

Tres políticas anticorrupción a nivel federal en México: un análisis diacrónico de diferentes aproximaciones al mismo problema

Three anti-corruption policies at the federal level in Mexico: a diachronic analysis of different approaches to the same problem¹

Jason Alexis Camacho Pérez

 <https://orcid.org/0000-0003-4003-3264>

Universidad Nacional Autónoma de México. México
Correo electrónico: jacamacho@politicas.unam.mx

Recibido: 23 de agosto de 2024
Aceptado: 24 de septiembre de 2024

DOI: <https://doi.org/10.22201/ij.25940082e.2025.19.19493>

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar el problema de la corrupción en México desde una perspectiva teórico-instrumental, cuestionando ¿Cómo se puede definir a la corrupción bajo el enfoque de política pública y qué nos dicen los instrumentos para combatirla acerca del problema? Para ello se parte de la hipótesis de que la corrupción es un problema perverso, complejo y dinámico, lo que dificulta su comprensión y abordaje efectivo. La metodología es una comparación diacrónica de la política anticorrupción a la luz de tres programas federales. Los resultados muestran que, aunque hay esfuerzos significativos para combatir la corrupción, la falta de una definición clara y la naturaleza multifacética del problema limitan la efectividad de estas políticas. Las conclusiones sostienen que se necesita una estrategia holística y una mayor precisión en la caracterización de la corrupción para mejorar las políticas anticorrupción en México.

Palabras clave: corrupción; políticas anticorrupción; problema perverso; análisis de políticas públicas.

Abstract: The aim of this article is to analyze the problem of corruption in Mexico from a theoretical-instrumental perspective, questioning how corruption can be defined under the public policy approach and what the instruments to combat it tell

¹ Artículo elaborado con el respaldo del Proyecto de Investigación Ciencia de Frontera Conahcyt número 71514: “Consolidación de la corrupción en procesos subnacionales de política pública” (Proyecto Iceberg) del Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Centro Geo, en el cual participo como Fellow.

us about the problem. To this end, I start from the hypothesis that corruption is a perverse, complex and dynamic problem, which makes it difficult to understand and address effectively. The methodology is a diachronic comparison of anti-corruption policy in the light of three federal programs. The results show that, although there are significant efforts to combat corruption, the lack of a clear definition and the multifaceted nature of the problem limit the effectiveness of these policies. The conclusions argue that a holistic strategy and a more precise characterization of corruption are needed to improve anti-corruption policies in Mexico.

Keywords: corruption; anti-corruption policies; wicked problem; public policy analysis.

Sumario: I. Introducción. II. Una definición de corrupción y sus características. III. Perspectivas teóricas para el estudio de la corrupción. IV. Neoconstitucionalismo económico y teoría principal agente. V. Redes de corrupción. VI. Corrupción sistémica. VII. La corrupción como un problema de política pública. VIII. Conclusiones. IX. Referencias. X. Anexo.

I. Introducción

La corrupción es una de las principales causas de la debilidad institucional en México país donde, de acuerdo con el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, en 2023 (Transparencia Internacional, 2024), México en una escala de 0 a 100, donde 0 es “altamente corrupto” y 100 es “limpio de corrupción”, tiene la calificación de 31 y se ubica en la posición 126, de un rango de 180, en comparación con otros países, lo cual lo sitúa como uno de los más corruptos del mundo. Por otra parte, organizaciones como el Instituto Mexicano de la Competitividad, estiman que el 5% del producto interno bruto (PIB) de México se pierde anualmente por corrupción; otros informes ubican las pérdidas en un 9% del PIB (OCDE, 2017).

Además, la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental 2023 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024) arroja datos alarmantes del problema, como que la tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100,000 habitantes en 2015, a 13,966 en 2024; que, en ese mismo año, el costo total a consecuencia de corrupción en la realización de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 11,910.6 millones de pesos, lo que equivale a 3,368 pesos promedio por persona afectada y que los tramites y servicios públicos donde más prevalencia hay de corrupción en el contacto con autoridades de seguridad pública, permisos relacionados con la propiedad y apertura de empresas.

Por lo tanto, “la corrupción es un problema profundo, obicuo y tiene tantas cabezas de hidra como motivos y justificaciones” (Bozeman, Molina y Kaufmann, 2017, p. 3). Considerando lo anterior, el objetivo de este trabajo es analizar el problema de la corrupción más allá de las estadísticas, datos y marcos legalistas de México los cuales no tienen tipificada a la corrupción, sino dos faltas: no graves y graves, por lo que, al no existir una precisión legal clara de este acto, es muy difícil abordar el problema, por ello la importancia de reflexionar desde una perspectiva teórica su naturaleza y características.

Para ello se parte de la pregunta ¿Cómo se puede definir a la corrupción bajo el enfoque de política pública y qué nos dicen los instrumentos para combatirla acerca del problema? La hipótesis que se plantea es que la corrupción se puede definir como un problema perverso, esencialmente único, con una definición inacabada que, debido al dinamismo para caracterizarla, limita su comprensión a un asunto de ilegalidad, valores e individualismo, lo cual ha afectado el combate de la corrupción sistémica y sus efectos perniciosos a nivel nacional. Para ello, este trabajo plantea un análisis de estudio de caso, ya que es la estrategia de investigación idónea cuando se formulan preguntas del tipo “cómo” o “por qué”, cuando el investigador no tiene control sobre los eventos analizados y cuando el foco de análisis es un fenómeno contemporáneo dentro de un contexto real (Yin, 2003, p. 1).

La importancia de esta discusión radica en que, al abordar un problema tan dinámico como la corrupción, desde la perspectiva teórica, es útil y enriquecedor, pero limitado, ya que, al discutir la dimensión material de las políticas públicas se puede apreciar, en instrumentos concretos, su caracterización, abordaje y rutas de acción, lo cual, nos dice mucho acerca de la persistencia o disminución del problema dada la relación simbiótica entre problema y solución.

En ese sentido, este ensayo se estructura en cuatro apartados. En el primero, se busca reflexionar sobre la dificultad de definir a la corrupción y describir algunas de sus características; en el segundo, se aborda el concepto a la luz de diferentes enfoques teóricos, como el neoinstitucionalismo económico, la relación agente-principal, redes y corrupción sistémica; en un tercer apartado se busca enmarcarlo como un problema de política pública, bajo su clasificación, como un problema perverso y otros marcos sintéticos (Meza, Pérez-Chiqués, 2021); en el cuarto, se contrastan diferentes abordajes institucionales al problema, a partir de un análisis de caso de la política anticorrupción de México, desde una comparación diacrónica de tres programas de nivel federal en tres momentos diferentes (2008-2012; 2020 y 2019-2024) y, por último, se concluye que se debe tener cuidado con el estiramiento meto-

dológico para entender el problema y que la respuesta para atenderlo debería centrarse en estrategias holísticas anticorrupción.

II. Una definición de corrupción y sus características

Explicar la corrupción es, quizá, la parte más compleja para comprender este problema público, debido a que no hay una sola forma de ejercerla, ya que se presenta en diferentes comportamientos de acuerdo con la moral establecida en una sociedad y al sistema normativo que existe para regular las interacciones de los individuos, en virtud de lo cual, se podría decir que, casi cualquier acto de corrupción, tiene una relación simbiótica respecto a la construcción de instituciones formales e informales, puesto que, éstas, fijan los límites entre lo que es permitido y lo que no en las interacciones entre individuos y organizaciones.

Una primera aproximación al concepto de corrupción parte de su origen etimológico. Según Tanzi (2008) y Alonso (2011), el término proviene del latín *rumpere*, que significa quebrar, lo que sugiere que la corrupción implica la ruptura o vulneración de un proceder o estado que se considera adecuado. La Real Academia Española (2019) define la corrupción como el “vicio o abuso introducido en las cosas no materiales” o como la “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. De manera más comprensible, la definición más común es la proporcionada por Transparencia Internacional, que la describe como “el abuso del poder público para beneficio privado” (Transparency International, 2019).

Dentro de la diversidad de definiciones que puede haber del mismo concepto, hay, al menos, tres elementos en común, que pueden ayudar a identificar la corrupción. En primer lugar, existe un cálculo de estrategias sobre las pérdidas y ganancias que se obtienen al cometer un acto de corrupción, esto significa, que no es un acto aislado o espontáneo, sino planificado y sus beneficios no son meramente económicos, pueden ir desde el reconocimiento, adquirir más influencia, ejercicio del poder, etcétera. En segundo lugar, cualquier acto de corrupción implica una relación entre un administrador y un administrado o, en otros términos, un vínculo entre poderes públicos y agentes privados y, en tercer lugar, esto implica, que hay un corrupto y un corruptor.

Considerando estos elementos, una definición moldeable de corrupción es la propuesta por Lepore y Aguilar (2012, pp. 49 y 50) y Malem (2014, p. 171) quienes la entienden como “la violación de un deber posicional, el cual no se atañe exclusivamente al sector público, sino de todos aquellos que, apro-

vechándose de su posición en una relación, organización o institución, violan su deber para obtener beneficios ilegítimos” (e ilegales, agregaría yo). La ventaja de esta definición es que no encasilla a la corrupción como una actividad propia de las instituciones del gobierno, sino que también se puede desarrollar en cualquier relación humana y de organizaciones privadas o sociales, asimismo, la entiende como un beneficio que genera bienestar individual por sobre el bienestar colectivo.

III. Perspectivas teóricas para el estudio de la corrupción

El origen y comprensión de la corrupción es múltiple y complejo, por lo que se expresa de manera sistémica, es decir, que existen múltiples nodos y espacios de interacción entre individuos que han definido reglas del juego para cometer actos de corrupción dentro de organizaciones e interacciones, por lo que, la ilegalidad y la irregularidad se transforman en un mal necesario para obtener ventajas. En este sentido, para ampliar la comprensión en torno al problema, Malem Seña señala que la corrupción tiene las siguientes características:

- 1) El acto de corrupción implica la violación de un deber posicional, quienes se corrompen transgreden, por activa o pasiva, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen.
- 2) Para que exista la corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia (económico, político, jurídico, ético).
- 3) Un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica, que el acto de corrupción sea legal o ilegal desde un punto de vista penal o administrativo, dependerá de cada sistema jurídico.
- 4) Los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extra posicional.
- 5) Los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción (Seña, 2001, pp. 581-582).

Siguiendo esta idea, existe una relación estrecha entre sistema normativo y corrupción, de manera que, los arreglos de corrupción existentes se estructuran a partir de diferentes sistemas de interacción por lo que, su influencia no recae en una sola persona, sino que, depende de una red de corrupción que permita su funcionamiento. Por lo tanto, es importante comprender que el problema de la corrupción se puede estudiar en términos diádicos (una relación entre principal-agente) y en términos de redes y sistémicos y qué cada una de estas perspectivas nos arroja diferentes aspectos para comprender el problema y el diseño de soluciones para atacar ciertas partes de la corrupción.

IV. Neoinstitucionalismo económico y teoría principal agente

Por muy obvio que sea el término, el institucionalismo se centra en el estudio y análisis de las instituciones. Estas forman parte de nuestra vida diaria, dando sentido a nuestras actividades desde caminar por los lugares adecuados en la vía pública, moldeando la forma en la que nos comportamos con nuestros semejantes e incluso, en escenarios más complejos como las decisiones que toman los gobernantes. Debido a su injerencia en la vida pública, las encontramos expresadas de diversas formas, específicamente, de manera formal e informal.

Las primeras, se refieren a las reglas expresas que regulan de manera explícita el comportamiento y relaciones de los individuos, mientras que, las segundas, aluden a los valores y normas implícitas que facilitan la comunicación e intercambio entre las personas, de esta manera, en su configuración dual, las instituciones buscan 1) trascender a los individuos a través de un conjunto de interacciones pautadas, 2) mantenerse a través del tiempo, 3) afectar el comportamiento individual y 4) tener un sentido de valores compartidos (Peters, 2003, pp. 36 y 37).

La teoría institucional es un campo que ha sido analizado de manera destacada por los economistas, bajo el entendido de que las instituciones regulan el intercambio de bienes entre los individuos reduciendo la incertidumbre y los costos de transacción. De acuerdo con Ayala (1998, p. 56) “las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales”. La importancia del componente económico se ha visto mejor reflejada desde el enfoque del neoinstitucionalismo económico, en el cual “el objetivo de los individuos, que actúan en contextos institucionales, es “ganar el juego” maximizando sus beneficios individuales, pero también los beneficios colectivos” (Ayala, 1998, p. 57).

Adecuando la premisa planteada en el párrafo anterior y retomando las definiciones de Lepore (2012) y Malem (2014), en las cuales la corrupción se entiende como la violación de un deber posicional dentro de una organización pública o privada, es claro que el neoinstitucionalismo económico permite analizar a la corrupción desde una perspectiva centrada en la relación principal-agente (Villoria e Izquierdo, 2018), bajo la cual, el actor que desempeña el puesto (agente) actúa en beneficio de los usuarios, ciudadanos, accionistas, etcétera (principal). Pero, visto desde una relación de corrupción, se convierte en un uso desmedido de la discrecionalidad para beneficio del agente haciendo que “las elecciones individuales, egoístas y las necesidades colectivas, entren en una trayectoria de conflicto y eventual colisión, porque no es fácil

conciliar la distribución de costos y beneficios involucrados en el intercambio y en las acciones colectivas”. (Ayala, 1998, p. 61)

La aplicación del enfoque principal-agente se ha visto sobre todo en países y regiones subdesarrolladas como Sudáfrica, Kenia y Tanzania del continente africano, en los cuales se pueden hallar anuncios con el lema “Esta es una zona libre de corrupción” asimilando que el asunto se trata de una plaga, dando pie a que la corrupción no es la excepción, sino la regla (Persson, Rothstein y Teorell, 2013; Zamudio-González, 2020).

Las reformas anticorrupción, en países con altos niveles de corrupción — como México— contienen políticas con fallas de origen en sus diseños debido a la variable principal-agente como el asunto que guía la definición del problema público. El detalle está en que la corrupción se acciona cuando el agente traiciona el interés del principal, lo cual es posible, gracias a las asimetrías de información en los procesos de interacción e intercambio, no obstante, este tipo de políticas anticorrupción se vuelven inútiles cuando se asume que la corrupción es un problema del agente y cuando no hay mecanismos para monitorearlo a él como foco de la corrupción (Persson, Rothstein y Teorell, 2013; Andvig y Fjeldstad, 2001).

Esto tiene como consecuencia la proliferación de la desconfianza dentro de la sociedad, lo cual ocasiona que los individuos piensen de manera más egoísta, atendiendo a sus propios intereses, generando un efecto de bola de nieve en el que, si los “arreglos institucionales no garantizan el sometimiento de todos los miembros del grupo a las mismas reglas, no se pueden controlar los comportamientos oportunistas, haciendo que la coordinación de los intereses individuales no sea posible y el grupo se exponga a un dilema de acción colectiva” (Villoria e Izquierdo, 2018, p. 308).

Considerando que los arreglos institucionales no pueden controlar totalmente los comportamientos oportunistas, entonces “¿Qué conducta es congruente con un mundo de instituciones libres? [...]” (North, 1993, p. 32). La respuesta a esta pregunta ha sido descifrada por la economía considerando un problema importante:

La motivación de los actores es más compleja (y sus preferencias menos estables) que la de la teoría aceptada, que afirma polémicamente (y de un modo menos legible) que, entre los supuestos conductuales, en términos generales, está el supuesto implícito de que los actores poseen sistemas cognoscitivos que ofrecen modelos verdaderos de los mundos entre los cuales realizan sus elecciones. (North, 1993, p. 31)

En este entendido, es imprescindible considerar el medio en el cual se desenvuelven los individuos, ya que comprender el comportamiento indivi-

dual no bastaría para moldear el mundo de oportunidades, puesto que no todas las decisiones son individuales sino también colectivas y se consolidan a través de grupos e interacciones múltiples en diferentes campos sociales e institucionales, las cuales se expresan en forma de redes sociales.

V. Redes de corrupción

Este enfoque se desprende del campo del Análisis de Redes Sociales (ARS) que parte de analizar los vínculos entre individuos y sus asociaciones en diversas actividades como la generación de políticas públicas, acciones de gobierno o colaboración entre actores que atienden problemas sociales, no obstante, se le ha encontrado también utilidad en el estudio de la corrupción debido a que, bajo esta perspectiva, “el problema no pasa por una lógica individualista sino por una lógica sistémica” (Gómez, 2018, p. 187). En este sentido, para Mitchell (1969) una red es un conjunto particular de interrelaciones entre un conjunto limitado de individuos, con la propiedad adicional de que las características de estas interrelaciones, consideradas como una totalidad, pueden ser utilizadas para interpretar el comportamiento social de las personas implicadas.

Esta propuesta, va más allá del enfoque del agente-principal, ya que, desde este campo de análisis, la corrupción no es un acto realizado por una relación más o menos estable entre dos individuos, sino entre un conjunto de individuos que, de manera intra e interorganizacional, componen una red, lo cual ayuda a explicar la complejidad de analizar casos de corrupción, puesto que no se encierran en un solo acto y vínculo, sino en una serie de actividades realizadas por individuos a través de vínculos horizontales y verticales para maximizar los beneficios de uno o diversos grupos.

Un claro ejemplo del uso de esta perspectiva se aplicó en México en el famoso reportaje “La estafa maestra: graduados en desaparecer dinero público” (Castillo, Roldán, y Ureste, 2017). Dicha investigación periodística demostró que se lograron desviar recursos públicos entregando 7,670 millones de pesos en contratos ilegales. Participaron 11 dependencias federales, 8 universidades y más de 50 funcionarios.

El desvío afectó a familias beneficiarias de programas sociales como la Cruzada contra el Hambre el cual estaba focalizado a implementarse en 11 entidades federativas, no obstante, se detectaron irregularidades, ya que solo el 7 % de las despensas alimentarias del programa fueron entregadas y las únicas pruebas eran que la otrora Secretaría de Desarrollo Social pagó por los servicios a través de convenios firmados con universidades estatales las cuales

servieron de intermediarias. Esto pudo ser mejor comprendido a través de un análisis de redes que demostró la nodalidad e interacciones entre los actores en el proceso de corrupción (véase diagrama de red “Estafa maestra” al final del texto).

La utilidad de este enfoque sirve, primordialmente, para realizar diagnósticos de política pública que sean oportunos en la detección de actos de corrupción, por lo que, implica un primer gran paso para entender que de ninguna manera la corrupción se efectúa como un acto aislado, sino como un proceso sistémico, con reglas e instituciones.

VI. Corrupción sistémica

Considerando que la corrupción es un proceso de interacción entre actores, como nodos que operan en un sistema de redes opacas, entonces, su ejecución no es un asunto de ocurrencia o espontáneo, implica un cálculo estratégico bien delimitado y enmarcado en un espacio particular, esto quiere decir que es un patrón de comportamientos sistémicos.

Siguiendo a Graycar (2015), la manifestación de la corrupción puede ser de corte estructural u oportunista. El primero, se refiere a que las organizaciones permiten brechas en la integridad de sus miembros y, por tanto, la obtención de ventajas ilegales es cultural,² mientras que, el segundo, se refiere a un cálculo premeditado para obtener un favor o beneficio en el corto plazo.

En este sentido, la corrupción sistémica es una dimensión estructural centrada, particularmente, en las redes de corrupción, la normalización de patrones de comportamientos indeseados y la cultura organizacional que brinda un marco para impulsar desviaciones entre individuos y el Estado (Meza y Pérez-Chiqués, 2021; Gupta, 2005; Persson, Rothstein y Teorell, 2013). Esto no se debe confundir con la “gran corrupción” en la cual “los políticos manipulan los instrumentos del Estado para su propio beneficio personal y, por lo tanto, distorsionan terriblemente las políticas o con la «captura del Estado» en la cual la legislación, desarrollada formal y debidamente aprobada por la

² Hay quienes consideran que, bajo este enfoque, la corrupción es un problema sustancialmente ético, puesto que, un acto ético tiende a ser pensado como aquel que realiza el actor porque lo considera virtuoso, bueno o justo, sin importar el beneficio o el costo que el acto tenga que sacrificar o pagar. Por lo que, los actos corruptos no dependerían totalmente del clásico análisis del cálculo estratégico y el costo-beneficio, sino de la expresión de una “construcción del mundo sobre la base de lo bueno y lo malo y del apego por parte de los individuos a determinados valores sociales u organizacionales” (Coronilla 2018, p. 42).

legislatura o el parlamento, otorga beneficios de manera corrupta” (Graycar, 2015, p. 88).

Otra forma de comprender esto es distinguir a la gran corrupción de la pequeña, la cual se caracteriza por ser ejecutada por servidores públicos, de niveles inferiores, que cuentan con oportunidades de desviar su comportamiento en procesos burocráticos a nivel de calle. Los burócratas a nivel de calle (*street level bureaucrats*) (Lipsky, 1980) son aquellos servidores que atienden servicios de cara a los ciudadanos —como trámites de ventanilla, médicos, enfermeros, policías, maestros, etcétera— y se distinguen por sus amplias capacidades de discrecionalidad para operar en contextos de opacidad, los cuales están asociados a interacciones inapropiadas detonadas por un entendimiento difuso del acto corrupto y la falta de interés en denunciarlo (Gofen, Meza y Pérez-Chiqués, 2022).

El asunto radica en que la corrupción sistémica entiende al problema como un asunto transversal presente en procesos pequeños y grandes, ya que se caracteriza por la institucionalización de los actos corruptos convirtiéndose en la regla del funcionamiento burocrático, no obstante, distinguir la pequeña y la gran corrupción es en realidad un equivoco, ya que parte del asunto sistémico del problema es comprender que la corrupción organizacional o burocrática (como dimensión general y estructural) es el contexto en el que los pequeños y grandes actos de corrupción son cometidos.

Por lo tanto, las limitaciones teóricas de los enfoques presentados para definir la corrupción radican en su visión parcial y en la dificultad para abarcar toda la complejidad del fenómeno. El neoinstitucionalismo económico y la teoría principal-agente, aunque útiles para analizar la corrupción como un problema de discrecionalidad y traición de confianza, tienden a centrarse en interacciones individuales entre agentes y principales, subestimando las dinámicas colectivas y las redes de corrupción que operan a nivel sistémico. Este enfoque no es suficiente para comprender cómo la corrupción involucra a múltiples actores y estructuras, y corre el riesgo de simplificar el problema al enfocarse solo en la conducta de agentes individuales.

Por otro lado, la perspectiva de redes de corrupción ofrece un análisis más amplio al incluir a múltiples actores e interacciones, pero puede ser limitada al no permitir identificar responsabilidades individuales y, al ser tan amplio, puede perder de vista los factores culturales o institucionales que permiten la proliferación de estos comportamientos. Finalmente, la corrupción sistémica, aunque capta la naturaleza estructural y cultural de la corrupción, puede ser demasiado general para generar soluciones concretas y efectivas, ya que, al conceptualizar la corrupción como un fenómeno omnipresente y normalizado, se corre el riesgo de minimizar las diferencias entre grandes y pequeños

actos de corrupción, lo que dificulta la formulación de políticas públicas diferenciadas.

A la luz de las aportaciones y limitaciones de estas teorías que explican los motivos de la corrupción, es importante, también, analizar las políticas públicas que buscan combatir y reducir el problema de la corrupción, no sin antes comprender a la corrupción como un problema que forma parte del enfoque de las políticas públicas.

VII. La corrupción como un problema de política pública

La definición del problema implica “describir el proceso mediante el cual el conjunto de condiciones, inicialmente presentado, se traduce en un conjunto de problemas, cuestiones y preguntas bien definidos para permitir una acción de investigación específica” (Woolley y Pidd, 1981, p. 197). En este sentido, una definición útil del problema es aquella que propone métodos o directrices para resolver el problema inicial que se busca atacar (Dery, 1984). Asimismo, para que un problema adquiera la categoría de público, se necesita el reconocimiento explícito del problema por parte de las autoridades gubernamentales, lo cual explicaría por qué no cualquier malestar social o evento no deseado termina por ser incorporado en la agenda del gobierno.

La definición del problema público, en el caso de la corrupción, se puede entender, en primer lugar, a partir de si esta es una causa o un efecto. Reflexionar la corrupción como una causa implicaría que su impacto no se ubica en los actos de corrupción *per se*, sino en diferentes problemas que afectan a la sociedad, como la desigualdad, el nepotismo, la opacidad y la falta de confianza en las instituciones. Por el contrario, si la corrupción es un efecto, entonces ¿cuáles son sus causas? ¿un bajo desarrollo moral? ¿la desigualdad y falta de oportunidades? ¿controles institucionales insuficientes? Por otra parte, analizar la corrupción puede entender, a partir de la naturaleza del problema, en específico, si es un problema cultural o institucional.

I. Algunos marcos explicativos

A. La corrupción como un problema perverso

La labor de definir problemas es un área de naturaleza metodológica dentro del campo de las políticas públicas y que permite arrojar evidencia acerca de la forma en que los gobiernos entienden la realidad y los asuntos que buscan atender y resolver (véanse Camacho, 2022; Camacho y Rivero, 2021). Un problema de política pública, de acuerdo con Dunn (2004, p. 72) son necesi-

dades no realizadas, valores u oportunidades de mejora que pueden buscarse a través de la acción pública.

El problema de definir problemas de política pública radica en que “la teoría es inadecuada para realizar predicciones decentes; nuestra inteligencia es insuficiente para la envergadura de las tareas; la pluralidad de objetivos que comporta la pluralidad de políticas hace imposible perseguir metas unitarias y así sucesivamente” (Rittel y Webber, 2017, pp. 169 y 170). Además, los formuladores de políticas e implementadores se enfrentan constantemente al dilema de tener una racionalidad limitada, lo cual se traduce en una tendencia incrementalista para diseñar políticas debido a que la información es escasa y no existe una comprensión global de los problemas.

Es bajo esta premisa que surgen los problemas perversos (o retorcidos) los cuales son difíciles o imposibles de resolver dado que presentan requisitos incompletos, contradictorios y cambiantes que generalmente son difíciles de reconocer. De acuerdo con diferentes autores (Head y Alford, 2015; Rittel y Webber, 2017; Peters, 2017, Camacho, 2022) algunas características que se pueden enlistar y explicar de este tipo de problema son las siguientes:

- 1) No existe una formulación y solución definitiva a este tipo de problemas. Los problemas públicos son subsistemas de alta complejidad y sus alcances se engrandecen gracias al “efecto dominó”, que genera su esencia más allá de su causalidad (Mballa, 2017, p. 117), por lo que, debido a su nivel de complejidad, no hay soluciones “integrales”, puesto que se rigen bajo cadenas causales, lo cual implica, que se diseña un conjunto de soluciones proporcionales a los efectos de esas cadenas.
- 2) Son esencialmente únicos. Problemas como la corrupción, los daños al medio ambiente, la desigualdad o la inseguridad, entre otros, si bien comparten elementos en común, tienen características, causas y efectos propios que no pueden ser entendidas sino es bajo la focalización en el análisis de esos problemas.
- 3) Tienden a ser síntoma de otro(s) problemas. Siguiendo a Ackoff (1974), un problema es parte de un sistema de problemas interrelacionados (sistema de problemas), los cuales, al ser tratados de forma separada, parecen empeorar la situación del problema original. En el caso de la corrupción, esta mantiene una relación cercana con situaciones indeseables, como la impunidad o la desigualdad. Por ejemplo, Villoria e Izquierdo (2018, p. 270) han mostrado que existe una relación entre desigualdad y corrupción, partiendo de la idea de que, en las sociedades más desiguales, el acceso al poder y a una buena calidad de vida, requiere necesariamente de corrupción y, en consecuencia, al cometer actos de corrupción se amplía la brecha de desigualdad y, por lo tanto,

ambos problemas conviven de manera simbiótica retroalimentándose en un círculo vicioso.

- 4) No tienen soluciones inmediatas. Debido a su elemento de multicausalidad e interrelación, las soluciones son de naturaleza incremental, corriendo el riesgo de que al tratar una sola parte del problema puede desencadenar más problemas, por lo que, los cambios en situaciones no deseables se desarrollan en períodos —usualmente largos— de incertidumbre.
- 5) Carecen de reglas que determinen su término. Debido a la complejidad de definir problemas, nunca terminamos de entender sus causas y naturaleza, por lo tanto, tampoco entendemos plenamente su solución debido a que las cadenas causales que unen a los sistemas de problemas no tienen un término.
- 6) No existe una prueba última o inmediata para una solución a un problema retorcido. Al emprender la solución se generan reacciones en cadena que tienen efectos durante un largo período, por lo que, toda solución a un problema perverso es una operación de un solo golpe, ya que no hay oportunidades de aprender mediante ensayo y error sobre la marcha, cualquier intento es altamente significativo.
- 7) “¡La formulación de un problema retorcido es el problema! El proceso de formular el problema y de concebir la solución (o la resolución) son idénticos, dado que toda especificación de un problema es una especificación del camino a seguir para tratarlo”. (Rittel y Webber, p. 173)

Basado en esta premisa, es posible afirmar, que la corrupción es un claro ejemplo de un problema perverso debido a su complejidad, su interrelación con otros problemas y a la dificultad de encontrar soluciones definitivas. Al estar estrechamente vinculada a cuestiones como la impunidad y la desigualdad, la corrupción genera un círculo vicioso que se retroalimenta. Además, su naturaleza multicausal, complica la implementación de soluciones inmediatas, ya que, cualquier intento de abordarla, puede desencadenar nuevos problemas, como reacciones adversas del sector privado o el aumento de la economía informal debido a marcos regulatorios más estrictos. Si estos no son gestionados adecuadamente, podrían generar una sobrecarga administrativa y reducir la eficiencia de ciertos procesos, lo que refuerza la complejidad de la corrupción como un desafío de política pública difícil de resolver.

Por su naturaleza, este tipo de problemas son sustancialmente mayores que los problemas, relativamente domésticos, que caen claramente en el dominio de una sola organización gubernamental, incidiendo en diferentes espacios y procesos, por lo que, si bien brinda un panorama general para entender

a la corrupción como un asunto de política pública, es importante ubicarla contextualmente y como un componente del proceso de las políticas.

B. La corrupción como un proceso de clasificación y consolidación: hacia marcos sintetizadores del problema

Una manera importante de comprender la corrupción es enmarcarla y contextualizarla para distinguir sus diferentes manifestaciones en distintos espacios institucionales y territoriales. En este sentido, el método TASP (por sus siglas en inglés) busca responder al ¿dónde y de qué manera aumenta el riesgo de la corrupción? Para ello, proporciona pasos para definir y ubicar actos de corrupción (véase Tabla 1. De acuerdo con sus siglas se compone de: 1) *types* (tipos): sobornos, extorsiones, abuso de poder; 2) *activities* (actividades): procuración de justicia, entrega de programas; 3) *sectors* (sectores): salud, educación, obras públicas; 4) *places* (lugares): países, regiones, localidades, lugares de trabajo, etcétera (Graycar, 2015, p. 89).

Tabla 1. Ejemplo del método TASP

Ejemplos de tipos, actividades, sectores y lugares (TASP) de corrupción			
Tipo	Actividades	Sectores	Lugares
Soborno	Nombramiento de personal	Construcción	Países
Extorsión	Comprar cosas (adquisiciones)	Sanidad	Regiones
Apropiación indebida	Ejecución de programas o servicios	Administración fiscal	Localidades
Negocios propios	Hacer cosas (construcción/fabricación)	Energía	Lugares de trabajo
Mecenasgo	Reconstruir cosas (tras una catástrofe)	Medio ambiente y agua	
Abuso de discrecionalidad	Controlar actividades (concesión de licencias/regulación/otorgamiento de permisos)	Silvicultura	
Uso indebido de la información	Administrar (justicia, por ejemplo)	Aduanas e inmigración	
Creación o explotación de conflictos de intereses		Justicia	
Nepotismo, clientelismo y favoritismo		Ayuda en caso de catástrofe	
		Educación	

FUENTE: Graycar (2015, p. 90).

La riqueza de este enfoque radica en poder comprender la corrupción a través de sus expresiones, actividades y contextos, lo cual facilita comprender cómo este problema incide en diferentes espacios y no solamente como un problema estrictamente de ilegalidad, sino a partir de su práctica como una norma social reconocida.

Otra propuesta es la desarrollada por Meza y Pérez-Chiqués (2021), la cual se basa en la generación de un marco de consolidación de la corrupción focalizado a nivel municipal. Bajo la perspectiva de estos autores la corrupción es un problema sistémico, colectivo y socialmente normalizado, que, bajo ciertas configuraciones, termina convirtiéndose en la regla y no en la excepción.

Este marco se compone de 1) actores y redes, los cuales pueden variar, de acuerdo al número de individuos involucrados en la red, su membresía institucional o externa y los niveles de jerarquía del entramado; 2) mecanismos de organización, los cuales se definen como “instituciones que promueven, inculcan o provocan determinados modos de conducta o comportamiento de sus miembros, incorporando las acciones individuales a patrones grupales” (Meza y Pérez-Chiqués, 2021, p. 15); 3) niveles y mecanismos de opacidad, lo cual alude a la falta de transparencia en los procedimientos organizacionales y se refleja en ambigüedad e incertidumbre, y 4) la calidad de controles y contrapesos, los cuales se reflejan en organizaciones diseñadas para supervisar el cumplimiento legal del trabajo que realizan los servidores públicos. La suma de estas variables es lo que fomenta la consolidación de la corrupción (véase tabla 2).

Tabla 2. Marco de consolidación de la corrupción a nivel municipal

Redes	La forma de las redes de corrupción depende de las características del proceso y su entorno
Organización	La organización nutre un conjunto de mecanismos para inducir la funcionalidad de las redes o para inhibir a los denunciantes que puedan entorpecer las operaciones de los esquemas de corrupción
Opacidad	Una condición necesaria para que una red corrupta actúe con impunidad es actuar bajo altos niveles de opacidad
Controles y contrapesos	Una condición necesaria para que una red corrupta actúe con impunidad es la debilidad de mecanismos de control y contrapesos

FUENTE: Meza y Pérez-Chiqués (2021).

La fortaleza de este marco es que conecta las manifestaciones diádicas y de redes de la corrupción para comprender a fondo no solo sus expresiones, como es el caso del TASP, sino cómo las interacciones desarrolladas en altos niveles de opacidad, discrecionalidad y distorsión organizacional afectan el proceso de las políticas públicas de corte municipal y, por tanto, la prestación de bienes y servicios públicos a la ciudadanía afectando así la calidad de vida de las personas y la gobernanza.

Estos dos marcos integradores brindan herramientas para la clasificación y comprensión de los procesos de corrupción, pero ahora, es importante saber qué nos podrían decir acerca de cómo se estructuran las soluciones para atender este problema a través de políticas públicas particulares.

2. ¿Qué nos dicen las políticas acerca del problema?

Sin duda el problema de la corrupción no es exclusivo del sector gubernamental, no obstante, importa mucho su entendimiento en este sector puesto que es el principal agente encargado de la provisión de bienes y servicios para la población, así que, las irregularidades y desviaciones en ese espacio tienen un calado más fuerte en la vida colectiva. Particularmente, siguiendo a Bozeman, Molina y Kaufmann (2017), la administración pública presta relativamente poca atención a la corrupción debido a que se centra poco en la corrupción profunda y más en la pequeña corrupción y en las interacciones diádicas.

En este sentido, es importante analizar la importancia del problema, puesto que, una definición óptima del problema público nos dice mucho de la solución estructurada para atenderlo, de manera que, la forma en que el gobierno, particularmente la administración pública, combate dicho problema es a través de instrumentos como programas y políticas nacionales, al menos en el caso de México.

En consecuencia, un análisis de diferentes instrumentos nos puede decir mucho sobre por qué las políticas implementadas a lo largo del tiempo no han tenido los efectos deseados, a lo cual se asume que, debido al dinamismo en la definición del problema y su fin último de entender a la corrupción como un asunto de ilegalidad, valores e individualismo, es que no hemos logrado incidir en la corrupción sistémica y en sus efectos perniciosos.

A. Metodología

Para comprender mejor la relación entre problema y solución, este trabajo se propone realizar un estudio de caso diacrónico de la política anticorrupción de México a la luz de tres programas de corte federal para combatir la corrup-

ción. La Política 1, se refiere al Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (Secretaría de la Función Pública, 2008) ; la Política 2, alude a la Política Nacional Anticorrupción (PNA) la cual se comenzó a elaborar en 2018 y fue aprobada en 2020 (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2020) y la Política 3, se trata del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

Para comprender a fondo el funcionamiento de estos tres programas se definieron tres variables independientes: 1) Definición del problema, como una variable cualitativa nominal, desde la cual se plantea que algunas políticas distinguen el problema como un asunto sistémico, cultural, de relación principal-agente, o mixto (es decir, con alguna mezcla de las anteriores); 2) El diseño institucional bajo el cual se diseñan e implementan políticas como una variable cualitativa dicotómica, es decir, bajo un diseño centralizado guiado por la figura de una agencia única o central que encabeza la lucha anticorrupción o un diseño descentralizado en el cual se asume que diferentes organizaciones tienen que generar mecanismos de coordinación para generar acciones articuladas, y 3) El tipo de solución, el cual se aborda como una variable cualitativa ordinal en donde el grado de efectividad de la política se puede comprender en función de si la política busca prevenir, detectar, investigar, sancionar o articular estos cuatro procesos para abatir el problema de la corrupción.

Estudiar estas tres políticas federales en lugar de otros instrumentos es fundamental para entender la evolución y diversidad de enfoques en la lucha contra la corrupción en México a lo largo del tiempo. Cada una de estas políticas representa un momento clave en la historia de las estrategias anticorrupción del país, abarcando diferentes administraciones y sus respectivas visiones sobre la corrupción. La Política 1, contribuye a la continuidad de un enfoque institucional para la transparencia y rendición de cuentas que se gestó desde el 2002; la Política 2, surge como una respuesta más estructurada a través del Sistema Nacional Anticorrupción, buscando una coordinación más amplia entre actores, y la Política 3, representa el principal instrumento de una administración que ha enmarcado la mayoría de sus discursos y justificaciones de acción pública, partiendo de la corrupción como el principal malestar de la vida pública de México. Analizar estos tres programas ofrece una visión diacrónica del problema, permitiendo identificar cómo ha cambiado la definición de la corrupción, el diseño institucional y las soluciones propuestas, lo que brinda un marco más completo para evaluar la efectividad de las políticas públicas a nivel federal, las cuales suelen ser el ejemplo o guía para instrumentos a nivel subnacional.

B. Análisis del caso

La Política 1 fue gestada durante la administración de Felipe Calderon y buscaba fortalecer los esfuerzos anticorrupción de la administración de Vicente Fox, el cual se distinguió por la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley de Servicio Profesional de Carrera Federal, normas que buscaban prevenir los actos de corrupción a través de la visibilización y publicidad de la administración pública y buscaban reducir el sistema de botín en la ocupación de puestos públicos.

El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 se caracterizó por ubicar el problema de la corrupción como un asunto institucional, particularmente, como un asunto de captura del Estado por las redes regionales del crimen organizado. De manera puntual, sus objetivos aluden a la consolidación de una política de Estado en materia de transparencia y rendición de cuentas; fortalecimiento de la fiscalización de los recursos y el control interno; fomentar una cultura de la legalidad, fomentar la participación ciudadana y establecer mecanismos de coordinación en organizaciones de la administración pública federal.

A grandes rasgos, este programa refiere a un problema institucional, complejo y de captura del Estado, no obstante, lo interesante está en que la solución busca centralizar las medidas anticorrupción hacia dentro de la administración pública exhortando a los servidores públicos a apearse al Estado de derecho, a la legalidad y a la cultura ética, sin considerar las fuentes exógenas como las redes del crimen organizado. Asimismo, aún cuando el problema se considera de corte sistémico, la solución se reduce a ser ejecutada por el servidor público de forma aislada, sin considerar la desactivación de redes.

La Política 2 es producto del trabajo coordinado del Sistema Nacional Anticorrupción creado en 2016. Esta política define dos características fundamentales del problema de la corrupción en México: la primera, asocia a la corrupción con la ilegalidad, sin importar si el hecho fue llevado a cabo por una autoridad, un servidor público, un empresario o un ciudadano; la segunda, tiene que ver con la asociación que se hace de este fenómeno con la existencia de una norma social reconocida, aceptada y aplicada, que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal existente (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018).

Lo anterior se asocia a cuatro factores: 1) prevalencia de altos niveles de impunidad en materia de faltas administrativas y delitos de corrupción; 2) persistencia de amplios márgenes de discrecionalidad en el servicio público, que abren la puerta a la arbitrariedad; 3) débil involucramiento de los distintos sectores de la sociedad en el control de la corrupción; 4) distorsión de los

múltiples espacios de interacción (o puntos de contacto) entre gobierno y sociedad, que provoca el uso regular de la corrupción como norma de relación.

Bajo esta premisa, la PNA entiende a la corrupción como un fenómeno sistémico que establece un orden social expresado en la ilegalidad y en la ejecución de normas sociales y definió que el principal problema es la incapacidad para controlar la corrupción, esto es, prevenirla, detectarla y sancionarla eficazmente. Por tales características, esta política se considera la más integral elaborada hasta ahora, tanto por considerar el problema de la corrupción como un asunto complejo de redes, como por orientar su solución a la coordinación de organizaciones de los tres poderes y órdenes de gobierno par desarticular dichas redes de corrupción (véase esquema 1)

Esquema 1. Ejes estratégicos y principios transversales de la política nacional anticorrupción



Fuente: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (31 de marzo de 2020), Política Nacional Anticorrupción.³

Por último, la Política 3, es el actual programa anticorrupción de la administración pública federal para el período 2019-2024. Dicho programa se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el cual curiosamente el combate a la corrupción no aparece como un eje transversal, pero sí dentro del eje 1 de política y gobierno, en el cual se establece una vinculación clara entre corrupción y neoliberalismo, argumentando que fue durante este periodo cuando se agudizó el problema de la corrupción. Entre sus propuestas

³ Obtenido de Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>

a destacar se encuentran crear la Ley Federal de Combate de Conflictos de Interés; centralizar las instancias de contraloría; reforzar mecanismos fiscalizadores como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF); reorientar la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y crear una unidad policial especializada en lavado de dinero.

Lo interesante de este instrumento es que en el diseño afirma que la corrupción no es un problema cultural, sino una desviación de la conducta impulsada por la impunidad, lo cual lo asemeja más a una perspectiva principal-agente, no obstante, aún cuando en el diseño se reconoce una deficiencia por parte del gobierno para disminuir el problema en todos sus frentes, la estrategia más que ser de corte institucional avoca a fuentes morales y de valores, sin considerar las redes de corrupción que existen en los bajos y altos niveles, sino que, en la práctica, se centra en casos polémicos de corrupción atendiendo casos individuales de personas, sin llegar a resoluciones puntuales, además de desestimar el uso de herramientas preventivas y de detección (Peña, 2022).

Tabla 3. Comparación de los determinantes de tres políticas públicas

	Variables independientes			Variable dependiente
	Problema	Diseño institucional	Solución	Reducción, persistencia o aumento de la corrupción
Política 1	Sistémica	Centralizado	Prevenir	Persistencia
Política 2	Sistémica	Descentralizado	Articular	Persistencia
Política 3	Mixto	Centralizado	Investigar	Reducción

FUENTE: elaboración propia con base en Peña (2022).⁴

La tabla 3, pone en evidencia una tensión constante en la lucha contra la corrupción: los enfoques centralizados, aunque logran mayor control, tienden a ser menos efectivos cuando se enfrentan a problemas sistémicos y multicausales, como es el caso de la corrupción. Por otro lado, los enfoques descentralizados buscan distribuir la responsabilidad y coordinar los esfuerzos entre distintos niveles de gobierno, pero también pueden generar problemas

⁴ El esquema original solo contenía las políticas 2 y 3.

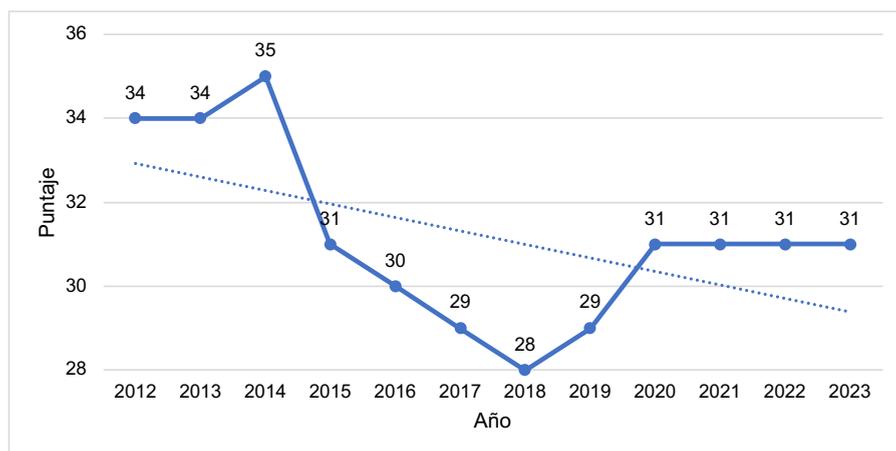
de fragmentación o falta de liderazgo claro, lo que puede diluir la efectividad de las medidas.

Otro aspecto importante es la naturaleza de la estrategia de solución. Las políticas que se enfocan en la prevención (Política 1) y la articulación de esfuerzos (Política 2) parecen tener dificultades para traducir sus objetivos en resultados tangibles, mientras que, las que se centran en la investigación y sanción de casos (Política 3) han logrado, al menos parcialmente, una reducción de la corrupción, sin embargo, este enfoque sancionador corre el riesgo de ser limitado si no se complementa con esfuerzos preventivos y estructurales más amplios, lo que plantea la necesidad de un enfoque híbrido que combine investigación, prevención y articulación de actores clave.

C. Análisis del resultado

La variable dependiente (reducción, persistencia o aumento de la corrupción) puede ser mejor apreciada a la luz de dos variables: la percepción o las experiencias de corrupción. La primera, es medida en el índice de percepción de la corrupción de transparencia internacional, el cual se mide de 0 a 100, donde 0 es un país “altamente corrupto” y 100 es “limpio de corrupción”. En el caso de México, se puede apreciar el resultado histórico en la gráfica 1.

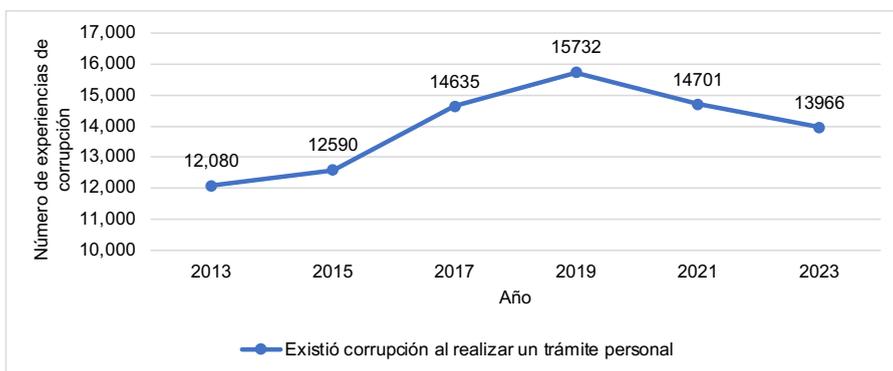
Gráfica 1. Índice de percepción de la corrupción en México 2012-2023



FUENTE: elaboración propia con base en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional (2023).

Si bien este indicador de corte internacional sirve como una referencia de la situación del problema en México, el detalle metodológico radica en que la percepción es un indicador subjetivo, que es difícil de caracterizar y medir, por lo que, las experiencias nos pueden decir mucho con base en evidencia empírica. En este sentido, los resultados de la encuesta de calidad e impacto gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se centran en analizar la prevalencia de la corrupción en función de las experiencias de las personas con este problema. Sus resultados se pueden apreciar en la gráfica 2.

Gráfica 2. Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes 2013-2023



Fuente: elaboración propia, con base en la encuesta de calidad e impacto gubernamental del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021 y 2023).

Con base en estos datos, las experiencias de corrupción muestran un aumento significativo entre el período de 2017 a 2019, lo cual coincide con el puntaje más bajo otorgado por Transparencia Internacional a México, en el mismo período, con 29 puntos en 2017, 28 en 2018 y 29 en 2019. Pero ¿qué nos dicen estos resultados en torno a las definiciones del problema y las políticas públicas aplicadas? ¿su aumento, reducción o persistencia son consecuencia de la hechura de éstas?

En primer lugar, cabe mencionar que la mejor forma de interpretar esto es en términos *ex-post*, es decir, posteriormente a que se hayan implementado los programas. En este sentido, la Política 1, adopta un diseño institucional centralizado priorizando la prevención como estrategia enfocada en la corrupción como un problema sistémico, pero parece reportar resultados de persistencia del problema, es decir, no hay aumentos o reducción sino una presencia cons-

tante del problema. Esto sugiere que el enfoque preventivo, aunque necesario, no es suficiente por sí solo para combatir un problema tan complejo, dado que la centralización puede limitar las capacidades para abordar las múltiples dimensiones y redes corruptas que operan en diferentes niveles, haciendo que los esfuerzos de prevención se queden cortos.

Por su parte, la Política 2 también identifica la corrupción como un problema sistémico y adopta un enfoque descentralizado, buscando articular esfuerzos entre diversos actores y niveles de gobierno, sin embargo, esta descentralización no ha garantizado una mayor efectividad en el combate a la corrupción, ya que la persistencia del problema sugiere deficiencias en la implementación, falta de recursos y una fragmentación de los esfuerzos. Además, esta política ha enfrentado dificultades relacionadas con la temporalidad y la coordinación, pues, a pesar de surgir del Sistema Nacional Anticorrupción y de manera independiente a la gestión de presidencial Enrique Peña Nieto (2012-2018), carece de instrumentos concretos y no se ha alineado adecuadamente con el programa anticorrupción actual, lo que ha contribuido a que la corrupción siga siendo un problema persistente.

Por último, a diferencia de las dos primeras, La Política 3, tiene una perspectiva mixta, abordando la corrupción tanto desde un enfoque sistémico como específico. El diseño institucional es nuevamente centralizado, pero la estrategia se enfoca en la investigación de casos de corrupción, lo que ha mostrado una cierta reducción del problema, por lo que este enfoque, aunque limitado a la sanción de casos individuales, parece ser más efectivo en la práctica, al menos en términos de lograr una reducción en ciertos aspectos de la corrupción, no obstante, su enfoque en investigar casos particulares podría no ser suficiente para dismantelar las redes de corrupción más amplias, lo que podría limitar los avances a largo plazo.

Si bien hay una reducción en las experiencias durante el período de 2019 a 2023 con la Política 3 estas parecen responder al período de la pandemia por COVID-19, momento bajo el cual las interacciones con autoridades gubernamentales se redujeron y hubo una transición hacia la digitalización de muchos trámites, lo cual puede contribuir a reducir la pequeña corrupción, pero no los grandes casos que son en donde se han ubicado inercias para proceder, tales como Odebrecht o la Estafa maestra, o los vinculados con el caso de agronitrogenados en Petroleos Mexicanos (PEMEX) o de Seguridad alimentaria mexicana (SEGALMEX) (Transparencia Mexicana, 2023), lo cual nos da cuenta de que la complejidad del tratamiento de la corrupción demanda no solo abordajes más sistémicos, sino más articulados para cumplir con el paso final de la lucha contra la corrupción: las sanciones, elemento ausente en las diferentes políticas analizadas.

VIII. Conclusiones

Es crucial comprender con precisión cómo se define un problema, ya que, quien lo identifica inicialmente establece las bases sobre las que será discutido e integrado en la agenda pública. Posteriormente, este proceso influye en su inclusión en la agenda gubernamental, que se convierte en un ámbito de disputa, debate y análisis de las posibles soluciones para abordar los problemas públicos.

Los datos, percepciones y definiciones que se tienen en torno a la corrupción en México, han terminado por confirmar su naturaleza multicausal y sistémica. En este sentido, la corrupción tiene impactos públicos negativos debido al beneficio particular privado y asegura su sobrevivencia gracias a esquemas de redes y complicidades múltiples, que son difíciles de ubicar, por lo que es importante reflexionar acerca de su complejidad teórica y las alternativas institucionales diseñadas para corregir este problema.

Los enfoques teóricos aquí expuestos y el análisis de las políticas federales enfocadas a combatir la corrupción permiten concluir que el problema no es un asunto totalmente centrado en la relación agente-principal (Meza y Pérez-Chiqués, 2021; Persson, Rothstein y Teorell, 2013); que la corrupción opera en forma de redes (Gómez, 2018; Mitchell 1969; Castillo, Roldán y Ureste, 2017) en espacios de amplia discrecionalidad (Gofen, Meza y Pérez-Chiqués, 2022; Lipsky, 1980), que es una dimensión estructural centrada en la normalización de patrones de comportamientos indeseados entre individuos y el Estado (Meza y Pérez-Chiqués, 2021; Gupta, 2005) y que, debido a estas configuraciones, es un problema perverso (Head y Alford, 2015; Rittel y Webber, 2017) esencialmente único, difícil de erradicar y que convive en un subsistema de problemas.

En este sentido, existe una relación simbiótica entre problema y solución, de modo que, la complejidad de la definición del problema será proporcional a la dificultad para establecer una solución. Por lo tanto, intentar entender y combatir la corrupción, desde diferentes enfoques y estrategias, mediante un único esquema interpretativo puede llevar a un error metodológico de “estimamiento de la liga” (Marván, Navarro, Bohórquez y Concha, 2015), bajo el cual la corrupción parece ser todo y, al mismo tiempo, nada, lo que provoca que los programas e instrumentos para combatirla terminen siendo difusos y contradictorios.

Por lo tanto, la respuesta institucional no debe limitarse a encasillar el problema como un asunto de agencia, ilegalidad o moralidad, ya que “buenas leyes no significan mecánicamente buenas prácticas, de ahí que un primer reto sea cómo traducir dichos ordenamientos en políticas públicas [...]” (Pes-

chard, 2017) y la respuesta parece estar en generar “estrategias holísticas anticorrupción” (Persson, Rothstein y Teorell, 2013) que procuren atender, de manera integral, las etapas de prevención, detección, investigación y sanción, combatiendo así las causas y efectos de la corrupción sistémica, su consolidación y dominio sobre las interacciones de la vida pública del país.

IX. Referencias

- Ackoff, R. (1974). *Redesigning the future*. Wiley.
- Alonso, J. A. (2011). La corrupción: definición y criterios de medición. En J. A. G. (Dir.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica* (pp. 21-42). Fondo de Cultura Económica.
- Andvig, J. y Fjeldstad, O. H. (2001). *Corruption: A Review of Contemporary Research*. Chr. Michelsen Institute.
- Ayala, J. (1998). *Instituciones y economía*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Camacho, J. (2022). “La coordinación de políticas de combate a la corrupción como un problema perverso en México”. En M. García (Coord.), *Tendencias del análisis de políticas públicas. Fundamentos y alcances de los nuevos enfoques: más allá del ciclo* (pp. 331-376), Universidad Nacional Autónoma de México; GEDISA.
- Camacho, J. y Muñoz-Rivero, E. (2021). Política Nacional Anticorrupción: Coordinación de políticas públicas y retos para su implementación. *Estudios Políticos*, (53). <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/79435>
- Castillo, M., Roldán, N. y Ureste, M. (2017, septiembre 5). La estafa maestra: graduados en desaparecer dinero público. Recuperado de mexicanos contra la corrupción y la impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/web/estafamaestra/estafa-maestra-gobierno-contrata-empresas-fantasma.html>
- Coronilla, R. (2018). La corrupción institucionalizada en México. Un ensayo sobre los límites de los instrumentos clásicos para combatirla: El caso de las auditorías. En D. Arellano (Ed.) *¿Podemos reducir la corrupción en México?* (pp. 29-59). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Dery, D. (1984). *Problem definition in policy analysis*. University Press of Kansas.
- Dunn, W. (2004). *Public policy analysis: an introduction* (3rd. ed.). Prentice Hall.

- Gofen, A., Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2022). When street-level implementation meets systemic corruption. *Public Administration and Development*, 72-84.
- Gómez, D. (2018). Redes de corrupción política: una revisión para el caso colombiano. *Análisis Político*, 180-201.
- Gupta, A. (2005). Narratives of corruption. *Ethnography*, 5-34.
- Head, B. y Alford, J. (2015). Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*, 711-739.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024). *Resultados de la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2023*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/>
- Lepore, W. (2012). El mecanismo de sanciones en el ámbito federal mexicano, 2005-2008. Un primer acercamiento empírico. En D. Arellano (Ed.) *¿Podemos reducir la corrupción en México?* (pp. 49-74). Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Malem, J. (2001). La corrupción política. *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, 579-595.
- Malem, J. (2014). La corrupción, algunas consideraciones conceptuales. *Illes Imperis. Corrupción, codicia y bien público en el mundo hispánico* (16), 169-180.
- Marván, M., Navarro, F., Bohorquez, E. y Concha, H. (2015). *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mballa, L. y González, C. (2017). La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV(27), 97-121.
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2021). Corruption consolidation framework: a grounded analytical framework. *Public Administration*, 530-546.
- Mitchell, J. (1969). *Social networks in urban situations: Analyses of personal relationships in central african towns*. Institute for Social Research, University of Zambia.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- North, D. (1995). *Estructura y cambio en la historia económica*. Alianza Editorial.
- Observatorio de la Corrupción y la Impunidad (s. f.). Diagrama de red “Estafa maestra”. Recuperado de observatorio de la corrupción y la impu-

- nidad, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://oci.juridicas.unam.mx/detalle-casos-de-estudio/113/diagrama-de-red-%22estafamaestra%22>
- Peña, V. (2022). Aproximaciones sucesivas y saltos interrumpidos. Equilibrio puntuado en el análisis anticorrupción en México. En M. García (Ed.), *Tendencias del análisis de políticas públicas en México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail-systemic corruption as a collective action problem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, XXVI(3), 449-471.
- Peschard, J. (2017). *Transparencia: promesas y desafíos*. El Colegio de México; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385-396.
- Real Academia Española. (2019). *Diccionario de la Lengua Española*. <http://dle.rae.es/?id=B0dY4l3>
- Rittel, H. y Webber, M. (2017). Dilemas de una teoría general de planeación. En L. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 161-187). Miguel Ángel Porrúa.
- Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024*. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&fecha=30/08/2019&print=true
- Secretaría de la Función Pública. (2008). *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2020). *Política nacional anticorrupción*. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. <https://www.sesna.gob.mx/politica-nacional-anticorrupcion/>
- Tanzi, V. (2008). La corrupción y la actividad económica. En A. Solimano y V. Tanzi (Eds.), *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.
- Transparencia Internacional. (2024). *Índice de percepción de la corrupción 2023*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

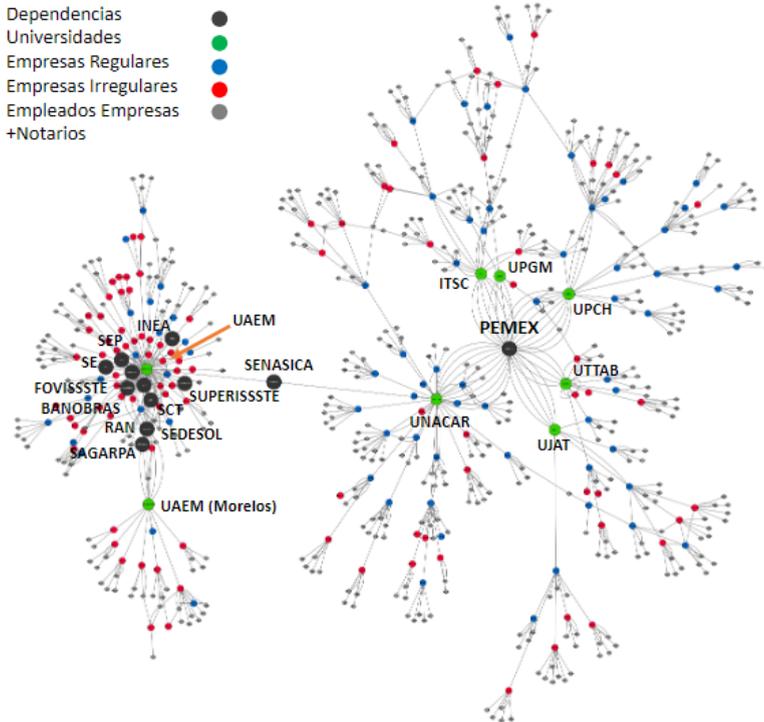
- Transparencia Mexicana. (2023). Se estanca México en percepción de la corrupción: Transparencia Mexicana. Transparencia Mexicana. <https://www.tm.org.mx/ipc2022/>
- Transparency International. (2019). *Anti-Corruption Glossary*. Transparency International. <https://www.transparency.org/glossary>
- Villoria, M. y Izquierdo, A. (2018). La corrupción: conceptos, variables de análisis, efectos e instrumentos de lucha. En M. Villoria y A. Izquierdo (Eds.), *Ética pública y buen gobierno* (pp. 237-314). Tecnos.
- Woolley, R. y Pidd, M. (1981). Problem structuring. A literature review. *The Journal of the Operational Research Society*, 197-206.
- Yin, R. (2003). *Case study research and applications: design and methods*. SAGE.
- Zamudio-González, L. (2020). *International intervention instruments against corruption in Central America*. Springer Nature.

X. Anexo

Diagrama de red “Estafa maestra”

La “Estafa Maestra”

Entre 2013 y 2014, **SEDESOL** estableció 10 convenios con las **Universidades del Estado de México y Morelos** por un monto total de **\$2,224,559,800**. No obstante, SEDESOL es solo una parte en **UNA GRAN RED** de dependencias federales, universidades públicas y empresas involucradas en el caso.



DEPENDENCIAS: SEDESOL, PEMEX, BANOBRAS, SENASICA, SAGARPA, SEP, SCT, SE, RAN, SUPERISSTE, FOVISSTE, INEA.
UNIVERSIDADES: Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM-Mor), Universidad Autónoma del Carmen (UNACAR), Instituto Técnico Superior de Comalcalco (ITSC), Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT), Universidad Politécnica del Golfo de México (UPGM), Universidad Popular de la Chontalpa (UPCH), Universidad Tecnológica de Tabasco (UTTAB).

Fuente: Investigación periodística “La Estafa Maestra” de *Animal Político* y MCCI. Elaboración propia.

OCI
OBSERVATORIO DE
CORRUPCIÓN
E IMPUNIDAD

FUENTE: Observatorio de la Corrupción y la Impunidad UNAM, s.f.

Cómo citar

Sistema IJ

Camacho Pérez, Jason Alexis, “Tres políticas anticorrupción a nivel federal en México: un análisis diacrónico de diferentes aproximaciones al mismo problema”, *Estudios en Derecho a la Información*, México, vol. 10, núm. 19, julio-diciembre de 2024, pp. 3-32. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.19493>

APA

Camacho Pérez, J. A. (2024). Tres políticas anticorrupción a nivel federal en México: un análisis diacrónico de diferentes aproximaciones al mismo problema. *Estudios en Derecho a la Información*, 10(19), 3-32. <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2025.19.19493>