estructura operativa e identificar las semejanzas y diferencias existentes entre su departamento de vinculación con sociedad y la Unidad de Vinculación para la Transparencia en el gobierno mexicano.
- c) Conocer su estructura operativa e identificar factores clave en su funcionamiento.
- d) Identificar las principales iniciativas de vinculación con sociedad que ha promovido la Comisión Independiente de Hong Kong.

⁵³ Se elaboró una presentación ejecutiva con los principales temas del trabajo que desarrolla esta Comisión.

- e) Evaluar y hacer sugerencias sobre posibles acciones a adoptar, en particular, enfocadas hacia el sector empresarial y la forma de elevar los estándares éticos en los negocios.

El presente apartado aborda las áreas de interés detectadas en la Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong (ICACHK) y se estructura en cuatro partes:

- Contexto en que fue creada la comisión
- Estructura operativa
- Programas en materia de vinculación con sociedad
- Propuestas de acción

4.1 Contexto

En el momento de creación del ICAC, la situación que atravesaba Hong Kong era de una sociedad que padecía una corrupción endémica⁵⁴ que era percibida como un “mal necesario”, con autoridades policíacas corruptas. Los pagos extraoficiales constituían una práctica institucionalizada y una forma de hacer las cosas de manera más sencilla, al extremo que en el sector privado era aceptado como un “lubricante” necesario para los negocios.

El problema tocó fondo cuando en 1973, un alto jefe de la policía huyó de Hong Kong mientras había una investigación de corrupción en su contra. En respuesta al reclamo social al gobierno para que tomara medidas al respecto, y en particular, a consecuencia de la movilización del sector juvenil educado de la población, nace en 1974 la Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong.

⁵⁴ Por corrupción endémica se entiende un sistema donde la corrupción es rutinaria, permea y afecta a todos los estratos sociales y constituye la regla, no la excepción.

Estrategia

Las lecturas sobre la comisión, así como la propia página web indican que se tomaron ciertas decisiones estratégicas que fueron correctas a la vista de los resultados obtenidos:

- Se determinó que la oficina reportaría directamente al Jefe Ejecutivo de la Región Administrativa Especial (RAE) de Hong Kong
- Se dotó a la Comisión de amplios poderes legales y recursos económicos suficientes para cumplir con sus atribuciones (en el apartado de conclusiones volveré a este segundo punto)
- Definió una estrategia de combate anticorrupción centrada en tres vertientes: Investigación - Prevención - Educación a la Comunidad
- Se decidió que ICAC HK apoyaría en las labores de mejora de áreas proclives a la corrupción tanto en el sector público como en el privado

Por lo que respecta a la parte educativa, ICAC HK lanzó campañas educativas en la materia para concienciar sobre los costos de la corrupción, al tiempo que fomentó la cultura de la denuncia entre la ciudadanía.⁵⁵

Esta estrategia de combate anticorrupción estructurada a partir de tres vertientes probó ser exitosa con el paso del tiempo. Ejemplo de lo anterior, es que los resultados de encuestas señalan que la ICAC cuenta con el 98.9% de apoyo por parte de la sociedad de Hong Kong. Otro indicador de confiabilidad en la Comisión es que el 72% de las denuncias no son anónimas y esta tasa de apoyo se ha mantenido consistente en los últimos cuatro años⁵⁶

De acuerdo a los documentos elaborados la propia comisión, son tres factores combinados los que han permitido que el modelo sea considerado uno de los más exitosos a nivel mundial para disminuir y prevenir la corrupción.⁵⁷

⁵⁵ El énfasis en este tipo de campañas se basa en la idea de que la prevención es menos costosa que las acciones correctivas.

⁵⁶ ICAC Annual Survey 2006 disponible en http://www.icac.org.hk/icac/stat/asurvey06_e.pdf

- 1) Estricto apego a la ley
- 2) Contar con buenos sistemas y prácticas
- 3) Apoyo de una sociedad vigilante

Sin embargo, al revisar su estructura operativa, se puede observar que el éxito de la ICAC depende también de su sistema de pesos y contrapesos. Debido a que se dotó a la comisión de amplios poderes para realizar sus pesquisas, se hizo necesario contar con un sistema de pesos y contrapesos que garantizara que la comisión no se iba a exceder en sus funciones o servir a intereses políticos.

Por ejemplo, en materia de rendición de cuentas, la ICAC reporta periódicamente resultados al Jefe Ejecutivo de Hong Kong y a un Consejo Ejecutivo, a la Secretaría de Justicia, al Poder Legislativo. Adicionalmente, existen seis comités civiles especiales que fiscalizan toda su operación.

Otros de los contrapesos que actúan en el diseño organizativo del ICAC son:

- La comisión es responsable sólo de la investigación y de reunir la evidencia en casos de corrupción (integración del expediente). Luego de evaluar el expediente de la investigación, la prerrogativa de iniciar un proceso es de la Secretaría de Justicia.⁵⁸
- Los procedimientos operacionales son revisados periódicamente para asegurar que no existan casos de abuso de poder.
- Reporta anualmente sobre su trabajo al poder legislativo. A su vez, el poder legislativo puede proponer cambios en leyes que incidan en los poderes constitutivos del ICAC.

⁵⁷ Asimismo, su éxito se basa en tener suficientes poderes de investigación, un staff especializado y un fuerte apoyo de la sociedad.

⁵⁸ Esto se hizo para otorgar un contrapeso a las amplias facultades de investigación del ICAC y evitar concentrar en una sola instancia la investigación y el proceso judicial.

- Se apoya en un sistema de comités de evaluación (advisory comitees) que constantemente monitorean la actuación del ICAC. Estos cuatro comités son independientes a la comisión. Para la UVT interesa en particular el trabajo del Citizens Advisory Comite on Community Relations (CACCR), comité que se asegura de que la comisión está impulsando programas efectivos para incrementar el interés del público en contra de la corrupción y su apoyo hacia estrategias anticorrupción. Asimismo asesora la labor del Departamento de Relaciones con la Sociedad.
- Existe un comité independiente que se encarga de procesar las quejas que surjan hacia el ICAC y que reporta directamente al superior. Asimismo, publica un reporte anual.
- Existe un grupo interno de investigación y monitoreo (actúa bajo supervisión de la Secretaria de Justicia) que investiga quejas en contra de personal de la ICAC.
- Promueve el intercambio de información con otras agencias internacionales anticorrupción y publica un boletín con aportaciones de otros países.

4.2 Estructura y funcionamiento de la Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong

El trabajo de la comisión se basa en una estructura operativa que cubre tres frentes: investigación, prevención y educación a la sociedad. Estas tareas son ejercidas por los tres departamentos que componen la ICAC:

4.2.1 Departamento de Operaciones

En términos de organización, el Departamento de Operaciones es el responsable de investigar todas las denuncias sobre corrupción y crímenes relacionados, y cuenta con amplios poderes de investigación. Se trata del departamento más grande de la Comisión y tiene a más de la mitad del personal en su estructura.⁵⁹

⁵⁹ http://www.icac.org.hk/en/operations_department/o/index.html

4.2.2 Departamento de Prevención de la Corrupción

En términos operativos, esta área es la contraparte del área de investigación. (Operations Department). Su misión es identificar y eliminar, mediante procesos de rediseño organizacional, áreas susceptibles de corrupción en el gobierno y organizaciones públicas.

Asimismo, realiza en conjunto con la organización o área que lo solicite, estudios en áreas proclives a presentar problemas de corrupción. Es de destacar que este departamento brinda servicios diferenciados de asesoría tanto para el sector público como el privado.

Sector Público: Brinda asesoría en la formulación e implementación de nuevas iniciativas, políticas y legislación.

Sector Privado: el Grupo de Servicios de Consultoría provee asesoría gratuita, confidencial y especializada a compañías y empresas comerciales, y a partir de ésta crean estructuras y procedimientos administrativos con mayor resistencia a la corrupción. Asimismo para la pequeña y mediana industria este departamento, edita una guía de principios generales en forma de paquetes de “mejores prácticas”⁶⁰

Por lo que se refiere a su **estrategia de trabajo**, el departamento de prevención de la corrupción basa su estrategia en cuatro componentes:

a) Cooperación. El enfoque general de trabajo consiste en trabajar conjuntamente con las organizaciones o compañías para identificar áreas proclives a presentar problemas de corrupción e impulsar soluciones prácticas que busquen minimizar las áreas de oportunidad para la comisión de ilícitos

b) Asesoría Temprana: La prevención ha probado ser una herramienta muy efectiva para minimizar las oportunidades de corrupción al interior de las organizaciones, por lo que está área brinda asesoría preventiva a las oficinas gubernamentales y organizaciones públicas sobre como prevenir y/o detectar situaciones de corrupción.⁶¹

⁶⁰ Best practices packages disponibles en: http://www.icac.org.hk/en/prevention_and_education/pt/index.html

⁶¹ “Awareness tests in corruption risks” disponibles en: http://www.icac.org.hk/en/prevention_and_education/at/index.html

c) **Monitoreo permanente:** Se realizan revisiones detalladas a las prácticas y procedimientos de las diferentes oficinas de gobierno y organizaciones públicas, buscando reducir las oportunidades de realizar actos de corrupción en el sector público.

Asimismo, de acuerdo con las investigaciones que realiza la propia comisión, se otorga prioridad a las áreas donde se han detectado problemas de corrupción.

d) **Asesoría especializada:** Se provee al sector privado de servicios de asesoría gratuita y confidencial en materia de prevención contra la corrupción.

4.2.3 Departamento de Vinculación con la Sociedad (Community Relations Department)

Esta área trabaja con diferentes audiencias de la sociedad, sensibilizando sobre los costos, las consecuencias de la corrupción y la importancia de actuar conforme a la ley. Asimismo, busca conjuntar apoyo público hacia la comisión mediante la creación de redes de contacto, organización de seminarios y talleres y pláticas con diferentes audiencias ciudadanas. **Este Departamento del ICAC es el que operativamente realiza actividades similares a la Unidad de Vinculación para la Transparencia.**

Los esfuerzos del Departamento Educativo del ICAC HK se pueden agrupar en 2 grandes grupos: haciendo uso extensivo de medios de comunicación y mediante el contacto directo.

1) Uso extensivo de medios de comunicación

Se instaló una oficina de comunicación que es el puente entre la Comisión y la sociedad y se crearon mensajes para audiencias específicas de acuerdo al momento sociopolítico y los temas en agenda.

Este departamento produce series de televisión con guiones basados en casos reales de corrupción⁶².

Se creó una página web amigable donde fácilmente se pueden descargar todos los materiales. Asimismo, cuentan con una página interactiva especial para jóvenes y adolescentes⁶³

2) Contacto directo y programas de acercamiento

ICAC HK tiene oficinas regionales de vinculación para mantener contacto directo permanente con diferentes segmentos de la sociedad. Asimismo, algunas otras acciones en este sentido son la realización de talleres, pláticas en escuelas, seminarios y visitas a las oficinas del ICAC.

Para lograr sus objetivos de sensibilización en la materia, hace un uso intensivo de los medios de comunicación y de Internet para reforzar la importancia de cero tolerancia a la corrupción. Un ejemplo de lo anterior, es el lanzamiento del sitio web “teensland” para difundir valores de integridad en niños y jóvenes en un entorno interactivo.

Asimismo cuenta con programa de trabajo diferenciado por audiencias:

- a) Sector Público
- b) Sector Empresarial
- c) Niños y Jóvenes
- d) Organización Distrital y Construyendo Administración

⁶² Usa como presentación ejemplos de casos fuertes de corrupción descubiertos y cerrados exitosamente, lo que da fuerza a su lema “La corrupción no paga”.

⁶³ Realmente vale la pena revisar los contenidos de esta página <http://www.kidslanl.icac.hk/main.html>

5. PROGRAMAS Y ACTIVIDADES PROPUESTOS PARA LA UVT

Estudios de caso como el de la Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong, nos permiten dimensionar la valía e importancia de la vertiente educativa y de promoción de valores de integridad entre las diferentes audiencias de la sociedad. Asimismo, destaca la importancia que tiene el uso óptimo de medios masivos de comunicación y del uso de tecnologías de la información, y en particular de Internet, para reforzar en las audiencias más jóvenes el mensaje anticorrupción.⁶⁴

Como consecuencia del análisis realizado, se pudo elaborar un documento de propuestas para la Unidad de Vinculación para la Transparencia, el cual expongo a continuación:

Propuesta de acciones que la Unidad de Vinculación para la Transparencia puede adoptar y poner en marcha

I. Fortalecer el “Programa de Voceros” de la Secretaría de la Función Pública. (Basado en el programa Contacto Directo y Programa Acercamiento del ICAC)

- ✓ Estrechar el acercamiento con grupos clave como: empresarios, profesionistas, funcionarios públicos y jóvenes.
- ✓ Elevar el perfil del programa.
- ✓ Seleccionar cuidadosamente las audiencias.
- ✓ Involucrar activamente a otras áreas de la Secretaría que puedan contar “casos de éxito” en la implementación de estrategias, programas o sanciones a funcionarios , por ejemplo:

⁶⁴ “Además de la realización de iniciativas dirigidas a diferentes audiencias encaminadas a reforzar el mensaje anticorrupción (...) la UVT ha promovido el estudio y la documentación de mejores prácticas globales en materia anticorrupción (...) por ejemplo, casos de estudio como el de la Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong permitieron dimensionar la valía e importancia de la vertiente educativa y de la promoción de valores de integridad entre las diferentes audiencias ciudadanas. Asimismo, mostró la importancia que tiene el uso óptimo de medios masivos de comunicación para reforzar en las audiencias el mensaje anticorrupción” *Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública*, México, FCE, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, 2005. Cap. 5, pp.303-304.

- i. UVT
- ii. Atención Ciudadana
- iii. Dirección General de Inconformidades
- iv. Eficiencia Administrativa

II. Mejorar la difusión de información “efectiva” en la página web de la SFP:

- Publicar estadísticas de la SFP
- Investigaciones de corrupción a funcionarios públicos concluidas exitosamente
- Casos de éxito (por ejemplo del Programa Usuario Simulado⁶⁵)

III. Diseñar una presentación común de avances que pueda presentar cada una de las áreas de la Secretaría a sus diferentes audiencias. (La Unidad de Vinculación para la Transparencia realizaría una presentación sintética de avances generales que permita a las otras áreas poner énfasis en los temas que son de su interés).

IV. A partir de la revisión de materiales y publicaciones ICAC se hacen las siguientes propuestas:

- ✓ Solicitar las publicaciones dirigidas a administradores de empresas sobre prevención de la corrupción.
- ✓ Elaborar una guía sobre prevención de la corrupción para empresarios (checklists).
- ✓ Diseñar un nuevo producto de sensibilización en formación de valores dirigido a niños o jóvenes basado en los siguientes materiales del ICAC⁶⁶

⁶⁵ El objetivo de este programa es verificar mediante operativos donde participan funcionarios que simulan ser usuarios de un trámite, la calidad de los servicios que se prestan en la Administración Pública Federal, así como la veracidad de las quejas o denuncias ciudadanas que recibe la Dirección General de Atención Ciudadana de la SFP.

⁶⁶ Esta propuesta de retomar materiales para niños fue hecha por Rodrigo Arrangoiz Raya, quien se desempeñaba como Subdirector de Asuntos Internacionales en la UVT.

Gee-dor-dor Interactive Toy Teaching Package.- Para 4° grado de primaria: 5 lecciones educativas, pláticas sobre historias de la vida diaria de niños, incluye un video explicativo sobre el uso de los juguetes.

Youth Perspective (18th issue Right & Wrong Profiteering).- Para alumnos y maestros de nivel secundaria, incluye notas para el maestro).

- V. Explorar la posibilidad de difundir casos de éxito del Programa Usuario Simulado en la página web.
- ✓ Consultar con la Dirección General de Atención Ciudadana la factibilidad de difundir historias de éxito en la materia.
 - ✓ Definir los medios y lenguaje para difundir estas historias
- VI. Retomar ideas sobre el funcionamiento del Comité Consultor Ciudadano de relaciones con la sociedad: Es el área del ICAC que monitorea y asesora la labor del Departamento de Relaciones con la Sociedad.
- ✓ Difunde materiales del área y recaba opiniones a fin de obtener retroalimentación.
 - ✓ Se utiliza para fortalecer y ampliar redes sociales. (Ayuda a detectar audiencias y consolidar el Programa Acercamiento)
- VII. Reorganizar el trabajo de sensibilización ciudadana realizando un enfoque por estrategias similar el del ICAC

El intercambio de información con la agencia anticorrupción de Hong Kong aportó ideas para la construcción de un paquete empresarial que en nuestro caso estaría orientado a dar cumplimiento a las recomendaciones hechas por la OCDE. Asimismo ayudó, durante 2005 a la elaboración de herramientas orientadas a promover una cultura corporativa responsable entre el empresariado nacional y se tradujo en la elaboración de guías generales en forma

de un paquete de “mejores prácticas” para la comunidad empresarial.⁶⁷ Se reorganizaron las presentaciones del programa de voceros y se generó una presentación tipo que utilizaron todas las áreas de la secretaría.

Las ideas expuestas sobre el funcionamiento del Comité Consultor Ciudadano de Relaciones con la Sociedad, permitió reflexionar sobre el papel que debería jugar el Consejo Ciudadano por la Transparencia de la Secretaría de la Función Pública.

Finalmente, se generaron nuevos productos dirigidos a niños como el Disco Compacto “Abuelos Cuenta Cuentos”⁶⁸ y se mejoró el sitio web para niños de la SFP, www.00corrupcion.gob.mx, que en 2004 cambió de nombre a www.adiosalastrampas.gob.mx.

⁶⁷ “Para sensibilizar a la comunidad internacional y de negocios sobre la importancia y corresponsabilidad del combate a la corrupción, durante 2005 se editó el folleto *Herramientas de integridad para fortalecer la competitividad de las empresas* y se actualizaron los contenidos del curso virtual *La integridad como estrategia para ser rentable* organizado en coordinación con el Tecnológico de Monterrey”. Publicado en el *5º Informe de Labores*, Secretaría de la Función Pública, México, 1º de septiembre de 2005, p.60. Al final del documento se anexan ejemplos de los materiales elaborados por la Unidad de Vinculación para la Transparencia.

⁶⁸ Se trata de un disco compacto con breves historias, cuyo objetivo es apoyar a los abuelos con ideas sobre cómo narrar cuentos y apoyar la formación ética de los niños que escuchan los relatos. Asimismo, enfatiza el rol del abuelo como transmisor de los valores en la familia y fortalecer al mismo tiempo los lazos familiares.

6. CONCLUSIONES

Durante el pasado sexenio se colocaron los cimientos de una estrategia que tuvo como propósito impulsar la participación de la ciudadanía para concienciar al ciudadano sobre los costos de la corrupción y el fomentar de la transparencia en los actos de gobierno.

Las acciones de vinculación realizadas generaron diversas campañas de multiplicación de mensajes en favor de la transparencia, así como acciones de colaboración que se tradujeron en convenios, concursos, herramientas y materiales de difusión en la materia.⁶⁹ Sin embargo, la parte preventiva es tan sólo uno de los pasos que hay que dar para conseguir buenos resultados en el combate integral a la corrupción.

En mi desempeño profesional en la Secretaría de la Función Pública, así como en el seguimiento posterior a los temas de anticorrupción en nuestro país, considero que el tema que va indiscutiblemente de la mano al de prevención, y que requiere la mayor atención es el referente a las reformas al sistema de impartición de justicia, cuestión que apareció siempre al tratar diferentes temas vinculados a anticorrupción y transparencia.

Asimismo, en las recomendaciones hechas por los paneles evaluadores de las convenciones de la OCDE y la OEA destaca como elemento común la necesidad de reformar nuestro sistema de impartición de justicia.

Si bien es cierto que en el sexenio de Vicente Fox se dieron algunos pasos para la mejora en el sistema de administración y procuración de justicia en México, como la promulgación

⁶⁹ Entre ellas las campañas de cortometrajes denominadas "Cineminutos contra la Corrupción" y el concurso Adios a las Trampas organizado en coordinación con el Fondo de Cultura Económica y que ha sido replicado en Colombia. 4° Informe de Labores, SFP, 2004. p.55.

de la Ley de Seguridad Nacional que regula las actividades de inteligencia, y cuyos críticos señalan que es incompleta ya que sólo toma en cuenta las actividades del Cisen.⁷⁰

También durante la pasada administración se presentó un paquete de reformas al sistema de seguridad y justicia penal, que entre otros puntos buscaba la reorganización de las fuerzas policiales, la transformación de PGR en una oficina investigadora independiente; y por lo que respecta a la reforma del sistema de justicia penal, planteaba la instauración de medidas que resultaron muy polémicas, como es el caso de los juicios orales. Por falta de negociación y convencimiento de los actores responsables de aprobarla en el Congreso de la Unión, esta iniciativa se paralizó.

Estos pasos previos culminaron en el presente sexenio con la recientemente aprobada reforma al sistema de justicia penal en México. Esta iniciativa contempla cambios en diez artículos de la Constitución Política de nuestro país⁷¹ y se espera que logre poner en marcha el tipo de reforma judicial que la administración de Fox no consiguió a nivel federal.

Es imperativo conseguir cambios palpables en este rubro. No sirve de nada tener a ciudadanos convencidos de la importancia de denunciar actos de corrupción, si por otra parte no podemos garantizar que su denuncia será atendida correctamente y con garantía de protección en los casos que así lo requieran. Asimismo, las lecturas que abordan las experiencias de planes anticorrupción en distintas latitudes señalan que puede generar un efecto contraproducente el tener a ciudadanos involucrados en la formulación y ejecución de políticas preventivas, que por otra parte no ven resultados en la aplicación de la ley a actos de corrupción en el gobierno.

Es fácil caer en el descrédito. Ejemplo de lo anterior son por ejemplo las promesas hechas por Francisco Barrio, primer secretario de la Función Pública durante el gobierno de Fox cuando prometió la captura de peces gordos de la corrupción, frase que ante la falta de

⁷⁰ Uno de los académicos que sostiene esta opinión es Mario Arroyo Juárez, especialista en seguridad y política criminológica, actualmente profesor de la Escuela de Graduados en Administración Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

⁷¹ La reforma al sistema judicial fue publicada en el Diario Oficial de Federación, el 17 de junio de 2008. <http://www.scribd.com/doc/3830851/REFORMA-AL-SISTEMA-DE-JUSTICIA-PENAL-EN-MEXICO>

resultados posteriormente se transformó en un tristemente célebre chiste del pasado sexenio.

Aún con las anteriores consideraciones en mente, considero que la vertiente preventiva y el involucrar a un amplio rango de personas en la construcción de una sociedad más íntegra es una tarea que merece el esfuerzo y es complementaria al impulso que se haga desde la esfera de impartición de justicia.

En este sentido, la tarea principal de la UVT o de cualquier área de la APF que se designe para llevar a cabo esta labor, debería ser brindar a los ciudadanos herramientas e información que les permitan pensar sobre el fenómeno de la corrupción en nuestro país, presentándolo como algo cotidiano y que muy posiblemente implique decisiones diarias como por ejemplo, elegir no sobornar a un funcionario de gobierno cuando se realiza un trámite.

La labor de prevención es importante en tanto que promueve la reflexión y concientización en el tema. En un primer momento, lo cual pudimos constatar mediante los dibujos de los niños participantes en el concurso de Adiós a las Trampas, la corrupción se identifica con pequeños actos cotidianos. De los más comunes dibujados por los niños están: los sobornos a los policías mientras van en el coche con sus padres, el compañero que hace trampas al jugar o cuando los padres les piden a los niños tomar el teléfono y decir que no están en casa.

De esos pequeños actos cotidianos pasamos a los gestos más comunes con los que el ciudadano identifica la corrupción gubernamental, ejemplificada por los sobornos al ir a gestionar trámites o la figura del pago extraoficial para ganar contratos o montar empresas en nuestro país. Lo anterior constituye la práctica más denunciada en el ámbito empresarial. Cada uno de estos actos de corrupción se genera en un diferente nivel y esfera de acción, sin embargo incide en la sociedad en su conjunto y al final de la camino en la competitividad de nuestro país.

Es así que la tarea de vinculación consiste también en encontrar en conjunto con la audiencia a la que te diriges los “porqués”, ¿Por qué me debería interesar a mí el que disminuya la corrupción en México? los “cómos” y “cuándos” ¿Cómo y cuándo me afecta? para culminar en una tarea propositiva y de involucramiento, cada audiencia, desde sus propios intereses y necesidades que al final resultan complementarias.

La Unidad de Vinculación para la Transparencia se orientó a trabajar en la búsqueda de estos intereses comunes que propiciaran la cooperación entre el gobierno y la sociedad en su conjunto. Del trabajo desarrollado en la UVT algunas recomendaciones para mejorar los resultados a la luz del trabajo que realicé ahí son:

- **Consolidar acciones de cooperación con estados y municipios**, creando esquemas de trabajo conjunto y de asesoría con gobiernos estatales y municipales que reproduzcan a nivel local el trabajo de vinculación con sociedad. Si bien ya existe un programa de trabajo en la materia, la falta de datos e indicadores sobre la situación existente a nivel estados y municipios obligó a que un primer paso fuera contar con indicadores confiables en la materia.⁷²
- **Profundizar el trabajo con niños y adolescentes**, proponiendo esquemas de coordinación con la Secretaría de Educación Pública encaminados a promover la difusión obligatoria de materiales en materia de ética y valores en las escuelas. En su defecto, buscar alternativas para difundir estos temas como por ejemplo, promover que una vez al año en las escuelas se organice una semana de la transparencia en donde se desarrollen actividades y discusión en la materia.⁷³

⁷² Actualmente la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación diseñó interesante proyecto que busca armonizar la información existente en los tres órdenes de gobierno. Se trata de una página llamada “Orden Jurídico Nacional” en donde se pueden consultar el banco de datos disponible con las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones federales, estatales y municipales o delegacionales. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx>

⁷³ En el presente sexenio por ejemplo, la difusión del concurso Adiós a las Trampas se realiza en conjunto con la SEP.

- **Identificar mecanismos o indicadores claros que permitan medir la penetración y efectividad de cada campaña o acción de difusión.** Lo anterior genera un costo adicional, pero resulta indispensable para afinar las campañas y lograr un mayor impacto en el mediano y largo plazo. La pertinencia de contar con estas medidas empata con lo identificado al estudiar el trabajo de las Comisiones Independientes, ya que en cada uno de los casos estudiados se hace hincapié en la necesidad de contar con mecanismos para evaluar los resultados y el impacto de las políticas y programas que se llevan a cabo. Asimismo, a nivel interno en la Secretaría de la Función Pública se debe promover la cooperación con la Dirección General de Comunicación Social para la evaluación de las campañas en medios electrónicos e impresos que realice la UVT.
- **Continuar promoviendo activamente acciones de cooperación** encaminadas a contar con capacitación técnica o asesoría experta en la materia y al mismo tiempo, promover activamente el liderazgo de México en foros internacionales, posicionando las iniciativas y programas del gobierno mexicano que han probado ser exitosas y que están vinculadas con la lucha anticorrupción

Una de las principales limitantes para el trabajo que se desarrolla en la Unidad de Vinculación para la Transparencia es el presupuesto que se le destina. Con creatividad y la búsqueda de alianzas desde la sociedad civil o el empresariado se buscó disminuir esta carencia, sin embargo, ha ido en detrimento de la parte de evaluación de estrategia y campañas.

Estos son los montos correspondientes al presupuesto original autorizado para la Unidad de Vinculación para la Transparencia para los ejercicios:

Ejercicio	Monto (miles de pesos) ⁷⁴
2002	34,566.1 ⁷⁵
2003	39,947.0
2004	39,901.7
2005	24,078.1
2006	25,463.3

⁷⁴ Fuente: 1°, 2°, 3°, 4°, 5° y 6° Informe de labores de la Secretaría de la Función Pública, México.

⁷⁵ Únicamente para el 2002 incluyo el dato del gasto devengado y no presupuesto autorizado. Los dos primeros informes de labores de la SFP no contienen datos presupuestales.

En promedio durante el sexenio pasado, la Secretaría de la Función Pública manejó un Presupuesto que fluctuó en el orden de los mil doscientos y mil cuatrocientos millones de pesos. Los datos que contiene el cuadro anterior incluye todo el presupuesto asignado a la UVT incluidos los gastos por conceptos de sueldos y salarios.

Sin embargo, del tema que nos interesa, que es el relativo a las campañas de difusión, cada año a partir del 2002 la UVT realizó únicamente dos campañas destinadas a medios masivos de comunicación.⁷⁶ La primera, los “Cineminutos”, cortometrajes que hacen reflexionar al ciudadano sobre la honestidad y las conductas íntegras, y cuya difusión fue posible gracias a un convenio con el Instituto Mexicano de la Cinematografía (IMCINE)⁷⁷ que apoyaba en la realización de los cortos y la adaptación de los guiones. Adicionalmente, gracias a un convenio con Cinemex se otorgaron tarifas de difusión preferente en todos sus complejos. A partir del 2004 y hasta culminar el sexenio, se le otorgó un mayor presupuesto a los Cineminutos y con ello se pudo ampliar su difusión a otras cadenas de cine como Cinemark y Multimedios Cinemas.

La segunda campaña fue posible gracias a un convenio con el Instituto Mexicano de la Radio que cedió tiempo en sus estaciones para la difusión de los “Radiosegundos contra la Corrupción” que se transmitieron a partir de 2003⁷⁸

En ambas iniciativas, la difusión se realizó gracias a que se cedió tiempo aire ya sea en cine o en radio para la difusión de spots. La UVT colaboró aportando ideas para el contenido de los cortos y en la estrategia para difundir los mensajes en otras plataformas, básicamente por la descarga de contenidos mediante páginas de internet.

⁷⁶ El presupuesto destinado a campañas de comunicación viene agregado en el presupuesto total de la UVT pero está clasificado como parte de la partida 3701, “Difusión e Información de Mensajes y Actividades Gubernamentales.” y dicha partida de la UVT nunca superó el orden de los tres millones de pesos.

⁷⁷ 5º Informe de labores, Secretaría de la Función Pública, México, 1º de septiembre de 2005, p.62.

⁷⁸ 4º Informe de labores, p.55

Sin duda fue un esfuerzo de colaboración con resultados muy positivos, y si bien se contó en ambos casos con los datos que arrojan las bitácoras de transmisión, que son cuantitativos, hubiera sido muy importante contar con datos cualitativos que informaran sobre la penetración de la campaña y, más aún, sobre la comprensión del mensaje.

El caso de la comisión de Hong Kong nos da ejemplo en la materia. Para cada programa implementado, el ICAC HK tiene siempre mecanismos de evaluación de impacto del mensaje. Asimismo, se apoyan en el Comité de Relaciones con la Ciudadanía para hacerse de información sobre cómo están siendo recibidas sus campañas en Hong Kong.

Por otra parte, quizá más que suscribir nuevos convenios o idear nuevas acciones de cooperación, la Unidad de Vinculación para la Transparencia debería buscar consolidar los programas y acciones que han crecido con el tiempo y, a la par de este ejercicio, identificar cuales serían los mecanismos para evaluar los resultados obtenidos. Una buena opción para la evaluación de campañas en medios impresos y electrónicos (radio, prensa y TV) sería apoyarse en la Dirección General de Comunicación Social, área que realiza este tipo de ejercicios para algunas de las campañas institucionales de la Secretaría de la Función Pública.

El objetivo es decidir que mensajes y productos se quieren posicionar en la mente del ciudadano, y definir si se hará por audiencias o dirigidos a la sociedad en general. Por ejemplo, en el caso de las campañas, la ejecución de las mismas debería ir acompañada por la realización de grupos de enfoque, pre y post campaña, a fin de mejorar y afinar el mensaje⁷⁹. Para el caso de los concursos habría que mejorar las convocatorias y los mecanismos para difundir el premio, o en su caso, crear sinergia con las áreas académicas de las instituciones a quienes se dirige el concurso⁸⁰.

⁷⁹ Pudo ser el caso de los Cineminutos contra la Corrupción o la campaña "Para que la Transparencia de frutos"

⁸⁰ Es el caso del Premio "Adiós a las trampas" organizado en conjunto con la SEP.

Finalmente, dentro de un esquema mucho más amplio valdría la pena repensar si esta oficina debería estar adscrita a la Secretaría de la Función Pública o si por ejemplo podría tener mejor cabida en algún organismo como el IFAI y fijarle alcances mucho más amplios.

Otra opción sería crear fuerte colaboración entre la oficina de Vinculación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), del Instituto Federal Electoral (IFE) y la UVT de la SFP, ya que estas tres instituciones comparten temas como el fomento a la cultura de la legalidad, la transparencia y buscan promover la participación ciudadana desde sus propios ámbitos de acción.

7. ANEXOS

El CD anexo contiene los siguientes materiales:

- **Empresa Transparente: Pasos para su Construcción.**

Se trata de uno de los primeros folletos preparados por la Unidad de Vinculación para la Transparencia de la SFP, creado con el fin de invitar a las empresas mexicanas y del extranjero que operan en nuestro país a que adopten las propuestas que integran este documento para crear espacios libres de corrupción.

- **La ética es un buen negocio**

Fue también uno de los primeros esfuerzos de la UVT para ofrecer al empresariado que opera en México algunos elementos en torno al tema de la ética empresarial y sugerir un conjunto de pasos para la aplicación de un programa de integridad y de ética en la empresa.

- **Reglas Claras, Negocios Transparentes**

El folleto, elaborado por la Dirección de Asuntos Internacionales de la UVT, brinda información sobre la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales

- **Folleto Herramientas de integridad para fortalecer la competitividad de las empresas**

En este folleto se retomaron las ideas extraídas a partir del estudio de caso de la Comisión Independiente Anticorrupción de Hong Kong. El folleto se publicó en conjunto con la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex).

El impreso tiene como objetivo compartir con el empresariado mexicano la importancia de adoptar mejores prácticas que transparenten el funcionamiento de sus compañías, así como sus relaciones con clientes, proveedores, competidores o usuarios, lo mismo que con los tres niveles de gobierno.

8. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA:

Álvarez de Vicencio, María Elena, **La ética en la función pública**, Instituto Nacional de las Mujeres, Secretaría de la Función Pública 2005.

Bobbio, Norberto, Matteucci Incola y Pasquino Gianfranco, **Diccionario de política**, México, Siglo XXI, 1991.

Campuzano Paniagua Gabriel, "La necesidad de la transparencia en la Administración Pública mexicana", en, **Revista de Administración Pública No. 107**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, enero-abril de 2003.

Colección editorial del gobierno del cambio, **Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública**, México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de la Función Pública, 2005.

Huntington Samuel P. **El orden político en las sociedades de cambio**, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1992.

Klitgaard Robert, **Después de una estrategia... ¿qué?**, presentado en el encuentro "Construyendo un Gobierno honesto y transparente", México, D.F. 27-28 noviembre 2001.

Lanz Cárdenas, José Trinidad. **La Contraloría y el Control Interno en México**, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

Pope Jeremy, Transparency International Sourcebook 2000, **Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System**.

Pope Jeremy and Frank Vogl, **Making Anticorruption Agencies more Effective**, Finance and development, EUA, 2000.

Reyes Heróles Federico, **Corrupción: de los ángeles a los índices**, Cuadernos de transparencia, IFAI, segunda edición, 2004.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Programa nacional de combate a la corrupción y fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo 2001-2006**. México, 2001.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **1º Informe de labores**, México, 2001.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **2º Informe de labores**, México, 2002.

Secretaría de la Función Pública, **3º Informe de labores**, México, 2003.

Secretaría de la Función Pública, **4º Informe de labores**, México, 2004.

Secretaría de la Función Pública, **5º Informe de labores**, México, 2005.

Secretaría de la Función Pública, **6º Informe de labores**, México, 2006.

Tamayo Castroparedes Gerardo, **México en la Agenda Internacional de Buen Gobierno**, Revista Contaduría Pública, diciembre de 2005.

Transparencia Internacional, **Caja de Herramientas para el control ciudadano de la Corrupción, estrategias innovadoras desde la sociedad Civil**, TI, Alemania, 2003

Transparencia Internacional, **Sourcebook en español 2000**, Transparencia Internacional, Londres, 2000.

Transparency International, **Anti-Corruption Handbook (ACH): National Integrity System in practice**

Villoria Mendieta, Manuel, **“Ética pública y corrupción en el inicio del nuevo milenio”**, en, Revista Foro Internacional, Vol. XLII No. 4, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 2002

Folletos:

An Introduction to Independent Comision Against Corruption (ICAC HK), Independent Comision Against Corruption, China, 2002.

Herramientas de integridad para fortalecer la competitividad de las empresas. Unidad de Vinculación para la Transparencia, Secretaría de la Función Pública.

La ética es un buen negocio. Unidad de Vinculación para la Transparencia, Secretaría de la Función Pública.

Familias Valiosas: Ideas para fortalecer valores entre padres e hijos. Unidad de Vinculación para la Transparencia, Secretaría de la Función Pública.

Oficinas de Vinculación para la Transparencia. Unidad de Vinculación para la Transparencia, Secretaría de la Función Pública.

Providing advice on corruption issues: A guide for community leaders, Independent Comisión Against Corruption (New South Wales), Australia, 2003.

Serpientes y escaleras: Anticorrupción para niños, Unidad de Vinculación para la Transparencia, Secretaría de la Función Pública.

2001 Annual report by the Commissioner of the Independent Commission Against Corruption, Hong Kong, ICAC HK, China, 2002.

Páginas web consultadas:

<http://www.programaanticorruccion.gob.mx>

<http://www.transparenciamexicana.org.mx/publicacionesti/>

<http://www.icac.org.hk/>

<http://www.icac.nsw.gov.au/>

<http://www.ccac.org.mo/en/>

<http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp>

<http://www.osec.doc.gov/ogc/occic/tabi.html>

<http://www.cpiib.gov.sg/>

http://www.nccc.thaigov.net/nccc/en/main_eng.php

http://www.kicac.go.kr/english/E_Index.jsp

http://www.icac.org.hk/icac/stat/asurvey06_e.pdf

<http://www.kidsland.icac.hk/main.html>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx>

<http://app.cpiib.gov.sg/newcpiib/user/default.aspx?pgID=21>

<http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/countries/malaysia.htm> y

<http://www.gov.my/MyGov/BM/Directory/Citizen/Home.htm>,

http://www.bpr.gov.my/cda/m_home/index.php

<http://www.conaliteg.gob.mx/antecedentes%20oic.htm>

<http://www.declaranet.gob.mx/index.htm>

<http://web.compranet.gob.mx/>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/index1.html>

<http://web.worldbank.org>

<http://www.oecd.org/dataoecd/41/25/2031472.pdf>

<http://www.funcionpublica.gob.mx/publicaciones/paraLeer/g19/art-estrategias.html>

http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

<http://www.monitoreociudadano.gob.mx>