

La corrupción administrativa en México

José Juan Sánchez González



La corrupción administrativa en México
José Juan Sánchez González



La corrupción administrativa en México

José Juan Sánchez González



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

La corrupción administrativa en México

José Juan Sánchez González

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Miguel Hidalgo Pte.
Núm. 503 Col. La Merced,
Toluca, México
C.P. 50080

Tels. 01 (722) 213 46 72,
213 46 73 y 213 46 74.
Fax 214 07 83

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 978-607-8087-12-9

1a. Edición
Toluca, México, enero de 2012
Diseño Editorial y Portada: Héctor F. Cortés Mercado
Impreso en México

El contenido de este libro es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista del IAPEM.

INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

Mauricio Valdés Rodríguez

PRESIDENTE

Eduardo Gasca Pliego

VICEPRESIDENTE

Nelson Arteaga Botello

María Elena Barrera Tapia

Gilberto Cortés Bastida

Miguel Ángel Cortez Alarcón

Alfredo del Mazo Maza

Eriko Flores Pérez

Ernesto Nemer Álvarez

Roberto Padilla Domínguez

Francisco J. Pantoya Salinas

José Alejandro Vargas Castro

CONSEJEROS

Román López Flores

SECRETARIO EJECUTIVO

José Luis Palacios Arzate

Investigación

Constanza Márquez Aguilar

Capacitación y Desarrollo Profesional

Celia Martínez Paulín

Tecnologías de la Información

Adriana E. Bazán Trousselle

Consultoría

Raiza Dayar Mora

Comunicación Social y Editorial

Roberto A. Rodríguez Reyes

Administración y Finanzas

COORDINADORES

COMITÉ EDITORIAL

Guillermina Baena Paz

PRESIDENTE

Rodolfo Jiménez Guzmán

Julián Salazar Medina

Vocales

Carlos Arriaga Jordán

Roberto Moreno Espinosa



La corrupción administrativa en México



Presentación

Por Ricardo Uvalle Berrones

El tema de la corrupción no es una moda, sino preocupación constante, dado que es un mal público que, por su impacto negativo, lastima a la sociedad, los ciudadanos, el mercado y el Estado, entendidos como ámbitos de cooperación que caracterizan a la vida moderna como un sistema de instituciones que dan cauce a diversas políticas públicas. Es un tema de alcance mundial que preocupa a banqueros, corporaciones, comerciantes, políticos, administradores del Estado, empresarios, instituciones académicas, industriales, despachos profesionales, jueces, legisladores, medios de comunicación y a diferentes sectores de opinión que tienen presencia en el espacio público, dado que su cobertura no sólo se ubica en la esfera del mundo oficial, sino también en los diversos estilos de vida del núcleo de lo privado.

Es un tema complejo, que no tiene una sola óptica de análisis y valoración, sino que reclama un enfoque de multicausalidad para su mejor comprensión, discusión y argumentación. La corrupción ha sido y es un factor corrosivo que debilita el sentido de lo público, debilita la institucionalidad democrática y lesiona la convivencia social, política y económica al favorecer un ambiente de inequidad entre los habitantes de la sociedad civil. Su efecto pernicioso implica que los miembros de la sociedad civil son afectados por las prácticas que dañan el prestigio de las instituciones. Esto implica que la credibilidad y legitimidad de un orden jurídico y político tiene que sustentarse en la certidumbre, la transparencia y la rendición de cuentas para evitar el ejercicio patrimonial del poder.

Un orden jurídico y político sano, implica que la legalidad tiene que ser la constante más evidente del diario vivir. Implica que hay autoridad y decisión para orientar la vida colectiva con apego a la normativa vigente, con lo cual se evita que la corrupción brote como un mal inevitable. La eficacia de un orden jurídico y político consiste en que con sus reglas preventivas es factible evitar la reproducción de la corrupción, ya que ésta encarece los costos de la vida asociada al estimular la ilegalidad, el cohecho, la cleptocracia, la impunidad, la arbitrariedad y el influyentismo. Cuando predomina más la acción correctiva por parte de la autoridad pública, significa que la previsión a cargo de las instituciones para evitar daños colectivos no es efectiva. En el caso de la corrupción, es fundamental el diseño de incentivos positivos y negativos para evitar su proliferación.

De ahí la importancia de que los marcos institucionales sean idóneos para autorizar y prohibir las conductas individuales, así como las acciones colectivas. La claridad de las reglas del juego que son las instituciones, es la que determina la eficacia de la autoridad, a fin de diluir las prácticas que son dañinas a la vida privada y pública. Si bien la corrupción es una práctica social, tiene su origen en prácticas de la vida privada, en la adopción de valores culturales y en la visión que se tiene del mundo. En lo público son visibles los valores y prácticas de la vida privada porque se integra por espacios abiertos, interactivos y conductas evidentes.

Por tanto, es impreciso que la corrupción sea sólo un asunto de los gobiernos, dado que se alimenta también por vicios que tienen su origen en la esfera de lo privado. De ahí que los marcos institucionales tengan que ser efectivos para sancionar y penalizar las prácticas de corrupción, evitando que la reproducción de ésta favorezca los ambientes de impunidad, desigualdad y desaliento que alejan a los gobernados de las autoridades constituidas hasta formar zonas de desinterés por los asuntos públicos. La vida moderna necesita de marcos institucionales que además de eficaces, contribuyan a construir confianza en los mercados, los inversionistas y los ciudadanos sobre la base de la certidumbre jurídica. De ahí que la legalidad y la

certidumbre sean el binomio que, en la modalidad de antídoto, desestimen las prácticas de corrupción que consumen los recursos escasos de la vida asociada, al destinarse, por ejemplo, a la cultura y acciones del patrimonialismo.

Ninguna economía de mercado se desarrolla si no están vigentes los principios de legalidad y certidumbre que corresponden a la visión del constitucionalismo moderno. Por la legalidad es importante destacar que en la visión del Estado de Derecho, hay autoridades, procedimientos, tiempos y ámbitos de competencia que se encargan tanto de la elaboración como de la implementación de las normas y que los responsables proceden en razón de ese marco de valores y reglas. La certidumbre alude a la confianza por parte de los gobernados de conocer con anticipación las normas a cumplir en nombre del interés público por parte de la autoridad, con énfasis en que su actuación es previsible con apego a las normas formales y públicas, lo cual implica que no hay oportunidad para que la discrecionalidad reemplace al espíritu y contenido de las normas vigentes, sino que el cumplimiento de éstas no admite variantes o situaciones de ventaja para unos en detrimento de los demás.

Cuando la legalidad y la certidumbre son procesos eficaces, se frenan las tentativas de corrupción, las cuales se alientan cuando las autoridades constituidas asumen junto con algunos grupos y miembros de la sociedad, conductas que provocan más suspicacias que confianza. En la medida que los marcos institucionales se definen más por su carácter preventivo, se genera una atmósfera que favorece la credibilidad en los valores y conductas de la vida pública, más cuando se asocia a los esquemas de la vida democrática, entendida como un sistema de incentivos que permiten asegurar la regulación de la competencia, la innovación y el desarrollo de las capacidades en la sociedad civil.

La confianza de los gobernados en las instituciones vigentes se asocia en buena medida con la disminución de la corrupción. Cuando ésta es notoria, el desánimo de los ciudadanos va en aumento desde el momento en que la tarea imparcial de la autoridad no se cumple para

desventaja de la convivencia republicana. En la visión del gobierno de lo público -libertades civiles y políticas vigentes, autoridades electas, renovación del poder, vigilancia sobre el desempeño de las autoridades, apego a la legalidad, ejercicio acreditado de la responsabilidad, claridad de los costos y beneficios compartidos- los valores de la imparcialidad y la responsabilidad son fundamentales para dar cauce a las expectativas de la población, sobre todo, en la certeza de que las reglas vigentes se han de cumplir con sentido positivo y escrito, no atendiendo a criterios informales ni a los arreglos que dañan la vigencia de los valores públicos.

Cuando la formalidad de las reglas generales y universales se relaja, hay riesgo de que el orden constituido se quebrante, dado que no está diseñado para situaciones excepcionales, sino para que la ejecución de las normas no sólo sea impersonal, sino específica y detallada. Tanto la sociedad civil como la economía de mercado necesitan que el Estado garantice confianza y certidumbre para evitar que la corrupción se convierta en una salida falsa que “soluciona” los problemas colectivos. El freno a la corrupción tiene que hacerse con eficacia para evitar que se reproduzca como la cabeza de la hidra. Atajarla, frenarla y sancionarla corresponde a una visión del Estado de Derecho y en esa medida el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas tiene mejor piso para aumentar la productividad que necesitan los sistemas sociales y económicos.

Un aspecto central de las políticas públicas orientadas a desactivar la corrupción consiste en que los derechos de propiedad sean garantizados con autoridades imparciales, tribunales confiables, registros de la propiedad que sean actualizados, serios y seguros. Sin estos atributos, no habrá confianza en los inversionistas ni en la condición de vida de los propietarios de los diversos grupos de la sociedad civil. Un escenario en el cual los derechos de propiedad están en riesgo ante las prácticas de la corrupción, se convierte en terreno propicio para dar paso a la economía de casino. Ésta implica que las reglas del juego se modifican a cada momento en razón de la oferta y la demanda de las apuestas, pero en el caso de los derechos de propiedad, la

certeza jurídica e institucional no debe ser objeto de transacciones ocasionales, sino del intercambio que se regula de manera ordinaria y continua.

Por eso las economías públicas tienen como eje de su mejor rendimiento la certeza jurídica, la información simétrica, la disminución de los costos de transacción, la vigencia de los contratos y la existencia de autoridades confiables para realizar mediante tribunales, normas, procedimientos, incentivos positivos y sanciones la regulación que acompaña al intercambio mercantil. Sin duda, el poder público tiene el desafío de crear condiciones favorables para el desarrollo de la iniciativa individual, las capacidades colectivas y el mejor desempeño de las economías públicas. Los instrumentos -códigos, estatutos, lineamientos, leyes, reglamentos- tienen que aplicarse con imparcialidad para generar un ambiente de confianza y certeza que envíe señales de confianza a todos los públicos de la sociedad civil.

Cuando la autoridad actúa conforme a la legalidad moderna y la conciencia de los valores del buen gobierno, las prácticas de corrupción no florecen de manera sistematizada. Eso indica que hay alternativas para disminuirla con eficacia y, sobre todo, que existe la decisión de combatirla en todos los frentes. Le corresponde al Estado, a través de la Administración pública, realizar una vigilancia efectiva para que la legislación vigente en materia de corrupción sea aplicada de manera continua.

No es casual que instituciones como el Banco Mundial y la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), emprendan campañas y adopten programas para diluir las prácticas de la corrupción administrativa. La existencia de prácticas anticorrupción es fundamental entenderlas como un conjunto de estrategias que se orientan a frenar y sancionar las conductas inmorales que provocan daño a la vida productiva de las empresas, así como la prestación de los servicios públicos a cargo de los gobiernos.

Un mal contemporáneo de la sociedad y las oficinas de gobierno, es sin duda, la corrupción administrativa, dado que impacta negativamente el comportamiento de los sistemas productivos y sociales,

al generar incertidumbre y descrédito en la vida privada, pública y social. Por ello, las políticas públicas de combate a la corrupción administrativa tiene que ser cada vez más eficaces, a fin de dotar a los Estados y las Administraciones públicas de territorios de credibilidad y certidumbre.

II

Con base en lo expuesto, es muy satisfactorio hacer la presentación del libro *La Corrupción Administrativa en México*, elaborado por el Doctor José Juan Sánchez González, académico serio, productivo y tenaz que ha generado productos muy diversos en el campo de la investigación. Una vez más aporta ideas y planteamientos interesantes sobre un problema que tiene dimensión cultural, económica, ética, pública, política y social que se relaciona con la corrupción, entendida como un mal público y corrosivo que propicia el desperdicio de los recursos de Estado, la sociedad y mercado, aumentando la irritación de los ciudadanos con el gobierno y el desprestigio a las instituciones encargadas del orden jurídico y político.

En esta ocasión, Sánchez González expone un tema con ángulo multifacético, en el cual no hay explicaciones lineales, posturas concluyentes, ni debe ser objeto de extrapolación, sino que es necesario realizar análisis cuidadosos y documentados que permitan identificar los actores, las causas, las estructuras, los procesos y sistemas de gestión que concurren en las prácticas de la corrupción administrativa.

Es un acierto del Instituto de Administración Pública del Estado de México haber decidido publicar la obra de Sánchez González. Con toda seguridad, el libro contribuye al análisis y debate de un tema que tiene ángulos diversos y que despierta el interés por conocer qué ha pasado con el combate a la corrupción administrativa, que en ningún momento está desvinculada de la corrupción política.

Como bien lo explica Sánchez González, "La corrupción desde siempre ha acompañado a los actos de gobierno, al mercado y la vida

social. De allí que no sea extraño que se conozca la práctica de la corrupción como una de las actividades más antiguas del mundo. Pero en este mundo cada vez más globalizado, en el que personas, empresas, instituciones nacionales e internacionales o Estados interactúan con creciente asiduidad, velocidad y en relaciones cada vez más asimétricas, se crean ocasiones extraordinarias para los comportamientos parasitarios u oportunistas como nunca antes se había producido” (p. 4).

Abunda el autor: “La corrupción ha sido un problema potencial. Evidentemente, no todos los sistemas políticos dan la misma importancia a este asunto. Sin embargo, allí donde una sociedad estableció por cuestión de principios una división entre política y mercado, donde los intereses públicos y privados se distinguieron unos de otros y donde la sociedad hizo retroceder los límites del patrimonialismo, el clientelismo y el nepotismo, la corrupción es considerada como patológica. La corrupción es una manera de “aceitar las ruedas de un sistema atascado” (p. 49).

En una revisión del panorama histórico y la perspectiva actual, Sánchez González analiza los impactos de la corrupción administrativa con énfasis en el caso de México. Esta visión permite identificar con método y evidencia autoral lo acontecido con este problema que hoy día sigue preocupando a las autoridades y a la sociedad civil. El México moderno no ha conseguido eliminar la corrupción como un mal público y por ello la importancia de que las estrategias de gobierno sean cada vez más efectivas para evitar el desprestigio del sistema político, la Administración pública y la burocracia gubernamental; en suma, del conjunto de instituciones que integran la organización y el ejercicio del poder. Los daños que la corrupción provoca, conllevan a que la institucionalidad democrática sea vulnerada tanto en su axiología, ética, juridicidad y funcionamiento. De este modo, la vida pública ingresa a zona de incertidumbre y turbulencia desde el momento en que la falta de racionalidad previsible a cumplir, aumenta los ruidos y costos que un país tiene para tener instituciones confiables y eficaces.

El libro analiza el problema de la corrupción administrativa bajo un criterio de periodización que tiene como punto de partida la Colonia, la Independencia, la Reforma, el Imperio, el Porfiriato, el Caudillismo, y el México contemporáneo. Cada una de las etapas mencionadas registra formas de comportamiento que se enlazan unas con otras hasta conformar una cultura que se interioriza como aprendizaje y socialización en el seno de la Administración pública. En consecuencia, la Administración pública no es sólo racionalidad formal, sino un conjunto de relaciones informales -costumbres, hábitos, creencias, ideología y conductas- que son determinantes tanto en la concepción como en el modo de realizar el quehacer administrativo y burocrático.

Como bien señala Alexis de Tocqueville en su libro El antiguo régimen y la revolución, "las costumbres administrativas" no se eliminan, sino que transitan de una forma de gobierno a otra. Eso ha pasado con la corrupción, es decir, no muere cuando se sustituyen los regímenes políticos y administrativos, sino que logra subsistir hasta configurar redes de conducta inmoral que dañan las estructuras, los procesos y los resultados de la sociedad, la economía y las relaciones de intercambio.

Cuando las costumbres administrativas -creencias, hábitos, inercias, prácticas, rutinas- son nocivas, se consume el excedente económico que producen las palancas de la sociedad que son el capital y el trabajo. Se dilapida así, la riqueza de un país al no detener el despilfarro de los recursos y el capital que se producen de manera colectiva. En la investigación de Sánchez González hay testimonios de cómo la corrupción tiene raíces seculares desde la conquista española hasta nuestros días y cómo a pesar de aplicar diversos instrumentos de gobierno, continúa siendo un problema público que reclama atención y eficacia para su tratamiento institucional.

Cuando la cultura política de un país no tiene tradición democrática ni republicana que se arraiguen como modos de vida para fortalecer el sentido de civitas y de ciudadanía, el riesgo consiste en que la corrupción no sólo invada la vida de la Administración pública, sino de que prevalezcan en la sociedad las prácticas que la estimulan y que se hacen visibles en los diferentes espacios de la vida colectiva.

En un análisis cuidadoso, Sánchez González documenta la época, el contexto, los actores, los instrumentos de gobierno y los saldos conseguidos en el combate a la corrupción. Se infiere de su estudio, que se trata de un problema ancestral que se reproduce en razón de condiciones específicas y que da cuenta cómo la red de instituciones administrativas tiene riesgo de que sea invadida hasta conformar una atmósfera de desconfianza que amplía la incertidumbre en el quehacer de la vida productiva y social.

Como bien señala el autor, "A mayor crecimiento del Estado mexicano, mayores posibilidades de expansión de la corrupción administrativa" (p.70). Lo anterior se asocia con una premisa importante: "La corrupción sería un fenómeno propio de regímenes políticos no evolucionados, es decir, que cuanto mayor sea el grado de desarrollo o de modernización de una sociedad política, tanto menor habrá de ser el grado de corrupción. Posteriormente se revitaliza esta tesis: la corrupción no sería un rasgo específico de los países en desarrollo, pero en ellos existiría una mayor probabilidad de que se produjesen actos o actividades corruptas" (p.58).

Sin duda, la corrupción se enlaza con el grado de desarrollo político que tienen las sociedades con base en su economía, cultura, procesos y políticas de gobierno. La evolución de las sociedades es un asunto de vital importancia por ejemplo, para que los ámbitos público y privado sean diferentes pero conectados por políticas públicas eficientes. Que las prácticas patrimoniales no dilapiden el excedente que la sociedad produce con el concurso del capital y el trabajo. Que el Estado de Derecho tenga vigencia plena y confiable, a fin de que la sociedad, las empresas y los ciudadanos visualicen la certeza de que la imparcialidad de la ley es garantía en su ejecución.

Por otra parte, en la visión del desarrollo político, la autoridad ha de garantizar la autonomía del Estado para recrear los valores e instituciones de la vida pública. Cuando la autoridad es presionada y no consigue que el interés público sea efectivo, disminuye el sentido y cobertura del espacio público gubernamental y se abre la oportunidad para que los poderes y actores no gubernamentales presionen para

instaurar prácticas inmorales. Un Estado (Ayala,1999:88) sin sentido de lo público se convierte en una arena de poder y disputa, teniendo el riesgo de que sea secuestrado por los grupos que tienen como meta obtener ventajas con la distribución desigual de las rentas. Un Estado sin sentido de lo público, es entendido como un sitio de ventajas y privilegios los cuales se multiplican en la medida que la corrupción avanza de manera vertical y horizontal en sus oficinas administrativas y burocráticas. Un Estado sin sentido de lo público, gobierna para camarillas, feudos y poderes fácticos, lastimando el valor del republicanismo y de la democracia y se convierte en un riesgo para las libertades de las personas y los ciudadanos. Un Estado sin sentido de lo público, es terreno abonado para que florezca la corrupción como una plaga que será difícil de erradicar, sobre todo, cuando se generan ventajas de unos a costa de las mayorías de la sociedad civil.

En esa medida, la corrupción se instala y tiene elementos que la favorecen desde el momento en que la debilidad de lo público estatal es correlativa al interés no estatal, que da vida a prácticas inmorales que son alentadas por actividades que tienden a romper la legalidad que corresponde al poder público. Inicia así, la debilidad del principio de autoridad y con ello, el deterioro de las instituciones que han de articular la administración y gobernación de la sociedad civil. El quebranto de las tareas relacionadas con la administración y gobernación, fermenta un débil espíritu de lo público e implica que la corrupción administrativa sea la causa que provoca el desprestigio del orden establecido. La corrupción administrativa es producto de ilegalidades, omisiones, imprecisiones, arreglos y, sobre todo, de fallas en el diseño de los marcos institucionales donde se gesta y desarrolla. Esto implica que la ejecución de las normas de derecho público no tienen el ambiente idóneo para que sean efectivas, más cuando la voluntad de hacerlas cumplir, es un conjunto de claroscuros, es decir, la combinación de elementos de certeza formal, pero a la vez de tendencias hacia la discrecionalidad. Un orden jurídico y político que tenga más de claroscuro, fermenta más la corrupción administrativa.

Cuando el orden vigente es motivo de desprestigio debido a la **corrupción administrativa**, la vida pública es fluctuante y con ello la pertenencia a la comunidad tiende a debilitarse. En el caso de México, el autor Sánchez González, demuestra que los numerosos instrumentos aplicados para desalentar la corrupción administrativa, son prueba de que ese objetivo no se ha cumplido con plenitud. Mientras los gobiernos definan más medios para combatir la corrupción administrativa, implica que los riesgos de que rebrote son mayúsculos. Hacen falta movimientos sociales y públicos desde la sociedad civil que contribuyan a **vigilar mejor a la Administración pública para que no sea entendida como el centro mayor de la corrupción oficial.**

Una administración sin vigilancia, controles y penalización eficaz, es motivo para **alentar conductas indeseables**, así como la reproducción de la cultura burocrática que tiende a consumir los recursos públicos de manera desordenada y con incentivos perversos que tienen incidencia en la **gestión fiscal y presupuestal del Estado.** La degradación de la Administración pública tiene que evitarse con medios legales y conciencia ciudadana. Si la corrupción administrativa tiende a crecer, **significa que la vida pública (Habermas, 2004:43),** no tiene la garantía de que los procesos productivos y sociales sean limpios ni eficientes, situación que conduce a que el desempeño del sistema económico y social sea magro.

Conviene recordar que la Administración pública es el gobierno de la comunidad, lo cual implica que su comportamiento tiene que **apegarse a normas de honradez, eficacia y responsabilidad.** La vigencia plena de la ética de la responsabilidad (Weber, 1973:66) en la Administración pública y el servicio público, es condición para desactivar las diversas formas de corrupción como la empleomanía, el soborno, la ineficiencia, los privilegios, el despilfarro, las prebendas y el centralismo organizacional que viola las reglas normativas, dado que tiende a controlar los esquemas de trabajo con criterios personales, no institucionales.

En este sentido, "el uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas, por ejemplo de leyes, podría verse

como **corrupeición política y en la ejecución de leyes como corrupeición administrativa**. Aunque no siempre es fácil distinguir la corrupción política de la administrativa, puede decirse que los actores principales son, en la primera los políticos y, en la segunda, los burócratas” (p. 29). De este modo, “En el concepto estricto de corrupción existía siempre como elemento de referencia moral una ética profesional, es decir, que de lo que se trataba es de **quiénes ejercían determinados puestos y profesiones incumplían los deberes derivados de ellos- deber posicional- para obtener un beneficio privado indebido, esencialmente abusaban del poder que les reconocía funcionalmente para usarlo en beneficio propio, directo o indirecto**” (p. 32).

La corrupción administrativa amplía la distancia entre los ciudadanos y las autoridades desde el momento en que **la confianza en la Administración pública disminuye**. La distancia entre los ciudadanos y las autoridades del gobierno, ocasiona que la base de legitimidad de los sistemas políticos disminuya. En el caso de México, como bien lo demuestra el autor Sánchez González, la Administración pública ha sido **identificada desde la sociedad civil como un centro de corrupción** en los diferentes periodos de la vida nacional. Ha sido señalada incluso, como forma del malestar de la sociedad con los gobernados cuando **algunos casos de resonancia política, derivan en el manejo inapropiado de los recursos públicos**. Ha sido incluso señalada como parte del aparato del Estado en el sentido más negativo y con ello es entendida como una institución que está al servicio de los políticos con orientación de botín y de burocratismo, mismos que tienden a la obtención de **beneficios fncados en el cálculo de ventajas que consiguen las camarillas administrativas**. Se plantea de esta manera, que la política con sus prisas, golpeteos y arreglos contamina el quehacer administrativo, pero que también éste, cuando falla la legislación que lo rige, es motivo para que desde el interior del aparato del gobierno se alienen las prácticas de corrupción en la Administración pública.

En la medida que no hubo competencia política, la lucha por el poder se desarrolló en los ámbitos directivos y operativos de la Administración pública, así como en el uso indebido de los recursos

públicos, debido a los beneficios partidistas que caracterizaban la administración de los programas públicos. Este hecho aconteció en el México posrevolucionario, sobre todo, cuando el control partidista hegemónico inhibía la lucha por el poder en términos de competencia más equilibrada y se orientaba más a debilitar a las oposiciones para disminuirlas como centros de poder, no para definir las políticas públicas que más necesita este país, con objeto de superar la pobreza y la exclusión social.

El México “bronco” no ha desaparecido del todo en la sociedad mexicana; subsiste en los lugares donde la cultura política democrática no se ha gestado o bien no es asimilada como la suma de valores y prácticas que tienden a la publicidad del poder y con ello la vigilancia sobre las oficinas administrativas puede ser más efectiva. El México “bronco” no es ajeno a la corrupción administrativa. Es todo un sistema de cultura política que favorece más la informalidad de los asuntos públicos y la gestión de las políticas públicas, lo cual alberga la impunidad, la ilegalidad, la opacidad y la falta de responsabilidad en el ejercicio de los cargos públicos. La corrupción administrativa no es una variable independiente, sino sujeta a los valores de la vida política que favorece la vigencia de intereses sectoriales, sobre la importancia de los intereses públicos. Su efecto nocivo se extiende a las actividades productivas y de servicio, ocasionando la distribución desigual de costos y beneficios, hasta formar una red de complicidades que inhibe la creatividad empresarial, así como la inventiva de diversos públicos de la sociedad civil que tienen interés en el desarrollo productivo del país. La corrupción administrativa encarece los costos de transacción desde el momento en que los trámites y servicios a cargo de las oficinas burocráticas son dilatados, triangulados y onerosos.

Cuando la Administración pública genera costos -lentitud, omisión, dilación, interrupción, sobregulación- adicionales a los diversos públicos de la sociedad civil, incumple sus tareas sociales, deteriora el sentido de lo público y favorece una atmósfera en la cual la corrupción de sus procesos y prácticas la desprestigian como el gobierno de la comunidad. Si la administración de la sociedad moderna

tiende a la corrupción de su quehacer, no hay garantía para que tanto la vida individual y la comunitaria puedan desarrollarse con eficacia. Entre la administración de la sociedad y el desempeño de la economía hay elementos de correlación, lo que implica daños cuantiosos desde el momento en que la corrupción devora y dilapida los recursos de la sociedad.

Esta situación define ambientes de irritación civil y política en la sociedad, dado que el encarecimiento de los servicios administrativos daña a quien demanda a la Administración pública algún bien o servicio. La corrupción administrativa es parte de los sistemas políticos que no han alcanzado un grado significativo del desarrollo institucional en términos de combinar legalidad, eficacia, responsabilidad, cultura de servicio público, así como de incentivos y sanciones que frenen los efectos nocivos de generar desventajas colectivas.

De nada sirven grandes planes políticos si los medios administrativos no están a la altura de los objetivos y metas de las políticas públicas para hacerlas cumplir con probidad y eficacia. De nada sirven medios administrativos eficientes, así como una capacidad de gestión funcional, si los planes políticos son fruto de arreglos entre clanes y camarillas burocráticas que tienen como propósito maximizar beneficios no con sentido público, sino concéntricos.

La Administración pública con sentido republicano evita que la corrupción se instale en sus oficinas y de manera regular vigila y supervisa que tanto los mandos directivos como los cuadros de operación, no incurran en prácticas antipúblicas que son el fermento de la corrupción. La Administración pública tiene que realizar su quehacer institucional con apego a la legalidad, cumpliendo las normas de interés general, preservar los valores de la vida comunitaria y recrear los vínculos de solidaridad, participación y representación a la lo largo y ancho de la sociedad civil. La tarea de la Administración pública es relevante, debido que tiene a su cargo la atención y solución de las demandas colectivas. En ese sentido, su alcance comunitario exige que tenga en su arbitrio la gestión recta y honorable de los asuntos colectivos, a fin de que la inmoralidad no se instale en su seno, enviando

señales desfavorables a los ciudadanos y organismos de la sociedad civil.

El riesgo de la corrupción administrativa es que favorece el sistema de camarillas burocráticas, no la existencia de servidores profesionales y responsables, dado que hay más interés en obtener los beneficios del poder, no en servir con sentido público a los diversos públicos de la sociedad civil. Es, además, caldo de cultivo para fomentar las relaciones de clientelismo político, con lo cual se tejen los compromisos entre algunos sectores de la burocracia gubernamental y los grupos favorecidos de la sociedad que perjudican con sus prácticas no públicas, a la economía, porque implica que se malgastan los recursos presupuestales del erario, los cuales tienen su origen en el pago de impuestos.

Esto significa que la corrupción administrativa en el seno del Estado moderno, es un tipo de mal público con elementos que la favorecen y puede considerarse a la vez, como el uso indebido de la autoridad constituida al favorecer prácticas que lesionan las condiciones de vida y que a la vez estimulan las relaciones de desigualdad e inequidad entre los habitantes de la sociedad civil. Aparecen en este caso, tanto la cultura del "favor" como de los privilegios para que la distribución de los beneficios no sea bajo el criterio de externalidades –distribución social de beneficios- positivas, sino de las externalidades negativas –distribución de beneficios con ventajas concéntricas- que favorecen más la visión de intereses focalizados, no de necesidades colectivas a satisfacer con agenda y políticas públicas.

La visión de la corrupción administrativa Sánchez González la precisa en los siguientes términos: "Donde los políticos son corruptos, surge la corrupción administrativa... la corrupción administrativa se da principalmente en el ámbito de la administración pública, y en particular, en los servidores públicos. Ésta se caracteriza por el abuso de los deberes de los servidores públicos para obtener beneficios propios... La corrupción en la administración pública constituye un grave problema, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas; desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmen-

te poco productivas, crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno. La corrupción administrativa no es entonces solamente una falta o delito que trasfiera recursos de un grupo a otro dentro de la sociedad es, en su conjunto, un problema social que lastima las instituciones y merma al Estado de Derecho, al no respetar la ley y operar en perjuicio del entorno político, económico y social de un país" (p. 36).

Es fundamental que la corrupción administrativa no se convierta en un modo de vida que provoque zona de incertidumbre y desprestigio que lesionan el ámbito institucional del Estado, generando zozobra en los mercados y en el conjunto de la vida asociada. Una Administración pública recta, obediente al derecho y responsable de salvaguardar el interés general es el imperativo para que la comunidad civil y política tenga mejores condiciones de vida. Una Administración pública con visión de que la regularidad cotidiana tenga los mejores elementos para su reproducción eficaz, necesita generar una base de credibilidad sancionando y eliminando las prácticas de corrupción. Ésta es un mal que limita el desarrollo de las sociedades y refleja que las políticas públicas, así como el sistema de instituciones no están funcionando con la eficiencia debida. De ahí la importancia de que la Administración pública sea la actividad que garantice la vida colectiva, reproduciendo la legalidad, la productividad y el desarrollo de las personas y unidades productivas de manera continua.

La importancia del libro del Doctor Sánchez González es que esclarece problemas, temas y puntos finos sobre la corrupción administrativa. Es un libro que invita al debate y el análisis de uno de los problemas públicos más considerados en la agenda de los organismos privados, públicos y sociales. La lectura del libro es recomendable, considerado su actualidad, así como la solidez de sus planteamientos y argumentos.

Bibliografía

- ¹ Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ² Habermas, J. (2004), *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili.
- ³ Sánchez González, Juan José (2012), *La corrupción administrativa en México*, versión no impresa.
- ⁴ Tocqueville, Alexis (1973), *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Alianza Editorial.
- ⁵ Weber, Max (1973), "La política como vocación", en *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.



A mi esposa Vicky con amor,
por todos estos años.



De antiguo, la corrupción es un tema sensible en la percepción ciudadana mexicana. Se le atribuye la mayoría de los males del Estado, el gobierno y la administración pública. Una de las razones predilectas para justificar el bajo nivel de desarrollo del país. Hay quienes la consideran como un mal endémico de la burocracia. La corrupción es percibida como la causa de todos los males en el sector público; aunque no lo sea, se trata de uno de los problemas más negativos percibidos por la sociedad, pero al mismo tiempo de los menos estudiados.

La corrupción no sólo es pública, sino también privada, es decir, aquella que se presenta en el mercado, entre los agentes económicos, los empresarios y las empresas privadas. No obstante, nuestro focus es la corrupción pública, aquella que se presenta en el ámbito de la administración pública y que es ejercida por un servidor público. La naturaleza de la corrupción es descomponer todo aquello que está enmarcado dentro de la ley. La característica principal en el ámbito público, es que un servidor público aprovecha su posición para favorecerse de su cargo obteniendo una compensación de un ciudadano.

Esta investigación estableció como preguntas de investigación a responder las siguientes: ¿Qué es la corrupción? ¿Qué tipos de corrupción son las más comunes? ¿Qué es la corrupción administrativa? ¿En qué medida el control interno o administrativo ha contribuido para disminuir la corrupción administrativa? ¿En qué medida el control externo o parlamentario ha contribuido para disminuir la corrupción

administrativa? ¿Por qué no hemos estudiado de manera sistemática la corrupción administrativa en México?

El estudio de la corrupción administrativa mexicana ha sido marginal, inconsistente y no se ha sistematizado para una comprensión mayor del fenómeno de la corrupción. Por tanto, esta investigación aspira a responder de manera fundada y argumentativa mediante el análisis del control interno y externo, así como de otras herramientas legales y administrativas, la trayectoria histórica de la corrupción administrativa en México, los resultados, alcances y retos para combatirla de manera efectiva y no sólo discursiva.

I

La trayectoria de la corrupción desde el Virreinato por más de tres siglos, pasando por los periodos de Independencia, Reforma, Revolución y la conformación del Estado-nación en México, deja muy claro que existen circunstancias históricas, económicas, políticas y sociales para que servidores públicos de diversas épocas realicen prácticas corruptas para beneficio personal en detrimento del interés general.

La investigación utiliza el método histórico para indagar las causas que hacen posible la aparición de la corrupción desde el Virreinato hasta nuestros días, mediante el estudio de diversas etapas históricas para enmarcar el fenómeno de estudio. La necesidad de recurrir al estudio de la Historia permite demostrar que la corrupción -particularmente la administrativa- no es un fenómeno reciente, que emana desde el mundo novohispano, que los mecanismos de control interno y externo no fueron suficientes, nada efectivos y por tanto, la corrupción fue una práctica cotidiana en los asuntos del gobierno.

El análisis del control interno y externo a lo largo de más de cinco siglos, primero en la Nueva España, y segundo en México como nación independiente, muestran que se trata de un proceso histórico, político, técnico, legal y que tiende a perfeccionarse. Pero en general, puede afirmarse que los regímenes en turno -conservador, liberal,

partido hegemónico o de alternancia política- no lograron detenerlo, acabarlo o al menos controlarlo. La corrupción administrativa individual se convirtió al pasar de los lustros en corrupción administrativa sistemática, en algunos momentos en hipercorrupción y en otros, en una creptocracia.

En el Virreinato, sólo existieron tres instrumentos de control interno -Juicios de Residencia, Visitas (General y Particular) y Fianzas- que fueron empleados como mecanismos que la Corona española empleaba para asegurarse que los peninsulares realizaran sus responsabilidades y tareas con probidad en el gobierno novohispano. Tales mecanismos resultaron insuficientes, se aplicaban de manera discrecional y sólo en contadas ocasiones fueron efectivos. También en este periodo se creó como parte del control externo el Tribunal Mayor de Cuentas que con muchas dificultades realizaba sus labores, pero que tampoco logró detener la corrupción administrativa novohispana.

En el México Independiente se realiza un cambio en la corrupción administrativa peninsular, por la criolla o de los nativos de la nueva nación. Los españoles nacidos en estas tierras ejercerán el mando del gobierno, pero también para corromper y enriquecerse ilícitamente. En la fase de construcción del nuevo Estado mexicano, una variedad de documentos fundacionales de control interno -Constitución de 1824, Ley Penal para los Empleados de Hacienda (1853), Constitución de 1857, entre otros-, sólo establecen de forma declarativa y enunciativa el sistema de responsabilidad de los servidores públicos. Lo mismo sucede en materia de control externo, con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda y su transformación en el Tribunal de Cuentas (1838), que no logra combatir a la corrupción administrativa prevaliente en un periodo de inestabilidad e incertidumbre política.

En el periodo de Reforma, se inicia la primera etapa de moralización de la administración pública mexicana en el siglo XIX con la expedición de la Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios (1870) -primera ley específica de responsabilidad de servidores públicos-, así como las sanciones penales establecidas en el Código Penal (1872). No hay cambios en el control externo o parlamentario

en ese momento, pero de haberse contado con una estabilidad política y económica, es posible que los resultados de combate a la corrupción administrativa hubieran sido mayores y más efectivos.

En el periodo del Porfiriato que se logra el mayor desarrollo del control interno y externo durante el siglo XIX e inicios del XX. En el control interno la expedición de la Ley Reglamentaria de artículos 104 y 105 de la Constitución (1857), la segunda de su tipo. Mientras que en control externo el avance es significativo, debido a que se publica en dos ocasiones la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896) y (1904), así como el Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904). No obstante, este avance en el establecimiento de las instituciones para controlar la corrupción administrativa mediante un sistema de responsabilidades y sanciones a los servidores públicos, las élites gobernantes recibieron beneficios y prebendas que aumentaron su riqueza.

En el siglo XX, después de concluida la Revolución Mexicana, el ascenso del caudillismo estableció la corrupción administrativa correspondiente a los militares. Bajo el presidencialismo la corrupción administrativa quedó en manos de los civiles, ya que los militares habían tenido su oportunidad histórica. También destaca la formación de un régimen de partido hegemónico o de Estado que por los resultados, nunca enfrentó a la corrupción administrativa, por el contrario, era concebida como parte del “sistema de botín” del gobernante en turno.

En materia de control interno, destacan tres medidas fundamentales: la publicación de la Constitución Política (1917) -que establecía un Título para reglamentar el sistema de responsabilidad de los servidores públicos- y la creación del Departamento de Contraloría (1917-1932) que contaba con atribuciones de control, fiscalización y sanción de servidores públicos. La polémica con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propició que el Departamento de Contraloría no lograra alcanzar a combatir de forma efectiva la corrupción administrativa. La tercera, fue la publicación de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos -Ley Cárdenas (1940)- que disponía el establecimiento sancionatorio de los servidores públicos, ya no contaba con la

instancia que pudiera aplicar dicho marco normativo. Tendrían que transcurrir 40 años para actualizar esta normatividad con la expedición de la cuarta ley -Ley López Portillo (1980)- de Responsabilidad de Servidores Públicos, que no logró controlar los excesos del periodo populista.

En materia de control exterior o parlamentario, los avances son **significativos al mostrarse la necesidad de fortalecer su papel como instrumento de control hacia las actividades del poder ejecutivo.** Destacan la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (1917); la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1936); las reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda (1963); las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1977), y la publicación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978). Una explicación inicial del porqué el control externo no se consolidó de forma clara durante el siglo XX, se debe a que en el **régimen de partido hegemónico –caudillismo pero sobre todo, en el presidencialismo-** el poder ejecutivo tuvo sometido al poder legislativo y al judicial.

En la década de 1980, existe lo que Morris (1991), denomina la "crisis de la corrupción, por lo que es necesario un cambio en la **forma de combatir la corrupción administrativa.** Bajo el lema de la "renovación moral de la sociedad" el gobierno de Miguel de la Madrid, realiza el mayor esfuerzo por moralizar la administración pública federal. Primero, procede a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1982) -antecedente del Departamento de la Contraloría- como **órgano central de control y fiscalización** en la administración pública federal. Segundo, expide una renovada Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos (1982), con mayores atribuciones para sancionar conductas ilícitas. Tercero, crea en las dependencias y entidades del gobierno federal los **Órganos Internos de Control**, como mecanismos de seguimiento y control de las responsabilidades de servidores públicos, los que se convierten en instancias de **verificación y control de la función administrativa.** Por último, realiza adecuaciones al Código Penal (1983) que establece sanciones

penales a servidores públicos deshonestos y corruptos. En este gobierno inicia una etapa moderna de moralización de la administración pública federal.

Los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, realizan algunas adecuaciones a la Ley de Responsabilidades (1991), se transforma la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1994) y se publica el Programa de Modernización de la Administración Pública (1994-2000), en el que se especifican acciones de combate a la corrupción administrativa. Mientras que en el ámbito del control externo, destaca la publicación en dos ocasiones del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda 1980 y 1988.

En el régimen de partido hegemónico o de Estado que gobernó durante más de 70 años, como se intenta demostrar en esta investigación, es notoria la falta de combate a la corrupción política y a la corrupción administrativa. Por el contrario, formaron parte como elementos de cohesión y estabilidad del propio régimen. Las campañas anticorrupción de inicio de cada gobierno en turno, como lo demuestra Morris (1991), contrastan con el ciclo de la corrupción al final de cada sexenio y una práctica muy extendida denominada "año de Hidalgo". La corrupción política sólo es posible mediante la utilización de servidores públicos desde dentro de la administración pública que colabora mediante la corrupción administrativa.

En el régimen de alternancia política con la llegada al gobierno federal de Vicente Fox Quezada como miembro del Partido Acción Nacional (PAN), se abre una nueva etapa para moralizar la administración pública federal. En el ámbito del control interno destacan por su importancia: la expedición de la Ley de Responsabilidades Administrativas (2002); la puesta en marcha del primer Programa de Combate a la Corrupción en la historia del país (2000-2006); el establecimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Estos instrumentos impulsaron mecanismos de control y fiscalización actualizados que sentaron las bases de un nuevo arreglo institucional. En materia de control externo existe un avance con la expedición de

la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000); la expedición del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda por Auditoría Superior de la Federación (2000); y en particular, destaca la creación de la Auditoría Superior de la Federación (2001), órgano del poder legislativo con mayores atribuciones para fiscalizar el gasto público federal.

En contraste con el gobierno anterior, la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa muestra una escasa prioridad al combate a la corrupción administrativa. Tanto a nivel de control interno, salvo el Programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (2006-2012) que no ha contado con la difusión y conocimiento del mismo, así como en control externo con la publicación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009), los resultados son modestos.

Las Encuestas Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno realizadas por Transparencia Mexicana en los gobiernos de Fox y Calderón -2001, 2003, 2005, 2007 y 2010- siguen mostrando que la percepción de la ciudadanía es que la corrupción administrativa no ha disminuido, sino que se ha incrementado. Los datos cuantitativos muestran por estado, los trámites que son los más corruptos y los indicadores muestran que las medidas de control interno y externo en las entidades federativas no han dado los resultados esperados.

II

La propuesta de estudio para analizar la corrupción administrativa en México, se encuentra descrita en el primer capítulo de esta investigación, tanto los supuestos a comprobar como los elementos a considerar. A partir de esta sugerencia metodológica, la estructura del trabajo se encuentra presentada en cuatro partes con sus respectivos capítulos. La primera parte, "Aproximación al fenómeno de la corrupción" cuenta con el primer capítulo "La corrupción: un marco de referencia para su estudio" que intenta constituirse en un marco teórico que aborda: las definiciones más comunes de corrupción; una

visión panorámica de las diferentes interpretaciones del fenómeno; **las tipologías de la corrupción -política, administrativa y judicial-** destacando la corrupción administrativa como focus de investigación; las diferencias existentes entre corrupción individual y sistemática; los efectos previsibles de la corrupción en diversos ámbitos del gobierno y la sociedad; para concluir con la propuesta para comprender la corrupción administrativa mexicana.

La segunda parte, "La corrupción administrativa en México: de las herencias coloniales a los nuevos estilos independientes y republicanos", describe en tres capítulos el proceso que ha seguido la corrupción administrativa a lo largo de casi cuatro siglos. El segundo capítulo, "Antecedentes antiguos de la corrupción administrativa en el Virreinato (siglos XVI, XVII y XVIII)": los controles establecidos por los mexicas; los controles internos implementados en el Virreinato -juicio de residencia, visitas y fianzas- además de otros controles menos generalizados; el proceso en tres siglos del control externo mediante la creación del Tribunal Mayor de Cuentas, destacando el juicio de cuentas como primer control fiscal; el papel de la burocracia mediante el papel del personal, el arriendo fiscal y la venta de cargos en el mundo novohispano.

En el capítulo tercero, "El discurso del combate a la corrupción en los documentos fundacionales en la primera mitad del siglo XIX", el propósito es describir lo que sucede después de la Independencia, mediante dos enfermedades de la burocracia -empleomanía y aspirantismo- que todavía existen en los diversos niveles de gobierno. Tanto los documentos fundacionales como las Constituciones (1824 y 1857), sólo declaraban de manera enunciativa los elementos para un sistema de responsabilidad de servidores públicos, sin establecer los mecanismos efectivos para su combate. De las letras a los hechos hubo un abismo de buenas intenciones que nunca se cumplió.

Y el cuarto capítulo, "La corrupción administrativa: en la Reforma, el Imperio y el Porfiriato", muestra los avances alcanzados en la época de Benito Juárez con la publicación de la primera ley de responsabilidad de servidores públicos y lo establecido en el Código Penal

(1872), así como medidas impulsadas por Porfirio Díaz como la segunda ley de responsabilidad de servidores públicos y la publicación de leyes y reglamentos de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La tercera parte, "La corrupción administrativa en México en el régimen de partido hegemónico", abarca desde la Revolución hasta el fin del siglo XX, por lo que consta de dos capítulos. El quinto capítulo, "Proceso de institucionalización del combate a la corrupción administrativa en el siglo XX", describe a las formas del caudillismo y al presidencialismo como dos maneras de corrupción, primero los militares y segundo los civiles. Con la publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) se inicia una nueva etapa en lo relativo al control interno, como la creación del Departamento de la Contraloría (1917-1932), las posturas a favor y en contra de este organismo. Se revisa la Ley Cárdenas, tercera ley de responsabilidad de servidores públicos. También se describe el proceso dispersión y unificación del control interno entre diversas dependencias del gobierno federal, así como los instrumentos para fortalecer el control externo o parlamentario.

El capítulo sexto, "El combate a la corrupción administrativa en México (1982-2000)" durante los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. Hace énfasis en las medidas adoptadas por Miguel de la Madrid, con el primer intento de sistematizar la moralización y las obras adicionales de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, en materia de control interno y externo.

La última parte, "La corrupción administrativa en la alternancia política en México", estudia en un capítulo las acciones realizadas por Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa en materia de control interno y externo como mecanismos para combatir la corrupción administrativa. El capítulo séptimo, "De la prioridad al olvido en el combate a la corrupción administrativa mexicana (2000-2012)", destaca el segundo intento de sistematizar la lucha contra la corrupción administrativa emprendida por Vicente Fox, colocada como prioridad de su régimen en la Agenda de Buen Gobierno. En contraste con el

olvido de Felipe Calderón en su gobierno para combatir la corrupción administrativa.

Al final del documento se incluyen las conclusiones generales de la investigación que sirven de base para un análisis posterior sobre los logros alcanzados y los retos para combatir de manera efectiva a la corrupción administrativa en nuestro país. El autor espera que esta contribución al estudio del fenómeno de corrupción, sirva de marco de referencia para futuras investigaciones que puedan aclararnos con mayor profundidad su naturaleza y las acciones efectivas para combatirla.

Primera parte Aproximación al fenómeno de la corrupción

Poco a poco se va consolidando la idea de que la corrupción es un grave problema, no sólo para los países afectados en mayor medida por ella, sino también para la economía de mercado en su conjunto. Este pensamiento, fundado en investigaciones empíricas de gran rigor y fiabilidad, ha llevado a múltiples iniciativas, para intentar detener su expansión global y para combatirla en sus diferentes frentes y formas. No hay que olvidar que la corrupción, si no se combate, se expande sin medida, hasta convertirse en sistemática y colapsar las instituciones de los países afectados; dañando, por extensión el funcionamiento de la economía nacional e internacional.¹ Si no se controla, la corrupción se extiende.²

El aspecto más negativo de la corrupción es su naturaleza misma. Adopta tantas formas y cubre tal variedad de actividades públicas que frecuentemente, se hace difícil para el hombre de la calle reconocerla por lo que es, ya que los corruptos son hábiles al ocultar sus actos ilícitos y cubrir todo rastro. Es más, es sumamente contagiosa. La corrupción se extiende rápidamente desde una esfera de la vida pública hacia otras al ritmo de un incendio voraz; son pocos los que entran en contacto con ella y logran escapar a su contaminación, menos aún hacerle frente cuando tantas personas a su alrededor caen en sus tentaciones. La corrupción es seductora, promete recompensas no merecidas y con frecuencia las produce sin ser detectada ni mucho menos sancionada. Si se le deja libre, la corrupción se extenderá,

multiplicará, intensificará, sistematizará y eventualmente se institucionalizará, convirtiéndose en la norma, ya no en la excepción.³

La corrupción es un tema de investigación que en el pasado estuvo muy en boga y que hoy vuelve a estarlo. Durante mucho tiempo, el tema de la corrupción fue considerado tabú.⁴ Se suponía que los extensos programas de liberalización económica y de privatización que se impulsaron en la década de 1980 en países en desarrollo y en el mundo poscomunista, se orientarían a dismantelar las rentas del sistema de sustitución de importaciones y el estatismo. Sin embargo, eso no ocurrió de la manera esperada. Las economías fueron privatizadas en forma masiva, los mecanismos de mercado fueron ampliamente **aceptados, los regímenes comerciales y financieros fueron desregulados** y, no obstante, todos estos cambios en las políticas económicas no parecen haber disuelto las coaliciones distributivas.⁵ De hecho, sólo parecen haberlas reestructurado. Desde Rusia hasta Argentina, y desde México hasta el Medio Oriente, las reformas económicas fueron realizándose a puerta cerrada y a través de mecanismos turbios. En el caso de México, dos episodios conspicuamente turbios fueron la privatización bancaria,⁶ y el rescate bancario del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) que después se convirtió en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).⁷ El estudio de la corrupción, que fue popular bajo el **paradigma de la modernización** en la década de 1970, ha regresado y esta vez en grande.

Por ello, como primer propósito es conveniente comprender el fenómeno de la corrupción como parte de un marco conceptual que permita entender su **carácter multifacético**, tanto desde sus definiciones hasta su tipología más común. A partir de definir los tres tipos de corrupción más habituales -política, administrativa y judicial- se puede resaltar a la **corrupción administrativa** como objeto de estudio en su trayectoria histórica. El segundo propósito es analizar la forma cómo ha sido combatida la corrupción administrativa mediante el control interno -Poder ejecutivo- y el control externo -Poder legislativo- para establecer si ambos instrumentos de control han sido efectivos y en qué medida se ha reducido, o bien se le permitió, como resultado de

una corrupción política sistemática de las élites que han gobernado en México. La tesis es muy clara: donde hay corrupción política existe la corrupción administrativa. ¿Este es el caso mexicano? Esta investigación intenta responder a este cuestionamiento y algunos otros que se derivan del mismo, mediante una propuesta de estudio que permita confirmar la efectividad o no de los mecanismos de control -interno y externo-, así como otros instrumentos adicionales para combatir la corrupción administrativa.

En el estudio de la administración pública mexicana el tema de la corrupción administrativa, sólo ha sido señalado de manera marginal, secundaria y, en el mejor de los casos, como una variable más dentro de la acción de la administración pública. A pesar que en la actualidad, existe una variedad de fuentes de estudio en torno a la actividad organizada del Estado, algunos estudiosos la concebían como una variable interna propia del sistema político mexicano o bien, como una variable dependiente de otros factores políticos prevalecientes en el régimen de partido único o hegemónico. La propuesta que se presenta, intenta mostrar a la corrupción administrativa como un fenómeno histórico, inherente al sistema de gobierno, que no ha sido controlado de forma efectiva y que incluso, en el régimen de alternancia política, no ha disminuido sino por el contrario, se ha incrementado.



La corrupción desde siempre ha acompañado a la política, a los actos de gobierno, al mercado y la vida social. De allí que no sea extraño que se conozca la práctica de la corrupción como una de las actividades más antiguas del mundo. Pero en este mundo cada vez más globalizado, en el que personas, empresas, instituciones nacionales e internacionales o Estados interactúan con una creciente asiduidad, velocidad y en relaciones cada vez más asimétricas, se crean ocasiones extraordinarias para los comportamientos parasitarios u oportunistas que nunca antes se había producido.⁸ La corrupción se ha transformado actualmente en un tema común en los círculos internacionales. No se trata de un tema nuevo, lejos de eso, la corrupción ha existido desde que el gobierno existe. Pero, el mundo ha decidido que este problema ha llegado finalmente a ser disfuncional para el desarrollo global de manera que es necesario enfrentarlo. No cabe duda, ha llegado a ser tan amenazante que resulta urgente hacer algo al respecto.⁹ La corrupción no es un fenómeno nuevo.

La corrupción ha sido un problema potencial. Evidentemente, no todos los sistemas políticos dan la misma importancia a este asunto. Sin embargo, allí donde una sociedad estableció por cuestión de principios una división entre política y mercado, donde los intereses públicos y privados se distinguieron unos de otros y donde la sociedad hizo retroceder los límites del patrimonialismo, el clientelismo y el nepotismo, la corrupción es considerada como patológica. La corrupción es una

manera de “aceitar las ruedas” de un sistema atascado. La corrupción trae consigo la destrucción de cualquier sociedad, ya sea dictatorial o autoritaria, pero es particularmente perjudicial para los gobiernos democráticos.¹⁰

La corrupción entonces, se ha transformado en un fenómeno global con ámbitos uniformes y transfronterizos, propios del mundo contemporáneo.¹¹ La corrupción se ha convertido, desde las últimas décadas del siglo XX, en una pandemia en los ámbitos de gobierno. **Afecta la eficacia de las instituciones, genera incumplimiento de metas y objetivos en los programas de gobierno, impide la resolución de demandas ciudadanas, a la vez genera desconfianza de la ciudadanía en su gobierno y malestar en la población.**¹² Paulatinamente, en la comunidad internacional se va consolidando la idea de que la corrupción es un grave problema no sólo para los países afectados en mayor medida por ella, sino también para la economía de mercado en su conjunto. **Este pensamiento, fundado en investigaciones empíricas de gran rigor y fiabilidad, ha llevado a múltiples iniciativas para intentar detener su expansión global y combatirla en sus diferentes frentes.**¹³

El estudio de la corrupción, es una cuestión compleja de abordar por varias razones. Primero, su definición y diagnóstico está sujeto a ambigüedades y complicaciones, que dificultan su identificación y eventual sanción. Segundo, el tema es muy sensible de abordar ya que afecta la credibilidad, honra y prestigio de personas e instituciones; activos intangibles de gran valor. Tercero, muchas veces las situaciones de corrupción están, por su mismo carácter, escondidas, protegidas y a la sombra; por personas o instituciones con poder económico o político. Cuarto, no hay un consenso sobre las soluciones aceptadas para enfrentar y eventualmente poner fin a esta práctica nociva.¹⁴

El fenómeno de la corrupción tiene entonces, una naturaleza multidimensional. Involucra dilemas morales, incentivos económicos, beneficios personales, grado de profesionalismo en la administración del Estado, tamaño y eficacia del sector público, funcionamiento de las instituciones legislativas y judiciales, grado de libertad de prensa, acceso ciudadano a información pública, rendición de cuentas, profe-

sionalización de los servidores públicos y otros factores que inciden en la ocurrencia de este fenómeno.¹⁵ De hecho, se puede realizar un esfuerzo de sistematización en el que pueden encontrarse toda clase de componentes, variables y operaciones en torno a la corrupción, que permiten mostrar la complejidad de su estudio.¹⁶ Caiden (1997) ha identificado una diversidad de formas de corrupción, como las que a continuación se enumeran:

Cuadro No. 1
Diversas formas de corrupción

Formas de corrupción	Descripción
Traición	La subversión, transacciones ilegales en el extranjero, contrabando.
Cleptocracia	Privatización de los fondos públicos, robo y hurto.
Malversación	Falsificación y desfalcos, cuentas abultadas, sustracción y mal uso de los fondos.
Abuso de poder	Intimidación, tortura, indulto y perdón no merecidos.
Engaño y fraude	Aseveración falsa, trampas y estafas, chantaje.
Perversión de la justicia	Comportamiento criminal, falsas pruebas, detención ilícita, acusación fraudulenta.
Incumplimiento de los deberes	Deserción, parasitismo.
Soborno y malversación	Extorción, imposiciones ilegales, comisión ilícita.
Manipulación de las elecciones	Arreglo fraudulento de los votos, demarcación arbitraria de los distritos electorales.
Mal uso de conocimiento interno	Mal uso de información confidencial, falsificación de registros.
Venta no autorizada de oficinas	Venta no autorizada de bienes públicos y licencias públicas.
Manipulación de las regulaciones	Manipulación de compras, suministros, contratos públicos y préstamos.
Evasión de impuestos	Acaparamiento abusivo.
Abuso de influencias	Intermediación de favores, conflictos de interés.
Aceptación de obsequios inapropiados	Honorarios, dinero por agilización de gestiones, agasajos, viajes con fondos públicos.

(continúa)

Formas de corrupción	Descripción
Nexos con el delito organizado	Operaciones en el mercado negro.
Compadrazgo	Encubrimiento, amiguismo.
Vigilancia ilegal	Mal uso de telecomunicaciones y correo, y otros medios de difusión.
Mal uso de sellos	Mal uso de papel membrete, residencia y privilegios oficiales.

(finaliza)

Fuente: Gerard E. Calden. "La democracia y la corrupción". Reforma y Democracia. Caracas, CLAD, No. 8, mayo de 1997, p. 8.

La corrupción tiene distintas formas y manifestaciones concretas. Recientemente se afirma que existe una nueva forma de corrupción económica conocida como "la captura del Estado" y es parte de la nueva modalidad de corrupción usando el sistema de la puerta giratoria. Bajo esta modalidad es que se copta al Estado para sacar de él beneficios para actividades privadas sean empresariales o personales. Otra forma es la privatización del sistema de controles, donde se establece un acuerdo con los auditores para que no informen sobre el verdadero estado de las finanzas de la empresa privada o pública para beneficio de alguno de sus accionistas o funcionarios de alto nivel.¹⁷

Por lo anteriormente expuesto, el primer capítulo de esta investigación aspira a conformarse en un marco teórico, en el que se conceptualiza a la corrupción como fenómeno complejo a partir de una variedad de definiciones -desde las más comunes a las más complejas- enfatizar la esencia de la corrupción tomando en consideración en qué consiste, primero para entenderla en su compleja naturaleza y segundo, para combatirla de manera directa y decidida. Posteriormente, se definen los tres tipos de corrupción -política, administrativa y judicial- más generalizadas, para ubicar el tema de este trabajo que es la corrupción administrativa, es decir, aquella que tiene que ver directamente con los servidores públicos que laboran en la administración pública. También se hace una clara diferenciación entre corrupción individual y sistemática, para establecer sus diferentes niveles, por lo que se concluye, con los efectos previsibles y negativos de aquella en una democracia. Por último, se presenta una propuesta de análisis

para entender el fenómeno de la corrupción administrativa en México, estableciendo en las diferentes etapas de su devenir histórico, la importancia de los controles internos y externos, así como los programas de reforma y modernización administrativa para combatir conductas ilícitas e inmorales en la administración pública federal mexicana.

Definiciones de corrupción

La corrupción es un fenómeno complicado con múltiples causas y efectos diversos. La corrupción fluctúa desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político.¹⁸ La corrupción ha sido considerada no sólo un problema estructural sino también como un problema moral, cultural e individual. Por tanto, las definiciones que existen van desde términos legales estrictos, que describen este fenómeno como un mero acto de soborno que involucra al menos a un servidor público y una transferencia de recursos, hasta las explicaciones económicas que la perciben como un impuesto regresivo y una forma de renta adicional.

La corrupción tiene un carácter multifuncional por lo que puede ser estudiado desde diferentes perspectivas -económica, política, administrativa, jurídica, sociológica y moral- aunque desde una visión politológica, ha sido mayoritariamente definida con un fuerte componente valorativo, ya que en general se refiere al incumplimiento de deberes derivados del ejercicio de cargo público y al abuso de confianza.¹⁹ Desde su raíz etimológica, *Corruptio*, *corruptiones* son vocablos latinos. De aquí provienen *corruption* en inglés, *corruzione* en italiano, *korruption* en alemán y que pasan al español como *corrupción* y *corromper*.²⁰ La palabra *corrupción* viene del latín *rumpere* y se refiere a quebrantar códigos, leyes y normas de buen comportamiento cívico. El término también se refiere al deterioro en las formas de gobierno de un país, ciudad o unidad territorial.²¹ *Corrupción* es una categoría moral cuyo significado se asemeja al concepto de *putrefacción*.²²

La corrupción es “una quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas pero con el apoyo social generalizado relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta, con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente”.²³ La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor, por lo que implica siempre un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto al sistema normativo relevante.²⁴ La corrupción puede concebirse a grandes rasgos como el uso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas.²⁵ El Banco Mundial la define básicamente como: “el abuso del poder público para el beneficio privado”.²⁶ Aunque existen razones para demostrar que esta definición que es una de las más citadas, cuentan con una diversidad de razones para considerarla como limitada.²⁷ Debido a que la corrupción tiene un carácter multifuncional con una diversidad de definiciones e interpretaciones, en el cuadro No. 2, se presentan algunas de las definiciones más representativas:

Cuadro No. 2
Definiciones representativas de corrupción

Autor	Definición
Eduardo Willis	El uso de funciones y atribuciones para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y normativas existentes en un momento histórico dado. De manera más general, es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal o el beneficio político particular.
Banco Mundial	El abuso de un funcionario público en beneficio privado en el entendido que ese beneficio puede darse ya sea que el funcionario acepte el soborno o extorsione al perjudicado.

(continúa)

Autor	Definición de corrupción
Joseph Nay	Comportamiento que se aparta de las obligaciones morales de la función pública por motivos privados (la familia, el entorno cercano), pecuniarios o de incremento de estatus. También sostiene que ésta implica una conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales o beneficios monetarios o de orden social; o lo que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias con fines personales.
Jorge Malen	Se pueden definir los actos de corrupción como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber marco de discreción con objeto de obtener un beneficio extraposicional.
Jesús González Pérez	La corrupción consiste en la utilización de las potestades públicas para intereses particulares cualesquiera que sea la forma de manifestarse, sea en beneficio propio o de un tercero o de un partido político, sea por razón de amistad o por dinero o por otras prestaciones.
Francisco Laporta	La corrupción significa que un servidor público abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra del caudal público. Conducta que se desvía de los deberes formales de un cargo público a causa de ganancias (pecuniarias o de status) de tipo privado (personal, familiar o de grupo).
Van Klaveren	Un funcionario público corrupto considera su cargo como un negocio del cual buscará maximizar los ingresos. Por ello, el nivel de sus entradas dependerá de "la situación de mercado" y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia a costa de la demanda pública.
Carlos Cubillo	La corrupción es todo el conjunto de acciones u omisiones generadoras de una conducta ilícita y dolosa, desarrollada clandestinamente por los titulares de las competencias necesarias para el ejercicio de determinadas funciones públicas, y que provoca un beneficio injustificado -económico o de otra índole- a favor de la autoridad o empleado público que actúa, o de otras personas elegidas por él mismo, y todo ello en perjuicio de la integridad de los poderes públicos.

(finaliza)

Fuente: elaboración propia a partir de Óscar Diego Bautista, La ética y la corrupción en la política y la administración pública, Madrid, UCM, tesis de maestría, 2005, pp. 50-51.

Cualquiera de estas definiciones de corrupción es válida debido a que la esencia del fenómeno es la misma. Un agente investido de autoridad obtiene un beneficio para él o para un grupo de personas al tomar una

decisión respecto a un ciudadano. La corrupción es el uso indirecto del poder público para obtener beneficios privados. De esta manera, la función pública es convertida ilícitamente en una fuente de enriquecimiento privado.²⁸ En esencia, el corrupto se apropia de lo público y lo hace para beneficiarse personal y privadamente, rompiendo las reglas establecidas.

El mismo término corrupción implica que las cosas no son como deberían de ser. Han sido pervertidas, torcidas, manipuladas, distorsionadas, desviadas o de cualquier manera sacada fuera de su camino previsto. En este proceso, los corruptos han logrado ganancias injustas o se han beneficiado de manera indebida que de otro modo no hubiera ocurrido, a costa de todos los demás quienes, a sabiendas o no, han perdido.²⁹

Otra forma de conceptualizar el fenómeno de la corrupción, es la que propone Villoria (2000), quien agrupa las definiciones en cuatro grupos. En el primer grupo, existen las definiciones vinculadas al abuso del cargo público o al incumplimiento de normas jurídicas por parte de los responsables públicos. La corrupción es el abuso de la autoridad por razones de beneficio particular no necesariamente monetario. En términos jurídicos comparativos, el cohecho suele ir vinculado a la presencia de un empleado público que tiene una intención corrupta, que recibe beneficios de la acción corrupta, cuyo acto oficial tiene relación directa con el valor conseguido, y cuando, existe intención de influenciar o ser influenciado en el ejercicio de cargo público.³⁰ Para Malen (2002), los actos de corrupción se pueden definir como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco discrecional con objeto de obtener un beneficio adicional, cualquiera que sea su naturaleza.³¹ En ese mismo sentido, para Rose-Ackerman (2009), la corrupción implica también una cuestión legal.³² Todos los estados cuentan con leyes contra el soborno y el fraude en el sector público, y la mayoría de ellos buscan regular las contribuciones a las campañas electorales, los gastos en este tipo de procesos, así como inhibir el desarrollo de conflictos de interés. Muchos otros estados

penalizan el soborno comercial y otro tipo de fraudes auspiciados por las grandes corporaciones. Existen también tratados internacionales y regionales que intentan controlar el soborno a través de las fronteras y de facilitar la aplicación de la ley.

En el segundo grupo, existen definiciones centradas en el mercado. Estas definiciones suelen usarse donde no existe un desarrollo jurídico suficientemente elevado como para poder categorizar adecuadamente todas las conductas corruptas. También son adecuadas para el análisis económico de la corrupción. Un funcionario corrupto sería aquel que utiliza su cargo como un negocio privado. Negocio cuya cuenta de resultados busca maximizar. El volumen de sus ingresos depende de la situación del mercado y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda del público. La corrupción es un fenómeno económico, que para combatir hay que pensar en los costos de corrupción, pero también en los costos de combatirla y hay que seguir la lucha contra la corrupción hasta el punto en que los costos por combatirla sean iguales a los costos de la misma.³³

En el tercer grupo, se pueden incluir las definiciones centradas en el interés general. La corrupción existe cuando el responsable de un puesto público, con funciones y atribuciones definidas es, por medios monetarios o de otra naturaleza no legalmente prevista, inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio, dañando al público y a sus intereses.³⁴ Es corrupta, en definitiva, toda acción en la que el responsable público pone por delante el interés privado sobre el interés general. La idea de que los responsables públicos sirven al interés público, ya implica una concepción determinada de la política y de la acción de gobierno, pero ésta no se encuentra muy alejada de lo que la ciudadanía entiende acerca de cómo debe ser la política.³⁵ Esta definición podría incluir toda política pública o programa que se adopta o implanta considerando los intereses de sólo una parte afectada, dados los beneficios que esta parte puede proporcionar a los empleados públicos. Incluso, toda acción tomada en el sentido de influir en una política pública con tal interés privado, sin perjuicio de los efectos sustanciales que tal acción puede provocar.

Corrupción sería por supuesto, el tomar decisiones parciales por razones de beneficio monetario directo, como es el caso del soborno. Corrupción sería también, la elaboración de normas en **las que se beneficia a un sector social sobre el conjunto de la comunidad a cambio de beneficios privados directos o indirectos.** (...) Corrupción sería pasar información de forma privilegiada a un actor individual o colectivo, a cambio de algún tipo de recompensa. O, sin ánimo exhaustivo, podría ser corrupción cualquier **acto que beneficie a una parte de la sociedad a cambio de sus votos, cuando el interés general sea dañado con ello.**³⁶

Por último, en el cuarto grupo algunos autores critican las aproximaciones más moralistas e introducen una concepción histórica y sociológica, vinculada a la percepción social del fenómeno. En realidad, el entorno político, económico y social de ciertos países africanos es muy diferente al de Estados Unidos o el Reino Unido, con lo que la aplicación de los criterios domésticos anglosajones para analizar la corrupción en dichos países es totalmente inadecuada.³⁷ Por ejemplo, el trabajo empírico muestra que en general, los sistemas presidenciales son más corruptos que las democracias parlamentarias y que los sistemas de representación proporcional son más corruptos que los sistemas de mayoría relativa. Los peores sistemas combinan presidencias fuertes con representación proporcional, en los cuales un ejecutivo poderoso negocia con unos cuantos líderes partidistas poderosos para compartir los privilegios del poder de forma corrupta.³⁸

Otra manera de entender a la corrupción, implicaría más que definirla, que se le puede concebir como parte de un conjunto de conductas indebidas tales como: pagos monetarios (extralegales) a funcionarios públicos a cambio de entrega de servicios; aprobación de permisos; autorización de instalación de empresas; otorgamiento de licencias de operación exclusiva que permita al beneficiario restringir la competencia; y obtener rentas monopólicas por la venta u operación de bienes y servicios.³⁹ En algunos casos, el traspaso y uso de activos del Estado no involucra un pago monetario directo, pero sí un intercambio de favores e influencias. Este tipo de comportamiento es

más difícil de identificar, probar y castigar que en el caso de la corrupción pecuniaria, es decir, aquella que involucra un pago monetario; pero su relevancia es igualmente importante.

También la corrupción puede comprenderse de manera general en dos sentidos: el económico y el ampliado.⁴⁰ El primero se refiere estrictamente al sentido económico. Se denomina de esta manera porque hay dinero de por medio. En ella participan dos partes para realizar la operación: el corruptor y el corrompido. Uno realiza una tarea y otro requiere el servicio, por lo que es una contraprestación de ambos actores. Cuando el beneficiario induce u ofrece una recompensa se convierte en corruptor y el acto se denomina soborno. Cuando es el encargado de la función quien solicita la recompensa es extorsión. Al respecto, Rose-Ackerman (1999), sostiene:

Como cualquier intercambio, la corrupción requiere de dos actores: un comprador y un vendedor. El comprador del sector privado paga un soborno al vendedor del sector público para obtener algo valioso (...) Dado que la corrupción beneficia a los participantes de ambos lados de la relación, ninguno de los grupos tiene un incentivo para concluirla unilateralmente. No hay manera de desenmarañar la red para atribuirle la culpa a sólo uno de los participantes. Todos son responsables.⁴¹

La corrupción económica fue más evidente en los casos de la privatización de empresas públicas. Manzetti (2009), afirma que a finales de la década de 1980, las reformas económicas de mercado en lo general y la privatización en particular, fueron defendidas por economistas y por las agencias multilaterales de financiamiento -como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)- como los medios idóneos para crear mercados competitivos y reducir la corrupción. La privatización representa el elemento más visible y controvertido de las reformas de mercado. En algunos casos, como Chile y México, la corrupción que ha caracterizado al "capitalismo de compadres" -colusión entre poder político y poder económico, en la captura del

Estado en manos de grupos de interés y opacidad del proceso de toma de decisiones- que se ha presenciado, ha llevado a grandes rescates financieros. Las reformas económicas crearon grandes esperanzas de lograr una recuperación rápida y sostenida. No obstante, la mayoría de las encuestas de opinión pública, realizadas en América Latina por el llamado Latinobarómetro, muestran un alto nivel de insatisfacción por la manera en cómo se efectuaron las reformas. En suma, mientras más manchada ha sido la privatización por la corrupción y el “capitalismo de compadres”, mayor es la actitud negativa de la ciudadanía frente a todo el proceso.⁴²

La segunda versión del concepto corrupción, implica una connotación o sentido amplio. Ésta, se refiere al significado mismo de la palabra. Como ya se refirió, en su etimología “corrupción” proviene del término latino *corruptio* que significa alternación de algo, tergiversación o cambio en las costumbres. Esta definición señala que cuando una función es alterada de su cauce normal hay corrupción. Existe corrupción en aquellos actos que se realizan de manera indebida y fuera de la norma. En esta versión, se obtienen beneficios que están más allá de lo estrictamente económico. La corrupción crece conforme se incrementa el ingreso nacional, o conforme hay la posibilidad de hacer uso de fondos públicos aprovechando la desestructuración del Estado fruto de su modernización, y que en algunos casos ha habido corrupción relacionada con los procesos de privatización de empresas públicas.⁴³ Algunos ejemplos de este tipo de corrupción son: la malversación; el abuso de autoridad; el engaño; la perversión de la justicia; el incumplimiento de tareas; el fraude electoral; el uso indebido de información; fraude; la evasión de impuestos; el tráfico de influencias; la obtención de regalos; bienes en especie; favores sexuales; entre otras conductas ilícitas.

Dentro de las tipologías de la corrupción, una poco estudiada se refiere a la corrupción de “mercado” y corrupción “provincial”. Mientras que la corrupción de “mercado” se caracteriza por el hecho de que la identidad del socio no juega un papel importante, por la transparencia con respecto al precio y por la competencia entre provee-

dores del favor o beneficio corrupto. Por su parte, para la corrupción "provincial" en cambio, la identidad de la contraparte es importante. Esta corrupción es un mundo más cercano a las relaciones interpersonales, cuya naturaleza es más típica de la vida en un pueblo -por ello se denomina corrupción "provincial"- que de la vida anónima en las grandes ciudades.⁴⁴

En los asuntos del Estado cuando se ausentan los principios éticos de los servidores públicos aparecen diversas conductas antiéticas. Algunas, tal vez las más graves, son consideradas por algunas legislaciones como delitos.⁴⁵ El siguiente cuadro no. 3 presenta algunos de los delitos más comunes asociados a la corrupción:

Cuadro No. 3
Delitos más comunes de la corrupción

Delito	Definición
Abandono de destino y omisión del deber de perseguir delitos	Se origina cuando un funcionario abandona su cargo negándose así a cumplir con sus responsabilidades. El abandono de tareas de un funcionario es castigado con pena de prisión e inhabilitación para el cargo público.
Cohecho	Se da cuando el funcionario público en provecho propio o de un tercero, solicita o recibe por sí o por un intermediario, una dádiva, algún presente o acepta un ofrecimiento o promesa para realizar en el ejercicio de su cargo una acción, u omisión que constituye delito.
Desobediencia y denegación de auxilio	Es la negativa abierta a dar cumplimiento a resoluciones, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas en el ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales.
Falsificación de documentos	Se refiere a cualquier autoridad o funcionario público que en el ejercicio de sus funciones comete falsedad : 1) alterando un documento; 2) simulando un documento todo o en partes; 3) suponiendo en un acto la intervención de persona que no la ha tenido; y 4) faltando a la verdad en la narración de hechos.

(continúa)

Delito	Definición
Fraudes y exacciones legales	Cuando una autoridad o funcionario público, interviniendo en razón de su cargo en la contratación pública o en liquidaciones de efectos o haberes públicos, se vale de distintos artificios para defraudar a cualquier ente público.
Infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos	Se refiere a aquellos funcionarios que sustraen, destruyen u ocultan documentos o papeles que les estuvieran confiados por razón de su cargo. La revelación de secretos e información que sea de carácter confidencial y que no deba ser divulgada también es motivo de delito.
Malversación	Se da cuando funcionarios o autoridades públicas encargados de fondos y rentas públicas o depositarios de dinero sustraen o desvían el dinero público, con el añadido de entorpecer el servicio público.
Prevaricación	Es la falta o incumplimiento de las obligaciones inherentes a un oficio, función o cargo.
Negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de la función	Existen varias situaciones: 1) debiendo informar, en razón de su cargo, en cualquier contrato, asunto, operación o actividad, el funcionario se aprovecha de tal situación para participar y obtener un beneficio personal; 2) cuando por sí o por persona interpuesta realiza una actividad profesional, que de acuerdo con su cargo no deberían desempeñar; 3) cuando hace uso indebido de la información privilegiada con ánimo de lucro.
Tráfico de influencias	Se da cuando el funcionario u autoridad pública aprovechándose del ejercicio de las facultades de su cargo realiza actos que le pueden generar directa o indirectamente un beneficio económico o de otra índole para sí o para un tercero.
Uso indebido de patrimonio público	El político o funcionario público actúa con un sentido patrimonialista sobre los recursos públicos. Administra el patrimonio del Estado como si fuera personal.
Usurpación de funciones	Es cuando la autoridad o funcionario público dicta disposiciones o suspende ejecuciones careciendo de atribuciones para ello.

(finaliza)

Fuente: "Derechos y deberes de los funcionarios". La administración pública española, MAP-INAP, Madrid, 2002.

Tomado de: Óscar Diego Bautista. Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. Toluca, IAPEM, 2009, Mención honorífica del Premio Bienal IAPEM 2008, pp. 122-125.

Para concluir con este apartado, es necesario distinguir el concepto de corrupción de otras nociones conexas, como el escándalo político, el conflicto de interés, el soborno y la extorsión.⁴⁶ En primer lugar, es preciso diferenciar a la corrupción de los escándalos políticos. El escándalo político consiste en el uso de acusaciones de conducta corrupta contra el adversario político, hechas en el marco del conflicto partidario. Del contacto entre los dos conceptos surgen tres posibilidades: a) situaciones en las que se mezclan realmente el escándalo y la corrupción; b) situaciones en las que existen corrupción pero no hay escándalo, porque los partidos consensuadamente la ocultan; y c) situaciones donde existe escándalo pero no hay trazas de corrupción. En consecuencia, conviene ser cuidadosos con la mezcla de conceptos.

En segundo lugar, es conveniente distinguir a la corrupción del conflicto de intereses y las incompatibilidades. El conflicto de intereses es un requisito para la corrupción, pero no tiene qué acabar en ella. Nuevamente, surgen tres posibilidades: a) supuestos de conflicto de interés sin corrupción; b) supuestos de corrupción donde el conflicto de intereses es un ingrediente claro del producto; y c) casos de corrupción en los que no hay indicios de conflicto de interés.

En tercer lugar, el soborno que es una forma específica, pero común de la corrupción. El soborno implica el uso inapropiado del servicio público para obtener beneficios materiales personales o privados. En cierto sentido, el soborno es un intercambio entre dos actores. Un actor, el sobornador, ofrece incentivos o recompensas ilegales, como dinero o regalos, para manipular la decisión o el juicio de un funcionario público a favor de su propio interés. El funcionario, a cambio, actúa en concordancia con la petición del sobornador, que le proporciona el beneficio. Para que una decisión o proceso sea sujeto de soborno debe tener un "valor económico" para el cliente potencial. En ese sentido, se puede afirmar que toda administración pública tiene de manera consustancial la posibilidad de incurrir en sobornos.⁴⁷

El soborno requiere un encuentro diádico entre un ciudadano particular y un empleado público, en el que el ciudadano induce la respuesta deseada por parte del funcionario público mediante el uso de

sanciones positivas como el beneficio monetario. En la extorsión, en cambio, el funcionario público influye en el comportamiento del ciudadano mediante el uso de sanciones negativas tales como la amenaza de un abuso adicional de autoridad o se refiere a la autocorrupción en la cual sólo está implicado el funcionario público. Tanto en el soborno como en la extorsión se ejerce un poder ilegítimo, pero en direcciones diferentes.⁴⁸ Básicamente existen dos tipos de soborno: los sobornos que pretenden apresurar una decisión o un proceso mediante su alteración (speed payments); y los sobornos que intentan cambiar su decisión, violando leyes, reglas y reglamentos (distortive payments). Por ejemplo, sobornar a un empleado para que expida una licencia para conducir o un pasaporte con rapidez es un pago de tipo speed payment, mientras que pagarle a alguien que no tiene autoridad legal para emitirlos implica un pago del tipo distortive payment. En el primer caso, el sobornador compra "prioridad" para obtener un servicio, mientras que en el último el sobornador compra "una decisión", ya que cambia el proceso normal del reglamento.⁴⁹ Se puede decir que los pagos que pretenden comprar rapidez por lo general se dan en los niveles administrativos más bajos, mientras que los pagos que distorsionan los procesos se dan en mandos medios y altos.⁵⁰ Asimismo, se puede esperar que el "precio" de los sobornos que intentan distorsionar un proceso sea más elevado que el que pretende comprar rapidez, pues el "riesgo" implícito en la alternación de una decisión establecida formalmente es mayor que el simple hecho de acelerarla.

Al respecto, Castillo (2001) identifica tres tipos de soborno de acuerdo con su extensión dentro de la organización.⁵¹ Primero, el soborno eventual y simple, que incluye casos en los que sólo unos cuantos servidores públicos están implicados en el delito y no representa una patología sistemática. En estos casos, basta con establecer medidas de prevención. Segundo, el soborno eventual pero más organizado, en el que todo un departamento o sección de la organización está "infectado". Este tipo de patología es más frecuente entre los departamentos que tratan con el público de manera directa, como el que proporciona un servicio público u otorga licencias. En estos casos, se requiere llevar

a la práctica, no sólo medidas de prevención, sino también de reorganización administrativa, así como establecer controles burocráticos más estrictos. Tercero, el soborno sistemático, que incluye casos en los que toda la organización opera con base en redes mafiosas y relaciones de carácter patrón-cliente. En tales ocasiones, es imperativo actuar penalmente en contra de las redes de trabajo ilegal y redefinir el propósito de la organización en su totalidad.

Por último, para definir la extorsión se puede hacer diferenciación del soborno. En el soborno, el particular busca activamente un beneficio indebido del funcionario gubernamental, y en la extorsión, el servidor público obtiene dinero del particular a cambio de no imponer un costo o de no retener un beneficio.⁵² En suma, la corrupción es un fenómeno multifactorial con diversas variables y elementos, por lo que es más conveniente caracterizarlo que definirlo, debido a que las conductas ilícitas de corrupción son las sancionables y se encuentran penalizadas en la normatividad de la función pública contemporánea. De hecho, la mayoría de los indicadores para medir la incidencia de la corrupción están basados en la percepción de la corrupción, más que en datos cuantitativos.

La corrupción como objeto de estudio: sus interpretaciones

Las manifestaciones concretas del fenómeno de la corrupción son variadas, tienen distinta etiología y afectan a diversos intereses de modos muy diversos. La corrupción administrativa, la política, o la judicial. Pero común a todos estos tipos de corrupción es la intención de los agentes que intervienen en ella para obtener un beneficio irregular que de otra manera, no sería posible conseguir. Esta pretensión se manifiesta a través de la violación de un deber institucional por parte de los corruptos. La corrupción se muestra como una deslealtad hacia la institución a la que se pertenece o en la cual se presta un servicio público.⁵³

La investigación reciente sobre corrupción se ha ocupado, en parte, de clasificar sus diferentes formas, con objeto de hacer operable este concepto y facilitar su análisis. Algunos autores han definido a la corrupción como un tipo de relación entre Estado y sociedad y establecido la diferencia entre corrupción "política" y "administrativa" (burocrática). Otra clasificación muy general distingue entre corrupción "funcional" y "disfuncional" o como mecanismo de "extracción ascendente" o de "distribución descendente". Algunas veces, el propósito ha sido relacionar el concepto de corrupción con otros fenómenos o procesos más importantes.⁵⁴ Incluso, hay quienes sostienen que existe la "corrupción organizacional" que involucra la violación de las reglas normativas establecidas. Lo esencial es que la corrupción organizacional debilita la capacidad de la institución para cumplir sus objetivos. Las condiciones morales también son esenciales en esta definición.⁵⁵

Una clasificación más reciente de tipos de corrupción implica tres niveles: 1) el de un sistema de corrupción que se desarrolla en los más altos niveles y se vierte hacia abajo (corrupción de "arriba-abajo"); 2) el de un sistema de corrupción que se origina en los niveles más bajos y se mueve en sentido ascendente en la jerarquía (corrupción de "abajo-arriba"); y 3) el de un sistema donde toda la administración padece de corrupción sin distinción de niveles.⁵⁶ En la corrupción de "arriba-abajo" quienes deciden, planifican y ejecutan los actos de corrupción son los burócratas de mayor jerarquía. La extorsión y los sobornos se realizan de forma centralizada y monopolizada. El monto que constituye el precio de la transacción corrupta es fijado por ellos, como también la porción que será repartida entre los funcionarios de los escalones inferiores. Aunque también los jefes de la administración pueden decidir no compartir sus ventajas con sus subordinados.

Mientras que en la corrupción de "abajo-arriba", quienes deciden, planifican y ejecutan los actos ilícitos son los funcionarios de los escalones más bajos de la administración, que luego reparten

lo recaudado con sus superiores. A cambio, éstos garantizan silencio, estabilidad e impunidad. Aquí se da por supuesto que la corrupción está descentralizada a diferencia de la corrupción “arriba-abajo” que es en esencia centralizada. El tercer modelo donde todo el sistema en sus diferentes niveles padecen la corrupción, genera la peor situación posible excepto para los propios burócratas. En este contexto, los diferentes niveles jerárquicos aumentan capas de corrupción que empeoran la eficacia económica de los recursos corruptos invertidos por los administrados. Para erradicar la corrupción en este tipo de modelo se requieren de acciones contundentes y efectivas en toda la organización y en todos los mandos directivos.

Cuadro No. 4
Causas de la corrupción

Causas	Descripción	Características
Causas genéricas	Conjunto de circunstancias sociales y económicas muy abstractas que parecen favorecer la aparición de la corrupción.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rápido crecimiento económico y modernización. 2. Incremento sensible de las oportunidades políticas en relación con las oportunidades económicas. La política es un medio de promoción profesional y social. 3. Cambio en el marco en el que se desarrolla la actividad económica. 4. Desequilibrio institucional entre el protagonismo de algunos agentes y los recursos necesarios para desempeñar su papel.

(continúa)

Causas	Descripción	Características
Causas específicas	Conjunto de causas más específicas que favorecen la corrupción.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Salarios públicos de bajo nivel. 2. Interinidad de la función pública. 3. Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de sanciones. 4. Sobrerregulación administrativa o ineficiencia de la gestión. 5. Gran magnitud económica de las consecuencias de la decisión pública por tomar. 6. Doble lealtad del agente público (al público y a la organización). 7. Falta de competitividad o inexistencia de mercado abierto. 8. Defectos en la organización burocrática.
Condición formal de la corrupción	La corrupción florecerá en aquellos contextos en los que las decisiones públicas se toman en régimen de (cuasi) monopolio, con amplias facultades discrecionales y sin mecanismos de rendición de cuentas.	Bajo la fórmula de Klitgaard ecuación básica de la corrupción: "Corrupción es igual a monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión pública menos responsabilidad (en el sentido de obligación de rendición de cuentas) por la decisión pública".
Causa última	Si incurrir en prácticas corruptas es porque han tomado esa decisión, la de realizar un comportamiento corrupto.	No hay ningún sistema de control posible ni ningún antídoto tan eficaz como para impedir totalmente, una adopción individual de este tipo.

(finaliza)

Fuente: elaboración propia a partir de Jesús González Amuchastegui "Corrupción, democracia y responsabilidad política". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). "Presentación". Poder, derecho y corrupción. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003. pp. 75-77.

A partir de las consideraciones de Castillo (2001),⁵⁷ Mohabbat (2001)⁵⁸ y Malen (2002),⁵⁹ en un intento por clasificar los diversos

enfoques de corrupción, es posible distinguir al menos seis perspectivas principales: 1) interés público; 2) legal; 3) sociocultural; 4) del mercado; 5) oficinas públicas; y 6) centrada en la opinión pública. En el cuadro número 6, se resume el argumento principal de cada una de estas perspectivas.

Cuadro No. 5
Diferentes enfoques sobre corrupción

Perspectivas	Argumentos
Del interés público	Destaca la tradición del interés público mediante preferencias de interés particular sobre los comunes.
Legal	Subraya la desviación de la conducta de las normas públicas y legales de trabajo en aras de beneficios privados, ya sea para obtener ganancias pecuniarias, de condición o de influencia.
Sociocultural	Sostiene que el concepto de corrupción debe definirse de tal manera, que involucre no sólo el comportamiento que se desvía de las normas escritas, sino también el que se desvía de las normas o patrones de conducta social.
De mercado	Describe a la corrupción como una "unidad de maximización", mediante la cual los servidores públicos aumentan sus ganancias de acuerdo con la oferta y demanda que exista en el mercado de sus responsabilidades oficiales.
De las oficinas públicas	Para los entusiastas del enfoque centrado en las oficinas públicas, el uso indebido de éstas por parte de los funcionarios con el fin de obtener ganancias privadas es corrupción.
Centrada en la opinión pública	Mientras que para quienes apoyan al enfoque centrado en la opinión pública, el énfasis se pone en diversas perspectivas de la opinión pública sobre la conducta de los políticos, del gobierno y de la probidad de los servidores públicos.

Fuente: Arturo del Castillo. "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". Gestión y Política Pública, México, CIDE, vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001, p. 378; Mohammad Mohabbat Khan. "Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción". Gestión y Política Pública, México, CIDE, vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001, p. 263; Jorge F. Malem Señá. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Barcelona, Gedisa, 2002, p. 22.

Los que se dedican a estudiar el interés público consideran a la corrupción como perjudicial y destructiva para el interés general. Sin embargo, otros ven la corrupción desde una perspectiva legal, a la luz

de los problemas encontrados al investigar las reglas y normas que rigen el interés, el comportamiento y la autoridad pública. Para otros, la corrupción está referida como un problema de conductas o patrones culturales, es decir, de usos y costumbres. Mientras, que los partidarios del enfoque que se centra en el mercado, señalan que las normas moldean al público, han pasado de un modelo de precio obligatorio a uno de libre mercado, lo que ha alterado de manera significativa la naturaleza de la corrupción. Otros señalan a la corrupción desde las oficinas públicas como parte de actividades extralegales. Por último, están los que consideran que la corrupción tiene que ver con la opinión pública.

Adicionalmente a lo ya expuesto, Morales (2009) identifica algunos enfoques representativos de la corrupción.⁶⁰ En primer lugar, destacan las variables económicas que son explicadas en los distintos niveles de corrupción. La corrupción es vista como una variable que afecta directamente las tasas de crecimiento y desarrollo de los países. Es decir, la corrupción se asocia con naciones de bajos niveles de crecimiento, bajos salarios para los servidores públicos, así como con escasas tasas de inversión. Se presenta como factor determinante en los niveles de ineficiencia e injusticia en la distribución del ingreso. Por otro lado, existen posturas que destacan variables económicas de orden estructural que generan un incremento en los índices de corrupción. Por ejemplo, en un estudio realizado por Montinola y Jackman (2002), se corrobora la mayor propensión a la corrupción de los países productores de petróleo, toda vez que se caracterizan por sus regímenes no democráticos (o escasamente democráticos), donde los mecanismos de control son casi inexistentes, lo que va de la mano con un alto poder discrecional por parte de las autoridades. Por último, destaca el análisis de las burocracias como otro factor determinante en los niveles de corrupción. Cuando los burócratas retardan las decisiones, muchas veces los actores privados se ven en la necesidad de otorgar incentivos ilegales para acelerar los trámites.

Un segundo enfoque es de orden cultural. Existen dos perspectivas al respecto.⁶¹ La primera apunta a la tradición legalista británica

de los países. El planteamiento es que aquellas naciones que fueron depositarias de esta tradición son menos permeables a la corrupción, pues son capaces de desarrollar una cultura de la legalidad. La segunda da peso a los factores religiosos: su planteamiento es que los países con población mayoritariamente protestante serían menos proclives a la corrupción, a diferencia de los países católicos, donde las relaciones de lealtad y de amistad parecen sobreponerse a parámetros más individualistas y autónomos. En definitiva, el protestantismo reduciría la corrupción por su asociación más individualista y no tan colectiva o familiar como la del catolicismo. Al respecto, Rose-Ackerman (2001) opina que la cultura sí importa. Lo que en un país puede definirse como soborno, en otro puede ser simplemente un regalo. Sin embargo, como la autora sostiene, la cultura es dinámica y puede cambiar,⁶² lo que significa que la corrupción es un fenómeno dinámico; no permanece estático.

Un tercer enfoque tiene que ver con la política y la democracia. Uno de los consensos centrales consiste en que la corrupción, en general, está asociada con regímenes políticos con bajos índices de libertad y apertura, severos problemas de institucionalización, bajo índice de desarrollo humano e insuficientes niveles de confianza interpersonal hacia las instituciones. Respecto a los efectos de la corrupción, destaca el impacto sobre la confianza hacia las instituciones, en conjunto con las reglas formales de la democracia, por lo que la corrupción genera, a la larga, un efecto negativo sobre la legitimidad de los sistemas políticos democráticos.

En esta perspectiva, la corrupción define a aquellas formas de actividad ilegal mediante las cuales los sujetos que gestionan espacios de poder político y cuentan con capacidad de emitir decisiones de relevancia en el plano económico, prevaleciéndose de esa posición, se apropian de una parte del beneficio correspondiente a quienes por su mediación contratan con la administración pública; los que, con ese coste como sobreprecio, obtienen a su vez un trato privilegiado.⁶³

En las interpretaciones de la corrupción, un aspecto que resalta Caiden (2001), se refiere a que no puede haber dos códigos de ética

distintos, dos tipos de reglas de conducta, uno para el ámbito privado y otro para el público. No puede haber un sector público libre de corrupción si en realidad el sector privado tolera, e incluso premia, las prácticas corruptas. Tampoco puede existir un sector empresarial honrado si el sector público, el gobierno y el sistema político perdonan y no castigan la corrupción.⁶⁴ **El mismo conjunto de normas morales y las mismas expectativas de integridad personal deben ser universales. No puede haber unas normas éticas para un grupo de personas y otras para otro, por lo menos cuando tienen que hacer negocios juntos todos los días.**

En esta posición coincide Malen (2002) quien señala que se habla de la corrupción en un sentido amplio, no limitado a la función pública.⁶⁵ No existe ninguna razón para limitar los casos de corrupción sólo a la esfera pública, tal como lo hacen las teorías más comunes en la materia. La corrupción también puede aparecer entre agentes privados. En el mercado, la corrupción surge con el fenómeno de la representación, cuando un agente dispone de capacidad de acción en nombre del principal y de una información de la que este último carece. Dicho agente se comprometerá en comportamientos corruptos cuando utilice irregularmente su posición en provecho propio.⁶⁶

Debe hacerse mención a una clasificación que ha popularizado Arnold Heidenheimer (1989) de los actos de corrupción y que toma en cuenta la percepción que las elites y la opinión pública de un país tiene de ciertos actos corruptos.⁶⁷ En general, se acepta que existen tres tipos de corrupción: negra, gris y blanca (Heidenheimer, 1989). La corrupción negra incluye todo el conjunto de acciones condenadas tanto por las elites morales del país correspondiente, como por la ciudadanía en general; en ella suele existir una congruencia entre la ley y la opinión pública. Se trata de una corrupción que tanto las masas como la elite consideran corrupta.⁶⁸ Mientras que la corrupción gris corresponde a aquella ambigua situación donde no hay consenso, pero donde sectores relevantes de la población -elite- están a favor de la condena; puede ocurrir que existan normas que sancionen tal tipo de acciones y, sin embargo, la ciudadanía no rechace abiertamente tales

conductas. Consiste en actos que una minoría considera corruptos, pero que para una mayoría son ambivalentes. La corrupción blanca está libre de oposición fuerte por parte del conjunto de la sociedad, ni la elite ni la ciudadanía en general la condenan abiertamente, por el contrario, la toleran en algunos de sus aspectos. Ni la elite ni las masas exigen un castigo para sus perpetradores. En ese sentido, lo que en un momento era considerado como corrupción blanca pasa a gris y finalmente a negra.⁶⁹

En ese mismo sentido, Castillo (2001) señala que los economistas han ideado otro modo de clasificar la conducta corrupta. En particular, sugieren que se distinga entre la “corrupción con robo” y la “corrupción sin robo”. La corrupción con robo ocurre, por ejemplo, cuando un individuo soborna a un servidor público para obtener un contrato, pero no lograr manufacturar la obra final, que puede ser un puente seguro, un sistema de irrigación o un servicio eficiente. Por otra parte, la corrupción sin robo ocurre cuando los que reciben la concesión pagan un soborno y fabrican el producto específico.⁷⁰

Finalmente, la manera más amplia de clasificar la conducta corrupta la proporciona Peters y Welch (1978; 976-978), que desarrolla un esquema con base en cuatro componentes: a) el funcionario público; b) el donante/recibidor; c) la concesión; y d) el pago.⁷¹ En particular, estos autores sugieren que un acto es más corrupto si el funcionario público involucrado tiene un papel “no político” en el gobierno, como un juez; si el acto se realiza como parte de las tareas del servidor público; si el acto es perpetrado por un servidor público por cuenta propia; y si el beneficio es un bien particular de proporciones sustanciales. Por otra parte, de acuerdo con este esquema, un acto con todas las características opuestas sería considerado menos corrupto, y los actos que tienen diferentes combinaciones serían clasificados en algún intermedio entre estos dos extremos.

Tipología de la corrupción

La corrupción puede encontrarse en tres niveles: en el régimen político; en la política; en la administración pública; y en el poder judicial.⁷² Por lo que corresponde al régimen político, la experiencia muestra que si los regímenes políticos son corruptos, los servidores públicos pueden estar vinculados a servir con fidelidad a ese régimen. Esto puede deberse a que obtienen beneficios que les favorecen o que les permiten ciertos privilegios, que de otra manera no podrían tener. En la corrupción del régimen político se encuentran normalmente ante pocos corruptos, pero bastantes poderosos. En la corrupción política, ante muchos corruptos pero con poco poder político. Algunos creen que el primer caso, es menos dañino para la economía de un país que el segundo, pues éste puede ocasionar una espiral de corrupción difícilmente parable, pero la realidad muestra que no es así.⁷³

Mientras que la corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, ya que una se alimentan de la otra (Caiden, 1994). Ahora bien, la corrupción dominante es la política: donde los políticos son corruptos, es más fácil que surja la corrupción administrativa; aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno. Por el contrario, si no hay corrupción en el nivel político la corrupción administrativa será marginal, ya que en el nivel político existen mecanismos adecuados para introducir reformas y controles que limiten la corrupción administrativa. "En consecuencia, si los políticos quieren acabar con o reducir seriamente la corrupción administrativa tienen mecanismos para lograrlo, circunstancia que no se da entre los burócratas para acabar con la corrupción política".⁷⁴ En todos los casos, la corrupción es un peligro para la democracia.

Otra forma de diferenciar a la corrupción política y la corrupción administrativa es la que propone Castillo (2001). El servicio público es ejercido por instituciones políticas (que hacen las normas) y por estructuras (que ponen en práctica dichas normas). En otras palabras, la autoridad pública es ejercida por funcionarios electos (políticos) y

designados (burócratas) que desempeñan respectivamente funciones de creación y de ejecución de políticas públicas. El uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas, de leyes, por ejemplo podría verse como corrupción política y en la ejecución de las leyes como corrupción administrativa. Aunque no siempre es fácil distinguir la corrupción política de la administrativa, puede decirse que los actores principales son, en la primera, los políticos y, en la segunda, los burócratas.⁷⁵

Por lo que se refiere a la corrupción judicial -la compra y venta de la justicia- es en extremo nociva para la democracia, porque perjudica el Estado de Derecho. Aunque es la menos estudiada, tiene que volverse a su análisis para explicar de forma adecuada a la corrupción política y a la corrupción administrativa, en la medida que la corrupción judicial las puede proteger o simplemente no ejercer acción en ninguna de las dos.⁷⁶ En esta perspectiva, otra clasificación de corrupción es la que ofrece Solimano (2008) en cuatro tipos.

Cuadro No. 6
Tipos de corrupción

Tipo	Descripción
Corrupción del Estado	Es la concepción más común de corrupción y se identifica como aquella que involucra a funcionarios, agencias y organismos del Estado, ya sea a nivel centralizado (ministerios) o descentralizados (empresas públicas). Los fenómenos de corrupción también pueden afectar, en ocasiones, a otros poderes de un Estado, y no sólo a la rama ejecutiva.
Corrupción política	Este tipo de corrupción afecta a ciertos miembros de partidos políticos que buscan extraer recursos del Estado y explotar posiciones de influencia para fines de financiamiento de partidos. Las patologías de corrupción involucran a gobernantes o autócratas, es también de carácter político.
Corrupción en el sector privado	La corrupción no solo es privativa del sector público. También se observa en el sector privado, tanto en corporaciones como en otros entes privados.

(continúa)

Tipo	Descripción
Corrupción en el sector no gubernamental	Situaciones de corrupción también pueden observarse en organizaciones no-gubernamentales que están sujetas a franquicias tributarias y que reciben donaciones.

(finaliza)

Fuente: Andrés Solimano. "Introducción". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo. Chile, F.C.E., Ciglob, 2008, pp. 12-13.

Dentro de los tipos de corrupción las más estudiadas son la política, **la administrativa y la judicial.** Aunque nuestro objeto de estudio es la corrupción administrativa, también es importante describir la corrupción política, la cual se encuentra muy cerca e inherente en la corrupción administrativa, aunque es diferente y distinta a la corrupción judicial. **Existen vínculos entre estos tres tipos de corrupción,** por lo que es necesario proceder a analizarlas.

Corrupción política

La historia de la corrupción política es vasta e ininterrumpida. Hay testimonios de su existencia en diferentes tiempos y culturas, en todas las regiones y en todos los sistemas políticos conocidos. Esta permanencia del fenómeno es tal que sugiere la idea acerca de que la corrupción es algo inherente al ser humano, que existe siempre, cualquiera que sea el sistema político y el tiempo en que pensemos. Ningún autor, investigador, historiador o analista ha puesto en tela de juicio esta verdad empírica evidente. La corrupción ha llegado incluso a ser **calificada de endémica en todas las formas de gobierno.**⁷⁷

Como forma de comportamiento político desviado, la corrupción es una conducta contraria a las normas políticas. Esta definición destaca por igual sus componentes normativos y conductuales: El aspecto normativo de la corrupción se centra en los criterios o reglas valorativas que determinan la corrección política: los criterios utilizados **para juzgar la legitimidad o ilegitimidad -es decir, la corrupción- de un acto político;** el aspecto conductual corresponde a acciones observables.⁷⁸

La corrupción política es una amenaza al núcleo de la democracia porque es la “compra de decisiones públicas”, lo cual no significa que todo el poder está juridificado sino que existen canales de poder que inciden sobre las decisiones por procedimientos distintos a los establecidos por las reglas del juego.⁷⁹

A la corrupción política también se le puede denominar “criminalidad gubernativa”, aunque esta expresión es puramente convencional, tiene por finalidad designar los hechos delictivos cometidos por los gobernantes. Para Díez-Picazo (2000), la conclusión es evidente: la criminalidad gubernativa tiende a difuminar la ecuación entre Estado y legalidad y, por consiguiente, tiende a deslegitimar al Estado ante los ciudadanos.⁸⁰ La corrupción política es corrupción de la política, de su lógica, de su demarcación, respecto del ámbito privado y de sus propios valores.⁸¹ La corrupción política sustituye el interés público por intereses privados, erosiona las raíces de una sociedad democrática y niega los principios de igualdad y transparencia al otorgar a ciertos actores un acceso privilegiado y oculto a los recursos públicos.⁸²

En relación con la corrupción política o de los políticos, ejerzan o no un cargo electo, ésta puede producirse de manera individual por un político o por una camarilla de políticos que obtienen canchales y privilegios de todo tipo. Aunque también se encuentra referida a lo que sucede con los partidos políticos y sus representantes. Para ciertos autores e instituciones la corrupción política sería una parte de la corrupción en general que se diferenciaría del resto por la naturaleza de sus actores. La corrupción política sería la que realizan los políticos, mientras que la corrupción administrativa la que realizan los servidores públicos.

En el concepto estricto de corrupción existía siempre como elemento de referencia moral una ética profesional, es decir, que de lo que se trataba es de que quienes ejercían determinados puestos y profesiones incumplían los deberes derivados de ellos -deber posicional para obtener un beneficio privado indebido; esencialmente abusaban del poder que se les reconocía funcionalmente para usarlo en beneficio

propio, directo o indirecto. Pero en la corrupción política, lo que aparece como elemento moral de referencia no es una ética profesional sino una ética pública.⁸³ Es decir, no se trata de un incumplimiento del deber profesional, sino de un incumplimiento del deber cívico. Y esto afecta no sólo a los líderes políticos sino a la ciudadanía. Si una persona vende su voto a cambio de una recompensa económica -salvo en casos de pobreza extrema, donde la necesidad reduce la libertad de elección- está actuando de forma corrupta políticamente. Y desde luego, si un partido político quiebra las reglas del juego democrático e intenta abusar de su poder mediático para ganar las elecciones, también actúa de forma corrupta.

Los ciudadanos consideran que la corrupción política anida en los partidos políticos y en los representantes electos del pueblo. Pero los partidos políticos son instituciones con miles de militantes en muchas ocasiones, y la tendencia social a considerar como corruptos a todos los miembros de dichos partidos, no parece que sea realmente cierta. Sin embargo, los partidos políticos son los instrumentos de selección de los líderes políticos y los principales actores de la política democrática, por lo que la ciudadanía está diciendo que, como organizaciones, en su labor social están fracasando. Este fracaso se debe a que su sistema de incentivos es, a menudo perverso; porque no son coherentes con el deber ser de la política democrática. Porque como actores colectivos están incumpliendo las obligaciones que se derivan de la acción política en una democracia. "La corrupción de los partidos es corrupción política, es decir, corrupción de la política".⁸⁴

Ferrajoli (2003) describe de forma clara la situación de la corrupción en Italia, la cual puede parecerse a otras naciones:

(...) nuestro Estado es en realidad un doble Estado, detrás de cuya fachada legal y representativa había crecido un infra Estado clandestino, dotado de sus propios códigos y tributos, organizado en centros de poder ocultos, destinado a la apropiación privada de la cosa pública y recorrido secretamente de recurrentes tentaciones subversivas. Así, pues, un doble Estado oculto y

paralelo que contradecía todos los principios de la democracia política y del estado de derecho, desde el principio de legalidad al de publicidad, visibilidad, controlabilidad y responsabilidad de los poderes públicos.⁸⁵

La corrupción política entonces, es una de las primeras formas de corrupción.⁸⁶ **Ésta se manifiesta cuando los políticos, por el deseo de codicia, se aseguran una forma privada, desvían fondos de las arcas públicas, extorsionan a individuos y empresas para obtener recursos, aceptan sobornos para realizar operaciones ilícitas y compran votos en las elecciones. También reciben contribuciones legales e ilegales para su partido o campañas políticas que califican de anónimos para ocultar su procedencia, las más de las veces reprochable aunque sabiendo que viene de grupos acaudalados con intereses especiales a cambio de favores.**

Aunque hay que tener cuidado en el concepto inicial de corrupción política: el abuso del cargo para la ganancia privada. Este concepto, basado en el cargo, se desarrolló con la consolidación del Estado-nación moderno y de la profesionalización de la administración pública. Sin embargo, este concepto hace a un lado: a) las dimensiones **políticas** de la corrupción, en particular, la corrupción de los procesos de debate a través de los cuales se crean las reglas y normas; b) los **patrones institucionales que respaldan y justifican la corrupción**; y c) la cultura política dentro de la cual ciertas acciones instituciones y **hasta discursos pueden ser juzgados corruptos.**⁸⁷

Relegitimar la acción política y recuperar niveles aceptables de **confianza requerirá una transformación en el liderazgo político, basado en la asunción de que la honestidad tiene valor en sí misma, que al menos tendrá su recompensa. Y ahí es donde llega la responsabilidad ciudadana, que consiste en hacer que la honestidad sea siempre recompensada, o al menos, que la corrupción sea siempre sancionada.**⁸⁸ Desde una perspectiva política, está demostrando que la corrupción es uno de los más importantes mecanismos deslegitimadores de los gobiernos, los regímenes y sus instituciones políticas. En concreto,

la corrupción percibida es una variable de extraordinaria importancia para la legitimidad de los regímenes políticos en la democracia.⁸⁹ En ese sentido, hay un amplio consenso de que la corrupción no es sólo cuestión de cultura, sino también de oportunidades e incentivos directamente relacionados con el marco institucional en la sociedad. Así, la corrupción política se considera como un problema de gobernabilidad, y no necesariamente un producto cultural. La corrupción puede ser entendida como “el mal uso de la autoridad otorgada para ganancias personales”.⁹⁰

Por ello, la corrupción política puede analizarse como una transacción oculta en la que un agente público, violando las reglas previstas para su actuación, intercambia un poder discrecional (o bien recursos de información o de confianza que derivan de su posición) con recursos privados. En ese sentido, todo sistema político delimita por medio de normas jurídicas los confines entre el poder interno de la organización pública y el exterior a ella. La corrupción puede ser contemplada como una actividad capaz de desplazar o de confundir esa línea de demarcación.⁹¹

Corrupción administrativa

La segunda forma es la corrupción administrativa, que aunque vinculada a la corrupción política, es diferente y tiene una naturaleza propia. La corrupción administrativa se encuentra referida a los servidores públicos. La corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política; se alimenta una de la otra. **Donde los políticos son corruptos surge la corrupción administrativa.** Aunque la profesionalización del servicio público puede atenuar la expansión del fenómeno. Parece probable que la corrupción administrativa de los funcionarios de alta jerarquía, estrechamente relacionada con el funcionamiento, y por tanto, con la legitimidad del Estado, es más nociva que la corrupción de funcionarios de niveles bajos.⁹²

La corrupción administrativa se da principalmente en el ámbito de la administración pública, y particular, en los servidores públicos. Ésta se caracteriza por el abuso de los deberes de los servidores públicos para obtener beneficios propios. Algunos lugares comunes de la corrupción son las áreas de compras, adquisiciones, aduanas, emisión de licencias y permisos, entre otros.⁹³

La corrupción en la administración pública constituye un grave problema, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas; desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivas, crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno. La corrupción administrativa no es entonces solamente una falta o delito que transfiera recursos de un grupo a otro dentro de la sociedad, es en su conjunto, un problema social que lastima las instituciones y merma al Estado de Derecho, al no respetarse la ley y operar en perjuicio del entorno político, económico y social de un país.⁹⁴

La corrupción administrativa -o burocrática- es la que llama la atención tanto del público como de aquellos que escriben sobre el tema. Se trata del tipo de "detalle" o "pequeño cambio" que prevalece en muchos países. Las fiscalizaciones y las autorizaciones gubernamentales son, el principal ingrediente de esta forma de corrupción. Mientras más amplio es el uso de permisos y autorización, mayor es la presencia de este tipo de corrupción. Los servidores públicos que se involucran en estos actos violan la relación entre la autoridad y los agentes que debe existir entre ellos (los agentes) y el gobierno (la autoridad). Estos empleados públicos usan la discrecionalidad que tienen sobre decisiones específicas (incluyendo el plazo para responder a una petición y si ésta corresponde o no) para obtener sobornos que pueden, en ocasiones, esconder regalos, favores o gratificaciones.⁹⁵

Los incentivos para la corrupción, al igual que los que actúan en cualquier otra actividad ilegal, aumentan si es pequeña la probabilidad de ser descubiertos y castigados. El riesgo de incurrir en sanciones se vincula con la dinámica interna del intercambio corrupto y con la eficiencia de los controles externos sobre el

respeto de las regulaciones y de las normas, de naturaleza penal y administrativa. Una burocracia no corrompida constituye un elemento esencial de vigilancia y de equilibrio de las actividades de los políticos. Con frecuencia, los funcionarios se hallan en condiciones de denunciar los actos de corrupción de los políticos, o pueden negarse a adoptar los procedimientos ejecutivos necesarios. Por su parte, los políticos definen las líneas esenciales de actividad de las administraciones públicas, condicionando tanto las oportunidades como los riesgos de la corrupción burocrática.⁹⁶

Dentro de los comportamientos punibles que son cometidos por funcionarios públicos y que son denotados como actos de corrupción administrativa se encuentran: la malversación de caudales públicos, esto es, la apropiación por parte del funcionario de bienes que tenga a su cargo o que preste el consentimiento para que un tercero se apropie de ellos; el fraude donde un funcionario en razón de su cargo acuerda con un tercero defraudar a cualquier ente público; las exacciones ilegales que consisten en que un funcionario exige derechos, tarifas o minutas no debidas o las exige por una cuantía mayor de lo legalmente establecido; la revelación de secretos e información cuando con ese acto el funcionario espera obtener un beneficio para sí o para un tercero, económico o de otro tipo, ya que si tal expectativa de obtener el beneficio está ausente, entonces habrá un delito pero no un acto de corrupción.⁹⁷

La corrupción como fenómeno no es sólo un problema delictivo, también es un problema político y le corresponde atenderlo a la administración pública.⁹⁸ Un escándalo de corrupción puede desencadenar una crisis política y gubernamental. Puede derrocar gobiernos aun en países con democracias estables. Los grupos a favor de un buen gobierno, los medios de información y la oposición política exigen que las unidades gubernamentales hagan todo lo que esté en su poder para evitar la corrupción, y consideran responsables a los altos funcionarios de cualquier corrupción que suceda bajo su vigilancia.

Hay quienes ven la vida política y los cargos públicos como simplemente otra oportunidad de negocios para enriquecerse y recom-

pensar a los amigos y los familiares, aprovechando la confianza que depositan las democracias en sus instituciones públicas y sus líderes, para engañar al público y explotar sus oportunidades.⁹⁹ El patrimonialismo es una de las formas en las que la corrupción administrativa tiende a incrementarse en detrimento de una adecuada administración pública.

En suma, una de las maneras para el combate a la corrupción administrativa es crear coaliciones entre la sociedad civil y el Estado. La apertura de canales, para que tanto la sociedad civil como los grupos de interés puedan demandar mayor responsabilidad de ambas partes, ello genera y sustenta una dinámica ciudadano-gobierno que apoyará sustancialmente las reformas.¹⁰⁰ Comprender lo anterior ha propiciado que en muchos países la sociedad civil presione a sus gobiernos para un cambio, y ha hecho que muchos gobiernos emprendan una reforma de gran alcance de las instituciones del sector público para propiciar servidores públicos honestos, profesionalizados y con una carrera administrativa perdurable.

Corrupción judicial

Una tercera forma de corrupción es la que se desarrolla en el ámbito judicial. Una aproximación para comprender la corrupción judicial es que se encuentra en dos realidades: una, es la lucha contra la corrupción dentro del sistema judicial; la otra, la utilización del sistema judicial como instrumento de lucha contra la corrupción fuera de sus ámbitos funcionales. En cualquier caso, las dos dimensiones están íntimamente relacionadas: para que el sistema judicial sirva a la lucha contra la corrupción debe, en primer lugar, ineludiblemente ser él mismo un ejemplo de limpieza y honestidad, en suma, haber expulsado el virus de la corrupción de su cuerpo judicial.¹⁰¹

La corrupción de los jueces no es un tema nuevo, ni ajeno a la cultura jurídica. De hecho, históricamente hubo una fuerte resistencia teórica para limitar el uso del término "soborno" únicamente a los

jueces.¹⁰² Actos de corrupción judicial pueden incluir las siguientes características: 1) un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional; quien se corrompe manifiesta un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada; 2) para que exista un acto de corrupción debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia; 3) un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica desde un punto de vista penal, ya que corrupción e ilegalidad penal son términos independientes; 4) los actos de corrupción tienden a ser secretos, o al menos se realizan en un marco de discreción, implica una actitud de deslealtad; y 5) los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. Entonces, se puede definir a la corrupción jurídica como: “aquellos que constituyen la violación de un deber posicional, realizada en un marco de discreción, con objeto de obtener un beneficio extraposicional”.¹⁰³

Para el Derecho sería corrupta toda acción de un sujeto público o privado que incumpla las normas jurídicas y viole las obligaciones del cargo con la finalidad de obtener beneficios privados, personales o para un grupo del que forma parte el corrupto. Esta corrupción puede ser pública o privada. Para una distinción definitiva, la clave está en el sujeto que actúa y en calidad de qué actúa. Mientras que en la corrupción pública se trata de acciones u omisiones vinculadas al abuso del cargo público y al incumplimiento de normas jurídicas por parte de las personas con responsabilidades públicas. En tanto, en la corrupción privada, se trataría de acciones u omisiones vinculadas a un abuso de posición en el entorno de organizaciones privadas, con incumplimiento de las normas jurídicas que regulan los deberes del agente frente al principal.¹⁰⁴ No obstante, la corrupción no se agota en esos hechos penalmente sancionables. Porque existe un plural y diverso conjunto de acciones que, aunque las instituciones no las denominan directamente corrupción, los ciudadanos las consideran inmorales y deslegitimatorias de la acción política cotidiana.

En diversos estudios -nos dice Villoria (2002)- se ha podido comprobar cómo los jueces en ciertas dictaduras tienen reconocida independencia para juzgar los casos civiles, administrativos y penales

no vinculados a problemática política. Pero las causas políticamente importantes se reservan a tribunales especiales, los cuales dependen directamente del poder ejecutivo. Así, la conculcación de los derechos fundamentales del ser humano se realiza con el cómplice silencio judicial, que se inhibe en causas que afecten a derechos humanos, con argumentos impecables jurídicamente, pero éticamente inaceptables.¹⁰⁵ Esta situación es más evidente cuando existe la dificultad de deslindar las actividades específicas de corrupción judicial del resto, debido a que en situaciones de tal deterioro moral las actuaciones judiciales ya se enmarcaron en el funcionamiento de redes complejas que imposibilitan conocer con qué grado de voluntad participan los jueces en el juego o qué posibilidades reales tienen de enfrentarse al fenómeno.

Pero los jueces y magistrados no sólo detentan el cuasi monopolio de la potestad jurisdiccional, también gozan de una gran discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones. Esta discreción se advierte no únicamente en las decisiones finales o últimas, sino también en cada paso procesal. Y por cierto, se manifiesta tanto en sus acciones como en sus omisiones. Además, la discrecionalidad judicial no se limita a las elecciones sobre cuestiones sustantivas, se extiende a los métodos seguidos, a aspectos formales y procesales y a otros factores subsidiarios.¹⁰⁶

En el ámbito judicial, la corrupción es administrativa, pero puede ser influenciada por el nivel político dado que, normalmente, los órganos de gobierno judicial tienen influencia y/o composición política y reciben presión de quienes les nombraron. Por ello, una amplia corrupción política implica que parte de la Magistratura se va a ver envuelta en actividades ilegales o en el apoyo a los políticos corruptos. Cuando existe corrupción política extendida, las redes de políticos corruptos intentan garantizarse la impunidad, para ello, colocan en puestos de responsabilidad en la estructura de gobierno de los jueces a magistrados corruptos o influenciados que pueden presionar sobre los jueces para que sus patrones políticos salgan inmunes de las investigaciones.¹⁰⁷

Una forma de limitar las funciones de los jueces es la responsabilidad. En cuanto a la responsabilidad penal, el juez debe responder por la posible comisión de una serie de delitos que van desde el no cumplimiento del deber de prestación jurisdiccional al cohecho, pasando por la malversación y la prevaricación. Común a la aplicación de todas estas figuras, en un contexto de actividad corrupta, es la utilización del cargo para lograr un beneficio para sí o para otros, exigiéndose, el dolo directo. Lo que en estos casos se intenta proteger no es ya el deber de probidad de jueces y magistrados, sino el correcto funcionamiento de la administración y justicia y el respeto al principio de imparcialidad u objetividad.¹⁰⁸ Una manera de agrupar las diversas interpretaciones de la corrupción judicial en cuatro categorías, es la que sugiere Villoria (2002) en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 7
Interpretaciones de la corrupción judicial

Corrupción judicial	Descripción
Aquella que quiebra normas legales y cuyo resultado son beneficios directos para el político, juez o burócrata.	Corrupción sería toda acción tomada por un juez en el ejercicio de su cargo, que dolosa o culposamente se desviara de las obligaciones jurídicamente establecidas para el mismo por razones de interés privado y con beneficios pecuniarios o de status.
Aquella que implica quiebra de normas legales pero con beneficios indirectos para el corrupto.	Este supuesto es de más difícil control, ya que el beneficio muchas veces no es tangible. Es el caso de ciertas resoluciones dictadas a sabiendas de que son injustas o tráfico de influencias; se hacen sabiendo que se le debe algo al corrupto, pero los beneficios no se perciben inmediatamente.
Aquella que implica quiebra de normas éticas socialmente aceptadas, con beneficio directo para el corrupto.	La corrupción existe cuando un responsable de un puesto público, con unas funciones y atribuciones definidas es, por cualquier medio, legal o no, inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio y dañando al público y a sus intereses.

(continúa)

Corrupción judicial	Descripción
Aquella que implica quiebra de normas éticas socialmente aceptadas, pero con beneficio indirecto para el corrupto.	Esta corrupción no considera el interés general y prioriza indirectos intereses privados en el ejercicio del cargo, sin contravenir normas penales. Un juez puede presionar para que se flexibilicen las normas sobre incompatibilidades o se apliquen relajadamente, con la intención de beneficiarse en su momento del cambio.

(finaliza)

Fuente: Manuel Villoria Mendieta. "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002, pp. 3-4.

En el primer caso de corrupción judicial, éste es lo que comúnmente se conoce como cohechos -bustarella en italiano, pot de vin en francés, kickback en inglés- o las malversaciones de fondos públicos. Precisamente es este tipo de corrupción la única que se mide en los famosos índices de corrupción de Transparencia Internacional, índices que, aunque suponen un avance importantísimo, por centrarse sólo en un tipo de corrupción y por otras razones, tienen una validez limitada. Ésta es la corrupción más grave y la más deslegitimadora de la actividad judicial, por lo que luchar contra ella debe ser prioridad en este tipo de corrupción judicial.¹⁰⁹

La corrupción judicial, dentro del conjunto de la corrupción, es uno de los elementos más perjudiciales del fenómeno. A la inversa, una judicatura honesta y eficaz es un elemento esencial en la democracia para la lucha contra la corrupción fuera del sistema. Villoria (2002)¹¹⁰ y Malem (2002)¹¹¹ identifican los diferentes efectos perversos de la corrupción judicial:

1. Una judicatura corrupta se integra en el negocio con peligrosos grupos de criminales que constituyen un reto para el poder del Estado. Al dejarles expandir su poder, su capacidad de presión y control del gobierno lleva al desarrollo de un régimen criminal y corrupto sistemáticamente. Por ello, los jueces corruptos no van a perseguir el fraude fiscal o económico, ni el blanqueo de capitales vinculados a la delincuencia de alto nivel.

2. La institución más importante en la garantía de los derechos de propiedad es la judicatura. Los jueces conocen de los casos civiles y mercantiles, del impago, de los fraudes, de los límites de la propiedad, de los derechos reales, entre otros. Si los jueces no cumplen con su obligación de garantizar estos derechos, los propietarios tendrán que utilizar métodos mafiosos o criminales para protegerse con la consiguiente quiebra del Estado de Derecho. Las reglas del juego honesto se han roto y los ciudadanos tienen incentivos para penetrar en el juego de la violencia y el crimen. Una judicatura intensamente corrupta impide la existencia del mercado.

3. Unos jueces corruptos no van a controlar una administración pública que constantemente incumple las normas, que distorsiona la libre concurrencia de ofertas y/o que adjudica siguiendo la regla de que "obtiene el contrato el que más paga al decisor". Todo ello provoca que los contratos no cumplan los fines para los que debieran nacer, que los empleados tengan incentivos para demandar sobornos, que las empresas tengan incentivos para usar sus fondos no en inversiones y en buena ejecución de contratos, sino en pagos corruptos y en tejer redes de acceso al poder.

4. La corrupción de la judicatura permite la impunidad de los políticos corruptos, los cuales potencian actividades que les permiten garantizar sus beneficios, pero no aquellas que benefician a la colectividad. Esta impunidad, unida a la ineficiencia que la política de saqueo al Estado, genera una deslegitimación del sistema político y, en concreto, de la democracia como régimen, favoreciendo el surgimiento de autoritarias que, tarde o temprano, permite mayor corrupción en los niveles superiores del gobierno.

5. Cuando el poder ejecutivo ejerce presión sobre las más altas instancias judiciales, a cambio ofrece ventajas económicas, políticas o de cualquier otro tipo, de hecho, puede ser la designación de un juez o magistrado; constituye un beneficio en sí mismo.

6. El derecho funciona como un sistema de seguridad. Todo derecho tiene por objeto restringir el ámbito de las acciones posibles de ser realizadas. Pero la corrupción de los jueces resquebraja este sistema de seguridad tanto objetiva como subjetivamente.

7. La corrupción de los jueces no sólo supone un nivel de indefensión y de inseguridad para los ciudadanos que se ven sometidos concretamente a su jurisdicción, sino que la arbitrariedad que envuelve todo acto de corrupción judicial pende como una amenaza potencial que puede eventualmente ser ejecutada en el futuro contra cualquiera.

8. Los jueces deben dictar sentencia basándose en el sistema de fuentes establecido. Deben hacerlo, además por razones dispuestas por ese sistema. Pero cuando se toman decisiones afectadas por el trato corrupto, las normas que se aplican no pertenecen al sistema de fuentes o no responden a las razones impuestas por él.

9. Cuando la corrupción interesa a los miembros de los tribunales superiores, el impacto que su actuación puede llegar a tener en los tribunales inferiores es gravísimo, según sea la fuerza del precedente de los más altos magistrados, los tipos de recursos para llegar a ellos y el peso que su opinión tenga sobre el sistema de ascensos en la carrera judicial.

De esta manera, cuando la corrupción afecta a la judicatura, sobre todo a sus instancias más elevadas, las consecuencias jurídicas que implica son gravísimas. Los ciudadanos dejan de creer en el aparato estatal encargado de administrar justicia y buscan soluciones por otros medios. La seguridad jurídica se transforma en una mera ilusión y la cohesión social se pierde. Las decisiones judiciales se determinan de acuerdo con los deseos del mejor postor y el Estado de Derecho no puede alcanzar sus objetivos. Y como son los poderosos quienes en última instancia pueden corromper a los jueces, la efectiva impartición de justicia adquiere claros tintes de clase; por lo que habrá una justicia de pobres y otra de ricos.¹¹²

En consecuencia, la corrupción judicial juega un papel extraordinariamente perverso para la gobernabilidad democrática y la mejora de las condiciones de vida de la inmensa mayoría de la población.¹¹³ La corrupción judicial no puede ser olvidada por ningún gobierno, ya que constituye uno de los elementos fundamentales para el desarrollo de la corrupción sistemática. Cualquier país que quiera enfrentarse al problema de la corrupción debe dar prioridad al análisis y combate de la corrupción judicial. Una renuncia de este importante problema puede dar lugar a que países con corrupción media, o incluso baja, descubran a medio plazo que el sistema se ha descompuesto y la impunidad de los criminales se ha generalizado.

La corrupción de los jueces implica también la quiebra del principio de igualdad entre los ciudadanos y del derecho a una tutela jurídica efectiva. Sólo los más poderosos, económica, política o socialmente pueden hacer frente a los pagos originados por tratos corruptos. Y la cuestión se agrava si se piensa que los delitos de corrupción judicial se cometen desde el Estado y que, a diferencia de otros funcionarios y cargos públicos, los jueces tienen la última palabra en la resolución de los conflictos. Constituyen la instancia definitiva o final en la determinación de la cosa juzgada, en el control de la administración y en la interpretación constitucional. Y si además se admite que los jueces usan determinados criterios para identificar las normas que luego van a calificar los hechos objeto del litigio, se deberá aceptar que la corrupción judicial, al potenciar la falta de certeza y la inseguridad que ella conlleva, introduce una fuerte distorsión que provoca una de las patologías en el sistema jurídico.¹¹⁴ Un adecuado sistema de impartición de justicia, es un requisito esencial para lograr la consolidación de una democracia y un régimen de libertades.

Diferencias entre la corrupción individual y la sistemática

Para entender de mejor manera el fenómeno de la corrupción administrativa, es necesario entender la diferencia esencial entre la corrupción individual y la corrupción sistemática (Caiden, 2004). Por lo que se refiere a la corrupción individual, pocas organizaciones confiesan ser corruptas o retener en sus filas a empleados públicos que tienen sus manos sucias. Por el contrario, muchas se indignan ante la sola sospecha de que puedan estar actuando inmoralmente o de que puedan contar entre sus filas con alguien que sea culpable de prácticas inmorales. Aun cuando ellas sepan positivamente que no todos sus empleados son inocentes y que, de hecho, el robo es algo que pueda darse entre ellos.¹¹⁵

A partir del supuesto de que ningún sistema administrativo es perfecto: la fechoría se desliza en medio de los mejores empleados públicos. De millones de personas empleadas, la corrupción individual se produce en un cierto porcentaje de indeseables que son reclutados y seleccionados, abusando luego de su posición. Encuentran la manera de ayudarse entre ellos guardando en secreto sus desviaciones. Cuando esto ocurre, sus compañeros de trabajo pueden ignorarlo ya sea, simplemente, porque los corruptos son demasiado astutos y creativos, o porque logran permanecer lo suficientemente aislados para impedir el quedar expuestos; guardan o destruyen cualquier evidencia que pueda ser sólida.

Los corruptos deben ser siempre cautelosos: en relación con sus víctimas porque ellas pueden murmurar sobre lo que sucede, o en relación con sus colaboradores porque el día menos pensado pueden volverse en su contra. Así, los corruptos de manera individual deben recordar siempre que trabajan en una oficina de vidrio. No pueden esperar a permanecer ocultos por largo tiempo, ni escapar eternamente de la sospecha, o de cualquier investigación penetrante y de la eventual exposición a que se verán sometidos sólo porque en algún momento lleguen a actuar extrañamente; a menos que estén protegidos.

Los corruptos en las organizaciones pueden contar con alguna protección inicial. La sospecha es una cosa, pero obtener pruebas definitivas es otra. En la medida que la corrupción es furtiva, obtener evidencias sin dejar al descubierto la investigación y poner en guardia a los participantes es difícil. Sin que exista suficiente evidencia conclusiva, usualmente se les otorga a los corruptos el beneficio de la duda. Los colaboradores, en la medida que sospechen que también pueden ser descubiertos, pueden contribuir al encubrimiento. Finalmente, a ninguna organización le agrada lavar su ropa sucia en público. Prefieren arreglar las cosas a su manera y ocultar sus escándalos de la arena pública. Lo que desean es evitar cualquier publicidad negativa.

Mientras que la corrupción institucionalizada o sistemática es diferente. No debería confundirse ni ser tratada como la corrupción individual. Como lo señala Caiden (2004) en los términos siguientes:

La corrupción sistemática ocurre cuando el conjunto de la organización, su cultura, su liderazgo, su administración y su personal es conscientemente indulgente con respecto a las prácticas corruptas, se hacen los desentendidos frente a las fechorías e incluso estimulan tales comportamientos inapropiados.¹¹⁶

La corrupción sistémica dentro de la administración pública se caracterizaría porque las incorrecciones son la norma y los estándares de comportamientos exigibles a los funcionarios para que la administración pueda alcanzar sus objetivos de un modo exitoso son la excepción. Aquí la conducta desviada está institucionalizada, raramente se castiga a un corrupto, mientras se protege los comportamientos indebidos.¹¹⁷ En la corrupción administrativa sistemática, la administración pública posee un código externo que sin embargo, es contradictorio por prácticas internas, que alientan, desarrollan y ocultan sus violaciones. Quienes violan la ley son protegidos y quienes hacen públicos dichos comportamientos son degradados y sometidos a represalias. De este modo, quienes no comparten las prácticas venales son intimidados y obligados a guardar silencio. Así, todos son conocedores de las

prácticas corruptas, y la administración pública se transforma en una herramienta más para el beneficio, no del interés general como cabría esperar, sino de quienes participan en el entramado corrupto.¹¹⁸

En el mismo sentido, Rose-Ackerman (2009) hace una diferencia entre el soborno oportunista de bajo nivel y la corrupción sistemática.¹¹⁹ La corrupción de bajo nivel ocurre dentro de un marco en el cual rigen leyes y reglamentos básicos, y en donde los funcionarios o individuos en lo particular lucran con el fin de obtener beneficios personales. Esta clase de corrupción conduce a una distribución ineficiente e injusta de los recursos escasos, debilita las mejores intenciones de los programas públicos, fomenta un excesivo papeleo burocrático, aumenta el costo de las transacciones económicas, y en general, disminuye la legitimidad del Estado.¹²⁰ Mientras que la corrupción “de gran escala” comparte muchos de los rasgos de los sobornos de bajo nivel, pero puede llegar a ser mucho más destructiva para el funcionamiento del Estado, llevándolo al franco debilitamiento de su aparato económico o dejándolo incluso al borde del fracaso. La autora encuentra tres variantes: 1) es cuando algunas ramas del sector público se convierten en fábricas de sobornos; 2) un sistema formalmente democrático puede contar con un sistema electoral corrupto en el que el dinero determine los resultados finales; y 3) los gobiernos se embarcan en proyectos de gran envergadura que transfieren activos públicos al sector privado de maneras tales que ellos tiene efectos importantes sobre la riqueza de las organizaciones empresariales nacionales e internacionales.

A una escala mayor de corrupción, se tiene a las **cleptocracias**, en las cuales virtualmente todos los organismos públicos, y si no también los privados, son corruptos. El conjunto del sistema político y todo aquel que está en contacto con él son corruptos y saquean todo aquello a lo que tienen acceso. De acuerdo con Caiden (2004),¹²¹ las características de la corrupción sistemática son las siguientes:

1. La organización aparenta, para consumo externo, un código de ética que se contradice con las prácticas internas;

2. Existen presiones internas, en su mayor parte informales porque no están registradas de manera escrita, que estimulan, instigan y ocultan violaciones del código externo;
3. Los que no violan ese código externo son excluidos del círculo interno y de todos los beneficios que se obtienen por dichas violaciones;
4. Los que violan el código externo son protegidos y cuando son descubiertos son tratados con indulgencia y sus acusadores son victimizados por no aceptar la hipocresía;
5. Los que no violan el código externo se sofocan en una atmósfera venal y su conciencia les termina pesando más tarde;
6. Los posibles acusadores son aterrorizados y desacreditados para siempre. Los corruptos necesitan estar permanentemente protegidos de cualquier represalia;
7. Los corruptos llegan a acostumbrarse tanto a sus fechorías que se perciben a sí mismos como invencibles. Sienten cuando quedan al descubierto, que han sido tratados injustamente;
8. La culpa colectiva se expresa en racionalizaciones de las violaciones internas, las que nadie intenta discontinuar sin que medie una presión externa poderosa;
9. Los investigadores internos rara vez operan y encuentran rápidas excusas para detener las investigaciones;
10. Las autoridades internas sostiene que cualquier incidente es aislado y que rara vez ocurre este tipo de situaciones.

Por tanto, existe un contrástar entre las formas de atacar la corrupción individual y la corrupción sistemática.¹²² La corrupción individual puede ser erradicada a través de la aplicación de sanciones organizacionales apoyadas por el sistema legal; que es el que puede imponer sanciones más drásticas. Los individuos corruptos pueden ser confrontados con evidencias y sometidos a medidas disciplinarias si los cargos son menores. Incluso pueden permanecer en la organización, pero habrá siempre sobre ellos una nube oscura que nunca se disipará del todo y que los perseguirá a donde vayan. Si los cargos son

mayores se podrá garantizar medidas que vayan desde su inmediata **separación de la organización, hasta una acusación judicial que pueda** terminar en prisión.

En cambio, la corrupción sistemática no puede enfrentarse fácilmente. No existe ninguna garantía de que no se repetirá, incluso si los corruptos son expulsados y otras personas ocupan su lugar. Aún en este caso, la corrupción puede mantenerse apenas con caras diferentes. Para el consumo externo, se emprenden investigaciones formales e incluso, algunos corruptos pueden ser acusados, pero al interior de la organización todos saben que las cosas no cambiarán. Puede haber **sólo una diferencia significativa: los sucesores conscientes de las** repercusiones que la situación puede tener para ellos, se cuidarán de reorganizarse de manera tal que sea más difícil que la corrupción quede nuevamente al descubierto. La existencia de la corrupción sistemática **vastamente difundida afecta de manera negativa al conjunto** de la sociedad y corrompe a todo aquel que tome contacto con ella, tanto a los miembros de las organizaciones corruptas como a los que se encuentran afuera.¹²³ Los efectos nocivos de la corrupción sistemática son los siguientes:

1. Perpetúa la existencia de una política cerrada restringiendo el acceso al proceso de toma de decisiones, impidiendo además que **los cambios sociales se reflejen en acuerdos políticos;**
2. Suprime toda oposición, lo que genera un resentimiento público que sólo requiere de una chispa para encender la violencia;
3. Perpetúa y profundiza las divisiones sociales, separando cada vez más a los que tienen de los que no tienen;
4. Obstruye el cambio social de **manera tal que sacrifica el interés público en beneficio de intereses estrechos, parciales y selectivos;**
5. Bloquea muchas de las reformas necesarias y perpetúa prácticas administrativas que obstaculizan y reducen la productividad;
6. **Distrae los recursos escasos alejándolos de las reales nece-**

sidades públicas y orientándolos hacia intereses privados, en medio de un clima general de favoritismos;

7. Contribuye a generar anomía social al estimular acuerdos sociales inapropiados;

8. Mina la confianza general en las instituciones públicas y aliena a las personas;

9. Es disfuncional al proceso de globalización, modernización y una efectiva gobernanza democrática;

10. Permite que se atrinchere una red político-criminal internacional que en definitiva merma la seguridad global.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que la corrupción sistemática es una carga tan pesada que ya no puede ser ignorada por los líderes públicos de todo el mundo.¹²⁴ Las personas pueden cambiar pero las prácticas corruptas continuarán. La corrupción institucionalizada requiere reformas mayores en la legislación que rige el mundo de los negocios, en la práctica profesional, en la cultura organizacional y profesional, en la ética, la educación, en la responsabilidad pública, así como en la política financiera. La corrupción sistemática puede introducir ineficiencias que reducen la competitividad. Puede limitar el número de postores, favorecer a aquellos que tengan nexos con el gobierno en lugar de favorecer a los candidatos más eficientes, limitar la información disponible para que los participantes puedan introducir costos de transacción adicionales.¹²⁵

Otros autores reservan el término hipercorrupción para referirse a aquellas situaciones en las que comparecen "sistemas" altamente corruptos y distinguirlos así de acciones individuales relativamente localizables. En el caso de la hipercorrupción, estos sistemas de acción se insertarían en una cultura general permisiva de la violación a las normas, en las que el soborno y la extorsión resultarían mecanismos generalizados en todos los niveles y se distinguirían así de aquellos casos en los que la corrupción es "marginal".¹²⁶

Cuando se habla de hipercorrupción además de los elementos que pueden definirse cuantitativamente, también se hace referencia a

situaciones en las que ni el orden legal ni las normas del orden social brindan elementos suficientes para ordenar los mapas cognitivos o para ubicar los actores en una realidad compartida (como propietario, como infractor o como público).

A la corrupción sistemática también se le ha llamado "Alta corrupción". Los pagos corruptos para ganar grandes contratos, concesiones y privatizaciones de compañías son generalmente terreno vedado a las grandes empresas y de los funcionarios de alto nivel. Aunque empleados de bajo nivel son sobornados algunas veces para que revelen información, y algunas empresas pequeñas sobornan para obtener contratos rutinarios de suministro, los casos importantes representan un desembolso sustancial de fondos y pueden tener un enorme impacto en el presupuesto gubernamental y en las perspectivas de crecimiento de un país. Estas transacciones son, el terreno vedado de los altos funcionarios y frecuentemente involucran a corporaciones transnacionales que operan solas o en consorcio con socios locales.¹²⁷

Efectos de la corrupción

Cuando se habla de fracasos en políticas económicas y sociales la corrupción suele estar detrás. Esta idea es clave en toda la estrategia de gobernabilidad de distintos organismos financieros internacionales, es decir, la corrupción impide el desarrollo porque imposibilita gobernar eficaz y eficientemente. Lo que es más novedoso es que estos organismos multilaterales empiezan a entender que esas dificultades como la corrupción afecta no sólo a países en desarrollo, sino también a países desarrollados, sobre todo, en el sur de Europa. La legitimidad política de la democracia es deteriorada con la corrupción porque ésta genera un gobierno ineficaz, injusto e ineficiente.¹²⁸

Para la democracia, la corrupción provoca el empobrecimiento del Estado; priva a los pobres de muchos servicios públicos necesarios;

socava la confianza de los ciudadanos en el gobierno; y corroe el apoyo y la respetabilidad del sector público. La corrupción tiene un efecto adverso en el crecimiento económico y también disminuye la eficacia en la que se basa la economía nacional.¹²⁹ Por lo general, se reconoce que un sistema político corrupto desalienta y enajena a la ciudadanía, por lo que provoca todo tipo de ineficiencias y distorsiones en las operaciones y servicios del gobierno. Si un considerable segmento de la población define a los gobernantes y al gobierno como corruptos e ilegítimos, es probable que se muestre receptivo a la demagogia y al extremismo.¹³⁰

La corrupción, puede provocar dos efectos muy peligrosos para la democracia: 1) la mayoría de la gente asume que la forma de acceder a derechos es entrando en las redes de la corrupción, con lo que se generaliza el sistema y se convierte en parte de la normalidad; 2) el voto tiende a sostenerse sobre bases de interés personal y directo en que un determinado patrón siga en el poder, no sobre principios de compromiso cívico y cercanía a una idea.¹³¹ La corrupción en todas sus formas corroe, socava y contradice todos los elementos democráticos. Es la manifestación del **ethos** antidemocrático, ya que expresa el egoísmo, el egocentrismo, el particularismo, los privilegios injustos; el aprovechamiento de las debilidades y de las fallas, la utilización inescrupulosa de los débiles, los explotables, y los indefensos y toda clase de acciones cuestionables.¹³² En ese sentido, poca gente tiene confianza en sus instituciones, pero si hay mucho interés en votar a favor de los amigos distribuidores de prebendas. La sociedad se envilece políticamente, debido a que usa el voto para promocionar intereses particulares y directos, y no para buscar el bien común. Con todo ello, la democracia pierde legitimidad y se debilitan las instituciones, con lo que se colonizan aún más por los partidos clientelares y los políticos corruptos. La culminación de todo este círculo vicioso llega cuando el crimen organizado penetra en las redes políticas y la extorsión violenta se institucionaliza. Dentro de los efectos negativos económicos que afectan al crecimiento y al desarrollo,¹³³ se encuentran los siguientes:

Cuadro No. 8
Efectos atribuibles a la corrupción

Efectos perversos	Descripción
Incrementa la inversión pública pero reduce su productividad.	Si la corrupción de Singapur ascendiera a los niveles de Pakistán, ello incrementaría el gasto público como porcentaje del PIB en 1.6 puntos y reduciría los ingresos públicos sobre el PIB en 10 puntos porcentuales.
Incrementa los gastos corrientes vinculados a políticas improductivas, aumentando el gasto público ineficiente .	Por ejemplo, ordenadores en lugares que apenas tienen luz eléctrica o equipos médicos muy sofisticados en hospitales que carecen de lo elemental.
Reduce la calidad de las infraestructuras existentes, debido al rápido deterioro favorece la repetición del negocio.	Así ocurre que las carreteras en países altamente corruptos están continuamente reparándose, con lo que el funcionario percibe comisión por cada contrato de reparación y el empresario corrupto se ahorra costos con la baja calidad de los productos usados.
Disminuye los ingresos del gobierno, debido a que favorece el dinero negro, el contrabando y la evasión fiscal .	Además, obliga a esfuerzos importantes en el blanqueo de capitales, con los consiguientes costos de oportunidad.
Actúa como un "impuesto arbitrario" que desincentiva la inversión productiva, especialmente cuando la corrupción no está centralizada.	Los actores económicos no saben muy bien cuánto les va a costar cada transacción y tampoco tienen asegurada la contraprestación cuando el negocio está muy fragmentado.
Distorsiona los incentivos y produce una selección adversa de élites.	Los más capaces y de más talento se dedican a la "búsqueda de rentas" en lugar de la actividad productiva.
Reduce la capacidad del gobierno.	Impone controles regulatorios e inspecciones para corregir los fallos del mercado .

(continúa)

Efectos perversos	Descripción
Distorsiona el papel del Estado como garante de derechos de propiedad o asegurador del cumplimiento de los contratos.	Aquí la corrupción judicial es fundamental para explicar esta degradación del papel del Estado. La corrupción judicial destruye la seguridad jurídica y crea un clima de arbitrariedad que impide toda previsibilidad y estrategia económica a medio y largo plazo. Lo mismo ocurre con un sistema corrupto de registro de propiedad o fe pública en los contratos.
Reduce la inversión y por tanto, la tasa de crecimiento.	Si Filipinas redujera su corrupción a la de Singapur, incrementaría la inversión como porcentaje del PIB en 6.6 puntos porcentuales.
Reduce de gastos sociales y aumentos en gastos militares.	Reduce los gastos en educación y salud, por ser áreas donde es más difícil obtener grandes beneficios y aumenta los gastos militares, por ser una partida de gasto donde los beneficios son muy altos
Reduce la inversión extranjera directa, ya que la corrupción opera como un impuesto a las empresas.	Si a Singapur le aplicáramos el nivel de corrupción de México sería como incrementar el tipo impositivo marginal sobre las empresas en 20 puntos porcentuales.
Frente a la idea de que la corrupción engrasa a la burocracia y permite a las empresas ser más productivas.	Diversos estudios muestran que la corrupción tiende a incrementar naturalmente y que los cohechos exigidos son cada vez mayores y más extendidos, ahogando finalmente a las empresas. La corrupción es arena y no aceite para la economía de un país y de las propias empresas corruptas.
Promociona la presión para el impago de impuestos a cambio de beneficios económicos a los recaudadores.	Además de la eliminación de normas que perjudican fiscalmente a los corruptos.
La corrupción incentiva el pago de sobornos para la obtención de contratos o para la concesión de empresas privatizadas.	Pero estos contratistas tienden a maximizar el beneficio a corto plazo, dada la inseguridad con la que operan en un mercado donde todo depende del mantenimiento en el poder de políticos amigos.
La corrupción incrementa la desigualdad de ingreso y la pobreza.	Incrementa la mortalidad infantil y reduce la esperanza de vida y la alfabetización. En Ecuador, por ejemplo, los hogares más pobres deben gastar cuatro veces más en sobornos como porcentaje de sus ingresos, que los hogares más ricos, si quieren acceder a servicios públicos.

(finaliza)

Fuente: Manuel Villoria Mendieta. "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política". Reforma y Democracia. Caracas, CLAD, No. 34, 2006.

En lo político, el Estado se devalúa, el gobierno y la administración pública pierden credibilidad, se agudiza la crisis de legitimidad del sistema político, se perturban las instituciones democráticas al comprar voto o impulsar el fraude electoral, amenaza la gobernabilidad al generar desconfianza en las instituciones públicas, debilita a los buenos gobiernos, distorsiona las políticas públicas, deslegitima la política, debilita a los gobiernos, se pierde la confianza en los gobernantes, se impide que se alcancen los objetivos gubernamentales, se desvían las políticas de bienestar de los objetivos del Estado, generando a su vez, ineficiencia en los servidores públicos e insatisfacción en los ciudadanos.¹³⁴ La corrupción permite amasar fuertes sumas de dinero a la sombra del poder, que contribuye a la acumulación de capital que eventualmente pudiera transformar a los corruptos en verdaderos agentes económicos.¹³⁵

En lo económico, distorsiona los presupuestos, afecta la operación del comercio, es un factor inflacionario, contribuye al déficit fiscal, desalienta la inversión, socava la economía, genera fuga de capitales, concentra la riqueza en unos cuantos privilegiados y contribuye a la evasión fiscal. En economías en transición, la corrupción ha permitido el desarrollo de los oligarcas que han manipulado la formulación de políticas. Incluso configuran nuevas reglas del juego para su propio beneficio en detrimento del bienestar general. Cuando más se deteriora el sistema, los incentivos para la captura del Estado son mayores, ya que los beneficios son más evidentes.

Desde una perspectiva más amplia, la corrupción atenta contra el funcionamiento del mercado, basado en la confianza y en el respeto a las reglas del juego.¹³⁶ Es imposible la existencia del mercado sin derechos de propiedad, y éstos deben ser garantizados por instituciones sólidas que los amparen. La corrupción favorece la deslegitimación de las instituciones, ya que no garantizan las reglas del juego; además, las instituciones socavadas por la corrupción incentivan la aparición de corruptos que presionan para romper con la equidad del sistema. Con ello, el mercado desaparece en sus términos ideales, ya que la competencia y la información perfecta dejan lugar al abuso del poder,

al fraude y a la manipulación de las reglas del juego. Así, la inversión privada, nacional e internacional se retrae y deja a los países estancados en su situación previa o la empeora.

Al respecto, existen contrastes. La privatización de empresas públicas puede mejorar el desempeño de la economía y, además, reducir la corrupción. Sin embargo, el proceso de pasar bienes del Estado a particulares está cargado con oportunidades para la corrupción y la autocontratación. La venta de una enorme paraestatal es similar al proceso de ofrecer un gran proyecto de obra pública. Así, los incentivos para actuar ilegalmente son similares. La corrupción puede socavar la racionalidad de eficiencia que subyace a las justificaciones económicas de la privatización. Si las empresas pagan para conservar el poder monopólico de la paraestatal una vez que pasa a manos de particulares, el resultado puede ser simplemente una transferencia de beneficios del Estado a los nuevos propietarios.¹³⁷

Desde un estudio de los incentivos perversos que genera la corrupción se afecta la definición e implementación de políticas públicas (Rose-Ackerman, 2001). Las políticas públicas se definen no para beneficiar a la mayoría o resolver un problema socialmente relevante, sino para beneficiar a aquellos con más voluntad de pagar. Los más débiles son los más perjudicados por estas actuaciones. También, si se permite, incentiva el desarrollo de burócratas que, en lugar de ayudar, "crean problemas" a los ciudadanos para extraerles recursos. Promociona la presión para el impago de impuestos a cambio de beneficios económicos a los recaudadores, además de la eliminación de normas que perjudiquen fiscalmente a los corruptos. La corrupción incentiva el pago de sobornos para la obtención de contratos o para la concesión de empresas privatizadas. Los resultados para la economía nacional son muy perjudiciales y desastrosos.¹³⁸

La evidencia disponible apunta a que la corrupción tiene efectos adversos al crecimiento y el desarrollo económico de los países, reflejados en la calidad de la inversión pública, los costos de transacción para emprender actividades creadoras de riqueza y el ritmo de crecimiento económico. Así, la corrupción afecta negativamente el ritmo de

crecimiento de una economía a través de varios mecanismos: produce una mala asignación del talento individual; deteriora la calidad de la inversión pública; redistribuye ingresos hacia personas con poder administrativo y conexiones políticas; afecta la recaudación fiscal, y genera otros efectos económicos y sociales negativos.¹³⁹

Las consecuencias de tener una administración pública corrupta son variadas y su consideración depende del punto de vista con que se analice dicho fenómeno en su conjunto. Así, hay quienes piensan que la corrupción juega un papel modernizador y dinamizador en la sociedad en general y en la burocracia en lo particular, mientras que otros, sostienen que los efectos de la corrupción son siempre negativos.¹⁴⁰ Huintington (1968: 386) declaró: “En términos de crecimiento económico, lo único peor que una sociedad con una burocracia rígida, muy centralizada y deshonesta es una sociedad con una burocracia rígida, muy centralizada y honesta”. A la corrupción se le consideraba como el campeón de la eficiencia económica contra la burocracia pública obtusa. Estos argumentos no tenían en cuenta la posibilidad de que el Estado puede ser necesario para mantener el comercio y hacer cumplir los contratos. La corrupción erosiona esos poderes: el resultado puede ser que haga más difícil implementar los contratos, en detrimento de la actividad empresarial y del producto.¹⁴¹

En algunos países africanos y asiáticos que lograron su independencia, la corrupción se transformó en un mecanismo que otorgaba seguridad y certeza relativas a las acciones de los sectores privados que interactuaban con el Estado. Por paradójico que pudiera parecer, la corrupción se presentaba como el único medio para obtener estabilidad y garantías entre particulares y gobierno: que permitiera las operaciones deseadas. Según Malen (2002), otro de los argumentos que se aducen a favor de la corrupción es que permite a los miembros de una determinada minoría étnica, religiosa o política, ejercer influencia en la esfera política o en la burocracia. Incluso participar en actividades estatales o simplemente negociar con el Estado; actividades que no serían posible en sus respectivos contextos dado el peso numérico irrelevante, muchas veces, de sus miembros. Así, la

corrupción administrativa posibilitaría la formación y consolidación de nuevos capitales que, una vez constituidos, cumplirían una función económica básica e indispensable para un desarrollo social sostenido.¹⁴²

Otra corriente dentro de los estudiosos de la corrupción afirma que la corrupción pudo contribuir a la modernización estatal.¹⁴³ En África y en Asia, la corrupción no era un fenómeno nuevo, ya que había sido prominente bajo los gobiernos coloniales que estaban acostumbrados a repartir recursos entre sus “favoritos”. La emergencia del nuevo liderazgo “nativo”, y de las instituciones que promovían la industrialización por sustitución de importaciones, sin embargo, abrieron la senda para una nueva ola de corrupción. En estas circunstancias, la corrupción se consideraba una consecuencia inevitable de la modernización; de hecho, era vista como una señal de la modernización. Además, la modernización fomentaba la corrupción, al incrementar el nivel de autoridad del gobierno en el manejo de la economía, lo cual creó grupos de ciudadanos insatisfechos y desventajados, que se convirtieron en una fuente de corrupción.

La corrupción sería un fenómeno propio de regímenes políticos no evolucionados, es decir, que cuanto mayor sea el grado de desarrollo o de modernización de una sociedad política, tanto menor habrá de ser el grado de corrupción. Posteriormente, se revitaliza esta tesis: la corrupción no sería “un rasgo específico” de los países en desarrollo, pero en ellos existiría una mayor probabilidad de que se produjesen actos o actividades corruptas.¹⁴⁴

La corrupción llegó a ser vista como un mal necesario o, en algunos casos, como una fuerza positiva que podría contribuir al crecimiento económico a través de la eliminación de las normas tradicionales que pudieran obstaculizar la modernización. Se sostenía que la corrupción era benéfica para el crecimiento, ya que a través de ella los empresarios podían esquivar las restrictivas reglas por medio de sobornos e inducir el desarrollo hacia una mayor eficiencia económica. Además, aunque la mayoría de los autores concuerdan en que la corrupción es generalmente un indicador de instituciones endebles, también destacaban que la corrupción puede contribuir al desarrollo

de los partidos políticos y al fortalecimiento de la burocracia, lo que lleva a modernizar no sólo la economía, sino también la arena política.¹⁴⁵

La corrupción, en general, serían aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para **beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento.** Lo que el corrupto busca son dos tipos de beneficios: **influencia sobre decisiones y /o información confidencial.**¹⁴⁶ En contraste, los **beneficios privados para el corrupto** son también muy amplios: puede consistir en dinero, pero también en regalos no monetarios y finalmente, es muy importante el buen trato en medios de comunicación afines al corrupto. Esos **beneficios privados pueden ir directamente al patrimonio del corrupto,** pero también ser usados para campañas electorales, incluso pueden ir **destinados al partido directamente, sin beneficio directo para el corrupto.** Por tanto, la definición incorporada permite considerar como corruptas conductas que no son sancionables penalmente, pero que sí los son moralmente en el marco de lo que una comunidad democrática entiende como éticamente reprobable.

Entre las estrategias de combate a la corrupción, se mencionan distintos planos: 1) grupal, con poder para instalar el tema y encontrar "líderes"; 2) institucional, a través de cambios tendientes a crear "islas de integridad"; 3) social, a través del fortalecimiento de las libertades civiles y la protección de los medios de comunicación; y 4) internacional, mediante la presión de los inversores externos y las ONG's.¹⁴⁷

Reducir la corrupción requiere un compromiso de ambas partes en las transacciones potencialmente corruptas, a pesar de que sólo una parte necesita ser honesta para eliminar el soborno. El problema es de expectativas. Si todos piensan que todos los demás son corruptos, entonces todos, excepto los santos, estarían tentados de involucrarse en la corrupción. El progreso parece posible si declaraciones claras, seguidas de acciones consistentes y de un compromiso creíble de reportar presiones de corrupción, pueden cambiar las expectativas de ambas partes.¹⁴⁸

Concluye Villoria (2006) que la corrupción es responsable, también, en países en desarrollo de la consolidación de factores estructurales que impiden el desarrollo e incluso, el buen funcionamiento de la democracia. Esencialmente, la corrupción favorece la desigualdad, lo que a su vez, provoca la desconfianza interpersonal. También es cierto que la relación es inversa: la desigualdad favorece la desconfianza, lo que a su vez, favorece la corrupción. En síntesis, estamos ante un círculo vicioso efectivamente destructivo.¹⁴⁹

Una propuesta para comprender la corrupción administrativa en México

El fenómeno de la corrupción administrativa en México es complejo, poco estudiado, no se cuenta con la profundidad ni la sistematización necesaria. Los enfoques prevalecientes en torno al estudio de la corrupción son el legalista, el histórico y el político, como los más representativos en esta materia. Para entender la corrupción y sus consecuencias, así como para diseñar políticas de combate y prevención, no basta indagar los casos individuales, sino que se requiere además examinarla desde el punto de vista de la sociedad como un todo; tratando de identificar los elementos que influyen en su aparición y desarrollo y, a la vez, precisar desde esta perspectiva sus efectos netos, a quienes beneficia y a quienes perjudica.¹⁵⁰

Sin embargo, en México la corrupción no nos es extraña, al contrario. Si Alejandro Nieto pudo decir de España que la corrupción era para ese país algo así como la sombra del cuerpo, en México se puede decir más o menos lo mismo: la corrupción ha sido la forma de ser del régimen político que años ha gobernado, su esencia, su fortaleza, la explicación de su longevidad, pero también la causa de su derrumbe.¹⁵¹ El pueblo de México rechaza la corrupción, está harto de padecerla y exige a sus gobernantes actuar de manera firme y decidida para ponerle un alto a este lastre social y político. El fenómeno de la corrupción es ya un fenómeno que debe combatirse mediante

medidas de política específica para generar mecanismos de mercado o correctivos que generen un círculo virtuoso para que se respete la ley, se haga transparente el actuar del gobierno y se puedan generar condiciones propicias que den certidumbre a los agentes económicos, incentivando la inversión y con ello el crecimiento económico.¹⁵²

Cabe señalar que existen escasas aportaciones al estudio de la corrupción en México, y mucho menos en el caso de la corrupción administrativa. Algunos autores como Octavio Paz¹⁵³ y Daniel Cosío Villegas,¹⁵⁴ entre otros, desde hace mucho tiempo habían insistido sobre los efectos perniciosos de la corrupción y la urgente necesidad de combatirla. En realidad, la mayoría de las veces el estudio de la corrupción ha sido parte de investigaciones dirigidas a otros objetivos, en donde la presencia del fenómeno forzaba a abordarlo si se quería ser riguroso y exhaustivo. Por ejemplo, el papel de las prácticas ilegales o inmorales en el estudio del sistema político mexicano ha sido tratado por historiadores,¹⁵⁵ politólogos,¹⁵⁶ economistas¹⁵⁷ y literatos,¹⁵⁸ no así por administradores públicos.

Una excepción a este respecto se refiere a una compilación de textos en torno a la corrupción a partir de diferentes voces.¹⁵⁹ Así, Rosario Castellanos aborda la "corrupción intelectual"; David Alfaro Siqueiros expone la "corrupción en el arte"; Renato Leduc la "corrupción en la prensa"; por su parte, Enrique Ortega Arenas analiza la "corrupción judicial"; Arturo Warman lo que sucede con la "corrupción en el campo" como un medio de control social; Jorge Carrión lo relativo a la "corrupción en la política"; y por último, Guillermo Montaña Islas se refiere a la relación existente entre "capitalismo y corrupción". Posteriormente, un texto de un periodista como Roberto Blanco Moheno quien desde su profesión explora históricamente a la corrupción en nuestro país.¹⁶⁰

Salvo estas referencias anteriores, ha estado prácticamente olvidado el estudio del fenómeno de la corrupción en general, y en particular, de la corrupción administrativa dentro del ámbito de la Administración Pública mexicana. Las referencias a este tema, habían sido al margen, de forma secundaria y en suma, marginales. Sólo

el Derecho Administrativo se había encargado de establecer los derechos y obligaciones de los servidores públicos, así como los marcos regulatorios y de sanción de responsabilidades, pero nuestro campo de estudio ha aportado muy poco para entender y combatir el fenómeno de la corrupción en sus diversas modalidades.

Durante años el tema de la corrupción era una cuestión simplemente práctica: se realizaba pero no formaba parte de la agenda pública. Era un tema que no se abordaba en los medios de comunicación y **que, en privado, era objeto de crítica solamente por parte de aquellos** a los que en el reparto de la riqueza no les había llegado. La “mordida” fue por años, una forma de convivencia social, un pacto de civilidad entre autoridades y particulares. Tan natural como la sombra del cuerpo. En palabras de Zaid (1995):

En México, las autoridades pueden actuar como asaltantes, y con mayor impunidad, precisamente por ser autoridades. Pueden robar, humillar, someter y seguir en su cargo. Ni todas, ni siempre, lo hacen, lo cual le da eficacia al abuso: es selectivo, queda al árbitro de la autoridad. (...) No vivimos en un Estado de excepción, pero tampoco en un Estado de derecho sin excepción. En esto, pero no en aquellos; aquí, pero no allá; con éste, pero no con aquél; esta vez, pero no todas; rige la arbitrariedad, disfrazada de cumplimiento de la ley.¹⁶¹

Por todo lo anterior y al no contar con un marco de referencia adecuado a nuestro objeto de estudio, se propone el siguiente cuadro, como propuesta para analizar la corrupción administrativa mexicana:

Cuadro No. 9
Propuesta para estudiar la corrupción administrativa mexicana

Periodo histórico	Tesis	Instrumentos de Control	
		Control Interno	Control Externo
Virreinato (siglos XVI, XVII y XVIII)	El Virreinato en los siglos XVI, XVII y XVIII creó una creptocracia, encargada de enviar las riquezas de la Nueva España al Imperio Español, permitiendo a la élite de los peninsulares una corrupción cotidiana y abierta, aunque contaba con instrumentos de control débiles.	<ul style="list-style-type: none"> • Juicios de Residencia • Visitas (General y Particular) • Fianzas 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Tribunal Mayor de Cuentas
México Independiente (siglo XIX)	El México Independiente cambió la forma de corrupción administrativa de los peninsulares a los criollos, con mecanismos de controles genéricos, pero insuficientes y sin una instancia específica para aplicarlos.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de 1824 • Constitución de 1857 • Diversos documentos fundacionales (generales) • Ley Penal para los Empleados de Hacienda (1853) 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda • Transformación en el Tribunal de Cuentas (1838)
Reforma	En la Reforma se da el primer intento de control de la corrupción con dos mecanismos legales, aunque resultan insuficientes por el contexto político y social en que se producen. Primer intento de moralización de la administración pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios (1870) • Código Penal (1872) 	

(continúa)

Periodo histórico	Tesis	Instrumentos de Control	
		Control Interno	Control Externo
Porfirriato	En el Porfirriato con la estabilidad social la burocracia alcanza niveles de permanencia y continuidad, pero a pesar de contar con un instrumento de control de la corrupción ésta comienza a ser sistemática. Las oligarquías porfiristas aprovecharon la renta del Estado, para beneficiarse directamente mediante la corrupción política y administrativa. Segundo intento de moralización de la administración pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución (1857) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896) • Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904) • Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904)
México siglo XX Revolución Mexicana	Después de la Revolución el modelo de partido único dominante (PNR-PRM-PR) utiliza a la corrupción como mecanismo de estabilidad del régimen político, favoreciendo a las élites políticas aliadas, aunque al mismo tiempo deslegitiman el sistema. Por su parte, el desarrollo de la corrupción política genera una corrupción administrativa como un elemento inherente al régimen político. El tema no forma parte de la agenda pública como prioridad.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política (1917) • Creación del Departamento de Contraloría (1917-1932) • Código Penal (1951) • Ley Cárdenas (1940) • Ley López Portillo (1980) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contaduría Mayor de Hacienda (1917) • Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1936) • Reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda (1963) • Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1977) • Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978)

(continúa)

Crisis de corrupción década de 1980	Con la crisis de corrupción de la década de 1980, se sientan los cambios estructurales para combatir la corrupción administrativa. Por primera vez la corrupción es vista como un problema público que debe combatirse. Sin embargo, la corrupción administrativa no disminuye como se esperaba.	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la SECO-GEF (1982) • Ley de Responsabilidades de MMH (1982) • Código Penal (1983) • Creación de Organos Internos de Control • Reformas a la Ley de Responsabilidades (1991) • Creación de la SECO-DAM (1994) • PROMAP (1994-2000) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1980) • Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1988)
México siglo XXI	Los gobiernos de transición democrática que acabaron con la hegemonía del sistema de partido único, a pesar de contar con los instrumentos de planeación y control, no disminuyeron la corrupción administrativa. La corrupción no tiene colores exclusivos de partidos, por lo que sigue siendo un tema pendiente en el México contemporáneo.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Responsabilidades Fox (2002) • Programa de Combate a la Corrupción (2000-2006) • Servicio Profesional de Carrera • Programa de Rendición de Cuentas (2006-2012) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000) • Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda por Auditoría Superior de la Federación (2000) • Creación de la Auditoría Superior de la Federación (2001) • Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009)

(finaliza)

Fuente: elaboración propia.

El estudio de la corrupción en el Virreinato durante los siglos XVI, XVII y XVIII, ha sido poco abordado; a pesar de que se contaba con instrumentos de control -juicio de residencia y visitas- en la Nueva España se creó una creptocracia donde la Corona española era la depositaria de todas las riquezas de las colonias y la élite de los peninsulares fue la beneficiaria directa de dicha corrupción. Es decir, en la Nueva España la primera forma de corrupción administrativa fue la de los peninsulares, quienes se beneficiaban de toda clase de ventajas por la posición en que se colocaban.

En el México Independiente durante el siglo XIX, se realizó un proceso de cambio de la corrupción administrativa marcada por el tránsito de los peninsulares a los criollos, con mecanismos de controles genéricos enunciados por los documentos fundadores de la República, pero resultaron insuficientes y sin una instancia específica para aplicarlos. La corrupción criolla como segunda forma de corrupción administrativa fue producto del movimiento insurgente y de las nuevas posiciones que lograron alcanzar los criollos en el gobierno, la administración pública y en general, en la escala de la sociedad.

En el periodo de la Reforma -gobierno de Benito Juárez- se da el primer intento por el establecimiento del control de la corrupción, mediante dos mecanismos legales emitidos por primera vez, como fueron: uno, la primera ley de responsabilidades de servidores públicos, y dos, el Código Penal. Aunque resultaron insuficientes por el contexto político y social en que se producen, ya que aunque se establecían los mecanismos legales, no existían los órganos administrativos y los servidores públicos encargados de dar observancia al combate a la corrupción.

Mientras que en el Porfiriato, con la estabilidad política y social la burocracia alcanza niveles de permanencia y continuidad como nunca antes había tenido en el siglo XIX. Pese a contar con una nueva ley de responsabilidades de funcionarios públicos, la corrupción no fue detenida y se transformó en una corrupción administrativa de la alta clase política en todo el país. Las “élites” porfiristas y todos aquellos que tenían posiciones privilegiadas, se apropiaron de la renta

del Estado en su etapa porfirista. Así, se contaba con un instrumento de control de la corrupción, pero ésta comienza a ser sistemática y mucho más evidente.

En el México posrevolucionario del siglo XX, el modelo de partido único dominante -PNR-PRM-PRI- utiliza la corrupción como mecanismo de estabilidad del régimen político, favoreciendo a las élites políticas aliadas, aunque al mismo tiempo deslegitiman el sistema. La corrupción es un elemento inherente al régimen político y no forma parte de la agenda pública. La corrupción es uno de los mayores incentivos para los políticos que desean alcanzar puestos en el gobierno y enriquecerse rápidamente. Hay dos clases de corrupción en el régimen de partido hegemónico: la corrupción de los militares en el caudillismo; y la corrupción de los civiles en el presidencialismo. Ambas formas de corrupción administrativas fueron perjudiciales para el país.

La corrupción de los militares era escandalosa y no había manera de detenerla, ya que tenía bajo su mando al ejército y los militares se consideraban legítimos herederos de la Revolución, por lo que suponían que podían hacer todo lo que querían. Mientras, que una vez que los militares dejaron de formar parte del partido hegemónico y ya no gobernaron, los civiles comenzaron a realizar una corrupción administrativa más sistemática y escandalosa, quizá mayor a la de los militares y por ello, los mecanismos para controlarla fueron extemporáneos, genéricos y nada efectivos.

Durante la etapa fuerte del autoritarismo la corrupción fue grandísima. La razón es muy sencilla: el poder gubernamental, en ese entonces, no tenía contrapeso alguno, no había nadie que pudiera llamar a cuentas a los servidores públicos, no existía un poder judicial independiente y el ordenamiento jurídico ni siquiera contemplaba los mecanismos y las instituciones necesarios para hacer efectivas las responsabilidades de los servidores públicos. La corrupción era el régimen. Lo que sucedía, sin embargo, es que la corrupción no era pública: no se denunciaba, no había juicios contra funcionarios corruptos, los medios no informaban de ella y los particulares no la entendían

como un proceso ilegal y dañino.¹⁶²

En la década de 1980, con la crisis de la corrupción se sientan las bases de los cambios estructurales para combatir la corrupción administrativa de manera efectiva. Con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), una renovada Ley de responsabilidades de los servidores públicos y el establecimiento de contralorías internas en las dependencias y entidades federales, el combate a la corrupción se convierte en una estrategia dentro de la tesis de la renovación moral de la sociedad en el gobierno de Miguel de la Madrid. Aunque este esfuerzo no tuvo la misma intensidad y nivel de atención en la agenda pública en los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.

En el inicio del siglo XXI, los gobiernos de transición democrática que acabaron con la hegemonía del sistema de partido único, a pesar de contar con los instrumentos de planeación y control como una nueva Ley de responsabilidad administrativa de los servidores públicos y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia en el gobierno de Vicente Fox, no han acabado con la práctica de la corrupción administrativa. En este sexenio, se da el segundo gran impulso de campañas en contra de la corrupción administrativa en nuestro país, con resultados si bien alentadores, todavía insuficientes en la percepción de los ciudadanos.

En el gobierno de Felipe Calderón fue publicado el Programa Nacional de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, muy poco difundido y casi inexistente en la administración pública federal. Más que un avance o continuidad en el combate a la corrupción administrativa, se trata de un retroceso significativo. Para este gobierno la corrupción no es prioritario y se combina con otras políticas públicas como la guerra contra la delincuencia organizada.

Una prueba contundente de que la corrupción administrativa, no disminuyó sino que su tendencia es de crecimiento en la percepción ciudadana, es que de acuerdo con los índices Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno realizados por Transparencia Internacional, efectuados en ambos gobiernos de alternancia -2001, 2003, 2005,

2007 y 2011- la corrupción administrativa no ha disminuido, sino que se ha incrementado progresivamente.

En la actualidad, hay cinco modalidades de corrupción, y de ellas, al menos cuatro están presentes en México. Existe la corrupción tradicional, la moderna, luego la privada, después la que deriva de la delincuencia organizada y enseguida la que está presente en los conflictos armados.¹⁶³ La corrupción tradicional es perfectamente conocida por los ciudadanos mexicanos; es la corrupción individual del agente de tránsito que pide una mordida a cambio de no imponer una sanción. Las modalidades delictivas típicas de la corrupción tradicional son el cohecho, el soborno y la malversación de caudales públicos.

La segunda corrupción, la moderna, que es la hija de la globalización, ya no es la individual, es una corrupción estructural, es una corrupción sistemática que se produce, que florece ahí donde confluyen el sector público con el sector privado. Esa corrupción es la del abuso de la información privilegiada, el tráfico de influencias y la financiación de los partidos políticos.

A continuación viene la corrupción privada, porque llega un momento en el que el desarrollo de los Estados modernos ha reducido tanto el papel de las instituciones y dejado crecer tanto el del sector privado, que la corrupción más importante está en las empresas y no en las instituciones. Empresas que son tan grandes que no tienen dueño conocido, son miles o decenas de miles de pequeños accionistas y esas empresas quedan en manos de sus ejecutivos que empiezan por engañar a la propia empresa para enriquecerse personalmente mediante procedimientos de deslealtad.

El cuarto nivel es el de la corrupción de la delincuencia organizada, tráfico de drogas, de armas, de seres humanos, contrabando, prostitución, entre otras. Y por último, está la corrupción de los conflictos armados, que es la explotación ilegal de los recursos naturales escasos.

En suma, la propuesta marco que se presenta pretende, en la medida de lo posible, que sean confirmadas o rechazadas las tesis enunciadas a lo largo de esta investigación, con el propósito de ana-

lizar el fenómeno de la corrupción administrativa en nuestro país, conocer el proceso de establecimiento del control interno y en menor medida la importancia del control externo para combatir la corrupción administrativa.

Notas

¹ Manuel Villoria Mendieta. "Prevención y control de la corrupción en las empresas españolas con intereses en países en desarrollo". *Revista Quórum*. Madrid, Universidad de Alcalá, otoño, núm. 016, 2006, p. 138.

² Gerard E. Caiden. "La democracia y la corrupción". *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 8, mayo de 1997, p. 17. "Contamina todo lo que toca. Se mueve de una institución a otra, de las empresas a la administración pública, de los sindicatos a las asociaciones de voluntariado, hasta que toda negociación resulta sospechosa y toda actuación es afectada, todas las profesiones se involucran y todos son presionados para que se unan, sigan la corriente y guarden secreto (...) Toda sociedad debe cuidarse de los efectos insidiosos de la corrupción o vivirá para arrepentirse de su conformismo, sobre todo los demócratas".

³ *Ibid.*, p. 4. Si no se controla, la corrupción oficial eventualmente resulta en una "debilidad del Estado" que incluye todo tipo de indisciplina social, que obstaculiza la efectividad del gobierno y obstruye el desarrollo nacional. Esto conduce a una sociedad en la cual muy poco funciona como debería, aumenta el malestar social y donde se recurre a la represión para evitar el colapso total. Es más, conduce a un cinismo generalizado que engendra la desesperanza (p. 7).

⁴ *Ibidem.*

⁵ Héctor E. Schamis. "Evitando la colusión, previendo la colisión: ¿qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?" Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, p. 44. Dice Schamis que aquellos que vendieron las propiedades estatales frecuentemente terminaron comprándolas. En general los que tuvieron poder político lo utilizaron para adquirir poder económico. Y aquellos con influencia política pocas veces dudaron en utilizarla para aumentar su riqueza.

⁶ Irma Eréndira Sandoval. "Rentismo y opacidad en procesos de privatización y rescates". Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, p. 122.

⁷ Bernardo González-Aréchiga. "Transparencia en el rescate bancario: ¿problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado o captura regulatoria?". Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, p. 136.

⁸ Jorge F. Malem Peña. *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, Gedisa, 2002, p. 12.

⁹ Gerald E. Caiden. "El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina". *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 28, febrero 2004, p. 1.

¹⁰ Yves Mény. "Política, corrupción y democracia". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, pp. 123-125.

¹¹ Ricardo Pozas Horcasitas. "Presentación". Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, p. 7. Las prácticas corruptas se rigen predominantemente por la lógica del interés particular sobre el general son común y visible, tanto en los países desarrollados como en las actividades empresariales. Las formas globales de la corrupción son funcionales a los intereses privados que rigen el mercado y ellas se han impuesto uniformando los ámbitos nacionales de operación, a través de la disminución de los poderes reguladores del Estado, que permiten hacer uso de instrumentos jurídicos de protección de las economías y las sociedades nacionales.

¹² Óscar Diego Bautista. "Marco institucional para establecer un dique internacional a la corrupción". *Cuadernos de Derecho Público*. Madrid, núm. 29, septiembre-diciembre 2006, p. 141.

¹³ Manuel Villoria Mendieta y Juana López Pagán. "Convenios y acuerdos internacionales relativos a la promoción de la ética pública en España y México". *Buen Gobierno*. México, Fundamespa, No. 6, enero-junio 2009, p. 13.

¹⁴ Andrés Solimano. "Introducción". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Chile, F.C.E., Ciglob, 2008, p. 12.

¹⁵ *Ibid.*, p. 17.

¹⁶ María Méndez Peña. "Estudios y textos acerca de la corrupción. Un intento de sistematización". Fermentum. Venezuela, Universidad de los Andes, vol. 14, núm. 39, 2004.

¹⁷ Óscar Ugarteche. "Para desprivatizar lo público". Irma Eréndira Sandoval (coord.). Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, p. 75. Para este autor lo que ha ocurrido en la década de los años noventa es una privatización del Estado. No siempre se han tomado los fondos del erario sino que la información pública se ha hecho privada, se han dado decretos administrativos que impiden que sea pública la información sobre el erario distrital, municipal, estadual o nacional. Otra manera de privatizar el Estado ha sido permitiendo el ingreso de abogados empresariales para sus empresas. Esto es reconocido como la "captura del Estado". Los empresarios toman al Estado por asalto y lo copan para beneficiarse de las reformas mismas.

¹⁸ Arturo del Castillo. "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". Gestión y Política Pública, México, CIDE, vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001, p. 375.

¹⁹ Manuel Villoria Mendieta. Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa. Madrid, Tecnos, Universitat Pompeu Fabra, 2000, p. 25.

²⁰ Edmundo González Liaca. Corrupción. Patología Colectiva. México, INAP, 2005, p. 48. "Corromper, significa alterar y trastocar la forma de alguna cosa: echar a perder, depravar, dañar, podrir: sobornar o cohechar al juez o a cualquier persona, con dádivas o de otra manera; pervertir o seducir a una mujer; estragar; violar; degradar las costumbres, el habla, la literatura; incomodar, fastidiar, irritar" (p. 49).

²¹ Andrés Solimano. "La corrupción: motivaciones individuales, fallas del Estado y desarrollo". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo. Chile, F.C.E., Ciglob, 2008, p. 59.

²² Susan Rose-Ackerman. "Economía política de las raíces de la corrupción. Investigación y políticas públicas". Irma Eréndira Sandoval (coord.). Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, p. 23.

²³ Manuel Villoria Mendieta. "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002, p. 3.

²⁴ Ernesto Garzón Valdés. "Acercas del concepto de corrupción". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). "Presentación". Poder, derecho y corrupción. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, pp. 23-24. "La corrupción es siempre una fuente adicional de ingresos o beneficios para quienes participan en ella".

²⁵ Arturo del Castillo. "El soborno: un marco conceptual para su análisis". Gestión y Política Pública, México, CIDE, vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001, p. 275.

²⁶ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción celebrada en Mérida, Yucatán, el día 09 al 11 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado de la República el 29 de abril del 2004. La Convención clasifica y describe los siguientes delitos: 1) Soborno de funcionarios públicos nacionales; 2) Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; 3) Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes públicos por un funcionario público; 4) Tráfico de influencias; 5) Abuso de funciones; 6) Enriquecimiento ilícito; 7) Soborno en el sector privado; 8) Malversación o peculado de bienes en el sector privado; 9) Blanqueo del Producto del delito (lavado de dinero); 10) Enobrimiento; y 11) Obstrucción de la justicia.

²⁷ Geoffrey Hodgson y Shuxia Jiang. "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista". En Revista de Economía Institucional, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, primer semestre, vol. X número 8, pp. 60-61. Estos autores sostienen que existen cuatro razones para criticar esta definición: primera, ignora la realidad de la corrupción en la esfera privada; segunda, hay varias maneras de definir la frontera entre los sectores público y privado, que ocasionan problemas de clasificación si la corrupción se limita a la esfera pública; tercera, las instituciones que en algunos países son privadas pueden ser públicas en otros; cuarta, la corrupción es contagiosa y no respeta fronteras sectoriales. "La corrupción implica duplicidad y reduce los niveles de moralidad y confianza. Una vez echa raíces, tienta a otros con sus ganancias pecuniarías y reduce los incentivos para acatar las reglas" (p. 61).

²⁸ Óscar Diego Bautista. La ética y la corrupción en la política y la administración pública. Madrid, UCM, tesis de maestría, 2005, p. 51.

²⁹ Gerard E. Caiden. "La democracia y la corrupción". Op. cit., p. 3. "Toda corrupción es un engaño, una mentira que sacrifica el bien común o el interés público por algo menos valioso. Se desvía de la búsqueda de la Buena Sociedad para más bien ofrecer consuelo a patologías sociales que dividen, desestabilizan y crean insensibilidad. No solamente lleva a la sociedad en la dirección incorrecta, también agota la legitimidad del gobierno, apoya un tipo de liderazgo equivocado y establece un péximo ejemplo para las generaciones futuras".

³⁰ Manuel Villoria Mendieta. Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa. Op. cit., p. 25.

³¹ Jorge F. Malem Sefia. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Op. cit., p. 55. Para llegar a esta conclusión el autor parte de los siguientes supuestos: un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional; quienes se corrompen manifiestan un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada; los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional: los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción.

³² Susan Rose-Ackerman. "Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas". Op. cit., p. 24.

³³ Robert Klitgaard. "Marco teórico de referencia sobre la corrupción. Análisis de dos casos de países en desarrollo". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. México, INAP, Praxis no. 65, 1984, pp. 15-16.

³⁴ Manuel Villoria Mendieta. "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política". Reforma y Democracia. Caracas, CLAD, No. 34, 2006, p. 10.

³⁵ James B. Jacobs y Frank Anechiarico. "Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción". Gestión y Política Pública. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001, p. 321. Es obvio que las investigaciones de Watergate debilitaron al gobierno estadounidense, al menos en el momento. Durante muchos meses el gobierno de Nixon tuvo dificultades para actuar. Pero también en la larga investigación sobre la posible corrupción del presidente Clinton en el llamado Whitewater debilitó su presidencia. Y la revelación de su inmoralidad sexual casi la destruye. Durante muchos meses el gobierno de Estados Unidos estuvo paralizado.

³⁶ Manuel Villoria Mendieta. "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política". Op. cit., p. 10.

³⁷ Manuel Villoria Mendieta. Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa. Op. cit., p. 26.

³⁸ Susan Rose-Ackerman. "Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas". Op. cit., p. 33.

³⁹ Andrés Solimano. "Introducción". Op. cit., p. 14. Las privatizaciones de empresas y activos del Estado en los últimos veinte a treinta años, principalmente en países en desarrollo y economías post-socialistas ha dado lugar a ventas de activos estatales en condiciones ventajosas para compradores con conexiones políticas y acceso a los gobiernos que realizaron dichas ventas.

⁴⁰ Oscar Diego Bautista. La ética y la corrupción en la política y la administración pública. Op. cit., pp. 48-49.

⁴¹ Susan Rose-Ackerman. La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma. México, Siglo XXI, 2001, p. 51.

⁴² Luigi Manzetti. "Oportunismo político y fallas de la privatización". Irma Eréndira Sandoval (coord.). Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, p. 95.

⁴³ Oscar Ugarteche. "Para desprivatizar lo público". Op. cit., p. 90.

⁴⁴ Frédéric Boehm y Johann Graf Lambsdorff. "Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional". Revista de Economía Institucional. Colombia, Universidad Externado de Colombia, vol. 11, núm. 21, 2009, p. 47.

⁴⁵ Oscar Diego Bautista. Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. Toluca, IAPEM, 2009, Mención honorífica del Premio Biental IAPEM 2008, p. 122.

⁴⁶ Manuel Villoria Mendieta. "Ética pública y corrupción". Foro Internacional, México, El Colegio de México, vol. XLII, octubre-diciembre 2002, núm. 170, pp. 678-679.

⁴⁷ Arturo del Castillo. "El soborno: un marco conceptual para su análisis". Op. cit., pp. 276-277.

⁴⁸ Stephen D. Morris. Corrupción y política en el México contemporáneo. México, Siglo XXI, 1992, p. 25.

⁴⁹ Arturo del Castillo. "El soborno: un marco conceptual para su análisis". Op. cit., pp. 286-287.

⁵⁰ Ibid. p. 286.

⁵¹ Ibid. p. 289.

⁵² Susan Rose-Ackerman. "Corrupción y economía global". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, p. 210.

⁵³ Jorge F. Malem Seña. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Op. cit., p. 13.

⁵⁴ Arturo del Castillo. "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". Op. cit., pp. 376-377.

⁵⁵ Geoffrey Hodgson y Shuxia Jiang. "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista". Op. cit., pp. 56-57.

⁵⁶ Jorge F. Malem Seña. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Op. cit., p. 56-60.

⁵⁷ Arturo del Castillo. "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". Op. cit., pp. 376-377.

⁵⁸ Mohammad Mohabbat Khan. "Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción". Gestión y Política Pública, México, CIDE, vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001, p. 263.

⁵⁹ Jorge F. Malem Seña. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Op. cit., p. 22.

⁶⁰ Mauricio Morales Quiroga. "Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada". Gestión y Política Pública, México, CIDE, vol. XVIII, núm. 2, segundo semestre de 2009, pp. 209-210.

⁶¹ Ibid. p. 211.

⁶² Susan Rose-Ackerman. La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma. Op. cit., p. 52.

⁶³ Perfecto Andrés Ibáñez. "Corrupción: necesidad, posibilidades y límites de la respuesta judicial". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, p. 185.

⁶⁴ Gerald Caiden. "Tendencias actuales en la ética del servicio público". Gestión y Política Pública. México, CIDE, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001, p. 234.

⁶⁵ Jorge F. Malem Seña. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Op. cit., p. 14.

⁶⁶ Oscar Diego Bautista. La ética y la corrupción en la política y la administración pública. Op. cit., p. 53. Al respecto, en abril de 2002 la Cámara Internacional de Comercio presentó recomendaciones detalladas para evitar el soborno en el sector privado. Algunos argumentos sobre el por qué se deben tomar medidas en este ámbito fueron: primero, las privatizaciones y sucesos similares han enturbiado la línea divisoria entre el sector público y privado. Esto crea oportunidades para eludir las prohibiciones que se aplican sólo al soborno de funcionarios públicos. Segundo, en una economía globalizada el soborno en el sector privado se ha vuelto transnacional al igual que el soborno a funcionarios públicos. Tercero, en la mayoría de los países el sector privado es significativamente más grande que el sector público. Esto es válido tanto en los países industrializados como en los que están en vías de desarrollo.

⁶⁷ Jorge F. Malem Seña. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Op. cit., p. 37.

⁶⁸ Arturo del Castillo. "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". Op. cit., p. 382.

⁶⁹ Manuel Villoria Mendieta. Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa. Op. cit., p. 26.

⁷⁰ Arturo del Castillo. "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". Op. cit., p. 382.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Manuel Villoria Mendieta. "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". Op. cit., p. 1. Por lo que no es lo mismo la corrupción del régimen político, la corrupción política y la corrupción administrativa. También es distinta la corrupción pública que la privada o la propia del mundo empresarial. Dicha corrupción es clave para entender la corrupción pública pues todos sabemos que para que existan corruptos públicos tiene que haber corruptos o al menos, pagadores privados.

⁷³ Susan Rose-Ackerman. La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma. Op. cit., p. 53.

⁷⁴ Manuel Villoria Mendieta. "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". Op. cit., p. 2.

⁷⁵ Arturo del Castillo. "El soborno: un marco conceptual para su análisis". Op. cit., p. 277.

⁷⁶ James B. Jacobs y Frank Aneshko. "Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción". Op. cit., p. 323. Asimismo, el fraude electoral deteriora directamente la legitimidad del régimen político. El fraude electoral generalizado no es congruente con la idea misma de democracia. Si las elecciones están amañadas, bien podrían no ser elecciones.

- ⁷⁷ Oscar Diego Bautista. La ética y la corrupción en la política y la administración pública. Op. cit., p. 47.
- ⁷⁸ Stephen D. Morris. Corrupción y política en el México contemporáneo. Op. cit., p. 18.
- ⁷⁹ Albert Calsamiglia. Cuestiones de lealtad. Límites del liberalismo: corrupción, nacionalismo y multiculturalismo. Barcelona, Paidós, 2000, p. 20.
- ⁸⁰ Luis María Díez-Picazo. La criminalidad de los gobernantes. Barcelona, Crítica, 2000, pp. 11-13.
- ⁸¹ Nora Rabotnikof. "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, p. 46.
- ⁸² Yves Mény. "Política, corrupción y democracia". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. Op. cit., p. 126.
- ⁸³ Manuel Villoria Mendieta. "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política". Op. cit., p. 11.
- ⁸⁴ Ibidem. El Barómetro de Transparencia Internacional -señala Villoria (2006)- acusa a los principales actores de la política democrática -los partidos políticos- de incumplimiento con sus deberes como tales actores. Les acusa de ser incapaces de estar a la altura de lo que exige el ethos de la política democrática. Se acusa a los partidos de deslegitimar la política al no cumplir con los deberes que se derivan de ella. Y se culpa a los partidos de gobierno y a los de oposición, dado que de los se culpa no es sólo de extorsionar, sino de mentir a la ciudadanía, actuar seriamente, ser infuidos indebidamente, no respetar ciertos principios básicos en que se funda la democracia, entre otros. Aunque los ciudadanos tienen parte de culpa.
- ⁸⁵ Luigi Ferrajoli. "El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, p. 144.
- ⁸⁶ Oscar Diego Bautista. La ética y la corrupción en la política y la administración pública. Op. cit., p. 55.
- ⁸⁷ Mark E. Warren. "La democracia contra la corrupción". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. México, UNAM, vol. XLVII, núm. 193, 2005, p. 113.
- ⁸⁸ Manuel Villoria Mendieta. "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política". Op. cit., p. 19. En el Latinobarómetro de 2003, al preguntarse sobre el factor más importante para confiar en las instituciones públicas, se encontró como propuesta: "el trato a todos por igual". De ahí que la ciudadanía demande un aparato del Estado al servicio de todos y no cooptado (Kliksberg, 2005: 83). La corrupción de la política es lo que genera esta separación entre representantes y representados, corrupción que incluye todo el conjunto de acciones políticas en que los partidos y sus representantes se embarcan rompiendo las reglas del juego -clientelismo, compra de votos, financiamiento fraudulento- así como todos aquellos otros en los que anteponen el interés privado sobre el interés general. La ciudadanía parece estar más convencida que la política está pervirtiendo, que existe un problema con la necesaria inclusividad propia de toda democracia, pues los actores políticos se oligarquizan y olvidan el interés público.
- ⁸⁹ Manuel Villoria Mendieta. "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". Op. cit., p. 6.
- ⁹⁰ Gerardo Berthín Siles. "Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina". Reforma y Democracia. Caracas, CLAD, No. 41, junio de 2008, pp. 6-7.
- ⁹¹ Alberto Vanucci "La corrupción en los sistemas políticos democráticos: Algunas notas para un análisis comparado". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). "Presentación". Poder, derecho y corrupción. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, pp. 84-85. Vanucci afirma que para analizar de modo comparativo las posibles causas de un fenómeno es preciso conocer la difusión en lugares o tiempos diversos, en busca de un nexo de causalidad entre esa difusión y determinadas variables. Sin embargo, una operación semejante es difícilmente practicable en el caso de la corrupción: como ocurre en otras actividades ilegales, su extensión real es difícilmente cuantificable.
- ⁹² James B. Jacobs y Frank Anechiarico. "Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción". Op. cit., p. 324. Las cursivas son mías.
- ⁹³ Oscar Diego Bautista. La ética y la corrupción en la política y la administración pública. Op. cit., p. 57.
- ⁹⁴ Andrés Roemer. "Análisis económico de la corrupción". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, p. 246.

⁹⁵ Vito Tanzi. "La corrupción y la actividad económica". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo. Chile, F.C.E., Ciglob, 2088, pp. 30-31. **Tanzi señala que se otra clasificación es entre corrupción coercitiva y coludida. Dependiendo de cuánto los funcionarios fuerzan a los ciudadanos a pagar un soborno en retorno por una decisión favorable. Es posible también distinguir entre corrupción centralizada y una descentralizada; o entre la corrupción que conlleva el pago específico de coimas y aquella asociada con el intercambio de favores.**

⁹⁶ Alberto Vanucci "La corrupción en los sistemas políticos democráticos: Algunas notas para un análisis comparado". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). "Presentación". Poder, derecho y corrupción. Op. cit., p. 107.

⁹⁷ Jorge F. Malen Seña. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Op. cit., p. 51.

⁹⁸ James B. Jacobs y Frank Anechiarico. "Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción". Op. cit., p. 325.

⁹⁹ Gerard E. Caiden. "La democracia y la corrupción". Op. cit., p. 2.

¹⁰⁰ María González de Asís. "Construcción de coaliciones para la lucha contra la corrupción". Gestión y Política Pública. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001, p. 309.

¹⁰¹ Manuel Villoria Mendieta. "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". Op. cit., p. 5.

¹⁰² Jorge F. Malen Seña. "La corrupción en el poder judicial". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, pp. 167-168.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 168.

¹⁰⁴ Manuel Villoria Mendieta. "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política". Op. cit., p. 9.

¹⁰⁵ Manuel Villoria Mendieta. "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". Op. cit., p. 2.

¹⁰⁶ Jorge F. Malen Seña. "La corrupción en el poder judicial". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. Op. cit., pp. 174-175.

¹⁰⁷ Manuel Villoria Mendieta. "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". Op. cit., p. 2.

¹⁰⁸ Jorge F. Malen Seña. "La corrupción en el poder judicial". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. Op. cit., p. 178.

¹⁰⁹ Manuel Villoria Mendieta. "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". Op. cit., p. 3.

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 6-7.

¹¹¹ Jorge F. Malen Seña. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Op. cit., pp. 166-169.

¹¹² *Ibid.*, p. 214.

¹¹³ Manuel Villoria Mendieta. "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". Op. cit., p. 21.

¹¹⁴ Jorge F. Malen Seña. "La corrupción en el poder judicial". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. Op. cit., pp. 182-183.

¹¹⁵ Gerald E. Caiden. "El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina". Op. cit., p. 5.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 6.

¹¹⁷ Gerald Caiden y Naomi Caiden. "Administrative corruption". *Public Administration Review*, mayo/junio de 1977, p. 306.

¹¹⁸ Jorge F. Malen Seña. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Op. cit., p. 55.

¹¹⁹ Susan Rose-Ackerman. "Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas". Irma Eréndira Sandoval (coord.). Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. Op. cit., pp. 26-30.

¹²⁰ Debe notarse que tal corrupción puede proporcionar ciertos beneficios políticos. Los sobornos ocurren en el nivel más bajo de la jerarquía, pero pueden ser parte de un organizado sistema que sirva para favorecer aliados políticos o para ir construyendo "guardaditos" para ser utilizados en batallas venideras.

- ¹²¹ Gerald E. Caiden. "El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina". Op. cit., pp. 8-10.
- ¹²² *Ibid.*, p. 12.
- ¹²³ *Ibid.*, pp. 7-8.
- ¹²⁴ *Ibid.*, p. 7.
- ¹²⁵ Susan Rose-Ackerman. "Corrupción y economía global". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. Op. cit., p. 214.
- ¹²⁶ Nora Rabotnikof. "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. Op. cit., p. 56.
- ¹²⁷ Susan Rose-Ackerman. "Corrupción y economía global". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. Op. cit., p. 211.
- ¹²⁸ Mohammad Mohabbat Khan. "Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción". Gestión y Política Pública. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen X, No. 2, segundo semestre de 2001, p. 262.
- ¹²⁹ *Ibid.*, pp. 262-263.
- ¹³⁰ James B. Jacobs y Frank Anechiarico. "Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción". Op. cit., p. 324.
- ¹³¹ Manuel Villoria Mendieta. "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política". Op. cit., p. 14.
- ¹³² Gerard E. Caiden. "La democracia y la corrupción". Reforma y Democracia. Op. cit., p. 1.
- ¹³³ Manuel Villoria Mendieta. "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política". Op. cit., pp. 14-15.
- ¹³⁴ Oscar Diego Bautista. La ética y la corrupción en la política y la administración pública. Op. cit., p. 93.
- ¹³⁵ Jorge F. Malem Peña. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Op. cit., p. 69. Como el caso de la República del Paraguay, la casta cuyo capital se ha acumulado mediante actos de corrupción ha recibido el nombre de 'burguesía fraudulenta'.
- ¹³⁶ Manuel Villoria Mendieta. "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". Op. cit., p. 5.
- ¹³⁷ Susan Rose-Ackerman. "Corrupción y economía global". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. Op. cit., p. 215.
- ¹³⁸ Manuel Villoria Mendieta. "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". Op. cit., p. 5.
- ¹³⁹ Andrés Solimano. "Introducción". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo. Op. cit., pp. 16-17.
- ¹⁴⁰ Jorge F. Malem Peña. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Op. cit., p. 61. Los efectos "modernizadores" de la corrupción, de acuerdo con estas tesis, pueden examinarse según el impacto que tengan en el desarrollo económico de la sociedad, en la estructura y en la integración social, y en el cambio en las instituciones políticas y administrativas. Una de estas tesis es que la corrupción permitió superar los inconvenientes ocasionados por un entramado legal e institucional poco claro, extenso, que otorgara amplios poderes discrecionales a los funcionarios. Se supone que este era el caso de los países africanos y asiáticos inmediatamente después de su independencia, que construyeron unidades estatales sin ningún control, con una administración pública elaborada sin criterios profesionales, eligiendo a los funcionarios más de acuerdo a las lealtades tribales o étnicas que por sus propios méritos.
- ¹⁴¹ Geoffrey Hodgson y Shuxia Jiang. "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista". En Revista de Economía Institucional, Op. cit., p. 73.
- ¹⁴² Jorge F. Malem Peña. La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Op. cit., pp. 66-66.
- ¹⁴³ Héctor E. Schamis. "Evitando la colusión, previniendo la colisión: ¿qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?" Irma Eréndira Sandoval (coord.). Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. Op. cit., pp. 53-54.

- ¹⁴⁴ Ernesto Garzón Valdés. "Acerca del concepto de corrupción". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. Op. cit., p. 19.
- ¹⁴⁵ Héctor E. Schamis. "Evitando la colusión, previniendo la colisión: ¿qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?" Irma Eréndira Sandoval (coord.). Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. Op. cit., p. 54.
- ¹⁴⁶ Manuel Villoria Mendieta. "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política". Op. cit., p. 10.
- ¹⁴⁷ Nora Gorrochategui. "Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público". Reforma y Democracia. Caracas, CLAD, No. 16, febrero de 2000, p. 2.
- ¹⁴⁸ Susan Rose-Ackerman. "Corrupción y economía global". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. Op. cit., p. 236.
- ¹⁴⁹ Manuel Villoria Mendieta. "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política". Op. cit., p. 16.
- ¹⁵⁰ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, F.C.E., 1998, pp. 15-16.
- ¹⁵¹ Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). "Presentación". Poder, derecho y corrupción. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, p. 7.
- ¹⁵² Andrés Roemer. "Análisis económico de la corrupción". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. Op. cit., p. 250.
- ¹⁵³ Octavio Paz. El Ógro Filantrópico. Barcelona, Seix Parra, 1990.
- ¹⁵⁴ Daniel Cosío Villegas. "La crisis de México". Cuadernos Americanos, XXXII, marzo-abril 1947.
- ¹⁵⁵ Daniel Cosío Villegas. El sistema político mexicano. México, Joaquín Mortiz, 1978; Enrique Krauze. La presidencia imperial. México Tusquets, 1997; Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer. A la sombra de la revolución mexicana. México, Cal y Arena, 1990.
- ¹⁵⁶ Fernando Escalante Gonzalbo. "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico". Foro Internacional, México, El Colegio de México, vol. XXX, núm. 2, 1989; Héctor Aguilar Camín. Saldos de la revolución, cultura y política de México 1910-1980. México, Nueva Imagen, 1982; Pablo González Casanova. La democracia en México. México, Era, 1965.
- ¹⁵⁷ Véase a Gabriel Zaid., publicaciones en la Revista Vuelta.
- ¹⁵⁸ Véanse los ensayos de Octavio Paz, y desde otra perspectiva, refiriéndose a la corrupción política, las obras de Elena Poniatowska, La noche de Tlatelolco. México, Era, 1973. En cuanto crimen organizado y corrupción policiaca las obras de Paco Ignacio Taibo II.
- ¹⁵⁹ Guillermo Montaña Islas. La corrupción. México, Editorial Nuestro Tiempo, colección los grandes problemas nacionales, 1969.
- ¹⁶⁰ Roberto Blanco Moheno. La corrupción en México. México, Bruguera Mexicana de Ediciones, 1979.
- ¹⁶¹ Gabriel Zaid. Adiós al PRI. México, Océano, 1995, p. 98.
- ¹⁶² Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). "Presentación". Poder, derecho y corrupción. Op. cit., p. 9.
- ¹⁶³ Carlos Castresana Fernández. "Corrupción, globalización y justicia". En Claudia Cruz Santiago (coordinadora). Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción. México, Grupo Parlamentario del PRD. LX Legislatura, 2008, pp. 40-42.

Segunda parte

La corrupción administrativa en México: de las herencias coloniales a los nuevos estilos independientes y republicanos

En esta segunda parte de la investigación se analiza y enumeran los antecedentes de la corrupción administrativa en el Virreinato durante los siglos XVI, XVII y XVIII, así como los instrumentos de control interno -juicios de residencia, visitas y fianzas- y el papel del control externo mediante el establecimiento del Tribunal de Cuentas. Adicionalmente, se describe el juicio de cuentas como primer control fiscal de la administración pública novohispana. Posteriormente, se detalla el papel de la burocracia novohispana en la venta de los cargos públicos y el arriendo fiscal como formas de ingreso monetario para la Corona Española. La herencia de la corrupción administrativa como forma de apropiación de la renta en el Virreinato, son tales que continuaron en la nueva nación una vez conquistada su Independencia. Se trata de la transición de la corrupción peninsular a la corrupción criolla.

En el Virreinato la posición privilegiada de los españoles nacidos en España -llamados peninsulares- en los principales cargos y funciones en el gobierno novohispano les permitió, en algunos casos, enriquecerse mediante formas de corrupción propias de la época. Mientras que los españoles nacidos en la Nueva España -llamados criollos- estaban fuera de la posibilidad de alcanzar dichas posiciones de privilegio, por lo que tuvieron que esperar a la Independencia para alcanzar los cargos que les permitieron enriquecerse mediante nuevas formas de corrupción como la empleomanía y el aspirantismo.

Asimismo, se analiza la corrupción administrativa en el siglo XIX en el México Independiente, con dos formas que prevalecerán durante esta centuria: la empleomanía y el aspirantismo. Formas de **clientelismo y favoritismo que resultaban igual de perjudiciales que la venta de cargos públicos**. También se revisan los documentos fundacionales de la nación en lo que se refiere a las disposiciones relativas al control interno, como parte del discurso del combate a la corrupción al inicio del siglo XIX. En lo concerniente al control externo, se describe la creación del Tribunal de Cuentas y su transformación en la Contaduría Mayor de Hacienda. Además, de la expedición de las primeras leyes de responsabilidades de los Altos funcionarios -Ley Juárez (1870) y Ley Díaz (1896)- como el desarrollo del control externo en el Porfiriato con la publicación de la **Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904)** y su Reglamento (1904).

En esta segunda parte de la investigación, como podrá inferirse en el desarrollo de los dos capítulos siguientes, la corrupción comienza a generalizarse y en periodos de inestabilidad social, efervescencia política y desorden, la corrupción administrativa encuentra nuevas **formas y prácticas nocivas dentro de la burocracia mexicana**. Bajo el supuesto de que la corrupción si no se combate se expande, tanto en el Virreinato como durante la Independencia de la nación mexicana, la corrupción política propicia la corrupción administrativa como forma de apropiación rentista de un Estado creciente y expansivo. A mayor crecimiento del Estado mexicano, mayores posibilidades de expansión de la corrupción administrativa.

Capítulo II

Antecedentes antiguos de la corrupción administrativa en el Virreinato (siglos XVI, XVII y XVIII)

La España del siglo XVI se caracteriza por su creciente expansionismo, no sólo logró la conquista de México y el Perú, también incorporó a los Países Bajos, el Franco Condado y Milanesado, desarrollando así el ejército más poderoso de Europa. La contribución de los dominios americanos, no sólo acrecentó los recursos económicos de la Corona, sino que permitió financiar los gastos crecientes de tan audaz empresa, y así logró convertirse en la potencia hegemónica de su tiempo. El periodo virreinal es la forma de gobierno más extendida en los territorios de ultramar. Las estructuras administrativas que tan extensos dominios demandaban, hacen de la delegación de poderes en los Consejos y Virreyes el medio para fomentar el proceso de centralización. América es organizada a partir de 1535 con un gobierno central a cargo del Virrey y la Audiencia; las Provincias están a cargo de los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores; los Municipios a cargo de los Cabildos.¹ El Virrey representa el alter ego del monarca y, como tal, el más alto cargo administrativo al que se podía aspirar.²

Mientras que en el siglo XVII España comienza un lento decaimiento de su poderío político y económico que se refleja en el relajamiento de la autoridad imperial, ocasionando que los funcionarios se aprovecharan de la falta de vigilancia. Para finales de siglo, los intentos por reprimir los abusos administrativos fracasan. La empobrecida monarquía, para incrementar sus ingresos, vende algunos cargos menores en las Audiencias de América, situación que se mantiene hasta

mediados del siglo XVIII. Los oficios vendibles y renunciables al bien no corresponden a los más altos funcionarios de las audiencias, sin embargo, repercuten en la calidad de los funcionarios, provocando el entorpecimiento en la función administrativa de los tribunales al estar integrados por funcionarios incompetentes.³

En el siglo XVIII, la dinastía de los Borbón hereda una monarquía debilitada, sin que los más emprendedores esfuerzos logren revitalizarla, y mucho menos igualar el desarrollo de Francia e Inglaterra. Los esfuerzos de Carlos III, para reformar la administración pública en España y sus dominios, son obstaculizados por la anquilosada maquinaria burocrática plagada de empleomanía. No obstante, se aplican medidas para reformar y profesionalizar el ejército; en todos los confines del reino, se instauran las intendencias con objeto de reformar y revitalizar la organización administrativa que se encontraba invadida por el cáncer de la corrupción.⁴

El capítulo segundo inicia con una breve aproximación a las formas de control preventivo en el mundo azteca, para después dedicarse a estudiar en el Virreinato durante los siglos que prevaleció -XVI, XVII y XVIII- en tres instancias: primero, a los controles internos como el juicio de residencia, las visitas (específica y general) y las fianzas, determinando su utilidad y sus limitaciones prácticas; segundo, la creación del Tribunal de Cuentas, incluyendo al juicio de cuentas, como instrumentos de control externo sujeto a un proceso largo de institucionalización. En una tercera instancia, revisa el papel de la burocracia virreinal, el tipo de personal, el arriendo fiscal y la venta de cargos novohispanos, para concluir que la herencia de corrupción administrativa en el Virreinato fue la "corrupción peninsular" como una termita del sistema virreinal.

Historiales de los controles en la cultura mexicana

La premisa simple y llana de recoger y repartir el tributo y consumirlo en bienestar de toda la sociedad, fue lo que llevó a un estricto control

a cargo del Tlatoani, quien personalmente llevaba a cabo la tarea de supervisar el ingreso, el recuento y la distribución de recursos. La comunidad azteca o mexica es referente importante al constituirse como principal asentamiento y cúspide de la organización política y social de las culturas autóctonas, lo que resume, los aspectos centrales de la organización económica prehispánica donde no se tenía acuñación de moneda, crédito, ni posibilidades de registro puntual de las operaciones comerciales, pero que sí contaba con sistemas especializados de tributación y control de los ingresos por parte del soberano.⁵ En su organización y división territorial, así como en su sociedad cuidadosamente estratificada y con funciones específicas para cada uno de sus integrantes, se percibe el orden y cumplimiento de las normas que regían los derechos y obligaciones de la comunidad.

Respecto a la organización indígena, debe destacarse que a pesar de los rudimentarios métodos administrativos existían normas y reglas que ordenaban el manejo de los recursos públicos bajo el control de los Calpixque, de los Hueycalpixque y del Cihuacóatl, funcionarios que tenían a su cargo la recaudación y vigilancia de los tributos que recibía la monarquía azteca, auxiliados con la intervención de jueces, así como por amplias medidas de previsión para evitar mayores manejos y desviaciones en las conductas de los funcionarios, así como en severas sanciones que en los casos de corrupción llegaban hasta la pena de muerte.⁶ La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl. Bajo él estaba el Hueycalpixqui o Calpixqui mayor, quien estaba encargado de recoger todo lo que los calpixque menores le entregaban, y de llevar las cuentas en los libros respectivos. Además, el Hueycalpixqui, quien en su persona también reunía las atribuciones de Prefecto de La Capital, se encargaba de dar instrucciones a los jefes de barrio, teniendo adicionalmente las funciones de alta dirección de los recaudadores de impuestos en el señorío.⁷

Los aztecas llevaban una estricta y exacta cuenta de las entradas de la Hacienda Pública tanto por concepto de tributos como por los de los territorios conquistados registrados en una nómina detallada con cantidades, objetos o cosas, como en entradas y salidas que cada

80 días se entregaban al calpixque, quien las remitía a México Tenochtitlán. El Cihuacóatl llevaba el control general de los tributos que formaban la Hacienda Pública y cuidaba de su precisa distribución y buen empleo, por lo que contaba con autoridad propia, evitando que el Señor dispusiera a su libre arbitrio de los caudales del reino, ya que estaba determinado de antemano a qué bien público estaba destinado, hablando de un gran progreso administrativo para aquellos tiempos y circunstancias. Pero si los Calpixque incurrieran en malos manejos en la recaudación de los tributos, se les remitía a prisión, se les condenaba a muerte, además de que sus bienes pasaban a manos del señor y su familia era arrojada de su casa.⁸

En el imperio azteca existían dos clases de controles. Un mecanismo de **control preventivo** sobre los funcionarios de la administración, y en especial sobre los jueces, lo constituía la selección cuidadosa de quienes impartían justicia. Mientras que respecto del **control represivo** contra los funcionarios de la administración fiscal, esto es, contra los Calpixque, cabe señalar que si incurrieran en malos manejos en la recaudación de los tributos se les reducía a prisión y se les condenaba a muerte; además sus bienes se aplicaban al rey. A su muerte la esposa y los hijos eran echados de su casa. Este control represivo de las conductas ilícitas de los funcionarios, se llevó a cabo con penas rigurosas, acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial en los reinos de México y Texcoco. Tales penas iban desde la simple amonestación al juez prevaricador por parte de sus compañeros, cuando el caso no era grave, hasta la muerte misma, si la falta era importante, existiendo, además la destitución del cargo, la inhabilitación para ocupar uno en lo futuro, el trasquilamiento y el derrumbamiento de su casa, cuando el funcionario tenía el vicio de la embriaguez.⁹

Para redondear la aplicación de la ley y garantizar el funcionamiento preventivo del control sobre los funcionarios administrativos del señorío, se tenía una cuidadosa selección de jueces e impartición de justicia, y se cuidaba que sus representantes fuesen hombres preparados para el desempeño de sus cargos, en especial los de go-

bernadores de los pueblos, anexos, jueces y funcionarios que atendían las necesidades administrativas de los calpulli. Estos funcionarios se encontraban libres de tributo y su sustento y alojamiento correspondía al tlatoani. Las penas eran rigurosas y acordes a la gravedad que revestía la responsabilidad oficial en el reino, lo que originaba el florecimiento de la impartición de justicia y sentido de la legalidad que admiró de tal forma a los españoles; que jurisconsultos y cronistas peninsulares no vacilaron en poner a los tribunales del pueblo azteca como modelo a los jueces hispanos.¹⁰

Por ello es importante recordar que en alguna medida ciertas prácticas administrativas que predominaron hasta lo que conocemos como la caída de Tenochtitlán se conservaron hasta nuestros días. Baste recordar que con la Conquista se buscó aniquilar el sistema de gobierno que imperaba para establecer el propio; sin embargo, existen vestigios de una fusión de las formas de gobierno existentes antes de la conquista y las impuestas por ésta.¹¹ Luego del descubrimiento se implantó en América un tipo de autoridad, que si bien guardaba algunas diferencias con la peninsular, era bastante parecida en su carácter fundamental: superpuesta al interés social, arbitrario, injusto e intolerante, generadora de un escaso grado consensual, factores que contribuirán significativamente al proceso de independencia.¹² Paralelamente se conformó el poder de las élites peninsulares que unidas a los funcionarios estatales, se dedicaron a ejercer y proporcionar actividades contrarias a las de hacienda pública como el contrabando y el peculado, entre otros. Una y otra práctica se realizaba por los efectos de la política centralista, pero también por la ausencia del ejemplo, así como de principios éticos que despertaran en la ciudadanía solidaridad y consenso a favor del Estado.

Los controles interno y externo en el Virreinato

Al arribo de los españoles, eran precisamente los aztecas quienes dominaban el territorio mesoamericano y su organización imperaba como orden establecido a lo largo y ancho de la tierra que habitaban.

Con la experiencia de su cultura y para contribuir a su economía, los españoles aprovecharon el arraigo de los mecanismos de control y distribución establecidos, enriqueciéndolos con elementos europeos, particularmente españoles. Respecto al tema de la rendición de cuentas, la Corona realizó esfuerzos para contener al conquistador y evitar un posible afán desmedido de éste por apoderarse de la riqueza del territorio en su bienestar particular, surgieron instituciones como la Real Hacienda, la Encomienda, los Repartos, el Consejo Real y Supremo de Indias, así como los oficiales reales expresamente enviados y nombrados para llevar un registro de la riqueza obtenida de la explotación agrícola, minera y tributaria, los cuales realizaban funciones en conjunto con el Virrey para que la sociedad novohispana conformara una organización económica y productiva que retribuyera a la Corona lo que a su juicio le correspondía por derecho.¹³

Mucho más conflictiva fue la relación entre los propios españoles. Los conquistadores compitieron fieramente por las mejores posiciones, como las encomiendas más redituables o los primeros puestos del gobierno. Al término de la conquista en 1521, desmanes de los conquistadores, corrupción de los funcionarios y una empeorante situación de los indios.¹⁴ El buen juicio de algunos se vio opacado por la codicia, irresponsabilidad y violencia de los más, y para 1525 se habían enfrascado en pleitos viscerales que todo el proyecto de la conquista estuvo a punto de colapsarse. La intervención de la Corona, que estableció una Audiencia o tribunal de justicia con facultades de gobierno en 1528, y la llegada de religiosos y otros pobladores mitigaron esa inestabilidad, aunque introdujeron otros elementos de conflicto. El mayor de ellos estuvo representado por Nuño de Guzmán, quien encabezó un nefasto gobierno como primer presidente de la Audiencia y luego emprendió la conquista de la Mesoamérica occidental con métodos mucho más violentos y menos políticos que los empleados por Cortés.¹⁵ Todas estas circunstancias obligan a Carlos V a instaurar el virreinato como forma de gobierno. En Barcelona, el 17 de abril de 1535, firma los nombramientos de Virrey, gobernador y presidente de la Real Audiencia de México, a favor de Don Antonio de Mendoza.¹⁶

La administración pública en la Nueva España se consideraba parte de un proceso legal. Comprendía la aplicación de una abundante legislación a gran variedad de grupos especiales y la resolución de controversias que inevitablemente surgían de ello. Resulta así virtualmente imposible separar las funciones judiciales de las estrictamente administrativas. La administración pública era lenta y engorrosa por necesidad, debido a la fragmentación de la autoridad y a las muchas demoras inherentes a los litigios judiciales, lo cual se agravaba por el requerido turno de muchos asuntos al Gobierno de la Metrópoli para su resolución final.¹⁷ Al mismo tiempo, esto servía para limitar la independencia del administrador e impedirle concentrar demasiada autoridad. En la práctica, la ineficacia resultante tal vez excedía a las ventajas derivadas de mantener controles a lo mejor inefectivos, pero claramente insuficientes.

El régimen colonial implantado en la Nueva España, se extendió territorialmente tan lejos como lo posibilitaron el descubrimiento y explotación de sus recursos mineros. España no estaba interesada en exportar capital a las colonias americanas, o de proporcionarles el conocimiento técnico necesario para el desarrollo de las diversas actividades productivas, y sin embargo, impedía que otros países lo hicieran, de manera que por ello se convirtió en las **Indias de Europa**. España trasplantó a sus colonias americanas una embrollada legislación, vicios y obstáculos para el desarrollo de las actividades comerciales y mercantiles, que fueron limitantes para la agricultura y la producción industrial. El gobierno colonial se debatía en la ineficiencia, la lentitud y el desorden.¹⁸ El gobierno virreinal tuvo poca capacidad para gobernar y controlar todo el territorio, ya que el número de burócratas era muy reducido y no contaba con fuerza pública.¹⁹

En atención a las tendencias centralizadoras y verticales, propias de la modernidad, el monarca estaba construyendo un aparato administrativo que permitiera la trasmisión vertical y centralizada de su poder hacia los súbditos. Así, la institución que encabezaba ese gobierno, en la Península, era el Consejo de Indias. Este consejo establecería contacto con las máximas autoridades de los territorios

americanos, a saber: el Virrey y la Audiencia. El primero tenía a su cargo las tareas de gobierno y, la segunda, las funciones de justicia. Sin embargo, las esferas de poder no estaban bien separadas y el Virrey tuvo alguna competencia en materia de justicia y la Audiencia también dispuso facultades de gobierno. De hecho, cuando se reunía la Audiencia bajo la presidencia del Virrey, la Asamblea se denominaba de "real acuerdo" y era la máxima instancia de gobierno de la Nueva España.²⁰ La Corona sabía que, a pesar de su autoridad, carecía de medios efectivos para hacerse valer: no disponía de un ejército ni de una burocracia, de manera que sí quería imponer leyes y funcionarios, limitar las pretensiones de encomendadores y frailes o controlar los agresivos cabildos de las ciudades, tenía que valerse de medios políticos, instituciones administrativas y armarse de paciencia.²¹

Resulta un hecho incuestionable que la organización de las colonias requirió de mecanismos de control que consolidaran los derechos del Rey y los hicieran efectivos en las actividades fundamentales de la Nueva España, cobrando cada vez mayor importancia la minería, la agricultura, el comercio interno, el control absoluto y restrictivo del comercio internacional, y consolidando, paulatinamente, una dependencia directa con la metrópoli. Aspecto que daba al monarca español un poder soberano y un dominio de los instrumentos que hacían funcionar a la administración colonial pese a la distancia geográfica de los territorios. Como consecuencia directa de ello, los mecanismos de control que la Corona instauró en la Nueva España se hicieron cada vez más estrictos y complejos, creándose y recreándose una y otra vez diversas reformas y políticas administrativas que sujetaron a los funcionarios administrativos al servicio del Rey. De esta forma, los Tribunales de Cuentas de Indias y las Contadurías de Cuentas de Indias, se constituyeron como antecedentes de los mecanismos de control externo en un territorio colonial, cuya estructura social, política y económica, se encontraba delimitada al estilo español y europeo.²²

Los controles prevalecientes -internos y externos- resultaron insuficientes y poco efectivos en el Virreinato, aunado a que no había una clara separación de poderes.²³ El Virrey era la suprema autoridad

en Nueva España, como un funcionario que representaba al propio monarca y que ejerciera con alta dignidad las atribuciones de éste.²⁴ El Virrey era a la vez administrador, legislador, juez, comandante militar, defensor de la fe y protector de los indios. Los miembros de la Audiencia no sólo actuaban como jueces sino también intervenían en tribunales específicos menores, aconsejaban al Virrey y efectuaban inspecciones administrativas en las provincias. El hecho de que durante la mayor parte de la vigencia del Imperio el Virrey presidiera personalmente la Audiencia, producía otras interferencias de funciones. No había una demarcación claramente definida entre las funciones de varias dependencias del gobierno encargadas de los problemas coloniales. Por el contrario, se fomentaban intencionalmente muchas interferencias para impedir que los funcionarios coloniales adquirieran prestigio personal indebido o incurrieran en prácticas fraudulentas o corrompidas.

El Consejo de Indias extendió las instrucciones que debía seguir el Virrey, puntualizándose sus relaciones con la Real Audiencia que debían seguirse con una política de abstención en sus funciones judiciales, aunque debía sancionar sus acuerdos con su firma. Que le correspondía a su propia actuación el funcionamiento político, es decir, el del orden público, aunque se le recomienda la consulta de los negocios importantes con la Real Audiencia, constituyéndose así a ésta en un gabinete de consulta.²⁵ En los hechos, la Audiencia fue la forma principal de limitar las facultades del Virrey, en los afanes sistemáticos de la Corona de coordinar vigilancia y equilibrio. Su jerarquía era la más alta como autoridad judicial, en la que no debía intervenir el Virrey en forma directa, aunque la presidiera.

Respecto a la constitución y funcionamiento de las Audiencias, existía el grave problema a los intereses muy particulares que cada oidor tendría, a su falta de preparación y honestidad, a su prepotencia y a su deseo de intervenir en el gobierno mexicano sin tomar en cuenta a los virreyes. Un exceso de facultades que las leyes no les concedían, una errónea interpretación de la legislación y de las atribuciones que les correspondían, y el someterse a intereses políticos y económicos

de ciertos núcleos de la población, originaria de continuo, dificultades entre la Audiencia de México y los virreyes y poco más tarde también con la Audiencia de Nueva Galicia. Estas dificultades y enfrentamientos fueron permanentes, provocando una mala distribución de justicia y dieron lugar a que el sano principio de división de poderes no actúa como se pensó al crear la administración virreinal.²⁶

El primer virrey de Nueva España, don Antonio de Mendoza, disfrutó de todos los títulos que tuvieron sus sucesores, menos uno, el de Capitán General. Los demás virreyes vinieron a México con los títulos de Virrey, Gobernador y Capitán General de Nueva España y Presidente de la Real Audiencia de México. En el caso de Mendoza, hubo que respetar la jurisdicción de la Capitanía General conferida a Hernán Cortés. El sucesor de Mendoza, don Luis de Velasco, nombrado el 4 de julio de 1549, ya trajo el título de Capitán General. Hernán Cortés había muerto un año y medio antes, el 2 de diciembre de 1547.²⁷ Además, quedó instituido formalmente el sistema virreinal para las dos grandes partes en que se dividiría el continente de las Indias: Perú y Nueva España; y se vinculaba en ambos mandos virreinales, la jurisdicción del gobierno -Gobernador- de las provincias de su cargo.²⁸

Otro factor determinante, fue el de crear un poder político sobrepuesto al interés social y comunitario. La política centralista aplicada por España en América durante el período colonial, tuvo grandes consecuencias. La Corona española generó un tipo de Estado **significativamente injusto que en la medida de su evolución, rebasó cualquier límite socialmente tolerable.** Allí radica, en parte, el origen de los movimientos independentistas, también el grado de legitimidad alcanzado por el Estado y el consecuente distanciamiento que mantuvo con el ciudadano.²⁹ Fue un Estado cuya estructura no llegó a despertar con firmeza en la sociedad, sentimientos de solidaridad y espíritu de sujeción legal. Por eso no fue enteramente reconocido, ni salvaguardado su patrimonio moral y material. Un Estado que velaba por los intereses de la corona, de los peninsulares, la Iglesia y de las elites novohispanas, dejando en un segundo término a los criollos, los mestizos, los indígenas y todos aquellos grupos vulnerables coloniales.

En este contexto, la actividad ilícita alcanzó gran notoriedad. Se trataba de acciones socializadas sin miramientos en la condición del individuo. Fue así como muchos de los vicios de la administración colonial se convirtieron en **modus vivendi**, en actitudes y conductas arraigadas en la sociedad. No bastaron persecuciones, confiscaciones, multas y ni siquiera la pena de muerte.³⁰ La administración pública colonial se convirtió así en objetivo importante de todos los que ansiaban la riqueza sin exponer talento. Era la vía más fácil para escalar posiciones y trepar la pirámide social. A un lado quedaba como despojos el interés nacional y el bienestar de la comunidad.

Entre los españoles, los más favorecidos fueron los peninsulares, quienes ocuparon los cargos civiles y eclesiásticos más altos, como los de virrey, oidor, alcalde mayor, obispo e inquisidor, y en cuyas manos estuvo el comercio internacional. Mientras que a los peninsulares les seguían los criollos; es decir, hijos de españoles, nacidos en la Nueva España, y los mestizos integrados a la sociedad hispánica, muchos de ellos registrados como españoles en las actas de nacimiento.³¹ Por ello, el monarca nombró virreyes de entre la nobleza peninsular. Su intención era asegurarse la lealtad de sus puestos más altos representados. Los súbditos americanos siempre fueron sujetos de sospecha en lo tocante a esa lealtad y, por ello, excluidos de los puestos más altos del gobierno colonial.³²

Los criollos demandaban su propio espacio y un gobierno que los representara, ya que, como era lógico, no se iban a sujetar a la autoridad de los encomendadores. Como su presencia era dominante en las nuevas ciudades, favorecían un escenario de cabildos fuertes con gran autonomía. También querían tener acceso a la mano de obra de los indios, pero se topaban con que encomendadores, frailes y caciques la acaparaban. Querían una Nueva España más parecida a España, lo que significaba una sociedad más abierta y libre, y asimismo, un dominio más directo y orientado a la explotación.³³

Mientras que la Corona, aceptaba conceder cierto espacio frente a los anteriores, pero anteponía a toda consideración el establecimiento de un gobierno central fuerte que no sólo sirviera para gobernar a los

indios sino también a los españoles y que, además, cumpliera con la **función esencial de canalizar hacia la propia Corona la mayor tajada** posible de los recursos que se pudieran extraer del país y sus ocupantes. Controlar a los españoles resultó ser lo más difícil, porque casi todos los que cruzaban el Atlántico eran ambiciosos y rebeldes.³⁴

Instrumentos de control interno en el Virreinato

Los españoles recién llegados decidieron aprovechar la estructura ya fundamentada y probada de la administración mexicana, puesto que implantar una totalmente nueva y desconocida para aquellos nativos habría sido prácticamente una labor titánica comenzando por las barreras de lengua y culturales, siguiendo con toda la visión del mundo. Así fueron evolucionando las distintas instancias gubernamentales hasta conformar nuevas y más adecuadas instancias como las encomiendas, que funcionaron por mucho tiempo y marcaron la pauta para la hacienda pública, así como los Tribunales de Cuentas, cuya referencia inmediata era el Tribunal Mayor de Cuentas constituido por las Cortes Españolas en 1453, y su tarea era la de inspeccionar las cuentas de la Hacienda Real de España y que más tarde serviría para vigilar a los conquistadores, que debían enviar a la metrópoli el “Quinto Real”.³⁵

La división de la autoridad entre el virrey y el tribunal judicial designado por el rey -la Audiencia- y entre éstos y los funcionarios del tesoro, desarticulaba las funciones de control interno. Todo indica la existencia de una política de fragmentación destinada a impedir la concentración del poder.³⁶ Tal política es explicable si se tiene en cuenta la amplitud del área que debía gobernarse en relación con los medios poco desarrollados de comunicación de que se disponía. Los dos instrumentos de control más importantes fueron la “residencia” y la “visita”. Ambos son sistemas cuyo uso se remonta a la más primitiva costumbre castellana.³⁷ Un sistema menos usado en el Virreinato,

pero importante en algunos cargos de la hacienda novohispana fue la fianza.

En el funcionamiento de la Hacienda indiana, existía un sistema legal de garantías tendientes a asegurar su funcionamiento, mediante la doble función de control de actuación de los funcionarios del fisco y el castigo de las transgresiones que se originaran. Entre las más importantes se debe citar a las fianzas, los juramentos, inventarios, libros, llaves, el tribunal de rendición de cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas.³⁸

Los sistemas administrativos de la época colonial -y los complejos sistemas, estructuras y funcionarios que intervinieron en el control administrativo durante los 300 años de la Colonia- llegaron a ser muy complicados: existían numerosas disposiciones y diferentes funcionarios que detentaban el control y la vigilancia de la Hacienda Real. En esta época destacaban dos etapas: la comprendida desde la consumación de la Conquista hasta el siglo XVIII, y la que se inició con motivo de la Ordenanza de Intendencias emitida en 1786, con el advenimiento de la Corona española de los Borbones, y que incluyó la aplicación de ciertas reglas de influencia francesa.³⁹

El aparato administrativo colonial contó con dos instrumentos de supervisión: la visita y el juicio de residencia. La visita era un procedimiento de inspección para verificar el correcto desempeño de una o más instituciones y de su personal. El juicio de residencia, por su parte, se realizaba cuando un funcionario terminaba su gestión. Estaban sujetos a este procedimiento todos los empleados de la Corona, incluidos los virreyes.⁴⁰

Juicio de Residencia

El principal instrumento que empleó el Rey para mantener sujetos al Virrey y a otros funcionarios, fue el juicio de residencia. Todos los funcionarios, desde el Virrey mismo hasta el más modesto, tenían que someterse a esta investigación oficial de su conducta durante la in-

cumbencia de su mando y esto al expirar el término de sus periodos gubernamentales. No hay duda de que el temor al Juicio de Residencia fue frecuentemente incentivo al cumplimiento eficiente del deber.⁴¹ Mediante el Juicio de Residencia se averiguaba la conducta del Virrey, siendo residienciado por cada uno de los actos que ejerciera, permitiendo así que cuantas personas se sintieran agraviadas por los actos de su administración lo denunciaran al término de su mandato. El Virrey no está exento del juicio, salvo expresa orden del monarca.⁴² La aplicación del juicio de residencia provocó que funcionarios novohispanos fueran multados fuertemente por sus faltas o abusos; otros lograron evadir los castigos. A pesar de sus imperfecciones, el sistema pocas veces dio lugar a episodios de tiranía, y cuando los hubo fueron solucionados con relativa prontitud.⁴³

El juicio de residencia era definido a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo. Tenía por objeto averiguar la conducta de las autoridades a quienes comprendía, para lo cual siempre debía procederse de oficio, sin menoscabo de las demandas públicas que pudieran establecer contra los residienciados cuantas personas se consideraran agraviadas por los actos de su administración.⁴⁴ Era el proceso de orden jurídico y político, a que se sometía a todo funcionario virreinal al final de su gestión administrativa, para determinar hasta qué punto había cumplido con las órdenes que se le dieron, si había acatado leal e inteligentemente las instrucciones recibidas y así premiarlo o sancionarlo.⁴⁵ Fue el medio de control interno más usado durante el Virreinato, por lo que su uso se hizo generalizado.

El Virrey tenía la responsabilidad de tomar el Juicio de Residencia a los Gobernadores de su jurisdicción cada cinco años, previa consulta con el Real Acuerdo. También debía proveer al Juicio de Residencia de los Corregidores, Alcaldes Mayores y Oficiales de la Real Hacienda. Asimismo, tenía la obligación, al principio de cada año, de designar a un Oidor para que tomase el Juicio de Residencia a los concejales del Ayuntamiento. El Juicio de Residencia era un suceso importante.⁴⁶

Una medida de control que pendía sobre la cabeza de cada funcionario, recordándole en todo momento la obligación de ajustar sus actos al ordenamiento jurídico de residencia, que revisaba la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo y tenía por objeto averiguar la conducta de las autoridades a quienes comprendía, para lo que debía procederse de oficio, sin menoscabo de las demandas públicas que pudieran establecerse contra los residentes cuantas personas se consideraban agraviadas por los actos de administración. El nombre de esta medida proviene del tiempo que el funcionario debía permanecer obligatoriamente en el lugar donde había ejercido su oficio, con objeto de facilitar la investigación y de que los particulares estuviesen en posibilidad de presentar sus demandas por los agravios que les hubiese inferido dicho funcionario.⁴⁷ Todos los funcionarios de Indias estaban obligados a dar residencia en cumplimiento de las leyes que lo establecían, vigilados por la Corona.

La residencia era una especie de juicio público que se efectuaba con el objeto de averiguar si un funcionario que dejaba su puesto había cumplido sus deberes y tareas de modo satisfactorio y honesto. Cualquier persona, incluso los indios de la más baja clase social, podía formular cargos ante el juez designado para conducir el juicio contra el funcionario saliente. Se exigía al enjuiciado que permaneciera en el lugar de residencia del puesto que había desempeñado hasta que concluyera el proceso. Naturalmente, los principales objetos de investigación eran el uso de los fondos gubernamentales y el abuso del cargo en beneficio personal. Si había déficit, el enjuiciado tenía que cubrirlo. Además, podían aplicarse penas de prisión y confiscación de la propiedad.⁴⁸

Los virreyes como todos los funcionarios de la administración española, estuvieron sujetos a los medios de control, premiación y castigo que ella tuvo: ser sometidos a visita realizada por un funcionario dotado de atribuciones superiores, que los podía hasta destituir, y también a ser sometidos a juicio de residencia al final de su mandato, juicio que podía ser leve o dilatado y riguroso según se tratara de un

funcionario cuya conducta fuera controvertida o existiera hacia él **antipatía** o bien **tuviera ejercicio discutido**. Se realizaron juicios de residencias a los siguientes gobernantes:

(...) marqués de Guadalcázar (1621); marqués de Gelves (1627); marqués de Cerralvo (1631); marqués de Cadereyta (1639); duque de Escalona, marqués de Villena (1642); Diego Osorio de Escobar y Llamas, virrey interino (1665); duque de Albuquerque (1660); conde de Baños (1666); marqués de Mancera (1673); conde de Paredes, marqués de la Laguna (1686); Melchor Portocarrero, conde de la Monclova (1688); Gaspara de la Cerda y Silva, conde de Galve (1695); José Sarmiento de Valladares, conde Moctezuma (1701); Juan de Ortega y Montañés, virrey interino (1703); duque de Linares (1715); marqués de Valero (1726); marqués de Casafuerte (1734); don Juan Antonio de Vizarrón y Eguiarreta (1741); Pedro de Castro y Figueroa, duque de la Conquista (1742); Pedro Cebrián y Agustín, conde Fuenclara (1747); conde Revillagigedo (1755); Joaquín de Monserrat, marqués de Cruillas (1765); Carlos Francisco de Croix (1772); Manuel Antonio Flores (1790); Juan Vicente de Güemes, II Revillagigedo (1795); Miguel de la Grúa Talamanca (1709); Miguel José de Azanza (1800); Félix Berenguer de Marquina (1804); José de Iturrigaray (1809); Francisco Javier Venegas (1813); Félix Ma. Calleja (1817); Juan Ruiz de Apodaca (1822). A casi todos ellos se les absolvió, felicitó y premió.⁴⁹

Para de la Torre (1991), los juicios de residencias de casi todos ellos, se siguieron rigurosamente y aun cuando algunos merecían castigo, éste no se les aplicó por consideraciones de tipo político y algunas influencias. Por otra parte, el juicio de residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento.⁵⁰ El procedimiento se realizaba en dos partes: una secreta, en la que se revisaba la documentación relacionada con el desempeño del funcionario en cuestión, y otra pública, en la que se convocaba a los súbditos que pudieran sentirse agraviados por el desempeño del funcionario sujeto

a juicio.⁵¹ Primero, debía ser secreta, y el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario. Segunda, que era pública, se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de sus agravios. Las residencias de oficios previstos por consulta del Consejo de Indias las tomaban jueces designados por el presidente de dicho órgano, y las de oficio, cuyo título hubiese sido expedido por virreyes, presidentes y gobernadores, fuesen tomadas por jueces comisionados por dichos funcionarios.

Los juicios de residencia especiales eran designados por la autoridad originalmente responsable del nombramiento del funcionario que debía someterse a juicio. Así, la mayoría de jueces eran escogidos por la Corona o por el virrey, casi siempre mediante recomendación del Consejo de Indias, en España, o de la Audiencia de la colonia respectiva. La práctica de estos juicios se extendió a los empleados coloniales de menor jerarquía. En estos casos, los miembros de la Audiencia eran utilizados frecuentemente como jueces especiales. Se suponía que aun personas que obtenían cargos por herencia o puestos vitalicios debían ser investigadas cada cinco años.

En los primeros tiempos de la colonización, solía decidirse en España el nombramiento de quienes habrían de tomar las residencias y el momento en que éstas debían practicarse, aunque en algunos casos se concedió a organismos radicados en América la facultad de elegir la persona del juez. La regla general fue, sin embargo, que las residencias de oficios provistos por consulta del Consejo de Indias las tomaran jueces designados por el presidente de dicho órgano, y que las de oficios cuyo título hubiese sido expedido por virreyes, presidentes y gobernadores, fuesen tomadas por jueces comisionados por dichos funcionarios.⁵²

Durante casi dos siglos se acostumbró nombrar una sola persona como juez de residencia, no siendo hasta finales del siglo XVIII cuando se comenzó a designar a tres personas con tal carácter, que debían desempeñar su comisión en el orden en que aparecieran nombradas. Esta práctica fue modificada en 1720, al conferirse las residencias a oidores a los que se autorizaba a substituir sus poderes en personas de

su satisfacción, pero fue reimplantada en 1732.⁵³ Los documentos que corresponde a los juicios de residencia están incompletos y no ha sido posible contar con la mayoría de ellos.⁵⁴ De acuerdo con lo expuesto, pareciera que el juicio de residencia se convirtió en un instrumento de control **ex post** y represivo, pero que tuvo poca eficacia en el control de la corrupción administrativa novohispana.

No siempre fue igual el juicio de residencia en la Nueva España. Con el tiempo se fue ampliando y perfeccionando hasta adquirir las características siguientes: podían ser sujetos del mismo los virreyes, gobernadores, militares, intendentes, presidentes de audiencias y oidores fiscales; la mayor persecución era contra las infracciones administrativas que redundasen en perjuicio para la Real Hacienda, con lo que se sobreponía el interés fiscal al político y al buen tratamiento de los particulares. Sin que por ello pueda decirse que se olvidaron otros aspectos de la acción gubernativa de los virreyes, ya que el objeto no era sólo fiscalizar lo actuado, sino demostrar con la sentencia el fiel cumplimiento de las obligaciones del cargo, para que así el aludido pudiera acceder a nuevos empleos.⁵⁵ Cabe señalar que el rey podía dispensar del juicio de residencia a aquellos funcionarios de quienes le constase su buen actuar público y, por último, que el juicio de residencia era un instrumento eficaz para sanear la burocracia india y muestra de ello son los múltiples casos de funcionarios que fueron condenados a elevadas penas pecuniarias o la privación de oficio.

Si el residiado era absuelto de los cargos, el juez lo declaraba recto y buen ministro, acreedor de los correspondientes ascensos, o utilizaba otras fórmulas parecidas destacando su desinterés, integridad o rectitud. En el caso de sentencias condenatorias, el juez imponía penas correspondientes, que podían ser las de multa, inhabilitación temporal o perpetua, destierro y traslado, siendo la multa la más usual y para cuyo pago se otorgaba en ocasiones prórroga. La inhabilitación perpetua no siempre se aplicaba rigurosamente, dándose casos de condenados por esa pena que obtuvieron luego nuevos oficios. En la aplicación de inhabilitación temporal se procuraba en ocasiones beneficiar al condenado, acordando el término de la misma en su favor.⁵⁶

Aunque se sostiene que el requisito de residencia se aplicó con rigidez, sin embargo, es muy dudoso su valor como instrumento administrativo de control interno y preventivo.⁵⁷ El juicio de residencia fue, en su largo periodo de vigencia en las Indias, una institución muy controvertida. Tal procedimiento era dilatado y caro, y sus resultados poco apreciados. Los funcionarios tenían poco que temerle, sobre todo, los ricos virreyes bien representados en la corte de España y bien aconsejados en América.⁵⁸ "(...) la corrupción, el peculado y el uso indebido de los puestos públicos en las colonias españolas prevalecieron en medida suficiente e indicadora de que el juicio de residencia distó mucho de constituir una técnica adecuada para eliminar los abusos".⁵⁹

El Juicio de Residencia formulaba el cuestionario a visita de las instrucciones que se le había dado al Virrey cuando fue nombrado. Graves acusaciones se presentaron a algunos; pero rara vez se les castigó severamente. Como regla general, el Virrey debía someterse al Juicio de Residencia antes de entregar el bastón de mando; pero ya en el siglo XVIII se les concedió que no se iniciaran las investigaciones hasta que ya hubiesen abandonado el país.⁶⁰

Con todo, el juicio de residencia fue en su largo periodo de vigencia en las Indias, una institución muy controvertida, siendo uno de los inconvenientes más serios que se le atribuyen el excesivo rigor que limitó la autonomía y creatividad de los mejores y más altos funcionarios, los que ponían todo su cuidado en seguir al pie de la letra las instrucciones recibidas ante el temor de incurrir en responsabilidades. También resultaba inconveniente que las residencias fuesen aprovechadas por personas mal intencionadas para enlodar la reputación de funcionarios con falsas imputaciones que, aunque luego fueran desvirtuadas, quedaban consignadas en los procesos, siendo una especie de marca con la que cargaban para siempre los funcionarios virreinales.⁶¹

Visitas

Otra forma de limitar los poderes virreinales, de inspección efectiva en sus actividades, fue el Visitador que la Corona enviaba. Tenía instrucciones especiales para lo que debía revisar. Debía informar al Rey de todos los abusos que hallara y de la conducta de los funcionarios coloniales. Tanto el Virrey como la Audiencia, temieron la venida del Visitador por lo riguroso de sus procedimientos. Consecuentemente nunca pudo haber buenas relaciones entre esos funcionarios y el Visitador.⁶²

Durante la visita los funcionarios inspeccionados continuaban ejerciendo sus cargos, salvo casos excepcionales. No se realizaban periódicamente y se instrumentaban cuando existía la sospecha de irregularidades o se pretendía poner en marcha nuevas políticas. Una vez iniciadas no tenían un plazo de término, lo cual no siempre reportaba beneficios, ya que con frecuencia se demoraban bastante tiempo. Para realizar la visita se nombraba a un visitador, el cual podía contar con el apoyo de un reducido grupo.⁶³

Las visitas eran inspecciones ordenadas por las autoridades superiores para verificar la actuación de todo un virreinato o capitania general, o bien la gestión de un funcionario determinado. En el primer caso, se trataba de una visita general y, en el segundo, de una visita específica o particular. Debe señalarse que se nombraron visitadores especiales, bajo la organización de un nuevo virreinato y para su implementación de un nuevo sistema de organización y administración, como ocurrió con el visitador José de Gálvez, al declararse el establecimiento en la Nueva España del régimen de Intendencias.⁶⁴

La visita era apenas algo más que una investigación administrativa especial realizada por un funcionario designado exclusivamente para practicarla. Una visita podía ser específica, sobre determinado puesto o funcionario. Una visita general era relativa a toda la administración y a todos los asuntos públicos de alguna región. Los funcionarios principales que por lo común eran visitados resultaban ser los

encargados de la administración judicial o de la fiscal. En teoría, la visita debía efectuarse en secreto, se iniciaba casi siempre en respuesta a quejas recibidas y era sólo una investigación sin carácter judicial. Se hacía durante el ejercicio del funcionario afectado más que al término de su mandato.⁶⁵

Desde que se supo que venía a Nueva España el primer Visitador nombrado por la Corona, que fue el licenciado don Francisco Tello de Sandoval, se produjo gran agitación porque traía instrucciones de aplicar las Nuevas Leyes dictadas por el Emperador en Barcelona, el año de 1542, así como tomarle el Juicio de Residencia al Virrey Mendoza. El sucesor en el virreinato, don Luis de Velasco el Viejo, tuvo que vérselas en grandes reyertas con el siguiente Visitador, licenciado don Jerónimo de Valderrama. Conmovieron hondamente con sus severas actuaciones judiciales especialmente para investigar la conspiración del Marqués del Valle de Oaxaca, poco después de haber sido destituido del mandato virreinal el Marqués de Falces, don Gastón de Peralta, año de 1567. Otro célebre Visitador de la Nueva España fue el Doctor don Pedro Moya de Contreras, en quien concurrieron las facultades de Inquisidor, Arzobispo y Virrey, además de las de Visitador. Estos fueron los Visitadores en el siglo XVI.⁶⁶

En el siguiente siglo se distinguió como tal, el Obispo de Puebla de los Ángeles, Licenciado don Juan de Palafox y Mendoza, quien no pudo terminar la visita y fue sustituido por don Pedro de Gálvez. Como en el caso de Tello de Sandoval procedió Palafox a tomar el Juicio de Residencia, a los virreyes, Marqués de Cerralbo, don Rodrigo Pacheco y Osorio, y Marqués de Cadereyta, don Lope Díez de Armendáriz. Mientras que en el Siglo XVIII, se encuentra el Inquisidor don Francisco Garzarón con nombramiento de Visitador de la Audiencia, pero con la advertencia de consultar con el Virrey, Marqués de Valero, don Baltasar de Zúñiga y Guzmán.⁶⁷

Sin duda alguna, el más notable de los Visitadores que envió la Corona a Nueva España fue don José de Gálvez, con tales facultades extraordinarias que puede afirmarse que él desempeñó el virreinato de 1765 a 1771, efectuando una profunda reorganización administra-

tiva en todos los órdenes, especialmente en el económico. Los **visitadores generales como Gálvez, se hallaban investidos de poderes suficientes para sustituir virtualmente al virrey y administrar la colonia durante el período de la visita.** Se redactaban extensas actas de las averiguaciones. Salvo muy pocas excepciones, las visitas generales no eran venturosas. Surgía mucho resentimiento contra ellas porque los funcionarios visitados no tenían modo de conocer los cargos en su contra, si los había y quiénes los formulaban.

Ordenada por Carlos III, la Visita General a la Nueva España a partir de 1765 estaba proyectada dentro de marcos políticos muy precisos, principalmente de vigorización de los productos **fiscales de la Real Hacienda.** Por consiguiente, los cambios previstos estaban bien calculados, debido esencialmente a la adecuada información que nutrió a las tres Instrucciones que recibió José de Gálvez para efectuar la visita. La reforma tributaria era, en sí misma, un cambio de hondas consecuencias sociales, fue orientada preferentemente al incremento de las rentas de la **Real Hacienda, suprimiendo la evasión fiscal, extinguiendo los contratos y los arriendos ruinosos, y haciendo rendir más a la tributación establecida.** En estos ramos el visitador general estaba debidamente facultado con un cúmulo de cargos que le otorgaron un estatuto plenipotenciario. La reforma tributaria provocó cambios trascendentales: hizo efectiva la supresión del arriendo de las alcabalas -concesionado en el consulado de comerciantes de México, la corporación más poderosa del Virreinato- e **implantó efectivamente el monopolio del tabaco. Ambos trabajos fueron "obras de romanos", muy adecuadas al carácter de Gálvez, quien los ejecutó con gran acierto y con mucha severidad.**

(...) La Visita General fue más allá de las Instrucciones, por efecto de la dinámica social que provocó. Suscitó una serie de cambios que se desencadenaron al ser trastocado el antiguo esquema de **relaciones de dominación, sensiblemente transfiguradas con la extrañación de la Compañía de Jesús en 1767.**⁶⁸

La tarea de Gálvez no fue otra que la de suprimir o mermar el viejo orden, implantando la reforma en la Nueva España. La visita de Gálvez se encaminó a reformar la administración virreinal, revertir las funciones públicas concesionadas a las corporaciones religiosas y civiles, hacer una reforma económica e incrementar los ingresos de la Real Hacienda. La política expropiatoria borbónica comprendió la reclusión de religiosos y tuvo su cenit con la expropiación de los jesuitas. En la vida económica la reforma giró alrededor del fortalecimiento de la minería, para lo cual se formó el Tribunal del ramo, un Banco de Avío y el célebre colegio de Minería, así como la organización de los monopolios que tanto repugnaban a von Humboldt, entre ellos el del tabaco y el correo establecidos por Gálvez. En las postrimerías del siglo XVIII la reforma fue todo un éxito, pues la Nueva España era la mayor proveedora de ingresos a la Corona luego de España, y de sus arcas se nutrían las bases militares de Trinidad, Luisiana, las Californias y Filipinas.⁶⁹

La reforma borbónica en la Nueva España consistió, en un proceso de modernización administrativa que produjo la asunción de nuevos deberes estatales y constituye el antecedente más elaborado que presagia la organización primigenia de la administración pública centralizada.⁷⁰ De modo que la transformación producida fue más allá de la reorganización de la administración pública. Fue una "revolución en el gobierno", una revolución desde arriba, como otras que implantó el despotismo ilustrado en Europa. Una de las mayores aportaciones fue la creación de la Secretaría de Cámara del Virreinato la cual fue creada el 28 de agosto de 1756, con la encomienda de procesar la nutrida información oficial que circulaba entre los dos continentes para favorecer la toma de decisiones, la elaboración de políticas y el control de la riqueza que se producía en el virreinato.⁷¹

La competencia del visitador estaba determinada con la comisión que recibía, encontrándose obligado a limitarse a ella, a menos que posteriormente le fuera ampliada a otros organismos y personas. La jurisdicción de un visitador general abarcaba a todas las autoridades, altas y bajas, del territorio visitado, incluidos los virreyes, pero

sólo en los actos realizados como presidente de la Audiencia Virreinal. La competencia del visitador era protegida frente a la posible actuación del virrey y de otros tribunales. A este efecto, se le entregaba al visitador una Real Cédula, en la que se prohibía a la Audiencia que interviniera en la gestión de aquél, así fuera para alegar exceso de comisión por parte del visitador.⁷²

Se tenían previstas diversas medidas cautelares para la visita consistentes en el secreto que debía guardarse ante la decisión de **efectuar la visita, medida que tenía como finalidad evitar que los excesos y abuso de los funcionarios u organismos fueran encubiertos al saberse investigados. Pese a todo, existía el riesgo de infiltraciones, que podían atenuarse dependiendo de la rapidez con que el visitador actuaba. Otra medida consistía en las fianzas que debían otorgarse a ministros de justicia y funcionarios de la hacienda. Y finalmente, el inicio de la actuación del visitador en España lo facultaba para recabar información en el Consejo de Hacienda o en la Casa de Contratación de Sevilla, para integrar el expediente y ser más eficiente en la aplicación de su encargo.**⁷³

La Visita General creó las instituciones de la administración pública necesarias para hacer que el Estado hispánico asumiera en la Nueva España todos los atributos del poder. La Dirección General del Tabaco, sometida a las más sórdidas tribulaciones por su titular desde su origen en 1764, fue organizada efectivamente por Gálvez al año siguiente y puesta a funcionar inmediatamente. Muy pronto se convirtió en la renta más cuantiosa percibida por la Real Hacienda. La Dirección General de Alcabalas, formalmente establecida por el padre de Juan Vicente Güemes, el primer conde Revillagigedo, sólo existía en el papel, y el arriendo de esta importante fuente tributaria seguía en manos de contratistas privados. Gálvez la estatificó en forma cabal y la hizo existir efectivamente, como a la anterior. Para mejorar los medios de gobierno, que tienen sus bases en información confiable, pronta y oportuna, el visitador general organizó la Administración General de Correos en su parte novohispana, para funcionar al com-

pás de su matriz de Madrid. Gálvez conoció y aprobó el proyecto del Monte de Piedad, hecho realidad después, y supo de otro no menos trascendental, el Tribunal y Colegio de Minería, puesto en funciones por el segundo conde de Revillagigedo. El marqués de Sonora estableció también las empresas públicas de la pólvora y de los naipes, como monopolios del Estado y el virrey Croix dio vida a la Real Lotería.⁷⁴

Al finalizar la visita se procedía a redactar un resumen que se enviaba al Consejo de Indias y facilitaba la tarea de los consejeros. Se procedía a dar un auto de conclusión de la visita y su remisión al Consejo. Se sacaba una copia del expediente para depositarlo en las Indias y se enviaba el original a España, para que se procediera a la ejecución de la sentencia que era notificada al condenado y después se hacía pública para conocimiento de la colectividad. Podía darse curso de suplicación en contra de la sentencia del Consejo.⁷⁵ En suma, la visita era un instrumento de control preventivo que se realizaba durante la gestión de los funcionarios virreinales, aunque estaba vinculada a las actividades relacionadas con la Real Hacienda.

Las fianzas

Otra medida de control interno utilizada en el Virreinato es el de las fianzas. Desde principios del siglo XVII se exigió a los regidores que presentaran un inventario de sus bienes y propiedades al tomar posesión de sus puestos, y que depositaran una fianza en la ciudad principal de su jurisdicción. De este modo, al aplicarse el juicio de residencia una vez terminado el tiempo de su encargo, el enriquecimiento indebido podía descubrirse más fácilmente y la fianza constituía un fondo para cubrir las multas en que incurriera el enjuiciado. La fianza servía también para mantener al funcionario en el lugar donde había prestado sus servicios mientras durara el juicio de residencia.⁷⁶

Como medida para asegurar la efectiva aplicación de las condenas impuestas y evitar que el juicio de residencia se convirtiera en un mero formulismo, ante la práctica de ocultación de bienes por parte de los funcionarios, se exigió el otorgamiento de fianzas. Pero en la segunda mitad del siglo XVIII se sustituyó este sistema por la retención de la quinta parte de los sueldos de aquellos funcionarios que tuvieran en cantidad suficiente que bastara para responder de lo que resultara de la residencia y que su cargo no trajera aparejada la recaudación de la Real Hacienda. Si no le eran formulados cargos, la cantidad retenida le era devuelta. Esta medida no duró mucho tiempo y solamente se continuó aplicando a un grupo reducido de altos funcionarios virreinales.⁷⁷

El otorgamiento de fianza para el personal que trabajaba en la Hacienda indiana estaba regulado en las leyes y era práctica acostumbrada para el ejercicio de los oficios. Esta obligación comprendía a oficiales reales propietarios, oficiales provisionales y oficiales de las Cajas subordinadas importantes.⁷⁸ En cuanto al juramento, era otra medida de garantía exigida a los oficiales reales, por medio del cual se obligaban a guardar secreto y a desempeñar bien y fielmente sus oficios. El juramento debía prestarse también en otros momentos, como al iniciarse la toma de cuentas. Los inventarios se hacían de los bienes existentes en la caja a toma de posesión del encargo y también de los bienes que poseía el nuevo oficial al desempeño de su oficio.⁷⁹ La fianza como mecanismo de control interno fue útil durante una parte importante del Virreinato, pero como se ha descrito fue gradualmente suprimida.

Otros mecanismos de control general

En el momento en que el Estado español quiso afirmar su presencia en los territorios coloniales, reivindicando para sí el cuadro completo de sus regalías, se entabló una lucha entre sus intereses y los de los colonizadores, situación de la que salió airosa la Corona debido a que

contaba con el respaldo de una doctrina jurídica, de una organización jerárquica y de una burocracia estatal eficiente. Pero ello requería del apoyo necesario a esa burocracia, a fin de asegurar su administración y gobierno, y por otra parte, de un control en su actuación para prevenir o corregir los abusos de poder que podían cometerse al amparo de las grandes distancias y de la dificultad de las comunicaciones.⁸⁰ Adicionalmente a las medidas de control ya descritas, existían medidas más generales para ejercer este control, fueron tres: las Instrucciones; el equilibrio de poderes entre Virreyes y Audiencia; y el Informe a la Corona.

Con relación con las Instrucciones, si de un lado se otorgaron a virreyes, presidentes y gobernadores amplísimas atribuciones, éstas les fueron limitadas, sin embargo, por medio de instrucciones muy minuciosas a las que habían de ceñirse estrictamente en el desempeño de sus cargos. Las instrucciones se entregaban al funcionario al iniciar su gestión y procedían directamente del monarca o bien de su Consejo. Las instrucciones se contenían en un documento amplio con una distribución minuciosa, generalmente por materias, de las normas. Éstas de acuerdo con las circunstancias y la política, en ocasiones cambiante, se mantenían o mudaban. Es indudable que las instrucciones eran formuladas por los consejeros del rey, siguiendo en todo caso las líneas de su pensamiento y de su acción. El monarca podía dictar algunas normas muy concretas que recogían los consejeros incorporándolas a las instrucciones generales.⁸¹

Esa Instrucción que debía redactar cada Virrey al acercarse el término de su período, e incluía todos los despachos, órdenes, cartas y cédulas que el Virrey hubiera recibido durante su administración. Quedaba en un paquete sellado en manos de persona de confianza, recomendándosele que lo entregara al sucesor, si es que el mismo Virrey saliente no le entregaba personalmente al entrante al dejarle el bastón de mando. Una copia de esas Instrucciones se remitía a la Corona.⁸²

Mientras que también existía el equilibrio de poderes entre los **Virreyes y la Audiencia**. A pesar de la superioridad jerárquica de los Virreyes, las Audiencias criticaban frecuentemente las disposiciones administrativas que emanaban del virrey por estar facultadas para protestar formalmente ante él en contra de dichas disposiciones, y si el Virrey insistía en su actitud, la Audiencia podía apelar ante la Corona. **Que la Audiencia pudiera mantener correspondencia con la Corona sin necesidad de autorización por parte del virrey o del presidente de la audiencia, incrementaba aún más la eficiencia de este control sobre la actividad administrativa virreinal.**⁸³

El otro mecanismo era el Informe a la Corona. Las relaciones, memorias, advertimientos o informes generales, que por disposición de la ley, estos gobernantes a partir del primer virrey, tenían que dar a sus sucesores y también al monarca, dándole cuenta de la labor realizada, del estado general que guardaba el reino al ser relevados en el puesto. **Lo que virreyes dejaron a sus sucesores, muestra en qué medida éstos ejecutaron las normas generales que los monarcas tuvieron respecto de sus posesiones indianas, el apego inteligente a sus disposiciones y órdenes, la subordinación a una amplia política.**⁸⁴

Las relaciones son los informes que los virreyes redactan al término de su mandato, para informar a su sucesor en el mando del estado que guardaban las distintas materias a su cargo, de conformidad con los **varios oficios administrativos que el Virrey ejercía: Gobernador, Presidente de la Real Audiencia, Capitán General y Vicepatrono.** Cada uno de ellos se encontraba asociado a ciertas materias, que son: Hacienda, Gobierno, Justicia, Guerra y Patronato Real. Era obligación de los Virreyes cumplir esta disposición.⁸⁵

Con el propósito de imponer limitaciones a las actividades del Virrey, especialmente en el siglo XVIII, en que fueron más frecuentes las comunicaciones con España, se le exigió que informarse de todo lo que hiciese por más banal que fuera el asunto.⁸⁶ **Sus informes trataban especialmente de problemas de gobierno, finanzas, cuestiones eclesiásticas, vacantes en los empleos, tanto seculares como eclesiásticos, recomendaciones de personas beneméritas para que los**

ocuparan, estadísticas sobre conventos y obras piadosas, el estado de la Audiencia y de las otras subalternas, la conducta y proceder de los Oidores, Contadores, Oficiales de la Real Audiencia, Corregidores, Alcaldes Mayores y otros funcionarios. Y en algunas ocasiones la Corona les solicitó información determinada sobre alguna denuncia y la rindieron con copiosos testimonios.

En todo acto resolutorio era obligación de las autoridades coloniales informar a la Corona, y sólo podía emitirse una providencia sin este requisito cuando la realidad política así lo exigiese, en cuyo caso debía darse cuenta a la Corona a **posteriori** de la decisión adoptada. Debía informarse a la Corona sobre los distintos ramos de la Real Hacienda, actos de gobierno y administración, ejercicio del Regio Patronato Indiano, asuntos de justicia, comercio y navegación, problemas relacionados con las misiones, las Reducciones de indios y negros, los actos de alta trascendencia y de interés general, de interés restringido o estrictamente particular, cartas y representaciones que para esos efectos habían de escribirse, entre otros asuntos.

Cabe destacar que estos mecanismos adicionales de control general, también contribuyeron a mejorar la acción de los funcionarios novohispanos, aunque no impidieron contener la corrupción administrativa que continuó expandiéndose dentro del virreinato.

Instrumentos de control externo en el Virreinato: la creación del Tribunal Mayor de Cuentas

El control externo en el Virreinato tiene una larga historia española y después novohispana. En 1437 Juan II creó la Contaduría Mayor de Cuentas, a la que se le encargó la fiscalización de las cuentas de la Corona. La Contaduría Mayor de Hacienda tiene su más remoto y claro antecedente en la institución del Tribunal Mayor de Cuentas creado por las Cortes Españolas en 1453 y que tenía como función específica la fiscalización de las Cuentas de la Hacienda Real. Posteriormente, en 1476, los reyes católicos dividieron esta Contaduría Mayor en dos

contadurías: la de Hacienda que se encargaría de regular el recaudo y la distribución de las rentas, y la Cuentas propiamente dicha. A continuación, en 1524 se crea el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, institución que tuvo como objetivo inicial la revisión de los gastos realizados en la expedición de Hernán Cortés.⁸⁷

El control externo en el siglo XVI

Hacia 1524 la Corona de España decidió crear en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, cuya finalidad era revisar los ingresos y gastos de Hernán Cortés y de los demás conquistadores. Este organismo constituye parte del origen de la Contaduría Mayor de Hacienda y una de las primeras referencias del organismo de control. Como consecuencia, el rey se inclinó por instaurar una Audiencia en Nueva España para poner en orden al gobierno y acallar las quejas y el malestar que habían sucintado los anteriores funcionarios, y nombró a Nuño de Guzmán para presidirla, auxiliado por varios oidores. La actuación de este gobierno fue desastrosa. Con funciones para administrar justicia, como era propio de esas instituciones los responsables aprovecharon para cometer toda clase de tropelías, y aumentaron las quejas que llegaron hasta la metrópoli, a pesar del rígido control que impusieron para evitarlo.⁸⁸ La creación de la Audiencia tenía como labor restablecer las bases para reducir las pretensiones señoriales de los conquistadores y allanar el camino a favor del centralismo regalista, además de que con la gestión de la Segunda Audiencia finalizó el primer periodo de la vida colonial en la Nueva España.

El desarrollo general de la Nueva España, la importancia que cobró por sus inmensos recursos naturales y humanos, la necesidad de tener el gobierno centralizado y dividir la impartición de justicia, función esencial de la Audiencia, de las funciones del gobierno civil, administrativo, militar y económico que constituían otro apartado, motivó la creación del virreinato en el año de 1530.⁸⁹ Habiendo desig-

nado para ocupar el puesto de Virrey a don Antonio de Mendoza quien inició su gobierno el año de 1535.⁹⁰

En España, con Carlos V llegó a la península la influencia del modelo de finanzas de los países bajos. Éste se vio plasmado en las Ordenanzas de la Coruña de 1554, en las cuales se dispuso que la Contaduría Mayor de Hacienda estaría constituida por tres letrados quienes, en compañía de dos ministros del Consejo Real, serían los encargados de resolver los pleitos. También se estipuló que la revisión de las cuentas debía hacerse en el lugar de actuación de los agentes que manejaban dineros públicos. Más tarde, con la llegada al trono de Felipe II, se dictaron las Ordenanzas de El Pardo de 1569 y 1593. En las primeras se impuso la obligación de la reserva sumarial a todos los miembros de la Contaduría General. Con las segundas se creó el Consejo de Hacienda, se suprimió la Contaduría Mayor de Hacienda y se estableció un tribunal de oidores encargados de juzgar los pleitos relacionados con la Hacienda Real. Con Felipe III este Consejo de Hacienda se fusionó con la Contaduría Mayor de Cuentas, creando un solo Tribunal para juzgar los asuntos relativos a las finanzas públicas.

También hubo de establecerse una institución encargada de los asuntos de mayor nivel como judiciales, de competencias, creación de nuevas instituciones y otros de esa misma índole, que fueron atendidos por el Real Consejo de Castilla, más tarde llamado Consejo Real y Supremo de las Indias, cuyas funciones fueron administrativas, legislativas y judiciales. Atendían en primer lugar gran variedad de asuntos, confirmación de todos los de menor jerarquía, los descubrimientos y conquistas, instituciones de relación entre los colonos y los naturales, colonización, navegación y comercio a través de la Casa de Contratación de Sevilla y los consulados y, en lo general, lo relativo a la administración de todas las instituciones virreinales.⁹¹ En su función legislativa, el consejo expedía ordenanzas, provisiones y las cédulas reales; después se encargó de las recopilaciones e intervino en la redacción de las Leyes de Indias. En lo judicial, fue tribunal supremo en el que se ventilaban asuntos públicos y privados en última instancia, y conocía sobre visitas generales, juicios de residencia, competencias

jurisdiccionales entre instituciones, funcionarios y territorios.

Otra institución mediante la cual los reyes españoles intervinieron en los asuntos eclesiásticos de las colonias americanas fue el Real o Regio Patronato Indiano, que administró y controló todas las funciones delegadas en la Corona. Su labor principal en América consistió en **dar eficiencia a la evangelización, que fue el principal compromiso de España con la Santa Sede, a cambio de la donación papal de 1493.** Fue, otro de los organismos metropolitanos que regularon la relación con los indios. En general, fue el dispositivo de la relación Iglesia-Estado, con el que España gobernó las colonias españolas en América.⁹²

También la Real Hacienda fue una institución fundamental en el Virreinato. El sistema administrativo en que descansó la organización de la Hacienda Indiana radicaba en los órganos superiores que **integraban la Administración Central, es decir, el monarca y el Consejo de Indias, y de modo secundario la Casa de Contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda.** La suprema dirección de la Hacienda Indiana estuvo a cargo de este organismo durante los siglos XVI y XVII, salvo en el periodo comprendido entre 1557 y 1562, en que pasó a manos del Consejo de Hacienda de la Contaduría Mayor de Castilla con amplias facultades que en materia de hacienda venía gozando desde su creación el Consejo de Indias. Fue una **determinación tomada por Felipe II quien decidió unificar toda la organización fiscal en un solo organismo competente.** Pero en 1562 la administración de la Hacienda Indiana volvió al Consejo de Indias, entre cuyas actividades se distinguían dos funciones principales: **velar por el desarrollo y fomento de la Hacienda Real; y fiscalizar la actuación de los oficiales reales.**⁹³

En la Hacienda Real tenían un papel relevante los Oficiales Reales. Bajo el nombre de Oficiales Reales se comprendía al contador, tesorero, factor y veedor, oficiales reales por antonomasia (además del proveedor y el pagador). El Contador ejercía una función de control sobre lo que entraba y salía de la Caja, certificaba y cuidaba los papeles y ordenaba las libranzas de los sueldos y de las demás cosas que se mandaban pagar. El Tesorero se encargaba de recibir los ingresos de la Real Hacienda, así como de realizar los pagos que en ella se li-

brasen. El factor era un gerente real de negocios, y como tal mantenía un continuo intercambio con los otros factores y con la Casa de Contratación de Sevilla; además, tenía bajo su cuidado los almacenes en que se depositaban las mercancías pertenecientes al monarca, procedentes del pago de tributos, intercambio comercial o decomisada. Vigilaba también todo lo relativo a las ventas de estos géneros, de las armas y municiones de los almacenes reales. El veedor tenía asignada la misma función que el factor, consistente en asistir a las fundaciones y rescates y a todas las cobranzas, compras, ventas o pagos que se hubiesen de hacer de la Hacienda Real, con la aprobación del gobernador y de los demás oficiales reales.⁹⁴

Estos fueron los pilares sobre los que descansó toda la organización burocrática de la Hacienda Real de Indias, incluso desde los días que siguieron a los primeros descubrimientos de Colón y en la etapa inicial de la colonización, cuando más se acentuó el predominio de los intereses privados en las expediciones de descubrimiento, conquista y nuevas poblaciones. Fue precisamente a través de estos oficiales de la Real Hacienda como hizo notoria su presencia el Estado español en defensa de los derechos fiscales de la Corona, lo que explica la firmeza de sus atribuciones y la amplitud de sus responsabilidades. Aunque por un lado, estuvieron sometidos a una severa fiscalización por parte de los órganos representativos del Gobierno Superior contaron, al mismo tiempo, con el seguro respaldo de la Corona cuando se desenvolvía en su actuación dentro del marco estricto de sus propias facultades.⁹⁵

El control externo en el siglo XVII

Hacia mediados del siglo XVI aparecen en escena varios personajes que no consideraron a las autoridades en la sociedad de indios y españoles, con lo que se desbordaron los marcos legales pensados para su orden. Por otro lado, el territorio ocupado por la primera sociedad colonial comenzó a expandirse y sus medios económicos empezaron

a dictar nuevas pautas para aprovechar los recursos ofrecidos, lo que marca el paso al siglo XVII.⁹⁶

El XVII es el siglo de la consolidación de Nueva España. Las instituciones ya estaban organizadas, las ciudades y villas asentadas, las formas de producción y las haciendas generaban riqueza y la minería de plata experimentaba un gran auge. El comercio prosperaba en diferentes regiones y desde luego creció el comercio exterior con España, Filipinas, Perú y otros destinos. La cultura, el arte y las letras conocieron un momento extraordinario. Sin embargo, también hubo problemas graves. Continuó la disminución de la población indígena y surgió una crisis en la producción de la plata. La defensa del territorio era difícil, ya que la seguridad era escasa en las regiones del norte, donde hubo levantamientos y motines. Otros problemas fueron la corrupción de las autoridades, el contrabando y los despojos.⁹⁷

La minería fue la principal riqueza de la tierra ante los ojos de las autoridades.⁹⁸ Por esa época, el real erario necesitaba grandes y cada vez mayores cantidades de metal precioso para hacer frente a los gastos de las guerras europeas y pagar crecidas sumas por los intereses de los préstamos a los banqueros. Además, mucha de la plata producida en la Nueva España era enviada para mantener las fortificaciones y gastos de administración de otros dominios españoles como Filipinas, Antillas y la Florida. El creciente contrabando que llegó a alcanzar las dos terceras partes del tráfico ultramarino debido a la decadencia de los transportes en España y a la ineficiencia del control monopolístico y proteccionista, fueron factores que obligaron mayores controles. Para 1640 ya se advierte una gran disminución en los registros de plata de la Real Hacienda, pero no se trata de una decadencia absoluta en la producción minera de la época.⁹⁹

Una institución que surge como consecuencia de la encomienda es la hacienda virreinal.¹⁰⁰ Como la expansión territorial, la explotación de la riqueza de los territorios conquistados y la evangelización fueron grandes empresas que requerían de grandes recursos económicos, fue preocupación de los reyes españoles y de los oficiales de la Hacienda allegarse de ellos como una vasta organización financiera.

La unidad productora desarrollada en el siglo XVII y que habría de caracterizar la vida económica de la Nueva España como gran propiedad autosuficiente fue la hacienda. Como factores que contribuyeron en su surgimiento se encuentra la gran propiedad territorial que se afirmó desde la segunda mitad del siglo XVI; el cambio en el régimen de trabajo que acompañó a la decadencia de la encomienda y el servicio personal; el afán de riqueza, poder y prestigio personal de los señores de la tierra que los llevó a organizar los terrenos en torno a construcciones de grandes casas, con templos propios para los servicios religiosos de una población que se iba agrupando dentro de ellas.

En este siglo, destaca la creación de los Tribunales de Cuentas de Indias, que fueron concebidos por Felipe III mediante las Ordenanzas del 24 de agosto de 1605, constituyeron otro de los medios de que se valió la Corona para asegurar la rendición periódica de cuentas, dado que el sistema implantado en 1554 padecía de graves errores como la falta de experiencia y práctica de los que tomaban las cuentas y dicha función estaba encomendada a las autoridades gubernativas y judiciales que ya tenían muchas y variadas tareas que realizar. Además, la Hacienda había crecido de tal modo que la toma de cuentas debía confiarse a ministros versados y científicos en la materia.¹⁰¹

Aunque el marqués de Guadalcázar en 1615 mencionaba el caudal real remitido y se excusaba no fuera mayor por haber tenido que socorrer a las Filipinas. Cabe destacarse como a medida que se extendía la administración colonial y crecía el imperio, disminuía el envío de rentas reales por lo menos en esta época. Se advierte también que se proseguían los esfuerzos para incrementar la minería en Guanajuato, San Luis Potosí y en Pachuca, asimismo, la carencia de azogue que dificultaba el laboreo.¹⁰²

Los Tribunales de Cuentas tuvieron sus asientos en las ciudades de Los Reyes, México y Santa Fe y estuvieron integrados cada uno de ellos por tres contadores de resultas, dos oficiales con título real para ordenar las cuentas y un portero con vara de justicia que ejecutaba lo ordenado por los contadores. Sus atribuciones consistían en tomar y dar finiquito de las cuentas de los oficiales reales y de los tesoreros,

arrendadores, administradores, fieles y recolectores de las rentas reales. También se entendían en el cobro de los retrasos en el pago de deudas al fisco; recibían fianzas que los oficiales reales estaban obligados a prestar al tomar posesión de su encargo y les tomaban cuentas anualmente. Tenían obligación de enviar razón de todo al Consejo de Indias y, en particular, de aquello en lo que consideraran conveniente que el Rey proveyera para la buena administración, cobro y recaudo de la Real Hacienda. El contador más antiguo debía asistir con voz y voto a las Juntas de Hacienda que convocara el Virrey o Presidente. En suma, contaban con funciones de asesoramiento y decisión en todo lo que afectara a la Hacienda Indiana.¹⁰³

A lo largo del siglo XVII el gobierno de privados y validos se dejó sentir en la vida del Consejo, creándose dentro de éste una especie de Comisión ejecutiva llamada Cámara de Indias, que fue suprimida en 1609 y restablecida en 1644. En 1604 se crearon también cuatro secretarías que se redujeron a dos en 1609: una para Nueva España y otra para el Perú. En 1636 se dictaron para el Consejo nuevas ordenanzas, se produjeron aumentos de personal y de salarios, precisamente cuando la decadencia de la Hacienda del Consejo era más acusada. Finalmente, se convirtió en un organismo consultivo cuando Felipe V implantó, en 1717, la Secretaría del Despacho Universal de las Indias.¹⁰⁴

El control externo en el siglo XVIII

Al comenzar el siglo XVIII, la sociedad colonial es en esencia la misma de la anterior centuria. La influencia del pensamiento renovador e ilustrado europeo no se dejó sentir en la Nueva España en las primeras décadas del siglo. La vida en el virreinato al iniciarse este siglo era áspera, vulgar, incómoda y llena de penalidades, no sólo para el indio conquistado, sino también para el español. La habían conformado así el abandono, la superstición, el favoritismo y el desorden de los monarcas de la casa de Austria.

El siglo XVIII se caracterizó por una extraordinaria recuperación de la población y un dinámico mestizaje. El progresista virrey conde de Revillagigedo ordenó en 1790 el levantamiento de un censo o padrón de población que reflejaba esta situación. Los datos obtenidos mostraron: seis millones de habitantes, concentrados en 30 ciudades, 95 villas, 4,682 pueblos y 165 misiones. Había cerca de un millón de criollos (18%) y alrededor de 50,000 españoles peninsulares. Los indios sumaban cerca de tres millones y medio (60%); las castas, poco más de un millón (22%), y los descendientes de negros, aproximadamente unos 10,000 (0.16%). Esta conformación demográfica podría representarse con una pirámide: en la cúspide se ubicaban los peninsulares y en la base la amplia gama de indígenas.¹⁰⁵

Los españoles detentaban el poder político y manejaban buena parte de la riqueza del país. Además, estaban ligados a los intereses económico-políticos de la metrópoli. El comercio y la agricultura eran sus renglones predilectos. Dominaban el Real Tribunal del Consulado y tenían fuertes intereses en la minería y algunas ramas industriales. En general, ocupaban los puestos más importantes de la administración civil y religiosa.¹⁰⁶

El espíritu dominante al iniciar el periodo de reformas políticas y administrativas por el monarca Borbón fue inspirado en un sentido altamente centralizado y tuvo repercusión acusada en los territorios de Indias. Algunas reformas consistieron en rescatar del deterioro en que habían caído muchas disposiciones del pujante siglo XVI y adecuarlas a las circunstancias del momento. Otras las más novedosas, se copiaron de la administración francesa, donde habían sido probadas con éxito. Entre los proyectos de renovación y reforma de la monarquía, de ministros y funcionarios, figuraron prominentemente las aportaciones que debían hacer al bien general los lejanos reinos americanos, ya que al pertenecer a la corona, debían contribuir a su lucimiento y respeto ante los rivales europeos.¹⁰⁷

En España la llegada al poder en el siglo XVIII de los Borbones implicó un cambio en la estructura normativa, que se caracterizó por un fuerte proceso de centralización, en el cual Felipe V dio al Tribunal

de la Contaduría Mayor de Cuentas una nueva organización e implementó además, la institución del superintendente general de hacienda, personaje éste que representa en la administración pública el típico funcionario comisionado del poder central, al cual le asignaba sus tareas por una comisión temporal, en la que siempre se le otorgaron facultades judiciales en materia tributaria.¹⁰⁸

Como el gobierno colonial siempre fue difícil por la distancia que había entre los novohispanos y el rey y sus consejos, el entusiasmo por cumplir con diligencia las órdenes de la corona se enfrió y se facilitaron acomodos y adaptaciones que, en la metrópoli, eran considerados abuso y desviaciones de los fines perseguidos. Por mucho que se esforzaran virreyes y funcionarios novohispanos, la realidad era difícil de describir: había que esperar muchos informes para que en la metrópoli supieran cabalmente lo que pasaba en el virreinato. Además la administración económica de las Indias se encontraba en mal estado. A la Nueva España se le tenía por un reino lleno de riqueza, pues prosperaba el comercio, principalmente de contrabando, y a España volvían ricos virreyes, capitanes generales y otros funcionarios de primera y segunda categoría. A esta colonia se la consideraba en buena situación económica por lo que enviaba a España; aunque en la península la querían sobre todo, más dependiente y vigilada por la metrópoli.¹⁰⁹

La estructura administrativa del virreinato era prácticamente la misma que fue implantada en el siglo XVI para gobernar el pequeño reino de la Nueva España, pero al llegar el siglo XVIII, la formación de otros reinos, el crecimiento de las ciudades y de la población mestiza y las frecuentes comunicaciones en el interior y con el exterior, dificultaban y entorpecían la buena marcha de la maquinaria administrativa. Los asuntos que había que atender se multiplicaron, los empleados eran insuficientes, los trámites se hacían eternos, muchos asuntos quedaban indefinidamente pendientes y por falta de instrucciones y vigilancia se posponía el interés de la colonia.¹¹⁰

Los encargados de poner en práctica la nueva política gubernativa fueron los virreyes. Pero la convicción y seguridad que los espa-

ñoles tenían de su derecho al gobierno de las provincias americanas y la forma en que éstas debían ser administradas, comenzó a perderse tanto por los trastornos internacionales de la última mitad del siglo XVIII, como por las posibilidades que abrían las ideas circulantes, dando a los gobernantes pensar más en su suerte personal que en la del Virreinato. Ellos mejoraron la administración y utilizaron las rentas del Estado para la ejecución de importantes obras públicas que el país requería: fundaron instituciones sociales, políticas y económicas sobresalientes y mejoraron la seguridad pública.¹¹¹

En el siglo XVIII se inició el reinado de los Borbones en España y sus dominios, las reformas administrativas se orientaron hacia el saneamiento de las rentas públicas. Para ese entonces, los monarcas y sus ministros contaron con experiencia y medios que ciertamente no tuvieron en sus manos los que habían gobernado bajo la dinastía de los Habsburgo. En primer lugar, un mejor conocimiento de los límites del territorio novohispano; también el sometimiento de ciertos grupos, como los conquistadores y sus descendientes y las órdenes religiosas, entre otras, al poder del Estado. Asimismo, se había ido desarrollando una burocracia hábil y capaz de entender muchas de las cuestiones administrativas, y lo que es de gran importancia, durante el siglo XVIII progresó enormemente la ciencia económica, hasta el grado de alcanzar su definición de economía política o cuerpo de principios ordenados y sistematizados para registrar con acierto los intereses materiales de las naciones.¹¹²

Fueron muchas las reformas que se introdujeron en España y sus dominios como consecuencia del despotismo ilustrado. Las que afectaron directamente a la organización de la Real Hacienda fueron la creación de las secretarías de despacho en materias y el régimen de intendencias. Las secretarías de despacho se introdujeron en España en 1705 y fueron la de Estado, la de Asuntos Extranjeros, la de Asuntos Eclesiásticos y Justicia, la de Marina e Indias y la de Hacienda. La Secretaría de Ultramar, como también se le llamó a la de Marina e Indias, órgano principal en el gobierno de los dominios americanos. A la Secretaría de Ultramar se encargaron todos los asuntos adminis-

trativos, entre ellos, el de Hacienda, dejando al Consejo lo relativo al gobierno municipal y al Real Patronato, licencias para pasar a América y la proposición de individuos para ocupar cargos puramente políticos. Carlos III restó aún más atribuciones al Consejo de Indias y reorganizó la Secretaría de Ultramar para hacerla más eficiente.¹¹³

Todas las reformas efectuadas se orientaron a darle autonomía al aspecto hacendario dentro de la administración del gobierno logrando con esa base un paso de gran importancia en la cuestión fiscal, pues al determinarla, conocerla y hacerla objeto de especial atención, podía muy bien irse construyendo el plan general tan necesario para la buena administración de la Real Hacienda. En paralelo con las reformas administrativas, se hicieron informes y estudios parciales con fines prácticos e inmediatos cuya explicación total del sistema hacendario de la Nueva España y es indudable que para entonces el caos de la administración y del fisco comenzaba a entenderse y se iba intentando la organización fiscal de manera más efectiva.¹¹⁴

La última parte del siglo XVIII es un periodo de cambios profundos en la Nueva España, y en su mayoría, como en el caso de las reformas político-administrativas o en el de las modificaciones impuestas al sistema de comercio exterior, los cambios experimentados significaron entrar de lleno en algo novedoso y antes nunca visto. El régimen borbónico, actor principal en este momento de la historia colonial, aparecía en ocasiones como el joven modernista cuyo principal interés era acabar con el pasado, sin quedar atrás, a su lado, los filósofos, quienes ávidos de salir de las garras de un viejo molde de pensamiento, estaban deseosos de caer en las de uno nuevo y lucharon por desterrar la filosofía peripatética de las aulas y los libros.¹¹⁵ Es innegable que el siglo XVIII fue el receptor de la semilla de la modernidad, de la nueva cultura, de la apertura y las ideas libertarias que se fueron gestando poco a poco y que dieron su fruto estallando en un grito de libertad en la primera década del siglo que le sucedió.

El juicio de cuentas: primer control fiscal de la administración pública

Desde el período de dominación española existían controles sobre la gestión administrativa, uno de tipo disciplinario como los juicios de residencia y las visitas, y otro de tipo fiscal como el juicio de cuentas. Esta institución estuvo a cargo de los Tribunales de Cuentas y se desarrolló durante todo el Virreinato. El juicio de cuentas fue el procedimiento por el que se obligaba a responder a quienes de manera regular hubiera tomado parte en la recaudación, administración o inversión de la Real Hacienda.¹¹⁶

En el siglo XVI comienza la preocupación por el manejo de las cajas reales, por lo cual se prescribió imperativamente de acuerdo con las leyes nuevas de 1542, que los oficiales debían enviar a la Contaduría del Consejo de Indias un resumen anual de lo recibido y gastado, un tiento anual y una cuenta general cada tres años. De igual manera, si lo estimaba pertinente, el Consejo de Indias podía despachar visitadores especiales para que examinaran las cuentas de una caja determinada o incluía el encargo de tomar las cuentas en las instrucciones repartidas a algún visitador general.¹¹⁷

El 10 de mayo de 1554, por medio de ordenanzas, se fijó un método único de toma de cuentas, el cual iba a tener vigencia hasta comienzos del siglo XVII. Este sistema disponía que la revisión fuera anual y que cada tres años se revisara la cuenta final. Esta indagación la realizaba el presidente y dos oidores de la audiencia de la provincia o, en su defecto, la efectuaba el gobernador con dos regidores del cabildo y el escribano del Consejo. Si se encontraba que los oficiales investigados le adeudaban alguna suma a la hacienda real, ésta debía cobrarse en un lapso de tres días y se ingresaba en la “Caja de tres llaves de la Audiencia”. Una vez finalizadas las diligencias se remitía un traslado al Consejo de Indias, para que después de revisarlas diera el finiquito o aprobación final. Posteriormente, este sistema se combinó con el establecido al comienzo, de nombrar comisionados especiales desde España para revisar las cuentas.

En 1560 se separó de la Real Audiencia la jurisdicción de Hacienda y esta nueva competencia se les asignó a los oficiales reales de hacienda y más tarde a los Tribunales de Cuentas. Por la Real Cédula del 24 de agosto de 1605, se crearon los Tribunales de Cuentas en Lima, México y Santafé. Estos estaban integrados por tres contadores mayores, dos ordenadores de cuentas, dos oficiales y un portero, y fueron constituidos con el objeto de tomar las cuentas de las rentas y derechos que pertenecían a los reinos y señoríos, y cualquier persona en cuyo poder hubiere entrado a la real hacienda.¹¹⁸

Los juicios de cuentas se manejaban en primera y segunda instancia por tres jueces oidores, por el fiscal de la Audiencia del respectivo territorio y por dos contadores. El nombramiento de los tres jueces oidores, lo debía hacer el presidente de la Audiencia y en ausencia de aquél, lo podían realizar los demás miembros de ésta. Entre las atribuciones de los Tribunales estaba la de tomar las cuentas de los oficiales reales, de los tesoreros, arrendadores, administradores fieles y tomadores de las rentas reales. Éstos tenían que presentar una relación jurada de su gestión y, para conminarlos a cumplir esta obligación, la Corona dispuso la pena del tres tanto: una para el denunciante, otra para los jueces y una última para la Cámara Real.

De igual forma, si encontraban alguna inconsistencia en la cuenta, podían apremiar a los administradores en sus personas, bienes y fadores. También tenían la potestad de condonar las deudas de quienes cumplimiento con sus obligaciones, hubieran hecho todo lo posible y se comprometieran a continuar con las diligencias necesarias para su cobranza. Excepcionalmente podían hacer responder a los oficiales reales no sólo de lo ingresado en caja sino también de lo que, por obligación, éstos debían cobrar. Este último aspecto presentó muchos inconvenientes porque los oficiales no lo pagaron casi nunca, a pesar de que el Consejo de Indias ordenaba su cobro.

Otras competencias de los Tribunales eran las de tomar cuentas ordinarias que incluían las de los corregidores, tenedores de bastimentos, de pagadurías de gente de guerra, entre otras. Igualmente, tenían tareas burocráticas como el reconocimiento de los libros de

memorias ordinarias y extraordinarias, de los cargos y ejecutoras, y de las personas que tenían que rendir cuentas; tomar razón de las cédulas reales y otras disposiciones concernientes a la Real Hacienda; revisar las cuentas que tomaban los oficios reales a los corregidores de sus distritos, por apelación de algunas de las partes.

El juicio de cuentas se iniciaba con un auto proferido por el Tribunal en el que se ordenaba la presentación de las cuentas del año anterior en un término de quince días. Las cuentas se presentaban por duplicado y con un oficio explicativo. Toda cuenta constaba de tres partes: en primer término, se encontraba el cargo donde figuraban las rentas y los derechos que pertenecían a la Corona; en segundo lugar, estaba la data en donde se anotaban los pagos que se hacían; en último lugar, estaba el alcance, que era la diferencia entre el cargo y la data. Posteriormente se declaraban presentadas las cuentas y se iniciaba el proceso examinándolas desde un punto de vista numérico y normativo, se analizaba la legitimidad de cada partida de la cuenta y al margen se escribía su visto bueno o se le hacían reproches. Con todos los reproches se formaba el pliego de repartos del que se corría traslado al que presentaba la cuenta informándole del plazo para contestarlo, contestación que se denominaba pliego de repuesta, con la cual se sacaba la glosa definitiva aprobando o desaprobandando las partidas. Posteriormente se dictaba la sentencia o auto definitivo, que se conformaba por una parte considerativa, en la que se ponderaba cada uno de los reparos y sus respuestas, y de una parte resolutive. Aprobada y firmada la sentencia por los miembros del Tribunal, esta providencia era ejecutada en la persona y los bienes del responsable de la cuenta, decisión que era impugnable a través del recurso de apelación. Cuando las obligaciones eran canceladas, se expedía un comprobante de haber presentado la cuenta que servía para probar la cosa juzgada, la cual sólo podía ser nuevamente examinada en caso de dolo o error de cálculo.¹¹⁹

La eficacia de los Tribunales era cuestionada. Fueron frecuentes los atrasos en el examen de las cuentas, con lo que las defraudaciones al Fisco tardaban en descubrirse. Las consecuencias de esas demoras eran el aumento del monto de lo adeudado y eventualmente, la muerte del culpable o de sus fiadores, lo que implicaba mayores dificultades para su cobro. Los Tribunales chocaron con el problema de la crónica escasez del personal agravada, en ocasiones, por comisiones especiales encargadas a sus contadores. En suma, el juicio de cuentas es un procedimiento heredado de España y que ha pervivido por diversos sistemas de control fiscal, ya sea de derecho continental o anglosajón.

El papel de la burocracia en el Virreinato

Aunado al desarrollo del control interno -juicios de residencia, visitas y fianzas- como el desarrollo de los Tribunales de Cuentas y los juicios de cuentas como control externo, un tercer factor en importancia fue el papel de la burocracia novohispana. La importancia del personal en el Virreinato fue un elemento determinante en la práctica de la corrupción en la Nueva España. Tanto en el tipo de contratación que se hacía, como de la forma de arriendo fiscal, ello provocaba formas incorrectas para un adecuado control de la burocracia virreinal. Una de las instituciones inveteradas de la administración hispánica es la burocracia, debido a que ella es uno de los signos del Estado absolutista. Y dos de sus prácticas, muy generalizadas, eran la empleomanía y el aspirantismo, que conllevan la acumulación de recursos e intereses en este estamento virreinal.¹²⁰ Además, una de las prácticas más polémicas era la venta de los cargos en el mundo novohispano, debido a que con estas acciones no se garantizaba responsabilidad ante las instituciones virreinales, así como que favorecía la permanencia del beneficio personal y privado sobre el interés general.

El personal en el Virreinato

La facultad de otorgar nombramientos dependió siempre y enteramente de la voluntad del Rey. La Corona se reservó el derecho para designar a los Virreyes, Gobernadores, Capitanes-Generales, Oidores, **Regentes, Oficiales de la Real Hacienda, Corregidores y Alcaldes Mayores.** El Virrey debía anunciar a la Corte las vacantes y al mismo tiempo mencionar aquellas personas que considerase beneméritas para ocuparlas. Frecuentemente se le concedió el derecho de llenar los cargos de Gobernadores, Capitanes-Generales, Corregidores y Alcaldes Mayores, pero interinamente mientras llegaban los despachos reales con el nombramiento en propiedad. Algunas veces los nombramientos otorgados por el Virrey fueron confirmados por el monarca después de hacer la petición y fundarla con los méritos necesarios del interesado. Mientras un funcionario tuviese el cargo en calidad de interino, sin haber logrado la confirmación del Rey sólo debía recibir medio sueldo.¹²¹

Las técnicas administrativas que llegaron a caracterizar el sistema virreinal deben considerarse como adecuadas pero no suficientes para asegurar el control. Aparte de la estructura orgánica y de un vasto sistema de legislación detallada, la técnica más importante y tal vez la más efectiva, destinada a asegurar la constante orientación hacia los intereses de la Metrópoli, la constituía una constante renovación del personal administrativo con españoles nacidos en España -peninsulares o "gachupines"- como llegó a llamárseles en la Nueva España. Esta política de control de todos los altos puestos por nativos españoles no se limitaba estrictamente a los puestos administrativos, sino que se extendían a la Iglesia y aún a la vida económica de las colonias.¹²²

Una amplia variedad de posiciones gubernamentales y privadas, así como ciertas profesiones, estaban vedadas a los criollos; ya no decir que a mestizos e indios. Así, el sistema administrativo español, en su desarrollo inicial y en sus ulteriores reformas, estaba fundado sobre las premisas de la teoría mercantilista, matizado por una casta

religiosa e ideado para sostener la supremacía peninsular por medio de una jerarquía muy centralizada y compuesta en su mayor parte de españoles nacidos en España y dóciles a los intereses metropolitanos. Este sistema administrativo se caracterizó por propiciar la corrupción en ciertos funcionarios que se aprovechaban de su cargo, posición y relaciones, debido a la debilidad de los controles administrativos.

Algunas de las instituciones españolas fueron concebidas con criterio estrecho, provocando el estancamiento y la decadencia. Eran al mismo tiempo una vasta empresa política, económica y social que comprendía tanto a los mejores elementos como a los más indeseables de la civilización española.¹²³ A través de su larga historia, la administración del Imperio español siempre evidenció una política relativamente clara de selección de personal.¹²⁴ Los monarcas españoles, parecieron comprender la importancia de una adecuada selección de personal para mantener el control de sus territorios. No obstante, el mayor interés no se cifraba en conseguir hombres que administraran bien, sino preferentemente hombres leales al rey y la madre patria. Durante el primer siglo del Imperio, el control sobre el personal se ejercía tanto sobre los funcionarios como los particulares que llegaban al Nuevo Mundo. Se instituyó una cuidadosa criba por medio de la Casa de Contratación, para asegurar que fueran a las colonias quienes pudieran ser considerados súbditos leales y cristianos de la Corona de Castilla.

Ninguna técnica se desarrolló para reclutar a los funcionarios de mayor jerarquía. La selección permaneció en gran parte sobre la base del favoritismo cortesano, del rango nobiliario, de los servicios a la Corona y de las ligas con el Consejo de Indias. Durante el reino de los Habsburgo todos los virreyes fueron Grandes de España; pero después de que los Borbones llegaron al trono se favoreció a los nobles de menor jerarquía, aunque todos los virreyes nombrados eran militares o marinos de carrera. Aunque no debe olvidarse que 11 de los 72 virreyes de la Nueva España fueron obispos.¹²⁵

Además, de los altos puestos en la Nueva España, casi todos los puestos menores, como los de gobernador, oidores y funcionario del

tesoro, se cubrían por españoles nativos, es decir, peninsulares.¹²⁶ En su carácter de vicepatrón, el virrey era responsable de la selección de funcionarios de la jerarquía eclesiástica, en el cual también predominaban los peninsulares. Los virreyes en particular estaban ahogados en la rutina y en las minucias, lo cual se debió a diversos factores. Como representante personal del rey, recaía sobre el Virrey, en último análisis, casi toda la responsabilidad del gobierno. Él era el único funcionario de todo el sistema a quien se llamaría a cuentas si algo salía mal.¹²⁷ El Virrey por su propia seguridad se veía obligado a encargarse personalmente de los asuntos mínimos. Así se estableció también un precedente, en cuanto a la naturaleza del Poder Ejecutivo que habría de perdurar en el periodo nacional de México. "El gobierno de los virreyes era personalista, y sus sucesores, los presidentes de México, siguieron la misma escuela".¹²⁸

El esfuerzo de los españoles para controlar el personal mediante una selección hecha desde la Metrópoli, quizá logró sus propósitos durante algún tiempo, pero a la larga ello resultó contraproducente. El número de españoles americanos llamados criollos, crecía de continuo. Muchos eran hijos de funcionarios españoles que no regresaban a España. El hecho de que no fueran elegibles para los puestos más importantes del Gobierno creó en ellos un amargo resentimiento que fructificó plenamente en el movimiento de la Independencia. La corrupción administrativa ejercida por los peninsulares fue tal, que los criollos también aspiraban a obtener provecho de la cercanía con los cargos públicos.

Entre las causas de suspensión y pérdida del oficio debido a una pena (la legislación emplea ambos términos como sinónimos) pueden citarse las siguientes: el hacer tratos con mercancías, el ausentarse sin licencia, el pagar libramientos sin aprobación real expresa, el dejar devaluar mercaderías y el no pagar los alcances habidos en sus cuentas. La pena de muerte estaba reservada a los oficiales reales que robaban algo de las Cajas de su cargo y cometían peculado. Existían penas para aquellos que traían el dinero fuera de las Cajas y granjeaban con él, o sacaban para sí algunas cosas de las que vendían en almo-

neda, o no hacían los pagos correspondientes a los soldados en dinero, sino en especies. Incluso, estos funcionarios podían ser reconvenidos por las deudas y derechos tocantes a la Real Hacienda que hubiesen dejado de cobrar y perdido o empeorado por su negligencia.¹²⁹ A pesar de todas estas penalizaciones, la corrupción no fue controlada en el virreinato, por el contrario, siguió expandiéndose porque no existía una legislación específica al respecto, un órgano que se encargara de combatirla sistemáticamente, y no obstante, la existencia de controles existentes éstos eran limitados y nada eficientes.

El arriendo fiscal en el Virreinato

En la época colonial se consideraba que el reino, en el que se incluían los territorios americanos, era patrimonio del rey. La recaudación de impuestos, en esta lógica, no tenía como principal objetivo servir a la sociedad, sino aumentar el patrimonio real. Así, establecida la soberanía del monarca en los territorios americanos, era claro que el rey podía hacer concesiones de ese patrimonio a sus súbditos y recibir, a cambio, un pago o impuesto por tal concesión.¹³⁰

Por toda la Nueva España se hallaban localizados funcionarios especiales del Tesoro, convenientemente distribuidos, para recibir los dineros, hacer desembolsos, vigilar las transacciones financieras del gobierno y llevar la contabilidad. En realidad, durante la mayor parte de la época colonial, la recaudación de impuestos se daba en arriendo a particulares, a organizaciones privadas y hasta las municipalidades. Así, tanto en las provincias como en la capital, los funcionarios del Tesoro eran más bien guardianes y dispensadores de los fondos reales que cobradores de impuestos. Durante el período de los Habsburgo -antes del siglo XVIII- parece que se consideraba perfectamente satisfactorio contratar la recaudación de determinados impuestos. De este modo, los funcionarios regulares evitaban la carga de una tarea fastidiosa. El sistema de arrendar los impuestos ofrecía la ventaja de que los contratos estipulaban la cantidad exacta que los arrendata-

rios entregarían al tesoro, lo cual eliminaba las imprevisiones de los ingresos que hubieran sido inevitables en la recaudación directa.¹³¹

No obstante, tal arriendo fiscal tenía varias desventajas notables. La diferencia entre lo que entregaba al tesoro constituía el costo de la recaudación y la remuneración del cobrador. Algunas veces el costo era elevado, mucho más alto que lo que hubiera sido con el sistema de recaudación directa. El sistema conducía también a la explotación del causante por los concesionarios, porque más allá de cierto límite todo ingreso adicional era ganancia pura para el recolector. Esta forma de privatización de la recaudación de la hacienda real, perjudicaba el control y la homogeneización de los impuestos, toda vez que el arrendatario podía cobrar de más y no reportarlo a las autoridades coloniales.

La mayor desventaja quizá sea inmensurable. En el sistema de arriendo la recolección de los impuestos llegó a considerarse como un medio de enriquecimiento personal, como lo era en efecto. Después de 300 años de semejantes prácticas, quedó firmemente asentada la psicología de la explotación fiscal para ganancias personales, un siglo y cuarto de independencia, con un sistema distinto, no ha bastado para eliminarla.¹³²

Con el objeto de seguir la pista de los fondos reales y el uso que de ellos se hacían, los funcionarios del tesoro pronto se vieron obligados a llevar una contabilidad muy acuciosa de sus transacciones. En la ciudad de México se estableció un Tribunal de Cuentas enteramente independiente de la Audiencia, que practicaba auditorías sobre todas las contabilidades, excepto las concernientes a la recolección de ciertos impuestos determinados, para lo cual se adoptaron procedimientos especiales. Se exigían declaraciones anuales a los funcionarios del tesoro de todo el país, y cada año se hacía un inventario de fondos disponibles. Se produjo un gran relajamiento al poner en práctica estos procedimientos y cuando se introdujo el sistema de intendencias, en 1786, en varias ocasiones se intentó consolidar el sistema.¹³³

En el reinado de los Borbones, sobre todo, durante el periodo de Carlos III, a finales del siglo XVIII, se hicieron esfuerzos para mejorar prácticamente todos los aspectos de la administración financiera.¹³⁴ Aún antes de que se implementara el sistema de intendencias, se hizo evidente una tendencia general a centralizar los asuntos financieros en manos de los funcionarios regulares del Gobierno y a poner término al sistema de emplear particulares y organizaciones particulares para ejecutar funciones gubernamentales. Esta tendencia constituyó un paso definitivo para fortalecer y regularizar la estructura burocrática y abandonar la naturaleza de prebenda que tenía la administración colonial española.

El arriendo fiscal tenía más desventajas que beneficios para la administración colonial. La función de recaudación de impuestos es una atribución exclusiva de los gobiernos, que debe realizarse por empleados pagados por éste y que puedan ser sujetos de responsabilidad, en el caso, que cometieran algún ilícito. En el caso de particulares, el tipo de responsabilidad fiscal no tendría las mismas aplicaciones que en el ámbito del sector público.

Por ejemplo, en el caso de las alcabalas se estimaba que proporcionaría más dinero si fuera administrada por un funcionario de la Corona que si arrendaba a alguna corporación. La situación comienza a cambiar en 1732 con la incorporación a la Corona de los cargos más importantes de la Casa de la Moneda de la ciudad de México; esto significaba que los mismos dejaban de venderse al mejor postor. Fue la incorporación de las alcabalas a la administración fiscal novohispana, un cambio que llevó varios años -1754-1776- y que se vio temporalmente suspendido por decisión del visitador Gálvez.¹³⁵ El proceso de centralización consistía en ya no “vender” por un monto fijo la función del cobro de impuestos a entidades particulares, lo que obligaba a la Corona a asumir la tarea, brindándole la posibilidad de incrementar la recaudación y reducir gastos.

La venta de cargos en el Virreinato

La corrupción en América Latina tiene su origen en los gobiernos coloniales, aunque la definición de estos actos ilícitos ha variado de acuerdo con diferentes períodos históricos. Por ejemplo, España, Francia e Inglaterra consideraron perfectamente normal la venta de cargos públicos durante el siglo XVII. En América Latina, para consolidar su autoridad sobre los nuevos territorios de las Indias, los Reyes Católicos delegaron la autoridad real en las Audiencias, organismos jurisdiccionales establecidos en las principales capitales del nuevo reino. Una de las características principales de este sistema fue la venta de cargos públicos, lo que estableció una tradición de corrupción que persistió después de la Independencia.¹³⁶

En el virreinato existieron dos prácticas en la selección de personal.¹³⁷ La primera y menos importante es el sistema de rotación del personal administrativo. Los términos del mandato, aun para los virreyes eran relativamente cortos. Los gobernadores y corregidores estaban sujetos a constantes transferencias, y la ley les prohibía servir en lugares donde tuvieran intereses en propiedades o negocios. Naturalmente, esta medida tenía por objeto impedir el peculado, la explotación y la insubordinación. A manera de antecedente, existe el caso del escribano mayor Pedro Vázquez de la Cadena, quien en 1950, según se lee en las Reales Cédulas, cometió un fraude con la venta de oficios, ordenando el virrey actuar en su contra y destituirlo.¹³⁸

La segunda práctica, la más importante consistía en la venta de los empleos públicos. Un gran número de estos cargos, generalmente con excepción de los judiciales, se vendían a los mejores postores. Hasta los secretarios del virrey conseguían por compra tan deseada posición. Todo el procedimiento para anunciar vacantes, recibir posturas y otorgar concesiones, estaba cuidadosamente reglamentado por la ley y bajo la supervisión general del Virrey. Se permitía su venta con la condición de que se pagara al tesoro real un porcentaje determinado sobre el precio de venta. Eventualmente llegó a ser posible pasar los puestos a los hijos y aún a generaciones subsecuentes.

A principios del siglo XVII, la mayoría de los empleados municipales eran hereditarios y de propiedad privada.

Los oficios no fueron objeto de venta durante el siglo XVI, no obstante la práctica introducida en tiempos de Felipe II de enajenar en pública subasta -a título de perpetuos y renunciables- los oficios concejiles y los llamados de pluma -escribanos y relatores de Cabildos y Audiencias- y de adjudicarlos al rematante mejor postor.¹³⁹ A pesar de que subsistió la razón que aconsejaba que no se vendieran, las necesidades apremiantes de la Corona llevaron a ampliar la lista de oficios vendibles con algunos de los del fisco, incluidos los de oficiales reales, en el cuarto decenio del siglo XVIII.

La venta de empleos era un medio más para producirle ingresos a la Corona, aunque no conducía a un sistema administrativo reglamentado y eficaz. Los funcionarios que habían heredado o comprado sus puestos, difícilmente podían ser sujetos a supervisión. Aparentemente debía aplicarse responsabilidades administrativas en el caso de conductas ilícitas, pero bajo este régimen, seguramente quedaban exentos de dicha aplicación, ya que con la compra del cargo público gozaban de inamovilidad. Se crearon puestos inútiles con el solo propósito de obtener ingresos adicionales con su venta. Los compradores de un puesto esperaban, naturalmente, recuperar el precio pagado y obtener algo más. Liberados del control por la naturaleza de su título, y con una inversión financiera por recuperar, se orillaba a los funcionarios a sacar la mayor ventaja de las oportunidades que les salían al paso. Irremediablemente, los puestos públicos no podían dejar de ser considerados como medios de enriquecimiento personal.

La penuria de la Corona llevó a la venta de oficios públicos, es decir, concesionar funciones de la administración civil o la hacienda pública, como las escribanías (o notarías públicas), la distribución del correo, el manejo de la casa de moneda, el cobro de tributos (el oficio de corregidores y alcaldes mayores) y la recaudación de las alcabalas (que estuvo por mucho tiempo concesionada al cabildo de México y luego al consulado). También se pusieron en venta los cargos de los propios cabildos, a veces de por vida. Los oficios se ofrecían al mejor

postor, y obviamente su precio variaba según las posibilidades de obtener de su ejercicio mayor o menor provecho o posiciones de prestigio.¹⁴⁰ La práctica abrió la posibilidad de que familias novohispanas consolidaran su posición y vieron crecer su injerencia en los asuntos del gobierno.

La experiencia que los criollos obtuvieron en el manejo y servicio de puestos públicos no era la más indicada para recibir la preparación y cumplir honestamente sus responsabilidades públicas. Por el contrario, tal experiencia sirvió para corromper a aquellos sobre quienes iba a recaer la responsabilidad una vez conseguida la independencia del país.¹⁴¹ La corrupción administrativa que ejercían los peninsulares en el gobierno novohispano, fue un mal ejemplo que los criollos continuarían después de la Independencia y durante todo el siglo XIX.¹⁴² Puede afirmarse, que en el proceso histórico del virreinato al movimiento independentista, se dio el tránsito de la "corrupción peninsular" a la "corrupción criolla", lo que implicó cambios en la administración pública y en sus sistemas de control y responsabilidades de los funcionarios.

Las herencias de la corrupción en el Virreinato

Una vez realizado el recorrido histórico en los siglos XVI, XVII y XVIII de la corrupción administrativa en el Virreinato, se realizan algunas apreciaciones finales para explicar este fenómeno. Al respecto, existen diversas explicaciones para entender la corrupción en el mundo novohispano.¹⁴³ En una perspectiva legal, la misma ley puede dar lugar a la corrupción, sobre todo, cuando no corresponde a las necesidades, costumbres y aspiraciones de una parte importante de la población, dejando además una amplia laxitud a las autoridades encargadas de aplicarla. La máxima de la colonia de " publíquese la ley pero no se cumpla", fue un principio utilizado para aplicar el enfoque legal de manera discrecional.

En América Latina se ha sostenido la tesis de la existencia de una cultura que favorece la corrupción, por lo que lo inesperado sería la ausencia de gobernantes corruptos. Desde la Colonia, las sociedades latinoamericanas se han caracterizado por la importancia dada a criterios personales como las relaciones familiares y la amistad, así como la discrecionalidad en las decisiones. El uso del sistema de clan o familiar o el sistema "patrón-cliente" son comunes en la administración pública. El uso de estas redes personales es mucho más común y útil para tener acceso a las instituciones públicas y privadas que los medios formales.¹⁴⁴ En la administración pública se le conoce como "sistema de botín" o "sistema de despojo", donde los ganadores del gobierno deciden quienes se quedan en los cargos más importantes. El problema de la corrupción es fundamentalmente un problema moral, que refleja esencialmente la degradación de los valores tradicionales y la ausencia de ética en política.

Durante los siglos XVI y XVII predomina en la Nueva España la filosofía escolástica, pensamiento estático del Medievo, caracterizado por la concepción del hombre desarrollando actividades predeterminadas por Dios, quién al haber asignado la cuna de cada individuo en diferentes clases sociales, define su condición de vida. Por ello, el cuerpo administrativo que España organiza para gobernar los territorios de ultramar, tiene como cimiento filosófico a la escolástica. Esta influencia es evidente en sus instituciones y en la formación de los cuadros dirigentes del gobierno virreinal y eclesiástico. Sus efectos se distinguen en instituciones como el cargo de Virrey, fue ocupado por la nobleza y el alto clero; el Real Patronato Indiano, encargado del gobierno eclesiástico y el adoctrinamiento de los indígenas por la fe cristiana; en las instituciones educativas avocadas a la tarea de contribuir a la edificación y consolidación del poder Real, cerrando las puertas a las corrientes del pensamiento diferente a lo establecido.¹⁴⁵ La escolástica es la base filosófica para que los peninsulares gobernarán durante tres siglos la Nueva España, impidiendo cualquier posibilidad de asenso de los criollos o los nativos.

En la Nueva España, como en el resto de las colonias, la población criolla tomó en sus manos el manejo de sus propios asuntos, después de que durante tiempo se le había impedido una injerencia efectiva en el sistema político. Al hacerlo, aceptó un legado que todavía es una influencia determinante en las prácticas gubernamentales. En realidad, las influencias coloniales más importantes no fueron las técnicas particulares de organización y control administrativos, aunque hayan sido notables contribuciones, sino los elementos menos tangibles del legado. Consistían éstos de actitudes hacia la responsabilidad política y la institución misma del gobierno.¹⁴⁶

El Virrey era un gobernante poderoso, pero institucionalmente débil. La detallada legislación emanada de las autoridades españolas, la división de la autoridad y de la responsabilidad, así como la constante amenaza del juicio de residencia y de la visita, dieron por resultado un Ejecutivo débil. Las principales quejas contra los virreyes de la Nueva España no los señalaban como tiránicos o arbitrarios de la autoridad. Los virreyes impopulares lo fueron por haber sucumbido ante las restricciones y limitaciones que los rodeaban, por descuidar sus deberes y responsabilidades y por no resistir a las tentaciones de tan alto cargo.¹⁴⁷

El puesto de jefe del Ejecutivo exigía un hombre agresivo y astuto que se elevara por encima de las numerosas limitaciones impuestas a su autoridad. Un hombre que gobernara personalmente, que tomara en sus manos todas las riendas de la autoridad, que pudiera resolver lo mismo las minucias como los grandes problemas de la administración, que interviniera en las actividades de los funcionarios menores para mantenerlos en orden. Los virreyes que lograron todo esto fueron respetados y aclamados. Se mencionan como ejemplos a los virreyes Bucareli y Revillagigedo, al haber reconciliado a la sociedad mexicana con la dominación española.¹⁴⁸

Frente al contraste de la penuria de la Corona española, cada vez más se veía envuelta en mayores dificultades económicas y sus intereses se estrechaban: el resultado fue la obtención de dinero quedó por encima de todo. Por medio de impuestos, contribuciones extraor-

dinarias y venta de oficios la metrópoli, obtuvo, ciertamente, ingresos considerables y seguros, pero también tuvo que enajenar parte de su poder -ese mismo poder tan trabajosamente obtenido limitando la acción de encomendadores, doctrineros y caciques durante el siglo XVI- a favor de una burocracia de nivel medio dominada por comerciantes, cabildos y, en general, las oligarquías locales. Así, el gobierno novohispano pagó un precio por su consolidación: el de permitir un amplio reparto del poder, el cual, desde la perspectiva novohispana, se manifestaba en un considerable nivel de autonomía.¹⁴⁹

En cuanto al gobierno, el régimen colonial dejó un legado de indiferencia hacia la responsabilidad pública. El arriendo de la recaudación fiscal y la venta de los cargos públicos generalmente condujeron a una psicología de explotación. Los puestos públicos llegaron a considerarse como medios de enriquecimiento personal. El arriendo fiscal en manos privadas dejaba fuera cualquier forma de control efectivo. El sistema colonial fue pernicioso, cuando las autoridades reales usaban toda clase de formas de vigilancia que no se regularizaron por completo bajo la administración gubernamental directa para controlar la deshonestidad.¹⁵⁰ La privatización del arriendo fiscal y la apropiación de cargos públicos por medios privados, denotaron dos rasgos característicos de la corrupción administrativa en el Virreinato.

En tiempos de la Colonia, la compra y venta de indulgencias, de puestos públicos y títulos nobiliarios, el tráfico de escalafones militares, la confiscación de bienes, el contrabando, eran prácticas cotidianas, sobre todo, entre las familias pudientes y las que por supuesto, se encontraban ligadas a la Corona española. Los gobernantes civiles y eclesiásticos aprovechaban al máximo las complejidades de la estructura burocrática para hacerse de propiedad y de fortunas cuantiosas. Un ejemplo claro fue el virrey Branciforte, quien se enriqueció inusitadamente aprovechando sus relaciones con su cuñado Manuel Godoy, consejero de la Corona. Abandonó la Nueva España en 1798, "cansado de gobernar y harto de vivir en la Nueva España". Y aunque fue acusado de "corrupto, ladrón y malvado", nunca nada se le quiso comprobar.¹⁵¹

El ascenso gradual de los españoles nacidos en Nueva España a posiciones de influencia y poder en diversos cargos de la administración pública -solo podía ser por medio de la compra de cargos- y desde luego también de riqueza. Es cierto que la calidad de español se tenía por la sangre o herencia y no por el lugar de nacimiento, pero fue natural que los peninsulares difirieran en sus puntos de vista e intereses de los americanos o criollos. Los primeros gozaban de ventajas para ganar o comprar las posiciones más provechosas, aunque no siempre, y la incapacidad de España para ejercer una autoridad irrestricta dio a los segundos, por entonces, gran libertad de acción.¹⁵²

En primer término, el contrabando y sus turbias derivaciones eran actividades socialmente extendidas en la administración pública colonial. Esta socialización del delito, no fue consecuencia del liberalismo de la nueva República, antes por el contrario, fue una herencia histórica de la Colonia, de sus modos y procedimientos profundamente arraigados en la sociedad, la cual, en sus aspectos básicos no experimentó cambios significativos con la Independencia.¹⁵³ En segundo lugar, el contrabando y otros delitos contra la administración colonial, por lo general se realizaban en colaboración con empleados públicos. Existía en el funcionario colonial un espíritu de complacencia favorable al delito. Se escondía allí una actitud deshonesta y el típico abandono de la custodia del interés nacional, en procura del provecho individual y el enriquecimiento ilícito a costa del Estado.

De la Torre (1991), afirma que a partir del análisis de todas las Instrucciones, desde las dadas a las primeras Audiencias, las de Mendoza, Velasco y Martín Enríquez, se debe aceptar que las primeras encierran un gran proyecto político, la formación de una comunidad, si bien diversa, dotada de las mismas posibilidades de desarrollo. Luego de una vasta visión imperial apoyada por Carlos V y auspiciada por notables prohombres civiles y eclesiásticos, viene una política de desconfianza, temor, subordinación, que agosta el proyecto inicial.¹⁵⁴

Se va a administrar el imperio a favor de la metrópoli y de acuerdo con la peculiar mentalidad que rige en la época de los Felipes.

Hay una cerrazón política y cultural producto de la ideología reinante. Los requerimientos de la política europea subordinan a ella el desarrollo de las colonias. Hay flojedad en el gobierno colonial, mientras en las provincias americanas se desarrolla una sociedad, diferenciada en lo económico y lo social, pero en la que se vislumbra un gran proyecto político cultural. El régimen borbónico enfatiza el desarrollo económico que trata de aprovechar al máximo. Hace uso de la arbitrariedad y de un sentimiento de mando y superioridad que se advierte en el trato hacia los naturales y en el que se tiene con la sociedad criolla y mestiza a la que se desplaza, lo que aumenta la fricción social. Al final, dentro de una exaltación liberal se pierde el derrotero lógico, justo, (...) ¹⁵⁵

Un vicio heredado por la Colonia es el despotismo burocrático que los españoles desarrollaron. No sólo aniquiló a la maquinaria administrativa, sino que convirtió al funcionario en un déspota, que hizo del cargo público una fuente inagotable de poder, del que se valió para explotar a las personas y a los pueblos, sin que la legislación indiana pudiese poner límites a su autoridad. Tal corrompido y vicioso sistema administrativo se basaba en la asignación de sus funcionarios de forma estamental. ¹⁵⁶

De conformidad con un enfoque político, los elementos constitutivos de la corrupción se encuentran en el sistema político y constitucional de ciertos países. Los sistemas políticos adoptados por los países latinoamericanos después de la Colonia fueron principalmente influenciados por el modelo constitucional norteamericano, aunque jamás se ha respetado el principio fundamental en él establecido de la separación de poderes y del balance entre los tres poderes del Estado. Por el contrario, el sistema desarrollado en el mundo novohispano fue el sistema presidencialista, basado en la lealtad a un dirigente político y la centralización del poder con base en los favores que se pudieran distribuir.

Por ello, para mantener y acumular poder, los gobiernos posteriores a la Colonia optaron por seguir el modelo del Estado cen-

tralizado. Algunos autores sostienen que esta centralización de la estructura gubernamental no solamente facilita la corrupción, sino que la hace necesaria. Sin embargo, aunque la tendencia moderna de la administración pública es hacia la descentralización del Estado, **no deja de sorprender que uno de los argumentos en contra de este proceso es que va a favorecer la corrupción administrativa, ya que el Estado deberá regular una proliferación de nuevas entidades que tendrán la autoridad de gastar y comprometer fondos públicos, siendo una respuesta común a este argumento el que la corrupción no va a aumentar, sino que el botín va ser compartido entre más personas y entes que antes.**

En relación con el sistema político centralizado y personalizado, la historia de los partidos políticos puede explicarse a partir de la historia de un gobernante en particular. Los partidos políticos establecidos después de la Independencia, continuaron las prácticas de corrupción que prevalecieron durante la Colonia y visualizaron al tesoro público como el medio principal para recompensar a sus seguidores, no para generar propuestas y acciones orientadas al interés público. La transición de la corrupción peninsular a la corrupción criolla fue uno de los rasgos de la mayoría de los países recién independizados.

De acuerdo con una perspectiva sociológica, representada sobre todo por la tesis funcionalista, la corrupción al dar satisfacción a **diversas necesidades que el sistema oficial no puede cubrir por medios legales, constituye un elemento esencial y dinámico del propio sistema, ya que garantiza su adaptabilidad y supervivencia. La corrupción es interpretada como un mecanismo alterno de estabilidad para que los gobiernos puedan desarrollarse mediante el cohecho, el soborno y al tráfico de influencias.**

Igualmente, desde un punto de vista administrativo, los orígenes de la corrupción moderna se encuentran en el siglo XIX con la **evolución de la función pública, que deja de ser parte de un sistema patrimonial -heredado o comprado- transformándose en un sistema burocrático basado en la idea de servicios específicos prestados a la comunidad a cambio de una remuneración preestablecida. En el contexto de esta**

transformación, la corrupción administrativa se atribuye al hecho de que ciertos funcionarios responsables de cargos importantes no son retribuidos con arreglo al puesto ocupado y a la responsabilidad asumida, pero además es también reiterativa la demostración que estos cuerpos burocráticos responden sólo a características formales, pero **siguen actuando en muchos casos, bajo principios patrimonialistas y clientelistas.**¹⁵⁷

Por lo que se refiere a la perspectiva económica, el descubrimiento de nuevos recursos generados de riqueza, así como los cambios tecnológicos asociados al desarrollo de las economías modernas llevan a que ciertos hombres de negocios ejerzan presiones sobre los gobiernos para modificar las reglas del juego económico. Si sus demandas son oficialmente insatisfechas, emplearán la corrupción para mantener e incrementar su poder económico. Asimismo, se considera a la corrupción como un "acelerador" económico, que aun contribuyendo a la creación de fortunas personales, puede ser económicamente benéfico para el conjunto de la sociedad en un momento determinado.

Finalmente, algunos autores parecen aceptar a la corrupción como un factor inevitable de los procesos de modernización. Esto se debe a que tales procesos ocasionan cambios bruscos en los valores de la sociedad, crean nuevas fuentes de bienestar y poder, e implican un crecimiento de la estructura del Estado, así como su injerencia en áreas anteriormente reservadas al sector privado. La corrupción administrativa, como las otras formas de corrupción, generan mayores efectos perversos que beneficios en todos los ámbitos del Estado, el gobierno, la administración pública, y en general, en la sociedad en su conjunto. **Es una termita que mina a la democracia, al buen gobierno y a la sociedad en su espacio público.**

Notas

- ¹ Francisco José Díaz Casillas. La administración pública novohispana. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cuadernos de Análisis Político-Administrativo, 1987, p. 16. Durante los 170 años de dominación de la dinastía Habsburgo en la Nueva España, gobernaron 32 virreyes con tan extraordinaria autoridad y sin que institución alguna (de no ser el Rey y el Consejo de Indias), pudiese arrancarlos lo que por Derecho se les otorgó. Durante el periodo Austria, España llega a la cúspide de su grandeza, pagando un alto costo esta supremacía.
- ² Francisco José Díaz Casillas. "El legado de la administración pública borbónica: del gobierno español en Nueva España al México Independiente". En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador). 200 años de la administración pública en México. México, S.F.P., UNAM: IISUE, 2010, p. 95.
- ³ Francisco José Díaz Casillas. La administración pública novohispana. Op. cit., p. 17.
- ⁴ *Ibidem*.
- ⁵ Arturo González de Aragón O. "Presentación". 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. México, Honorable Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, 2004, p. 14.
- ⁶ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. México, Secretaría de la Contraloría General de la República, F.C.E., 1987, p. 17.
- ⁷ Arturo González de Aragón O. "Presentación". 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., pp. 14-15.
- ⁸ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. México, Honorable Cámara de Diputados, 2004, p. 37.
- ⁹ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., pp. 28 y 30.
- ¹⁰ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 38.
- ¹¹ Luis Miguel Martínez Anzures. Controles y responsabilidades en el sector público. México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Administración Pública de Nuevo León y Plaza y Valdés, 2004, p. 27.
- ¹² Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Juan Manuel, Ramírez Mora. "La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana". Reflexión Política. Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, vol. 12, núm. 23, junio 2010, p.71.
- ¹³ Arturo González de Aragón O. "Presentación". 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 15. Diversos autores han señalado que la Colonia y el Virreinato en la Nueva España solo tenía como premisa fundamental generar la mayor riqueza a la corona española, estableciendo las instituciones rudimentarias y necesarias para lograr ese fin. A pesar de la abundancia de recursos, riquezas y bienes en el mundo novohispano, una causa del despilfarro y el enriquecimiento de los peninsulares era la corrupción administrativa.
- ¹⁴ Francisco José Díaz Casillas. La administración pública novohispana. Op. cit., p. 24.
- ¹⁵ Bernardo García Martínez. "La época colonial hasta 1760". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. Nueva historia mínima de México. México, El Colegio de México, 2004, p. 68.
- ¹⁶ Francisco José Díaz Casillas. La administración pública novohispana. Op. cit., p. 24.
- ¹⁷ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Colección visiones ajenas, 2003, (1985), p. 217.
- ¹⁸ Roberto Rives. La administración pública en su bicentenario. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, IAPQ, IAPEM, IAPQROO, IAPJ, IAPG, 2009, p. 29.
- ¹⁹ Gisela von Wobeser. "El virreinato de Nueva España en el siglo XVI": En Gisela von Wobeser (coord.). Historia de México. México, Presidencia de la República, SEP, F.C.E., 2010, p. 99.
- ²⁰ Armando Pavón Romero. "La administración pública. Época colonial". En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador). 200 años de la administración pública en México. México, S.F.P., UNAM: IISUE, 2010, p. 53. Entre las funciones de gobierno, el Virrey podía designar alcaldes mayores y corregidores, pero solo en calidad de interinos a la espera de la confirmación real. Asimismo, tenía que escuchar a estos funcionarios y ayudarlos a resolver problemas cuando fuera consultado. Debía vigilar el trato que los españoles daban a los indios. In-

tervenía en el reparto de tierras y solares, vigilaba nuevas expediciones y la organización de nuevos pueblos y ciudades. A su cargo estaba la atención de obras públicas, también debía velar por temas de salud pública, abasto, correo, el orden en la capital, así como varias funciones más.

²¹ Bernardo García Martínez. "La época colonial hasta 1760". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. Nueva historia mínima de México. Op. cit., p. 76. El gobierno central favoreció por la disminución de los grupos que habían sido dominantes durante los años de la conquista, pudo consolidarse de manera definitiva y afirmar el predominio del virrey, las audiencias y otras autoridades representativas del proyecto de dominación de la corona. Así ocurrió, por ejemplo, con sus delegados en el ámbito local, que fueron reemplazados por los corregidores y los alcaldes mayores. Unos y otros reemplazaron de manera gradual a los encomendadores como enlace con los pueblos indios y encargados del cobro de los tributos o bien se situaron al lado de los cabildos españoles, mermando su autonomía.

²² Arturo González de Aragón O. "Presentación". 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 15.

²³ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 218.

²⁴ Ernesto de la Torre Villar. Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos. México, Porrúa, 1991, tomo I, p. XXXIV.

²⁵ José Ignacio Rubio Mañé. El virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes. México, F.C.E., UNAM, 2005, p. 21. El Virrey de Nueva España reunía en sí varias facultades, pero su dignidad de representante del Rey, el Alter Ego del monarca, le otorgaba una jerarquía superior a todas las demás, por altos que fueran los otros funcionarios.

²⁶ Ernesto de la Torre Villar. Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos. Op. cit., p. CLII. De ahí en adelante el virrey se inmiscuiría en las funciones judiciales, las audiencias harían lo mismo en las gubernaturas y los conflictos por competencias y jurisdicciones ensombrecerían la administración colonial y dejarían una herencia funesta a la organización judicial y política del México Independiente.

²⁷ José Ignacio Rubio Mañé. El virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes. Op. cit., p. 23.

²⁸ *Ibid.*, p. 26. Afirmo Rubio que se debe admitir que entre esas jurisdicciones había independencia, a pesar de estar reunidas en un solo titular. Debía éste, actuar conforme lo exigía cada uno de los cargos de que estaba investido. Como virrey, representante categórico y funcional del Rey, se extendía su influencia de mando superior a una zona amplísima. Como Presidente de la Real Audiencia se acercaba al ejercicio de gobierno general a una zona más limitada que el virreinato. Y como Gobernador y Capitán General se circunscribía a un distrito más reducido que el territorio audiencial para ejercer funciones de administración local, cuyos límites, alcanzaban hasta donde comenzaba la jurisdicción de otro Gobierno y Capitanía General.

²⁹ Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Juan Manuel Ramírez Mora. "La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana". Reflexión Política. Op. cit., p. 71.

³⁰ *Ibid.*, p. 71.

³¹ Gisela von Wobeser. "El virreinato de Nueva España en el siglo XVI". En Gisela von Wobeser (coord.). Historia de México. Op. cit., p. 105.

³² Armando Pavón Romero. "La administración pública. Época colonial" Op. cit., p. 55. Sin embargo, estudios recientes demuestran la enorme facilidad con que los virreyes echaban raíces en las colonias, bien fuera por relaciones de parentesco, clientelismo, comerciales o empresariales.

³³ Bernardo García Martínez. "La época colonial hasta 1760". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. Nueva historia mínima de México. Op. cit., p. 74.

³⁴ *Ibid.*, pp. 75-76.

³⁵ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 38.

³⁶ Ernesto de la Torre Villar. Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos. Op. cit., p. XXXIV. Se respetaba así la idea de no concentrar en una persona todos los poderes, de mantener un equilibrio benéfico para la sociedad y de mantener un estado de derecho mediante la actuación armónica de los funcionarios gubernamentales y de los judiciales, los cuales deberían apoyarse mutuamente.

³⁷ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., pp. 222-224.

- ³⁸ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 51.
- ³⁹ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 39.
- ⁴⁰ Armando Pavón Romero. "La administración pública. Época colonial". Op. cit., pp. 65-66.
- ⁴¹ José Ignacio Rubio Mañé. El virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes. Op. cit., p. 86.
- ⁴² Francisco José Díaz Casillas. La administración pública novohispana. Op. cit., p. 30.
- ⁴³ Bernardo García Martínez. "La época colonial hasta 1760". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. Nueva historia mínima de México. Op. cit., p. 92.
- ⁴⁴ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 63. El juicio de residencia se solventaba en dos partes y a través de un minucioso y complejo procedimiento. En la primera de ellas, que era secreta, el juez averiguaba de oficio la conducta del funcionario y en la segunda, que era pública, se recibían las demandas que interponían los particulares para obtener satisfacción de sus agravios.
- ⁴⁵ Ernesto de la Torre Villar. Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos. Op. cit., p. XVI.
- ⁴⁶ José Ignacio Rubio Mañé. El virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes. Op. cit., p. 86.
- ⁴⁷ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 77.
- ⁴⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 223.
- ⁴⁹ Ernesto de la Torre Villar. Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos. Op. cit., p. XLIII.
- ⁵⁰ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 78.
- ⁵¹ Armando Pavón Romero. "La administración pública. Época colonial". Op. cit., p. 66.
- ⁵² José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 63.
- ⁵³ *Ibid.*, p. 65.
- ⁵⁴ Ernesto de la Torre Villar. Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos. Op. cit., p. XVI. Este autor afirma que este tipo de documentos es de vital importancia, pues revela en qué grado existía una responsabilidad y conciencia política estatal, en qué grado actuaba el derecho, la opinión pública, los clamores de los agraviados y la recta administración de justicia.
- ⁵⁵ Arsenio Farrell Cubillas. "Prólogo". José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y cambio. México, F.C.E., SECODAM, 1998, pp. XI-XII.
- ⁵⁶ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 70.
- ⁵⁷ Uno de los inconvenientes más serios que se le atribuyen es que su excesivo rigor limitó la autonomía y creatividad de los mejores y más lidos funcionarios, los cuales ponían todo su cuidado en seguir al pie de la letra las instrucciones recibidas, ante el temor de incurrir en responsabilidades. Otro defecto era nombrar al funcionario para otros cargos antes de haber terminado el juicio de residencia. Otro inconveniente consistía en que eran aprovechados por gentes malintencionadas para enlodar la reputación de dignísimos funcionarios con falsas acusaciones.
- ⁵⁸ Los juicios de residencia provocaban acusaciones calumniosas de enemigos políticos y de aspirantes resentidos, y por otra parte, desmedidos elogios de los amigos. En consecuencia, era casi imposible obtener una idea clara de la verdad.
- ⁵⁹ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 223.
- ⁶⁰ José Ignacio Rubio Mañé. El virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes. Op. cit., p. 86.
- ⁶¹ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 81.
- ⁶² José Ignacio Rubio Mañé. El virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes. Op. cit., p. 87.
- ⁶³ Armando Pavón Romero. "La administración pública. Época colonial". Op. cit., p. 65.
- ⁶⁴ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 56.
- ⁶⁵ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 223.

⁶⁶ José Ignacio Rubio Mañé. *El virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes*. Op. cit., pp. 87-88.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 88.

⁶⁸ Omar Guerrero. *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*. México, UNAM, 1994, pp. 5-6. "Las severas y cruentas medidas aplicadas por Gálvez para implantar el monopolio del tabaco y la expulsión de los jesuitas suscitaron los primeros brotes de descontento en la población, relativamente organizados, que pronto se extendieron a las minas".

⁶⁹ Omar Guerrero. *El Estado y la administración pública en México*. México, INAP, pp. 22-23.

⁷⁰ Roberto Moreno. "Génesis de la administración pública mexicana. Las cuatro secretarías de Estado, 1822-1836". En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador). *200 años de la administración pública en México*. México, S.F.P., UNAM: IISUE, 2010, p. 171.

⁷¹ Omar Guerrero. "El legado administrativo novohispano". En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador). *200 años de la administración pública en México*. México, S.F.P., UNAM: IISUE, 2010, p. 148. La reforma borbónica desarrolló el servicio civil en la Nueva España, es decir, carrera administrativa, sueldos fijos, procedimientos de promoción, permanencia y seguridad de empleo, todos los elementos que sirvieron de sustento a la profesionalización de la burocracia virreinal.

⁷² José Trinidad Lanz Cárdenas. *La contraloría y el control interno en México*. Op. cit., p. 57.

⁷³ *Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Op. cit., p. 75.

⁷⁴ Omar Guerrero. *Las raíces borbónicas del Estado mexicano*. Op. cit., p. 7.

⁷⁵ *Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Op. cit., p. 77.

⁷⁶ Wendell Karl Gordon Schaeffer. *La administración pública mexicana*. Op. cit., p. 223.

⁷⁷ *Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Op. cit., p. 78.

⁷⁸ José Trinidad Lanz Cárdenas. *La contraloría y el control interno en México*. Op. cit., p. 51.

⁷⁹ *Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Op. cit., p. 54.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 74-75.

⁸¹ Ernesto de la Torre Villar. *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*. Op. cit., p. L.

⁸² José Ignacio Rubio Mañé. *El virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes*. Op. cit., p. 87.

⁸³ Como aspecto de refuerzo, todo acto jurídico de significación requería de la confirmación del Rey para obtener plena validez, por lo que era obligatorio cumplir ese requisito como medio de controlar la actuación de los funcionarios de las Indias.

⁸⁴ Ernesto de la Torre Villar. *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*. Op. cit., p. XVI. También en qué grado, frente a la realidad total que el mundo de ultramar ofrecía, los gobernantes actuaron como auténticos estadistas, como hombres que representando al rey, tenían la obligación de adecuar la filosofía política. Estas relaciones muestran el tino, la inteligencia, la prudencia de los gobernantes, su posibilidad de acción y forma de llevarla al efecto. Son la concreción de la política estatal, el fruto madurado por la conducta de los funcionarios, de una política gubernativa, de una idea de gobierno, de una filosofía política, jurídica, social y económica aplicada al imperio americano.

⁸⁵ Francisco José Díaz Casillas. *La administración pública novohispana*. Op. cit., p. 18. La casa de Austria gobierna a la Nueva España por espacio de 179 años, con un total de 32 Virreyes, de los cuales se conocen 12 Relaciones. Mientras que la casa de Borbón gobernó Nueva España durante 121 años, con un total de 30 Virreyes, de los cuales se conocen 10 de estos memoriales. Estos Informes son divididos en materias atendiendo a las disposiciones de la Corona. No existe un orden específico de exposición, aunque por lo general las Relaciones versan sobre Hacienda, Gobierno, Justicia (a veces formando parte de la materia de Gobierno), Guerra y Patronato Real (a veces formando parte de la materia de Gobierno).

⁸⁶ José Ignacio Rubio Mañé. *El virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes*. Op. cit., p. 87.

- ⁸⁷ Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada. *La fiscalización en México*. México, UNAM, 1986, p. 109.
- ⁸⁸ *Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Op. cit., pp. 40-41.
- ⁸⁹ Miguel Malagón Pinzón. "El Juicio de cuentas, primera institución de control fiscal de la administración pública". *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, Universidad del Rosario, julio-diciembre, 2004, vol. 6, número 2, p. 280.
- ⁹⁰ Ernesto de la Torre Villar. *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*. Op. cit., p. LVIII. Con objeto de finalizar con los desastrosos ensayos del gobierno colonial, acallar las quejas y protestas de los moradores españoles en la Nueva España, así como reparar los excesos cometidos con los indios, el rey decidió establecer el Virreinato.
- ⁹¹ *Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Op. cit., p. 42.
- ⁹² *Ibid.*, p. 43.
- ⁹³ *Ibid.*, pp. 47-48.
- ⁹⁴ *Ibid.*, p. 49.
- ⁹⁵ *Ibidem.*
- ⁹⁶ *Ibid.*, p. 55.
- ⁹⁷ Jorge Alberto Manrique. "El virreinato de Nueva España en el siglo XVII": En Gisela von Wobeser (coord.). *Historia de México*. México, Presidencia de la República, SEP, F.C.E., 2010, p. 117.
- ⁹⁸ Ernesto de la Torre Villar. *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*. Op. cit., p. CXXXVII. Antonio de Mendoza al informar a Luis de Velasco acerca de la administración minera enfatiza su importancia. "Lo que al presente parece que da ser a la tierra y la sostiene son las minas". Y le recomienda: "Tenga especial cuidado de favorecer a los que tratan en ellas, porque si estas caen, todas las demás haciendas de la tierra vendrían en muy grave disminución, si no fuere las que tienen salida para fuera de la tierra; y S.M. perderá casi todas sus rentas, porque el ser de la tierra está en las minas".
- ⁹⁹ *Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Op. cit., p. 56.
- ¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 60-61.
- ¹⁰¹ *Ibid.*, p. 63.
- ¹⁰² Ernesto de la Torre Villar. *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*. Op. cit., p. CXXLI.
- ¹⁰³ *Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Op. cit., p. 63.
- ¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 48.
- ¹⁰⁵ Ernesto de la Torre Villar. "El virreinato de Nueva España en el siglo XVIII": En Gisela von Wobeser (coord.). *Historia de México*. Op. cit., p. 137.
- ¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 138.
- ¹⁰⁷ *Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Op. cit., p. 69.
- ¹⁰⁸ Miguel Malagón Pinzón. "El Juicio de cuentas, primera institución de control fiscal de la administración pública". *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Op. cit., p. 280. Con Fernando VII, se dictó una Real Cédula en la que apareció la figura del Tribunal Mayor de Cuentas, organismo encargado de funciones revisoras y judiciales dependientes del Ministerio de Hacienda. Allí se reguló que las sanciones aplicadas por este Tribunal podían ser pecuniarias y personales, estas últimas para el caso de que los funcionarios que tenían que rendir cuentas no lo hicieran o lo hicieran defectuosamente.
- ¹⁰⁹ *Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Op. cit., p. 69.
- ¹¹⁰ *Ibidem.*
- ¹¹¹ Ernesto de la Torre Villar. "El virreinato de Nueva España en el siglo XVIII": En Gisela von Wobeser (coord.). *Historia de México*. México, Presidencia de la República, SEP, F.C.E., 2010, p. 139.
- ¹¹² *Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Op. cit., p. 71.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ *Ibid*, p. 73. Se señala que Fabián de Fonseca y Carlos de Urrutia escribieron en 1791 un estudio reunido en seis tomos, intitulado La Historia General de la Real Hacienda, con que dieron cumplimiento a la orden del virrey Revillagigedo el Joven.

¹¹⁵ *Ibid*, pp. 81-82.

¹¹⁶ Miguel Malagón Pinzón. "El juicio de cuentas, primera institución de control fiscal de la administración pública". Revista Estudios Socio-Jurídicos, Op. cit., pp. 276-277. Su origen se remonta a las Partidas, en donde se estableció que los oficiales que desempeñaban oficios económicos y de justicia, debían rendir cuentas de su gestión. En las Cortes de Toledo, de 1436, se impuso la obligación para los tesoreros y contadores menores de cuentas de informar ante los oficiales mayores de lo que hicieran durante el año en que administraran las rentas y derechos reales.

¹¹⁷ *Ibid*, p. 280.

¹¹⁸ *Ibid*, p. 282.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 284.

¹²⁰ Omar Guerrero. El Estado y la administración pública en México. Op. cit., p. 25.

¹²¹ José Ignacio Rubio Mañé. El virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes. Op.cit., p. 85.

¹²² Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op.cit., pp. 215-216.

¹²³ *Ibid*, p. 216.

¹²⁴ *Ibid*, p. 219.

¹²⁵ *Ibid*, p. 220.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ El virrey durante todo el periodo colonial ejerció el poder como patrono de la Iglesia. Además, casi todos sus subordinados importantes eran designados por otros y no por él. Aunque las recomendaciones del virrey eran de mucho peso, una gran proporción de gobernadores, jefes militares, funcionarios del tesoro y otros subordinados suyos se nombraban desde España y eran tan directamente responsables ante el Gobierno de la Metrópoli como ante él: podían informar al Gobierno de España salvando su conducto.

¹²⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 221. Cuando a finales del siglo XVIII se intentaron reformas administrativas no es extraño que uno de los principales objetivos fuera reducir la carga de trabajo del virrey.

¹²⁹ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 48.

¹³⁰ Armando Pavón Romero. "La administración pública. Época colonial". Op. cit., p. 58.

¹³¹ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 218.

¹³² *Ibid*, p. 219.

¹³³ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op.cit., p. 219. Hacia finales del Imperio, los procedimientos de contabilidad y auditoría eran excesivamente complejos y confusos. En las diversas jurisdicciones y en las distintas fases de la hacienda prevalecían sistemas diferentes. Nunca se estableció la responsabilidad central. Los intentos de reforma realizados poco antes de la Independencia, no produjeron resultados satisfactorios.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ Luis Jauregui. "Las reformas borbónicas". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. Nueva historia mínima de México. México, El Colegio de México, 2004, p. 118.

¹³⁶ Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Juan Manuel, Ramírez Mora. "La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana". Op. cit., p. 75.

¹³⁷ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., pp. 220-221.

¹³⁸ Luis Miguel Martínez Anzures. Controles y responsabilidades en el sector público. Op. cit., 2004, p. 27.

¹³⁹ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 42.

¹⁴⁰ Bernardo García Martínez. "La época colonial hasta 1760". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. Nueva historia mínima de México. Op. cit., p. 88.

¹⁴¹ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 221.

¹⁴² Sólo durante la Reforma y el Porfiriato, la corrupción administrativa adquiere otras modalidades, donde tanto peninsulares como criollos se verán favorecidos de los cargos públicos. En el Porfiriato, una nueva clase de oligarquías se verán favorecidas con una multitud de condiciones para la concentración de la riqueza y en algunos casos, para continuar con la corrupción administrativa.

¹⁴³ Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Juan Manuel, Ramírez Mora. "La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana". Op. cit., pp. 75-77.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 75.

¹⁴⁵ Francisco José Díaz Casillas. La administración pública novohispana. Op. cit., pp. 166-167.

¹⁴⁶ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 224.

¹⁴⁷ *Ibidem.*

¹⁴⁸ Justo Sierra. Evolución política del pueblo mexicano. México, Porrúa, 1940, pp. 146-149.

¹⁴⁹ Bernardo García Martínez. "La época colonial hasta 1760". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. Nueva historia mínima de México. Op. cit., p. 94. Si esto se combina con la realidad de una España dependiente de sus posesiones americanas para mantener su debilitada posición en el escenario mundial, el balance resulta bastante favorable para Nueva España o al menos para sus privilegiadas élites.

¹⁵⁰ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 224.

¹⁵¹ Carlos Silva. "Gobernar con los santos. La corrupción en la historia". <http://bioentenario.com.mx/?p=14827> (consultado: 8 de febrero de 2011).

¹⁵² Bernardo García Martínez. "La época colonial hasta 1760". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. Nueva historia mínima de México. Op. cit., pp. 89-90.

¹⁵³ Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Juan Manuel, Ramírez Mora. "La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana". Op. cit., p. 72.

¹⁵⁴ Ernesto de la Torre Villar. Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos. Op. cit., p. LXXXV.

¹⁵⁵ *Ibidem.*

¹⁵⁶ Francisco José Díaz Casillas. La administración pública novohispana. Op. cit., p. 170.

¹⁵⁷ Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Juan Manuel, Ramírez Mora. "La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana". Op. cit., p. 77. No cabe duda de que los servidores públicos latinoamericanos han sido muy mal pagados, existiendo inclusive hasta la expectativa de que completan sus salarios con la corrupción administrativa.



Capítulo III

El discurso del combate a la corrupción en los documentos fundacionales de la primera mitad del siglo XIX

A partir de la espectacular conquista de Hernán Cortés, la evolución de la Nueva España fue lenta, pero firme y sistemática, y es a lo largo del siglo XVIII, cuando consolidó su nombre y forjó definitivamente su peculiar rostro material y espiritual, distinguiéndose para entonces como “la joya más preciada de la corona española”, considerándose a ese siglo como el “siglo de oro” novohispano.¹ En general, todo el siglo mostró un panorama deslumbrador y promisorio; la agricultura, la ganadería, la industria -tanto privada como gubernamental- y, en especial la minería, disfrutaron de un auge nunca visto; aumentó la capacidad de compra, el dinero circulaba con profusión, la moneda era firme y el crédito público sólido. De las Reales Cajas de México salieron, todos los años, fuertes sumas de dinero en conceptos de subsidios, a fin de cubrir el déficit de las otras colonias; grandes envíos a la península para subsanar sus gastos en el continente europeo también salieron del superávit de la Nueva España. Casi todo el presupuesto de la legación de España en los Estados Unidos corrió por cuenta de las cajas de México. En 1736, Felipe V mandó pedir con urgencia la cantidad de dos millones de pesos para cubrir los gastos de construcción del Palacio Real de Madrid, dinero que fue puntualmente remitido a la península, junto con más dinero, oro acuñado, plata, oro labrado y mercaderías.

Una mirada superficial al pasado sugiere que la omnipresencia de la corrupción en México no es un fenómeno reciente.² De antiguo

se da cuenta de una difundida corrupción durante la época colonial de México, asociándola con las barreras discriminatorias formales e informales a las que se enfrentaban la creciente población mestiza. Lucas Alamán se refiere a los corruptos privilegios de que gozaban los militares mexicanos a mediados del siglo XIX, así como la práctica habitual de “convertir” a bandidos en policías durante los periodos pre y posrevolucionarios.

Al respecto, debe señalarse que el grupo verdaderamente favorecido por las guerras y los desórdenes fue el ejército. Por falta de financiamiento, los 75,000 soldados de 1821 se redujeron a 30,000, cifra insuficiente para vigilar un territorio tan grande. Como buena parte de la oficialía vivía de la política, sus ascensos derivaron de su participación en los pronunciamientos, lo que impidió que se profesionalizara y que el número de generales fuera exagerado para la escasa tropa. Padeció, como la burocracia, la constante impuntualidad en el pago de sus salarios, por lo que los oficiales buscaban contratos para el ejército, mientras la forzada tropa intentaba desertar a la menor ocasión.³

La tradición del país en materia de corrupción es de más prosapia. Han surgido nuevos tipos de corrupción, pero la constante deshonestidad ha sido la misma. En nuestra guerra de Independencia, Aldama y Allende tenían graves dificultades con Miguel Hidalgo, ya que el valiente y talentoso cura no sólo permitía que la plebe se dedicara al saqueo, sino que incluso parecía propiciarlo. En Celaya apareció en uno de los balcones de un mesón, desde ahí arrojó puños de monedas a la muchedumbre, al tiempo que decía: “Tengan, hijos ¡Todo esto es suyo!”. Desde entonces, como en la mayoría de los movimientos revolucionarios, el pillaje se asoció a una forma de hacerse justicia.⁴

A pesar de los cambios históricos, los mecanismos de corrupción no se extinguieron, por el contrario, se fueron perfeccionando hasta convertirse en una práctica común. Después de la Independencia, algunas familias ligadas a los gobernantes, aumentaron sus riquezas y los favores que obtenían los cobraban en especie (concesiones, tierra, puestos públicos). Por ejemplo, la familia Echeverría, llegó a colocar

a uno de sus miembros en la Presidencia de la República por algunos préstamos hechos al gobierno, que a la postre resultaron impagables.⁵

Por lo que se refiere al control externo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 da lugar a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda que, durante el siglo XIX, registró diversas transformaciones mediante decretos que promovieron la formación del Tribunal de Cuentas y posteriormente la reconstitución a su denominación original. Su primera ley orgánica data de 1896, la que establecía las obligaciones, atribuciones y la planta de empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. Éste, era un ordenamiento que respondía a su tiempo, y a las circunstancias económicas, políticas y sociales imperantes en el país, instituyéndose, por primera vez, una legislación reglamentaria del mandato constitucional.⁶

Ya en el México Independiente, con Santa Anna -que no debe olvidarse que ocupó once veces la presidencia- la corrupción adquirió dimensiones de delirio. Borracho, jugador y enamorado, fue el primer Presidente que inauguró el estilo de manejar la hacienda pública como si fuera caja chica, por lo que le apodaban “el quince añas”. Santa Anna hizo de la cosa pública, la ‘cosa nostra’. Mientras que por su parte, Porfirio Díaz le dio un sinónimo coloquial al verbo cooptar: “maicear”.⁷ La corrupción administrativa ha estado presente desde la Independencia hasta nuestros días, de formas variadas y complejas, por lo que para atacarla es necesario analizarla y conocerla.

En este contexto, en el tercer capítulo de esta obra son revisados los intentos por controlar la corrupción administrativa mediante los documentos fundacionales de la nación, más representativos y que enuncian algunas formas para castigar y sancionar algunas conductas ilícitas de los empleados públicos. Además, de la evolución el control externo, como parte del establecimiento paulatino del Tribunal de Cuentas en el Poder Legislativo.

La corrupción administrativa en el México independiente

Al igual que otros virreinos hispanoamericanos, en Nueva España la independencia se logró después de una larga lucha, por lo que el Estado mexicano nacería endeble, endeudado, con una economía paralizada, una sociedad dividida y una completa reorganización. Para colmo, su fama de prosperidad y riqueza la convirtió en blanco de las ambiciones de los nuevos poderes comerciales. No obstante, el optimismo por recuperar su viejo brillo patrocinó el surgimiento de dos proyectos de nación que lucharon por imponerse, hasta que el esquema republicano liberal triunfara.⁸

Los españoles fueron poco venturosos respecto a los altos funcionarios, como lo demuestran los expedientes de algunos juicios de residencia virreinales. Cuando se logró la Independencia, desaparecieron todos los controles utilizados antes. Salvo que todavía se señalaba el juicio de procedencia, por otra parte, es difícil determinar si realmente era utilizado comúnmente. Desde entonces, el problema de la inmoralidad fiscal ha sido un gran obstáculo para el buen gobierno en México.⁹

La administración pública se convirtió en una función separada bajo el dominio del Ejecutivo. Ya no fue compartida, junto con las funciones legislación y judiciales, por el Virrey, la audiencia, los intendentes y los funcionarios especiales de hacienda. Además, se confirió a los estados autoridad administrativa local, y así se redujo el número de asuntos al cuidado responsable de las autoridades nacionales. Llegó a su fin la descentralización de funciones del período colonial y terminó la autoridad autorreguladora de muchos grupos de status social. Por vez primera, ministerios centralizados y responsables ante el Ejecutivo se convirtieron en depositarios del poder administrativo.¹⁰

Desgraciadamente, la estabilidad no se produjo después de que el país alcanzó su independencia. En cambio, reinó gran confusión en todos los órdenes de la nueva nación. Bajo el control español los diversos organismos gubernamentales y administrativos de la Nueva Es-

paña siempre habían estado sujetos al árbitro final del gobierno de la metrópoli europea. Su maquinaria era débil, deficientemente organizada y lenta para actuar; pero era estable y relativamente segura. El México independiente carecía de una mano semejante que lo guiara, y mientras más organismos se creaban para compartir la autoridad y la responsabilidad, la confusión era mayor.¹¹

A lo largo del siglo XIX la inestabilidad del país fue reflejo de la inseguridad de sus dirigentes y de la inexperiencia de los aspirantes para llevar las riendas de los destinos nacionales. La lucha parecía interminable, y uno tras otro se sucedieron los protagonistas que ostentaron o dijeron tener el poder del gobierno mexicano. Las guerras, las invasiones, los conflictos internos de carácter social y político, así como las luchas intestinas por el poder hacían de México un país con muchas carencias y detenido en el tiempo respecto al desarrollo mundial. Se trataba de una etapa convulsa pero determinante para los tiempos que le sucedieron.¹²

Diferentes eventos políticos y guerras extranjeras redujeron el territorio nacional entre el periodo de 1821 a 1848: en 1823 Guatemala se separó; en 1836 Texas se independizó; en la guerra con Estados Unidos en 1848, el norte fue conquistado y se perdieron Nuevo México y Alta California; y en 1853 se vendió La Mesilla. Cambiaron también los estados, ya que Sinaloa se separó de Sonora en 1823, Aguascalientes de Zacatecas en 1835 y Guerrero de México en 1849.¹³

La falta de estabilidad interna precipitó consecuencias internacionales desastrosas. Aparte de las primeras escaramuzas con España y con Francia, México se vio envuelto en tres guerras extranjeras de mayor importancia. Como resultado de la primera perdió Texas en 1835. La segunda guerra con Estados Unidos le costó casi la mitad del territorio nacional. La tercera guerra lo sometió a cinco años de dominación extranjera por un ejército francés y un emperador austríaco. Estas guerras sólo aumentaron la miseria del pueblo e hicieron prácticamente imposible conseguir la estabilidad política. Era difícil que durante estos tumultuosos años México hubiera desarrollado un sistema satisfactorio de administración pública. Por el contrario,

ésta era absolutamente imposible. Sin embargo, ocurrieron ciertos cambios que iban a producir efectos perdurables y a condicionar la conducta de los asuntos gubernamentales durante muchos años posteriores. México se convirtió en tierra de caudillismo, personalismo, derroche y deshonestidad.¹⁴

La administración pública mexicana llegó a ser negativa en sus actitudes principales. No se convirtió ni en promotor de la actividad económica ni en sostén de la religión. Sus funciones se redujeron a las necesarias para dirigir las relaciones extranjeras, mantener la paz, apoyar la autoridad judicial y recaudar ingresos suficientes para su funcionamiento. La organización del Ejecutivo refleja con claridad este limitado campo de acción: los cuatro ministerios -Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Asuntos Eclesiásticos, Hacienda y Guerra y Marina- señalados por las diversas constituciones correspondientes directamente a las funciones mencionadas, hasta que casi al finalizar el siglo se produjo la estabilidad.¹⁵

Con la Independencia, el ejército siguió absorbiendo la mayor parte del gasto nacional. Los presidentes eran generales que pagaban a sus tropas conservaban el puesto, y si no lo hacían, pronto eran derrocados. El estado de las finanzas nacionales hacía imposibles que se pagara al ejército constantemente y el resultado inevitable fue la inestabilidad y desasosiego general. No existía nada que pudiera llamarse ejército mexicano, sino un gran número de ejércitos más o menos independientes. El efecto de este tipo de organización militar sobre la administración pública es significativa en dos aspectos: 1) tendía a perpetuar el personalismo en la administración; y 2) convertía toda la estructura administrativa en un sistema de distribución de las prebendas políticas.¹⁶

La burocracia víctima de la falta de presupuesto, avalaba los cambios de gobierno con la esperanza de recibir sus sueldos atrasados. Algunos profesionistas prosperaban, en especial abogados y médicos, pero la mayor parte permaneció en las filas de la burocracia. De todas formas, la salida de ricos peninsulares y las leyes para su expulsión permitieron que los criollos monopolizaran los niveles superiores de

la población.¹⁷ El resto de la población -rancheros, peones, trabajadores de minas, obreros, artesanos, sirvientes, vendedores, aguadores, eloteros, léperos, entre otros-, sobrevivió como pudo, acomodándose a las limitaciones impuestas por los tiempos.¹⁸ Mientras que en la organización civil, dos formas perversas -empleomanía y aspirantismo- para obtener un cargo público, se constituyeron las bases para el establecimiento del sistema de botín en el siglo XIX.

Empleomanía y aspirantismo: dos enfermedades de la burocracia mexicana

La empleomanía y el aspirantismo como tema central de sus reflexiones fueron expuestas por Lorenzo Zavala (1828), José María Luis Mora (1837) y Mariano Otero (1847).¹⁹ La primera interpretación sobre el fenómeno del aspirantismo y la empleomanía corresponde a Lorenzo Justiniano de Zavala y Sáenz, mejor conocido como Lorenzo de Zavala,²⁰ publicada en el periódico *Águila Mexicana* durante el año de 1828.²¹ Entre los temas generales examinados en los artículos se encuentran: federalismo; aspirantismo y parcialidad; egoísmo y ambición; humanidad, justicia y fuerza; enemigos y amigos de la federación; partidos y sociedades secretas; males causados por esas sociedades y elecciones.²²

La preocupación de Zavala (1828) -nos dice Guerrero- radica en el tipo de hombre adecuado para nutrir las filas del gobierno republicano, lo que incluye a los funcionarios públicos.²³ Dentro de los males de la nueva República se encuentra el desconcierto de los mexicanos, al que debe agregarse el aspirantismo de los políticos por vivir a expensas del erario, "es indisputable que se ha maquinado contra nuestra independencia y principalmente contra nuestras instituciones; no ha faltado aspirantismo, ni se ha echado de menos el choque de intereses particulares (...)"²⁴ Privar a los ciudadanos de sus ventajas, es aspirantismo; negárselas a quienes las merecen es parcialidad.²⁵

El aspirante es preciso que embarace las ventajas de otros. Como toda su mira es colocarse en un empleo lucroso, sin parar atención en que su aptitud sea o no suficiente para desempeñarlo, sucederá muchas veces que carezca de ella. (...) ¿Podrá ésta hallarse bien servida por un individuo que sólo trata de tener un buen sueldo, conexiones provechosas, manejo de intereses o árbitros para adquirirlos? (...) Los hombres de bien no son aspirantes, pues con esta cualidad dejarían de serlo. (...) La virtud excluye al amor propio, y por consiguiente al alto concepto de sí mismo. No hay cosa más frecuente que ver sujetos que se creen los únicos capaces de gobernar al mundo.²⁶

Así, la parcialidad trae consigo compromisos, que el aspirante una vez que logra el empleo debe retribuir a sus amigos, aún en perjuicio de la patria, acallando "la obligación" y escuchando el "compromiso". Por ello, el federalista debe combatir el aspirantismo y la parcialidad, aunque ésta sea una condición del sistema liberal.

La mayor parte de los directores de esta sociedad y los más acalorados eran lo que debe llamarse en el idioma de los economistas hombres improductivos. Empleados o aspirantes a destinos públicos poblaban las logias yorkinas o escocesas; los generales que ambicionaban mandos de algunas plazas o ascensos a grado superior o quizá a la Presidencia de la República: senadores y diputados que procuraban ser ministros o reelectos en sus destinos: ministros que procuraban conservarse en sus puestos por este arbitrio; he aquí los elementos de las asociaciones de que trato.²⁷

Zavala (1828) vuelve a escribir sobre el mismo tema en el mes de abril de 1828, pero esta vez propone formas para contener el aspirantismo, que es un mal que se cierne sobre toda la sociedad mexicana. El aspirantismo lleva intrínsecamente la corrupción, el acceso a los cargos, toma la vía de la intriga, la adulación, el envilecimiento y la prostitución moral de los candidatos. Convoca a la ciudadanía a combatir

el aspirantismo, procurando convencerles de que si quieren medrar, deberán seguir vías distintas a los cargos públicos. Para ello, propone dos vías para combatir el aspirantismo y procurar un “remedio radical”.

El primero, es trabajar en convencer a sus semejantes de que no sólo se medra por el camino de los empleos, sino por otros infinitos, y con más provecho pecuniario, más estabilidad, menos responsabilidad, menos sacrificios y menos incomodidades. Procúrese desarraigar esa preocupación, esto de nuestra antigua mala educación, de que sólo las carreras de los empleos, ciencias y armas son decentes, y las demás indecorosas para un hombre de principios.

El segundo remedio, que deben emplear éstos para desterrar el aspirantismo, es despreciar y no dar oídos a los aspirantes. **Jamás deberá un hombre de juicio comprometer su voto, antes de haber hecho un escrutinio imparcial de las buenas y malas cualidades de los candidatos, para algún empleo que dependa de su elección.**²⁸

Se ha visto -dice Zavala (1828)- que los jóvenes se conforman con sueldos miserables en los empleos públicos y seguramente cuando ancianos la situación no habrá cambiado.²⁹ Otra alternativa sería el seguir una ocupación distinta a la administración pública, como pueden ser las artes mecánicas, tan útiles para el desarrollo del país. El aspirantismo y la empleomanía son propios de los regímenes aristocráticos, en donde es esclavo el que no tiene talento para esclavizar. **El funcionario debe ser justo, prudente e imparcial, y no prestar oídos a las recomendaciones de partidos, sino a las cualidades de los candidatos a los cargos del gobierno.**

Afirma Guerrero (1884) que ni el aspirantismo ni la empleomanía, pese a ser grandes males para la República recién constituida, fueron eliminados debido a las advertencias y el prestigio del examen realizado por Lorenzo de Zavala (1828). Todavía en 1837, otro ilustre intelectual y hombre de política hubo de volver a denunciar sus

peligros: José María Luis Mora. El sentido y comprensión observado por Mora en torno a la necesidad de crear las condiciones políticas y sociales para lograr la unidad civil de la nación, se ven concretadas en las reformas a la administración pública y su acción de 1833. La lucha de clases que también estuvo presente en el pensamiento y que, él llamó la lucha entre la marcha política de progreso por un lado y, la marcha del retroceso por la otra, siempre estuvieron presentes, al dar forma al programa de principios de la Administración de Valentín Gómez Farías (1833-1834).

Mora (1837) en su Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía hace una crítica y alerta a los ciudadanos sobre este grave mal que encaraba la República.³⁰ Señala que hay un equívoco nacido de una mala interpretación de la "igualdad legal" de los hombres: "el título de hombre se ha querido que sea suficiente para ocupar todos los puestos públicos (...) la ignorancia ocupa un lugar al lado de la ciencia (...)".³¹ Mora (1837) se opone a esta situación por lo que señala:

Partiendo de tan errado y perjudicial principio, se ha creído debían multiplicarse todos los empleos hasta el grado que fuese posible, para contentar la ambición de todos los que quisiesen pretenderlos y satisfacer con su posesión el derecho quimérico de la igualdad absoluta. La propensión insaciable del hombre a mandarlo todo y a vivir a costa ajena con el menor trabajo posible (...) con el aumento progresivo de los puestos públicos y la creación de nuevos empleos a que aspirar, ha adquirido nuevas fuerzas y ha hecho de la administración un campo abierto al favor, a las intrigas y a los más viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de las gracias y los más viles cortesanos.³²

Mora (1837) afirma que "la verdadera libertad no consiste en mantener todo y vivir a expensas del tesoro público", sino por el contrario, se trata de estar lo menos sometido a la autoridad. Entonces el intentar

“hacer a los ciudadanos dependientes del gobierno de lo que debe ser”, es socavar las bases del sistema y “éste es el resultado necesario de esa tendencia a vivir de empleos cuando se hace general en una nación”.³³

La empleomanía que creó el gobierno español en los naturales del país ha tenido ocasión de progresar mucho con el estado de revolución permanente en que se ha hallado la República desde la Independencia: la rutina de las fortunas ha hecho que muchos busquen su subsistencia en su empleo, y de aquí ha provenido esa prodigalidad en crear plazas, ese empeño en solicitarlas, y esa conducta transgresora de las leyes en proveerlas en otros que en los cesantes.³⁴

Según Mora (1837), para superar la empleomanía la alternativa es el trabajo, la industria y la riqueza, es decir, el hombre dedicado a las actividades productivas de la vida privada. La empleomanía ha sido perjudicial no sólo a la administración pública, sino a todo el país, “todas las miras del empleado se reducen a procurarse algún ascenso o jubilación que deje vacante el puesto para otro que lo pretende”. En ese sentido, “una misma población no puede estar al mismo tiempo animada de propensiones tan contrarias, y el deseo de los empleos excluye las cualidades necesarias de la industria”.³⁵

Advierte Mora (1837) de manera visionaria, que si la administración pública mexicana “no procura eficazmente disminuir el número de plazas y empleados, reducir a una justa proporción los sueldos de éstos”, así como vigilar escrupulosamente su conducta, “el país se convertirá en un centro de facciones y proyectos revolucionarios que se reproducirán sin cesar y pondrán en riesgo por muchos años su tranquilidad interior”.³⁶ La milicia decía Mora en 1836, deriva su poder especial del ejercicio de la fuerza brutal en veintiséis años de guerras civiles. En cada revuelta, después de tratada la paz entre los representantes de las dos facciones del ejército, había una cadena de inmoderados ascensos para los vencedores. Simultáneamente, se hacía la destitución de los vencidos a los que -por ser la milicia una clase

privilegiada- el espíritu de cuerpo obligaba a mantener en el disfrute de sus sueldos.³⁷

Finaliza el autor, afirmando que la propensión a los empleos empobrece a la sociedad, su mayor víctima, porque paraliza sus facultades activas, "destruye el carácter inventivo y emprendedor". Pero lo peor es que muchos brazos, aptos para la industria y el trabajo, están utilizados en la administración pública, o en el empeño de emplearse en ella. El sistema de botín es el mal de una administración pública que no ha logrado profesionalizarse y es necesario contar con un servicio civil de carrera, para contrarrestar los efectos del aspirantismo y la empleomanía.

Otro autor que aporta al debate del aspirantismo y la empleomanía es Mariano Otero. Jesús Reyes Heróles (1967) sostiene que no es fácil reconstruir el pensamiento y obra de Mariano Otero.³⁸ Otero escribe en su obra el célebre opúsculo Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847.³⁹

En efecto, la nación que nos dejaron los españoles, esta nación atrasada y miserable, débil e incoherente tal como la hemos analizado, mostrando la naturaleza de sus diversos elementos y las relaciones que tienen los unos con los otros, dígame lo que se quiera, no era una nación organizada, y ella se ha agitado indispensablemente por adquirir una forma, pues que la que tiene es de mera transición, y recibe todos los días la acción de las causas que la destruyen.⁴⁰

El célebre opúsculo Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847, en el que Mariano Otero -al igual que Zavala y Mora- abordó el tema de los empleados públicos. Fue publicada en 1848, por Valdés y Redondas. Trata de explicar cómo la sociedad mexicana fue derrotada, más que vencida, por una fuerza extraña, víctima de su falta de organización y su viciosa educación. El examen se realiza por clases, sólo que a diferencia del Ensayo, donde las clases se clasifican en propietarias y no propietarias, en las Consideraciones se

habla de productoras y no productoras. Señala Otero (1847) que por el constante desorden del gobierno se han otorgado numerosos empleos no necesarios, siguiendo recomendaciones o recibiendo presiones: "se han dado con mayor profusión los empleos, por obsequiar la recomendación de éste o el otro personaje o para premiar los más despreciables servicios prestados a algunos de los individuos del gobierno".⁴¹ Se trata de la empleomanía y el aspirantismo expuestos tanto por Zavala en 1828, como Mora en 1837.

Nunca, o muy raras veces, se ha consultado para dar un empleo, a la honradez o la capacidad del agraciado, pues lo que únicamente se ha visto es, que la persona que lo recomienda tenga algún influjo, en cuyo caso queda desde luego colocado el pretendiente sin más averiguación. Muchos casos ha habido también de empleos ya de alguna importancia que se han conseguido dando algunas sumas a los que se han hallado inmediatos al gobierno y gozando de su favor.

De esa facilidad en conceder empleos, resulta que en las oficinas de las rentas públicas hay multitud de empleados que no solamente ignoran la gramática de su propio idioma y aún la aritmética, sino que no saben ni escribir medianamente.⁴²

Respecto a la moralidad, son tan numerosos como escandalosos los ejemplos de empleados que han hecho inmensas fortunas, abusando de la confianza que el gobierno confió en ciertos empleados públicos.

La desmoralización en esta clase está tan bien organizada y tan bien recibida por la sociedad, que ya nadie se escandaliza de ver que un empleado que sólo cuenta con un sueldo de dos o tres mil pesos anuales, compra haciendas, monta su casa con los más exquisitos y costosos muebles, y sostiene a su familia con lujo extraordinario.⁴³

No cabe duda que para Otero (1847) el gobierno es impotente para poner remedio a esta desmoralización, debido a quien adquiere un empleo lo hace en propiedad y cuando por malos manejos, por causas justas, un empleado pierde su puesto, el partido en turno en la oposición lo apoya, y se ve obligado a reponerlo. De todo esto resulta que a lo mejor que se puede aspirar en México es a ser empleado del gobierno.

En todos los países donde hay algún orden, no se crea más que el preciso número de empleados para el servicio de la rentas; pero en México, donde todo suele andar al revés, se crean las rentas para los empleados. El abuso de dar empleos ha sido tal, que, además del crecido número de ellos que se necesita para cada oficina su complicado sistema de contabilidad, hay muchos destinos que cuestan al erario cuatro o cinco sueldos, pues aunque un solo individuo sirve el empleo, los otros tres o cuatros han sido declarados cesantes o jubilados son toda su paga, para colocar de este modo a algún favorito del gobierno.⁴⁴

Concluye Otero (1847) con una afirmación contundente: que el resultado es que hay más empleados que los se puede sostener y sólo los que tienen algún favor están colocados o agregados en determinadas oficinas, donde reciben puntualmente su paga, mientras que todos los demás no reciben sino lo muy necesario para vivir miserablemente.⁴⁵ Mariano Otero es un fuerte crítico en la forma en que los empleados públicos obtenían su cargo, y denunciaba los vicios que se cometían por estos funcionarios que se servían de la administración pública, pero no vivían para servir a la sociedad.

Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda

Una vez conseguida la Independencia de la Corona española, el control externo empieza a robustecerse en el siglo XIX. Los antecedentes al respecto muestra esta evolución como mecanismo de control adminis-

trativo. Por Ordenanzas del 24 de agosto de 1605, Felipe III de España creó los Tribunales de Cuentas de Indias como medio de la Corona para asegurar una periódica rendición de cuentas, ya que el sistema implantado en 1554 padecía de graves errores. Estos Tribunales de Cuentas que quedaron confiados a ministros versados y a científicos expertos, se asentaron de la Hacienda Pública, y con esa misma fecha, se ordenó la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, que bajo la inspección de la Cámara de Diputados, se encargó de examinar y glosar las cuentas de gastos y crédito público, de analizar los presupuestos de gastos con su correlativo informe a la comisión de diputados, de hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, así como de glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda, que se dividió en dos secciones: la de hacienda y la de crédito público. Estas funciones fueron ejercidas por la Contaduría Mayor de Hacienda hasta el año de 1838.⁴⁶

El Tribunal Mayor de Cuentas subsiste hasta el año de 1824 en el que se expide la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que establece como facultad del Congreso General el tomar anualmente las cuentas al gobierno federal. Con este antecedente, el 16 de noviembre de 1824 se expide el decreto Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, documento por el cual se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas y da paso a la creación de lo que posteriormente se conoce como Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico dependiente de la H. Cámara de Diputados.⁴⁷ La Contaduría Mayor de Hacienda se dividía en dos secciones: la de Hacienda y las del Crédito Público.⁴⁸

La fiscalización de los recursos públicos estaba prevista en nuestro país desde el primer texto constitucional, en el que se disponía como facultad exclusiva del Congreso General el tomar anualmente cuentas del gobierno.⁴⁹ La Contaduría Mayor de la Hacienda tenía como atribuciones examinar y glosar las cuentas de gastos y de crédito público; analizar los presupuestos de gastos e informar a la comisión de diputados; hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales; glosar

los cortes de caja de las oficinas de Hacienda, y expedir el finiquito de la cuenta de la Tesorería.⁵⁰

El Congreso General mediante la Ley para Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, extinguió las direcciones, contadurías generales de aduanas, pólvora, lotería, montepíos de ministros y oficinas, tesorería general de lotería y tribunal de cuentas, -debe recordarse que el Tribunal de Real Audiencia de Cuentas se instituyó en 1605- cuyas funciones principales fueron la toma de cuentas a los oficiales reales y al contador de tributos y azogues donde hubiera este oficio, controlar la jurisdicción de los comisarios y reconocer los delitos de fraude y contrabando. En las Ordenanzas de Intendentes de 1786 el Tribunal refrendó sus atribuciones sobre el control de ingresos, inspección de las cuentas tomadas, fenecidas y aprobadas por los oficiales reales y tesoreros, y mantuvo la facultad de ejercer justicia de los delitos contra la Real Hacienda- siendo el secretario de Estado y del despacho de Hacienda quien dirigía todas las rentas pertenecientes a la federación y ejercía inspección sobre las casas de moneda.⁵¹

También se estableció un Ministerio de Hacienda o departamento de cuenta y razón, con funciones de contaduría en los ramos respectivos a sus jefes de sección, además de tener a su cargo la formación de los presupuestos y de la cuenta general de todos los ramos de hacienda de la federación. Se erige la Tesorería General de la Federación -antes Tesorería General del Ejército y Hacienda Pública- donde entrarán todos los productos de las rentas, contingentes de los estados, empréstitos y donativos, es decir, las cantidades de cualquier procedencia de que pueda disponer el gobierno de la federación. La tesorería deberá formar y publicar estados mensuales y anuales en que consten todos los ingresos, egresos y existencias de los caudales de la federación en todos los puntos de la República.⁵²

Después de la emisión del decreto que daría forma a la Contaduría Mayor de Hacienda -16 de noviembre de 1824- pasarían casi dos años en que quedaría formado el Reglamento para la Sección de Hacienda de la Contaduría Mayor, el cual se publica en decreto del 10 de mayo de 1826. Dicho reglamento consta de 15 artículos, divididos

en secciones que determinan el tipo y número de empleados de que constará la Contaduría Mayor, las funciones del contador mayor; de los contadores de glosa, de los oficiales de libros y correspondencia, de los oficiales de glosa, de los escribanos, del portero, del mozo de oficina y de las ordenanzas.⁵³

La Contaduría Mayor de la Hacienda se creó en 1824, y continuó funcionando así hasta la promulgación de la ley del 14 de marzo de 1838 en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, que se extinguió por decreto del 2 de septiembre en 1846. Fue restablecida nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda, la que con sus facultades anteriores, desarrolló su actividad hasta el año de 1853. Esta última fecha marcó el retorno de la Contaduría Mayor a funcionar como Tribunal de Cuentas, el que tuvo vigencia hasta el 10 de octubre de 1855, año en que sucedió otro decreto que la regresó a su figura de Contaduría Mayor de la Hacienda, que operó hasta el año de 1865 en que se dio la Emisión Provincial del Imperio Mexicano que reconstituyó una vez más al Tribunal de Cuentas. Éste, por última ocasión, funcionó hasta la Restauración de la República en 1867. El 20 de agosto de dicho año, la institución retornó a su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.⁵⁴

Como podrá inferirse la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda y del Tribunal de Cuentas, no sólo se trata de un cambio de nombre, sino de una organización diferente, con atribuciones distintas y este proceso de creación-eliminación-creación, fue perjudicial para la consolidación del control externo. Adicionalmente, que las condiciones económicas y políticas del país eran desastrosas, razón por la cual el control externo sufrió un proceso de consolidación para alcanzar su plena madurez hasta el siglo XX.

El control interno y externo a partir de los documentos fundacionales de la nación

Durante el siglo XIX y después de alcanzar la Independencia, fueron elaborados un conjunto de documentos fundacionales -constituciones, estatutos, declaraciones- en los que se establecían los mecanismos iniciales del control interno y externo en nuestro país. Por ello, es necesario considerarlos como antecedentes de los mecanismos de control, al establecer el sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos como fue contemplado en los diversos ordenamientos fundamentales y secundarios expedidos en el periodo de 1814-1857, para contar con una visión de conjunto del control en sus diversas facetas. A continuación se presenta el cuadro con dichos documentos fundacionales:

Cuadro No. 10
Documentos fundacionales relacionados con el control interno

Año	Documento
1814	Constitución de Apatzingán.
1822	Reglamento provisional del Imperio Mexicano.
1823	Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.
1824	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.
1836	Leyes Constitucionales.
1840	Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836.
1841	Primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana.
1842	Segundo proyecto de Constitución Política de 1842.
1843	Bases Orgánicas de la República Mexicana.
1856	Estatuto Orgánico de la República Mexicana.
1857	Constitución Política de la República Mexicana.

Fuente: elaboración propia.

Algunos antecedentes relevantes para la fundación de México son los que a continuación se describen. En España, el 25 de septiembre de 1808 la llamada Junta Suprema Central y Gubernativa del Reino, convocó el 22 de enero de 1809 a integrar las Cortes que redactarían la Constitución. La Junta Suprema cedió sus atribuciones soberanas a un Consejo de Regencia, que finalmente reunió a las Cortes el 24 de septiembre de 1810, integradas por 308 diputados electos y provincias españolas. La Constitución Política de la Monarquía Española fue emitida el 19 de marzo de 1812. En la Nueva España, el virrey Francisco Xavier Venegas de Saavedra juró la Constitución el 30 de septiembre de ese año.⁵⁵

Para efectos del control de la corrupción administrativa, la Constitución Política de la Monarquía Española es un elemento relevante para el México Independiente ya que algunos de sus preceptos formaron parte de los posteriores documentos fundacionales de la nación. Al respecto el artículo 128, establecía lo siguiente:

Art. 128 Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.⁵⁶

Mientras que en el artículo 131, se señalaban las facultades de las Cortes, en su apartado vigésimoquinto: "Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos".⁵⁷ En relación a la inviolabilidad del Rey y de su autoridad, el artículo 168 marcaba que: "La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad" y también el 169: "El Rey tendrá el tratamiento de Majestad Católica".⁵⁸

Por lo que se refiere a los Secretarios de Estado y del Despacho, el ordenamiento jurídico establece que los secretarios de despacho serán responsables en las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirvan de excusa haberlo mandado el Rey (artículo 226); para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho, decretarán ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa (artículo 228); y dado este decreto, quedará suspenso el secretario del despacho; y las Cortes remitirán al tribunal supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal, quien la sustanciará y decidirá con arreglo a las leyes (artículo 229).⁵⁹

En lo relativo a los Tribunales, quedaba establecido que si al Rey llegaran quejas contra algún magistrado y formado expediente, parecieran fundadas, podrá escuchar al Consejo de Estado, suspenderlo haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia, para que juzgue con arreglo a las leyes (art. 253); toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieron (art. 254); el soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces producen acción popular contra los que los cometan (art. 255).⁶⁰

En el caso de México, un primer antecedente de la lucha de la Independencia es el Bando de abolición de la esclavitud, del 6 de diciembre de 1810, firmado por el generalísimo Miguel Hidalgo, que contiene los principios fundamentales del movimiento de independencia y las bases de lo que en lo sucesivo sería una de las mayores reivindicaciones del pueblo mexicano ya como nación independiente: la libertad, la igualdad frente a la ley y la justicia equitativa al alcance de todos.⁶¹ Estos principios, retomados por el constitucionalismo mexicano, recuperaron la dignidad de la mayoría de la población, que con su trabajo aportaba inmensas riquezas a terratenientes, hacendados, propietarios de obrajés y factorías sin la mínima protección del Estado y de las leyes.

Otro referente durante la Independencia, son Los Elementos de nuestra Constitución, suscritos el 30 de abril de 1812 por Ignacio López Rayón en Zinacantepec, los cuales constan de un preámbulo justificativo de su carácter orientador y eventualmente transitorio como programa para una futura legislación constitucional, y 38 artículos referentes, en lo general, a seis cuestiones principales: religión, independencia, soberanía, organización política entorno a una Suprema Junta, garantías individuales (representación política, proscripción de la esclavitud, igualdad, libertad, libertad de imprenta, trabajo, propiedad, “habeas corpus” o el derecho a un juicio y proscripción de la tortura) y organización militar a partir de capitánías generales.⁶²

En el documento se propone la creación de una Suprema Junta que contaría con cinco vocales nombrados por las representaciones de las Provincias, estableciendo que los Vocales, serán inviolables en el tiempo de su ejercicio, sólo podrán proceder contra ellos en el caso de alta traición, y con su conocimiento reservado de los otros Vocales que lo sean, y hallan sido (art. 12).⁶³

Posteriormente, en los Sentimientos de la Nación suscritos por José María Morelos y Pavón el 14 de septiembre de 1813, se agrupan las ideas políticas, económicas y sociales básicas para la organización y fines de un país independiente, así como mecanismos fundamentales de su estructura gubernativa y los principios libertarios de igualdad, legalidad y justicia que habrían de orientarlo.⁶⁴ Manifestaba ya las bases de la moral social y la preocupación por cuidar la honestidad del servicio público.⁶⁵ La lucha contra la opulencia y la indigencia, contra la rapiña y el hurto, es inconcebible si aquellos que gobiernan no participan en ella. En tal virtud, cabe observar que los Sentimientos de la Nación es un verdadero bosquejo constitucional, donde Morelos se preocupa patrióticamente por la moral pública de la que es una pieza imprescindible el servidor público.⁶⁶ En su artículo 12 se destaca la importancia de las leyes como superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a “constancia y patriotismo”, moderen la opulencia y la indigencia y permitan aumentar el

jornal del pobre, mejore sus costumbres y lo alejen de la ignorancia, la rapiña y el hurto.⁶⁷

A continuación, en el Acta Solemne de la declaración de la Independencia de la América septentrional, suscrita el 6 de noviembre de 1813, consiste en un texto concentrado en un párrafo que contiene cinco principios **supremos para la Independencia: recuperación del ejercicio de la soberanía; libre arbitrio para legislar; se sostiene como religión única, la Católica Apostólica y Romana; y ordena al congreso informar de la Independencia a las potencias extranjeras, para su reconocimiento.⁶⁸** Declara como de alta traición a todo aquel que se oponga directa o indirectamente a su Independencia, ya protegiendo a los europeos opresores, “de obra, palabra o escrito” ya sea negándose a contribuir con los gastos, subsidios y pensiones, para continuar con la guerra, hasta que su independencia sea conocida por las naciones extranjeras.⁶⁹

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana del 22 de octubre de 1814, ya se encuentran algunos enunciados relativos al control interno y el fuero de los diputados. Establecía ya normas sobre las responsabilidades, sanciones, procedimientos y tribunales en donde se **verían las causas derivadas del ejercicio del servicio público, incluyéndose a los propios servidores públicos.⁷⁰** Al respecto, el artículo 51 señala que el Congreso tendrá tratamiento de Majestad y sus individuos de Excelencia durante el tiempo de su diputación. Asimismo, el artículo 59 establece que los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso podrán hacerseles cargo de ellas, pero se sujetarán al juicio de residencia por la parte que les toca en la administración pública, “además podrán ser acusados durante el tiempo de su diputación, y en la forma que previene este reglamento, por los delitos de herejía y apostasía, y por los de estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos”.⁷¹

Por lo que hace a los secretarios de Estado, éstos serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto, o contra las leyes que deban observarse y que en adelante se promulguen (art. 145); para hacer efectiva esta

responsabilidad se deberá notificar al Congreso de la transgresión que hubiera de la formación de la causa (art. 146); los secretarios se sujetarán al juicio de residencia y a cualquier otro que en el tiempo de su ministerio se promueva legítimamente ante el Supremo Tribunal de Justicia, pero en el tiempo de su administración solamente podrán ser acusados por los delitos que manifiesta el artículo 59 y por la infracción del artículo 166 (art. 149 y 150).⁷² Cabe destacar el Capítulo XIX “De las funciones del Tribunal de Residencia” en las que se establecen las atribuciones del Tribunal, para conocer causas de los individuos del Congreso, los del Supremo Gobierno y los del Supremo Tribunal de Justicia, mediante juicios de residencia que deberán concluir en tres meses (artículos 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230 y 231).⁷³

Aunque estos documentos establecían diversas disposiciones relativas al control interno, responsabilidades, fuero, juicio de residencia y en general, limitaciones para el ejercicio de los gobernantes, también es cierto que no pudieron aplicarse en los términos establecidos, ya que no existían condiciones de estabilidad social, no había una ley reglamentaria en la materia y tampoco existía órgano de aplicación. Los ordenamientos eran generales para el tipo de conductas ilícitas, las responsabilidades de los servidores públicos no estaban descritas y delimitadas adecuadamente, por lo que en materia de corrupción administrativa sólo fueron de tipo enunciativas y declarativas, es decir, discursivas.

La Constitución de Apatzingán (1814)

Sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos y el juicio de residencia como medio para hacerla efectiva, señalando que la garantía social no podía existir sin aquélla y sin la limitación de los poderes por la ley.⁷⁴ Se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos que se determinaba mediante el juicio de residencia -herencia colonial- a los titulares de los

ministerios, diputados, miembros del Supremo Gobierno, miembros del Supremo Tribunal de Justicia, y en general, a todo empleado público, según lo disponían los artículos 59, 196 y 224 de dicho Decreto.⁷⁵

Los diputados debían sujetarse al juicio de residencia por la parte que les tocaba en la administración pública, pudiendo ser acusados además por los delitos de herejía, apostasía y por los de Estado, señaladamente por los de infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos. Los titulares de los ministerios también eran responsables de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra la Constitución o contra las leyes mandadas observar y que en el futuro se promulgaran, estando obligados dichos secretarios a sujetarse al juicio de residencia que fuera promovido ante el Supremo Tribunal de Justicia. Debían sujetarse al juicio de residencia los individuos del Supremo Gobierno, los miembros del Propio Supremo Tribunal de Justicia y, en general, todos los empleados públicos.⁷⁶

Para conocer las causas para cuya formación debía proceder la declaración del Supremo Congreso, y en general, de las causas de residencia de todo empleado público, se instituyó el Supremo Tribunal de Justicia, y para las de los individuos del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia, se creó el Tribunal de Residencia, que conocía privativamente de ellas, así como de las causas promovidas contra los miembros de las supremas corporaciones por los delitos indicados en el artículo 59 de la misma constitución.⁷⁷ El Tribunal de Residencia con una inspiración y un procedimiento heredado de la Colonia era para conocer el desempeño de las autoridades, una vez concluidos sus cargos, dando la oportunidad a que los gobernados presentaran sus quejas, a fin de evaluar su actuación.⁷⁸

Reglamento provisional político del Imperio Mexicano (1822)

En realidad, el Imperio iturbinista había surgido en condiciones por demás deplorables. Tras diez años de luchas continuas, en los caminos no había seguridad y abundaban los asaltos; de esta manera, el comer-

cio se redujo, las minas, el campo y las pocas manufacturas estaban abandonadas; por tanto, el número de contribuyentes era mínimo, en cambio, los gastos públicos que demandaba el Imperio aumentaban rápidamente, en consonancia con la falta de métodos contables adecuados -dado que los existentes habían sido creados para vigilar los intereses de la Corona española- incluso la falta de experiencia en el manejo de la hacienda pública ocasionó el empeoramiento de ésta.⁷⁹

El primer Imperio Mexicano, que inició formalmente con el Acta de Independencia en 1821 y concluyó con la caída del emperador Agustín I en marzo de 1823 (coronado el 21 de julio de 1822), contó como tal con un documento normativo supremo hasta febrero de 1823, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que abolía, a su vez, a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 como la Constitución del Imperio y convalidaba la modificación de abril de 1822 al Tratado de Córdoba, en cuanto a la entrega del trono mexicano a un príncipe europeo.⁸⁰ A partir de la consideración de Agustín de Iturbide de que se contara con un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad interna y externa del Estado, en tanto se formara y sancionara la Constitución Política que habría de regirnos, la Junta Nacional Instituyente emitió este reglamento el 18 de diciembre de 1822.⁸¹

En el Reglamento se establecía que los vocales de la Junta Nacional Instituyente son inviolables por las opiniones políticas que manifiesten en el ejercicio de sus funciones, y no podrán ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni autoridad alguna (art. 27); el Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador como Jefe Supremo del Estado, su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tenga efecto (art. 29); y también se establece que cualquier mexicano puede acusar el soborno, el cohecho, y el prevaricato de los magistrados y jueces (art. 179).⁸²

De acuerdo con este documento, la persona del Emperador era sagrada e inviolable, exenta de responsabilidades; de los actos de su gobierno sólo eran responsables sus ministros, que necesaria y res-

pectivamente debían autorizarlos para su validez. Los vocales de la Junta Nacional Instituyente, en quienes residía el Poder Legislativo, eran inviolables por las opiniones políticas manifestadas en el ejercicio de sus funciones, no pudiendo ser perseguidos por ellas en ningún tiempo ni ante autoridad alguna. Sin embargo, podían ser juzgados por las causas civiles o criminales que en contra de ellos se intentaren durante su comisión, tocando conocer de las mismas al Supremo Tribunal de Justicia.⁸³

Los secretarios de Estado y del Despacho eran responsables de los actos del Emperador que autorizaran, así como de las causas criminales incoadas en su contra, de las cuales también conocía el citado Tribunal. Mientras que las causas de suspensión y separación de los consejeros de Estado y de los magistrados de las Audiencias, al igual que las causas criminales de dichos funcionarios, se encontraban sujetas a la jurisdicción del Supremo Tribunal de Justicia, una vez que el jefe político más inmediato hubiese instruido el proceso, tratándose de las causas apuntadas en último término. Por último, el Tribunal conocía de la residencia de todo funcionario público que se encontrara sujeto a ella por disposición de las leyes.⁸⁴ Sin embargo, debe destacarse que en la administración imperial, no dio oportunidad a los mexicanos de ingresar a la función pública -en puestos de aduanas, ministerios- antes bien, perpetuó el dominio criollo y llegó, a reprimir las formas de representación nacional.⁸⁵

Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana (1823)

Un primer proyecto de Constitución Política fue este documento, fechado en la Ciudad de México el 16 de mayo de 1823, este plan estaba integrado por ocho bases constitucionales.⁸⁶ En la tercera de ellas se estableció, la inviolabilidad de los diputados de sus opiniones. Se dispuso que correspondía al cuerpo legislativo, o Congreso Nacional, declarar si había lugar a la formación de causa en contra de los individuos del cuerpo ejecutivo, de los secretarios de Estado y de los ma-

gistrados del Tribunal Supremo de Justicia, así como también crear un tribunal compuesto por los miembros de dicho órgano legislativo, a fin de juzgar a los diputados de los congresos provinciales en los casos que determinara una ley que sería expedida al efecto.⁸⁷

El Senado, podía juzgar -según la octava base constitucional- a los individuos del cuerpo ejecutivo, los diputados del legislativo, magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y secretarios de Estado en los casos que designaría una ley, cuya expedición se prevenía en el propio plan. Por último, en la séptima de las bases se estableció el Tribunal Supremo de Justicia, integrado por siete magistrados, al que se encomendó vigilar la pronta administración de justicia y juzgar a los jueces y magistrados que demoraran el despacho de las causas, no las sentenciaran conforme al derecho o las sentenciaran contra ley expresa.⁸⁸

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Decidida la forma de gobierno federal y republicano en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, el Congreso Constituyente discutió y elaboró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de abril a octubre de 1824, sancionándose el texto definitivo el día 4 de octubre y publicado el día 5 de octubre de 1824.⁸⁹ En esta Constitución se encuentra la veta de la evolución constitucional de México en ese afán por moderar la opulencia, por evitar la rapiña y el hurto.⁹⁰

En los términos de la Constitución, suscrita en la ciudad de México el 4 de octubre de 1824, se encontraban sujetos al juicio de responsabilidad: el presidente y el vicepresidente de la Federación, el primero, por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, así como por actos encaminados a impedir la realización de las elecciones de presidente; senadores o diputados o a que éstos tomaran posesión de sus

destinos, o bien, el ejercicio por parte de las cámaras de cualquiera de las facultades que la propia Constitución les confería. El vicepresidente podría ser acusado por cualesquiera delitos en que hubiese incurrido durante el tiempo de su encargo.⁹¹ De las acusaciones en contra de este último conocía, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Representantes, mientras que cualquiera de las dos cámaras podía conocer con la calidad apuntada, sobre las acusaciones hechas en contra del Presidente. En este caso, el Presidente sólo podía ser acusado durante el tiempo de su magistratura o un año después, pero siempre ante cualquiera de las cámaras.⁹²

En segundo lugar, eran responsables los secretarios del Despacho por cualesquiera delitos cometidos durante su tiempo en el cargo y de los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas contra la Constitución, leyes generales y constituciones particulares de los estados correspondiendo a cualquiera de las dos cámaras conocer, en carácter de Gran Jurado, de las acusaciones respectivas. En tercer lugar, se encontraban sujetos al juicio de responsabilidad los individuos de la Corte Suprema de Justicia, quienes al igual que los secretarios del Despacho podían ser acusados por cualquier delito en el que hubiesen incurrido durante el tiempo de su empleo, tocando conocer indistintamente de las acusaciones respectivas.

En cuarto término, los gobernadores de los estados eran responsables por infracciones de la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del presidente de la Federación, que no fueran manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la Unión, así como por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarios a la misma Constitución y leyes. De esta clase de acusaciones podían conocer, en calidad de Gran Jurado, la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores.

En quinto lugar, los diputados y senadores -aunque inviolables por sus opiniones manifiestas- podían ser sujetos de causas criminales, con la salvedad de que las acusaciones debían realizarse ante la Cámara de Senadores, tratándose de los primeros, y ante la Cámara de Diputados, tratándose de los segundos. Por último, eran sujetos de

responsabilidad todos los demás empleados públicos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 137, facultad sexta del inciso V, 163, al señalar, respectivamente, que la Corte Suprema de Justicia conocerá “de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley” y “que todo funcionarios público, sin excepción de clase alguna, antes de tomar posesión de su destino, deberá prestar juramento de guardar esta Constitución y la acta constitutiva”.⁹³

En sexto lugar, se estableció un Consejo de Gobierno que funcionaría durante el receso del Congreso General y cuyo presidente nato lo sería el vicepresidente. Este cuerpo debía vigilar la observación de la Constitución y hacer las observaciones necesarias al Presidente para el mejor cumplimiento de la Constitución y hacer las observaciones y de las leyes secundarias. En ese sentido, más que constituirse en órgano de apoyo, se formó como órgano de vigilancia y con autoridad de decisión.⁹⁴

La Constitución de 1824 es el primer documento fundacional que establece de manera clara y precisa, un sistema de control interno, determinando las responsabilidades de los más altos cargos públicos y señalando los delitos que debían sancionarse. A partir de esta fecha el control interno empieza a conformarse en una herramienta de control de la corrupción administrativa, con la salvedad de que no hay ley reglamentaria, ni órgano especializado de aplicación. Estas condiciones hicieron propicio la expansión de la corrupción sistemática en la administración pública mexicana en esta centuria.

Adicionalmente, una medida de trascendental importancia fue la supresión de los Intendentes -herencia virreinal- creando en su lugar las Comisarias, por Decreto del 21 de septiembre de 1824, lo que representó una reorganización de la administración pública al buscar la eliminación de las prácticas coloniales, pues hasta ese momento cada estado tenía sus propias direcciones de rentas (una para cada una de ellas) y sus contadurías, propiciando un descontrol en la utilización de los ingresos y egresos manejados por el Intendente, que era el agente fiscal de la Federación. De esta manera, se estableció un Comisario en cada estado de la Federación y pasaron a desempeñar

un papel fundamental en la formación y desarrollo de la administración pública, en la medida que fueron agentes del poder central que se diseminaron en el territorio nacional y que de alguna manera se integraron en elementos constitutivos del Estado Nacional.⁹⁵

Constitución de las Siete Leyes (1836)

El conflicto entre el federalismo y centralismo tuvo en la campaña militar del general Antonio López de Santa Anna contra el estado de Zacatecas en 1835 su máxima expresión de radicalismo e intolerancia, cuando el ejército del dictador, arrasó, además Querétaro, San Luis Potosí y Jalisco, y desmembrar Zacatecas para crear el actual estado de Aguascalientes. Con este despliegue de fuerzas, Santa Anna convocó en junio de 1835, a través del Consejo de Gobierno, a sesión extraordinaria del Congreso, que inició sus sesiones el 19 de julio de ese año, con el objetivo de revisar propuestas sobre un posible cambio de gobierno, lo que implicaba una violación a la Constitución de 1824 que señalaba irreformables los artículos relativos a ello.⁹⁶

En septiembre el Congreso se declaró "Constituyente" y suspendió la vigencia del Acta Constitutiva y la Constitución Federal de 1824 y asumió el dictar cuanto decreto fuera necesario. En una decisión importante, se aprobó la disolución de las legislaturas locales y su sustitución por Juntas Departamentales. Ello terminaba con el federalismo, lo que se consumó con la emisión de las Bases para una nueva Constitución del 23 de octubre de 1835 y las Siete Leyes Constitucionales, promulgada entre el 15 de diciembre de ese año y el 6 de diciembre de 1836, las cuales fueron emitidas por decreto el 29 de diciembre de 1836.⁹⁷

Conocida como la "Constitución de las Siete Leyes", por estar dividida en siete estatutos, esta Ley Fundamental, de carácter centralista, fue suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.⁹⁸ En ella se consignó la responsabilidad por la comisión de delitos comunes del presidente de la República, de los diputados y senadores,

ministros de la Corte Suprema de Justicia y la Marcial, secretarios del Despacho, consejeros y gobernadores, quienes sólo podían ser acusados ante la Cámara de Diputados o ante el Senado, si el acusado era diputado, y en los plazos fijados por la propia Constitución.⁹⁹ Las Siete Leyes también condujeron a que se rescatara a la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de la reorganización administrativa y política del país.¹⁰⁰

También se contempló en esta Constitución la comisión de delitos oficiales por parte del presidente de la República, secretarios del Despacho, magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos administrativos y de las juntas departamentales, estableciéndose que la acusación debía formularse ante la Cámara de Diputados, a la cual correspondía declarar si había lugar o no a dicha acusación y nombrar a dos de sus miembros para sostener ésta en el Senado, cuando su declaración fuera afirmativa. La instrucción del proceso fue encomendado al Senado, el cual debía dictar fallo correspondiente, no pudiendo imponer más penas que la destitución del cargo o empleo, o la inhabilitación perpetua o temporal para obtener algún otro. Sin embargo, si el Senado consideraba que el funcionario era acreedor a mayores penas, estaba obligado pasar el proceso al tribunal respectivo para que obrara según las leyes.

El fuero constitucional establecido a favor de los funcionarios que se han indicado, que se traducía en la no procesabilidad de los mismos ante las autoridades judiciales ordinarias sin la previa declaración de la cámara respectiva, tratándose de delitos comunes se consagró también para los miembros del Supremo Poder Conservador, con la modalidad de que la acusación debía hacerse ante el Congreso General, reunidas las dos cámaras, al cual correspondía calificar si había lugar a la formación de la causa.

Con relación con los diputados y senadores, la Ley Fundamental en su artículo 55 de la Tercera Ley, señalaba que éstos “serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos

ni molestados por ellas". Asimismo, respecto de los miembros del Supremo Poder Conservador en los términos del artículo 17 de la Segunda Ley, que establecía que dicho poder no era responsable de sus operaciones más que ante Dios y ante la opinión pública, y que sus individuos en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.¹⁰¹

Los requisitos establecidos para determinar la responsabilidad de los funcionarios se encontraban señalados en los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley. Se estableció en el artículo 15 de la Cuarta Ley que eran prerrogativas del presidente de la República: no poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras fungía como Presidente, sino en términos que prescribían los artículos 47 y 48 de la Tercera Ley Constitucional. Asimismo, no podía ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado de un año de haber terminado ésta (fracción IV), y que no podía ser procesado, sino previa declaración de ambas cámaras prevenida en el artículo 49, párrafo último de la Tercera Ley Constitucional.

Respecto a los consejeros, que en número de trece integraban el Consejo de Gobierno, se estableció que sólo eran responsables por los dictámenes que dieran contra ley expresa, singularmente si era constitucional, o por cohecho o soborno, y que la responsabilidad no se les podía exigir sino en el modo y términos fijados en la Tercera Ley Constitucional.

La responsabilidad de cada ministro del Despacho comprendía, al tenor de lo dispuesto en el artículo 23 de la Cuarta Ley Constitucional, la falta de cumplimiento a las leyes que debían tenerlo por su ministerio, y los actos del Presidente que autorizaran con su firma y fueran contrarios a las leyes, de manera especial a las constitucionales, en la inteligencia de que dicha responsabilidad no se les podía hacer efectiva sino en el modo y términos previstos en la Tercera Ley Constitucional. Por último, cabe destacar que dicha Constitución concedía acción popular contra los magistrados y jueces que cometieran

prevaricación, por cohecho, soborno o baratería, asimismo, consideraba responsable a todo funcionario público por infracciones a las leyes constitucionales que cometieran o no impidiera.

Proyecto de reforma a las Leyes Constitucionales de 1836 (1840)

El Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, contenía las siguientes disposiciones sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos: el presidente de la República no podía ser procesado criminalmente, durante su periodo presidencial y un año después, por ningún delito cometido con anterioridad o mientras fungiera en su encargo, sin previa declaración del Congreso de haber lugar a la formación de causa, tocando a la Suprema Corte de Justicia conocer todas las instancias tanto de este tipo de causas como de las civiles, con excepción de las que se encontraban sujetas al conocimiento del Jurado de Sentencia.¹⁰²

También era prerrogativa del presidente de la República no poder ser procesado criminalmente por delitos oficiales, salvo que se tratara de traición a la independencia nacional o forma establecida de gobierno; actos encaminados manifiestamente a trastocar el orden público, u obstaculizar las elecciones de presidente, diputado o senadores, a que éstos tomaran posesión de sus cargos, o a impedir a las cámaras el ejercicio de cualquiera de sus atribuciones.

En relación con los diputados y senadores se dispuso -como se hizo también en las Constituciones que le precedieron- que los mismos fueran inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y que en ningún tiempo y por ninguna autoridad pudieran ser reconvenidos ni molestados por ellas. No podían ser juzgados ni civil ni criminalmente, desde el día de su elección hasta dos meses después de concluido su cargo, sino por la Corte Suprema de Justicia, requiriéndose en el segundo caso, la declaración previa de haber lugar a la formación de la causa.¹⁰³

Respecto a los secretarios del Despacho, consejeros, ministros de la Corte Suprema de Justicia y de la Marcial, contadores mayores de Hacienda y gobernadores de los departamentos, se previno que para ser juzgados por la comisión de delitos comunes era necesario que cualquiera de las cámaras, erigida en Gran Jurado, declara si había o no lugar a la formación de la causa, precisándose que era competencia exclusiva de la Cámara de Diputados fungir como Gran Jurado. Tocaba a la Cámara de Senadores exclusivamente erigirse en este último, con la finalidad de absolver o condenar, a la pena de destitución de encargo o empleo, y también de inhabilitación temporal o perpetua para obtener otro alguno, a los funcionarios referidos anteriormente, sin perjuicio de que si algunos de ellos era acreedor a mayores penas, dicha cámara pasase el proceso al tribunal respectivo para ser juzgado.

Dos disposiciones coronan el sistema de responsabilidades: una en consignar la obligación de todo funcionario público -al tomar posesión de su cargo- de jurar guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, con la consiguiente responsabilidad por las infracciones que en lo sucesivo competieran o no impidiera. La otra, en consagrar la sujeción de todo funcionario público al juicio de residencia, en los casos y del modo que prescribían las leyes.¹⁰⁴

Como podrá inferirse, el control interno tenía raíces virreinales y poco se había avanzado para contener la corrupción administrativa. Sin embargo, los documentos fundacionales de la nación eran más declarativos que efectivos, toda vez que no establecían un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, tan solo fueron preceptos generales.

Ley del 14 de marzo de 1838: creación del Tribunal de Cuentas

Mientras que en diversos documentos fundacionales se comienza a establecer el control interno, por lo que se refiere al control externo, su desarrollo es más lento y depende del proceso de fortalecimiento del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo. En ese sentido, quizá

como consecuencia del grave problema económico y para aliviar un poco la tensión existente en las arcas del erario, se estableció un Tribunal de Revisión de Cuentas, con su respectiva contaduría mayor, cuya función estaría bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados, por medio de una comisión inspectora. El Tribunal estaría compuesto por Tres Salas, la primera de las cuales quedaría formada por dos contadores mayores -hasta entonces denominado de Hacienda y Crédito Público- y otro de la misma clase, necesarios por los contadores de glosa, en el orden de escalada establecido; y las otras dos, que conocerían los recursos ulteriores y serían las mismas de la Suprema Corte de Justicia según su turno. Concurriendo a ellas uno de los contadores únicamente con voto informativo y llevando en todas la voz fiscal el contador de la glosa respectiva, sin perjuicio de oír en la segunda y tercera, al fiscal de la alta Corte cuando ellas lo consideraban conveniente.¹⁰⁵

Este Tribunal recordaba al existente en la época colonial, incluso señalaba, en su artículo 6°, que la responsabilidad de empleados, aun aforados, se sujetaría a la Ley 16, libro 8, título 29, de la Recopilación de Indias, en todo lo relativo al manejo de caudales en dinero o en especie de hacienda o crédito público. El funcionamiento y organización de este tribunal -dividido en tres salas, en las que la primera de ellas juzgaría en primera instancia- resultaba confuso, ya que intervenían el Poder Judicial, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo,¹⁰⁶ por lo que se complicaba el adecuado manejo del control interno y externo.

La Contaduría Mayor estaba compuesta por los contadores y empleados de las dos secciones existentes y de los demás de dicha clase nombrados por la Cámara conforme a la ley del 16 de noviembre de 1824 y previa aprobación de la nueva plana por el Congreso General, teniendo presentes también a los empleados de los antiguos estados que queden sin destino, en virtud del nuevo arreglo de oficinas que exigía el nuevo sistema, con el fin de completar el número necesario para que la glosa de cuentas quede concluida dentro del año siguiente a su presentación. Además, los contadores mayores serían jefes de la Contaduría, desempeñando las atribuciones que le han sido hasta el

momento peculiares de los de Hacienda y Crédito Público, conforme al reglamento del que habla el decreto, sin intervención en la glosa de cuentas en que hayan de ser jueces. Se entendería directamente y porte franco para la Contaduría, de la recopilación de Indias, de todo lo relativo al manejo de caudales en dinero o especie de Hacienda y Crédito Público, también exigirían cuentas del manejo que deberían responder y reclamando las que faltaren, debiendo presentarlas al Congreso al término estipulado para ello al gobierno. Se señalarían los plazos para la contestación de los pliegos de revisión, de lo contrario, se seguiría la vía ejecutiva. Asimismo, impondrían multas por primera y segunda vez, hasta de cincuenta pesos, y por la tercera, suspenderían de sus destinos y privarían de la mitad de su sueldo por el tiempo necesario, a los empleados morosos en el cumplimiento de sus providencias, y a los responsables que no disfrutaran de sueldo, les compelería el juez de Hacienda, o de quien correspondiera, de su residencia previo aviso del tribunal de revisión.

Adicionalmente, se pedirían a las secretarías de despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes necesarios para la cuenta y razón, que serían remitidas con calidad de devolución. Se expedirían finiquitos de las cuentas que debería glosar la Contaduría Mayor y, sólo en caso de haberles expedido, terminaría a favor del responsable el derecho de la Hacienda y Crédito Público -salvo error de cálculo- al cobro de los caudales que les pertenecen por alcance de las mismas cuentas. Tomaría razón de todo patente o despacho del gobierno, aunque no ocasionara sueldo, y por ningún motivo lo haría de aquellos que expediera el gobierno o cualquier autoridad a quien correspondiera la provisión de empleos en algún ramo, con infracción de ley, ni de los que no fuesen de rigurosa escala o verdadera vacante, no pudiendo pagarse sueldo alguno que corresponda en tanto no apareciera en el despacho la toma de razón de esta oficina.

Por último, un reglamento formado por los contadores mayores de acuerdo con la comisión inspectora, metodizaría las disposiciones contenidas en dicha ley, y que se pondría en ejecución sin perjuicio de

la revisión y aprobación del Congreso. Así, la restitución del Tribunal de Revisión de Cuentas en 1838, y su respectiva Contaduría Mayor tuvo como función examinar los presupuestos generales de gastos y la cuenta del Ministerio de Hacienda; exigir noticias, instrucciones o expedientes para la cuenta y razón; calificar, clasificar y liquidar la deuda pública interior y exterior de la nación, así como verificar los cortes de caja mensuales y el general que se debía practicar anualmente.¹⁰⁷ Posteriormente, el 12 de marzo de 1840 se emite el reglamento firmado por los Contadores Mayores del Tribunal de Revisión de Cuentas, de acuerdo con la comisión inspectora, en cumplimiento del artículo 7° de la ley del 14 de marzo de 1838.¹⁰⁸ En el México independiente el control externo comienza un proceso de instauración de la fiscalización de las cuentas del poder ejecutivo, el cual tendría que pasar por diversos momentos, para ser una herramienta efectiva de control de la corrupción administrativa. Debilitados y encontrados los poderes ejecutivo y legislativo durante varias décadas del siglo XIX, el resultado fue cambios constantes en el control externo de Tribunal de Cuentas a Contaduría Mayor de Hacienda y viceversa.

Primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana (1841)

La resistencia de los federalistas al régimen central de las Siete Leyes generó una serie de levantamientos en todo el país entre 1837 y 1840 que culminaron con la separación temporal de Yucatán y la pérdida de Texas por colonos extranjeros que desde 1820 habían obtenido autorizaciones del gobierno virreinal para establecerse en el territorio. El 28 de septiembre de 1841 los principales mandos del ejército encabezados por el general Santa Anna suscribieron las Bases adoptadas por el Ejército de Operaciones en Tacubaya, llamadas “Bases de Tacubaya”, en las que disponían el cese de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, convocan a una Junta de representantes de los Departamentos, nombrados por el General en Jefe del Ejército Mexicano, para

que designen presidente provisional asistido por un Consejo, se daba un plazo de dos meses para convocar a un Congreso Constituyente extraordinario.¹⁰⁹

Firmadas el 28 de septiembre de 1841, las Bases de Tacubaya disponían, entre otras cosas, la convocatoria a nuevo congreso. De acuerdo con esta prevención, la convocatoria para el Constituyente se publicó el 10 de diciembre del año antes indicado, en tanto que las elecciones se realizaron el 10 de abril de 1842, habiendo triunfado el **partido liberal**. El 10 de junio de ese mismo año se efectuó la sesión de apertura, se formó la Comisión de Constitución y el 25 de agosto del propio año se firmó dicho proyecto.¹¹⁰

Para nuestros propósitos de investigación, a continuación se describe lo más importante en materia de control interno. En relación con el presidente de la República, se consignaron prerrogativas en materia de responsabilidades por delitos comunes y oficiales, semejantes a las previstas en el Proyecto de Reformas de 1840. En este caso, sólo podía ser juzgado civil o criminalmente durante su presidencia, y un año después, por la Suprema Corte de Justicia, y previa declaración del Gran Jurado constituido por las dos cámaras, de haber lugar a la formación de causa.

Respecto a los diputados y senadores, se estableció su inviolabilidad por las opiniones y votos vertidos en el desempeño de sus encargos; se dispuso también que no podían ser juzgados civil o criminalmente por ninguna especie de delito, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminado su encargo, sino por la Corte Suprema de Justicia, requiriéndose para este efecto la declaración de haber lugar a la formación de causa por parte de la Cámara de Senadores o la Cámara de Diputados, según se tratara de los miembros de aquélla o ésta, respectivamente.¹¹¹

Por último, debe destacarse las disposiciones sobre responsabilidad de los secretarios de Despacho por los actos del Presidente que **autorizaran con sus firmas contra la Constitución, las leyes generales**, las constituciones y estatutos de los departamentos; la relativa al otorgamiento de la acción popular contra los funcionarios prevaricadores

por cohecho, soborno o baratería; y las referentes a la responsabilidad de todo funcionario público por las infracciones que cometiera contra la Constitución y las leyes, o que no impidiera, así como la obligación de sujetarse al juicio de residencia en los casos y términos que ordenaran las leyes. Al respecto, se facultó al congreso para dictar las que fueran conducentes en orden a hacer efectiva la responsabilidad de los que infringieron la constitución o las leyes generales.¹¹²

En opinión de Justo Sierra, las bases del programa del ejército de Tacubaya, "son un curiosísimo monumento de la diplomacia hipócrita del pretorianismo puesto a las órdenes de los explotadores de las cajas públicas, mercaderes, agiotistas y generales acaudillados por un ambicioso (Santa Anna) que creía que la patria no era su madre, sino su concubina".¹¹³ La séptima de las Bases de Tacubaya había otorgado al Ejecutivo facultades casi discrecionales, y de enorme amplitud, para la conducción administrativa, y por tanto, de la hacienda pública. Santa Anna obtuvo constantes préstamos de la Iglesia. Por otro lado, impulsó contribuciones muy diversas y numerosas a los almacenes, a boticas, carreteles de alquiler, maestros, profesionistas, sobre la venta de casas y animales, entre otros. Impuso préstamos forzosos a particulares y obviamente a los departamentos, lo cual acentuó el centralismo. Pero el dictador no paró ahí, se atrevió a rematar bienes del clero que reclamaba como suyos y permitió a los extranjeros la amplia adquisición de bienes raíces. La miseria pública llegó a ser famosa en los tiempos que gobernaba Santa Anna, las arcas se encontraban vacías, la hacienda pública totalmente desorganizada. Ciertamente la mayor parte de los ingresos públicos se gastaban en el ejército y en sus favoritos. Santa Anna manejó esta última con un total desconcierto y deshonestidad, que tiempo después se vio envuelto en un largo y ruidoso proceso en que se declaró culpable y se le confiscaron sus bienes.¹¹⁴

Segundo proyecto de Constitución Política de 1842

Este segundo proyecto de Constitución Política con fecha del 2 de noviembre de 1842 en la Ciudad de México, contenía algunas disposiciones en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos.¹¹⁵ Aún cuando en el artículo 81, se refería a las prerrogativas del presidente de la República, no estaba incluida la de declaración previa del Gran Jurado, dicha declaración se encontraba prevista en el artículo 74, conforme al cual era competencia exclusiva de la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar si había lugar a la formación de causas en las que se instruyeran sobre delitos comunes y oficiales del presidente de la República, entre otros. Además, tratándose de los delitos oficiales de este último, era necesario que la Cámara de Senadores, erigida en Gran Jurado de hecho, declarara si era o no culpable de aquellos por los que hubiese sido declarado con lugar a formación de causa.

La declaración aludida de la Cámara de Senadores se requería igualmente en los casos de delitos oficiales de los secretarios del Despacho y de los gobernadores de los departamentos, mientras que la de la Cámara de Diputados era exigida en las causas por delitos comunes y oficiales de los secretarios del Despacho, ministros de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial y contadores mayores de Hacienda; y en las de delitos oficiales de los ministros y enviados diplomáticos, gobernadores de los departamentos por infracción de la Constitución o leyes generales y ministros del tribunal encargados de juzgar a los miembros de la Corte de Justicia.¹¹⁶

Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843)

Este documento constitucional, también conocido como “Bases Orgánicas”, establece el contexto jurídico para la segunda República centralista. Su origen se debe al alzamiento del general Manuel Paredes y Arrillaga en 1841 para reformar las Siete Leyes Constitucionales,

que concluyó con la renuncia del presidente Anastasio Bustamante -quien ocupaba el cargo por tercera ocasión- el desconocimiento de los Poderes y la designación de Francisco Javier Echeverría, como presidente provisional con poderes extraordinarios. Mediante estas Bases Orgánicas fue instituida la segunda República centralista, que anulaba el Supremo Poder Conservador creado por las Siete Leyes, y otorgaba mayores facultades al Ejecutivo, dándole un poder prácticamente dictatorial.¹¹⁷

Acordadas por la Honorable Junta Legislativa -establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842- sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el 14 del mismo mes y año, las Bases Orgánicas de la República Mexicana se ocuparon también de la responsabilidad de los funcionarios públicos.¹¹⁸ A diferencia de las Constituciones anteriores que las precedieron, establecieron que el presidente de la República sólo podía ser acusado y procesado criminalmente durante su periodo presidencial y un año después, por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno prevista en las propias Bases, agregando que por delitos comunes únicamente podía ser acusado después de transcurrido un año de haber cesado en sus funciones.¹¹⁹

Tratándose de los diputados y senadores, cada una de las cámaras debía conocer de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos miembros, para efecto de formular la declaración aludida. Era necesaria, por último, la declaración en comento, pero por parte de las dos cámaras formando jurado, en las acusaciones que se hicieran contra todo el Ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la Marcial. A los diputados y senadores, se les mantuvo su inviolabilidad por las opiniones y votos emitidos en el desempeño de sus funciones; no hubo variación en lo tocante a los secretarios del Despacho -refrendo ministerial- al señalarse que eran responsables de los actos del presidente de la República que autorizaran con sus firmas contra la Constitución y las leyes, agregándose únicamente que eran responsables de las resoluciones que se tomaran en junta de

ministros, los que las acordaren. Subsistió la acción popular en contra de cualquier funcionario público que cometiera prevaricación por cohecho, soborno o baratería, y prevaleció la Corte Suprema de Justicia como tribunal competente para conocer de las causas criminales incoadas contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las cámaras declararan con lugar a la formación de causa, y de las civiles de los mismos.¹²⁰

La Carta de 1843 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el Gobierno Central es todo: apenas los departamentos tienden atribuciones de administración municipal, y todo el Gobierno Central está en manos del Ejecutivo. Las responsabilidades pesan sobre los ministros y sobre el consejo de gobierno; sobre el Presidente ninguna; y sin embargo, no hay gobierno de gabinete, pues el Presidente, oído al parecer de sus ministros y recogido de la votación, puede proceder como bien le plazca.¹²¹

Al respecto, Mariano Otero fue el único miembro disidente de la Comisión que proponía se declarara como única Constitución legítima del país la de 1824, "mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacer el presente Congreso", y propugnaba que además del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824 se observara lo que él llamó el Acta de Reforma. Otero en materia de responsabilidad establecía tres propuestas: primero, correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, a simple mayoría de votos, si había o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios a quienes la Constitución o las leyes concedían dicho fuero; **segundo, formulada la declaración en sentido afirmativo**, tocaba al Senado erigirse en Jurado de Sentencia en los casos de delitos políticos y declarar, mediante el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, si el acusado era o no culpable, correspondiendo la imposición de la pena a la Suprema Corte, que conocía directamente de las causas instruidas por delitos comunes, una vez declarado que había lugar a la formación de causa; tercero, se con-

sagraba la inviolabilidad del presidente de la República, siempre que obrase por conducto de un ministro, esto es, cuando sus actos estuviesen autorizados por la firma del ministro responsable, y por otra, la responsabilidad de dichos secretarios por todas las infracciones que cometieran por actos de comisión o simple omisión.¹²²

Cabe señalar que tanto las "Siete Leyes Constitucionales" de 1836, como las "Bases Orgánicas de la República Mexicana" de 1843, establecieron la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, pero la regulación se encausó fundamentalmente a las responsabilidades políticas y penales, sin reconocimiento de facultades disciplinarias de los superiores jerárquicos, posiblemente debido a que éstos tenían autoridad absoluta y discrecional de disciplina sobre sus inferiores.¹²³

Ley Penal para los Empleados de Hacienda (1853)

En el manejo de la hacienda pública también hubo esfuerzos para establecer mecanismos de control interno. La Ley Penal para los Empleados de Hacienda, expedida el 28 de junio de 1853 por Antonio López de Santa Anna, entonces presidente de la República Mexicana. Esta ley tipificó los crímenes, delitos y faltas de los empleados de Hacienda, que enumeraba en su artículo primero. Así entre otros, indicaba que eran considerados crímenes de los empleados mencionados: la sustracción fraudulenta de caudales públicos, hecha con ánimo de aplicarlos a usos particulares; todo convenio o acto que tuviera por don, dádiva o regalo, ya porque tuvieran un interés pecuniario en el mismo fraude, o bien porque esperan obtener de él cualquiera otra utilidad; y la ocultación o inversión en usos propios de caudales del erario, hecha por aquellos a quienes se hubieran entregado para algún uso público.¹²⁴

Respecto a los delitos, contemplados en siete fracciones, pueden citarse los siguientes: resistencia u oposición de los empleados de Hacienda al cumplimiento de las órdenes del ramo que emanaron de sus

superiores; desidia o abandono habitual de aquéllos en el desempeño de sus empleos, encargos o comisiones; y toda extorsión o vejación que se cometiera sobre los particulares contribuyentes o deudores del erario nacional.

En la ley se contemplaban siete clases de faltas graves e igual número de leves. Encontrándose en las primeras: demora de cualquier acto u operación que ocasionara pérdidas al erario o a los particulares; falta frecuente de asistencia en los días y horas en que los empleados de Hacienda debían concurrir; y falta habitual de atención, cuidado y limpieza en la contabilidad, libros y expedición de documentos. Eran consideradas faltas leves: faltas no frecuentes de los empleados de Hacienda en sus oficinas; desidia en actos determinados, relativos al servicio de sus empleados; y faltas de cortesía y atención para con las personas que por sus negocios tenían que concurrir a las oficinas, así como a los engaños y mentiras para molestarlas.¹²⁵

Por lo que se refiere a las penas, éstas consistían en muerte o privación de la libertad. Tratándose de crímenes si se referían a delitos, aunque debía imponerse la pena de muerte cuando se probara que había existido defraudación de los caudales públicos; descuentos de sueldos, pérdida del empleo y multas, tratándose de faltas graves, y multas que no debían exceder del salario de un día por las comisiones de faltas leves. La pena de prisión llevaba siempre anexa la pérdida del empleo e inhabilitación perpetua para obtener cualquier otro en la administración pública.¹²⁶

Esta ley es una de las primeras en establecer un régimen de responsabilidades, sanciones, establecimiento de delitos graves y leves, por lo que puede considerarse como un antecedente de las leyes de responsabilidades de servidores públicos. No obstante, que está referida a los empleados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es un primer eslabón en el establecimiento del control interno dentro del poder ejecutivo.

Establecimiento del Tribunal de Cuentas (1853)

El 26 de noviembre de 1853 Santa Anna revive el Tribunal de Cuentas, eliminando la Contaduría Mayor de Hacienda y con ello obligo a todos los funcionarios que manejaban caudales públicos a que le informaran sobre el estado de sus cuentas, por conducto de la tesorería. A esta última dependencia se le restaron atribuciones, toda vez que se creó la Dirección General de Impuestos.¹²⁷

Para el efecto, expidió un decreto para establecer que la Contaduría Mayor de Hacienda en lo sucesivo tendría el carácter de Tribunal de Cuentas, que se compondría de dos salas, denominadas primera y segunda, formada aquella de un contador para la primera instancia, con una dotación de 1,200 pesos, y ésta de dos contadores y el magistrado de hacienda, con una dotación de 1,500 pesos. En cada uno de dichas salas habría un secretario para dar cuenta y formar la sustanciación de los juicios. Además, para cada secretaria se destinaría un escribiente con un peso diario los días útiles. Se establece que todo juicio de cuentas, cualquiera que fuese la cantidad que en él versara, terminaría en la segunda instancia, causando ejecutoria la sentencia de vista, ya fuese confirmada o revocada la primera. Pero en el juicio cuya cantidad no pasara de 10,000 pesos, causaría ejecutoria la sentencia de primera instancia.¹²⁸

En cuanto a los Contadores Mayores y el Magistrado del Tribunal Superior de Hacienda, que formalmente el Tribunal de Cuentas, no serían recusables ni podrían excusarse de conocer en los juicios sino por causa justificada a juicio del mismo tribunal. En dichos casos los contadores jefes de las secciones que no hubieran intervenido en la glosa de la cuenta de que se tratare, sustituirían a los contadores mayores por el orden de las secciones. El magistrado sería sustituido con arreglo a las leyes. Además, los Contadores Mayores que formarían el Tribunal de que se trata, tendrían el tratamiento de señoría, y los honores, fuero y consideraciones de intendentes de ejército, portando el uniforme que sería detallado en el reglamento.

Por último, el 10 de octubre de 1855 se emite un decreto constitucional que ordena la derogación del 26 de noviembre de 1853 y se ordena que la Contaduría Mayor tenga la planta y atribuciones que tenía hasta antes del decreto de 26 de noviembre de 1853. Con ello la Contaduría Mayor se erige de manera formal en Tribunal de Cuentas.¹²⁹

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (1856)

Una vez retomado su puesto, Santa Anna se condujo dictatorialmente exigiendo el trato de Alteza Serenísima, prorrogó su mandato indefinidamente, suspendió los congresos locales, estableció la reglamentación del ejercicio de las funciones de los gobernadores, reorganizó territorialmente al país y llegó a realizar gestiones para el restablecimiento de la monarquía. Para organizar su gobierno expidió el 22 de abril de 1853 las Bases para la administración de la República, hasta su promulgación de la Constitución, redactada por Lucas Alamán, destacado ideólogo del Partido Conservador. Mediante estas Bases se reorganiza el Poder Ejecutivo y establecen disposiciones orgánicas, todo con carácter transitorio hasta la emisión de la nueva Constitución, que ya no se redactó por el triunfo de la Revolución de Ayutla y la caída de la dictadura en 1855.¹³⁰

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, suscrito por el Presidente Ignacio Comonfort de los Ríos el 15 de mayo de 1856 y publicado el 23 del mismo mes y año, fue emitido para que se aplicara mientras durasen las sesiones del Congreso Constituyente convocado el 16 de octubre de 1855 por el entonces presidente Juan Álvarez a partir del Plan de Ayutla lanzado el 1° de marzo de 1854 contra la dictadura del general Santa Anna y hasta en tanto se promulgara la nueva Constitución que habría de sustituir al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.¹³¹

Este documento fue expedido por el presidente Ignacio Comonfort, como anticipo de la Constitución que había ofrecido, conjunta-

mente con una ley de garantías individuales, en el programa administrativo de 22 de diciembre de 1855, que publicó a raíz de haber ocupado la presidencia.¹³² Dicho estatuto estuvo teóricamente vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1857, ya que no obstante que en el seno del mismo del Congreso se pidió su desaprobación, y se nombró a una comisión encargada de revisarlo, ésta nunca formuló dictamen alguno.

Las disposiciones relacionadas con los funcionarios públicos estaban contenidas en sus artículos 85, 92, 98, fracción IV incisos I, II y III, y 123.¹³³ En el primero de los preceptos se consignaron como prerrogativas del presidente de la República la de no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno, así como la de no poder ser acusado de delitos comunes sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

En el segundo de los numerales se estableció la responsabilidad de los secretarios de Despacho por los actos del Presidente que autorizaran con sus firmas, contra el Plan de Ayutla, reformado en Acaapulco, así como el requisito de la declaración previa de haber lugar a la formación de causa por parte del Consejo de Gobierno, a efecto de poder ser juzgados por la Suprema Corte de Justicia.

Mientras que el artículo 98 señaló como atribuciones de la Suprema Corte, entre otras, las de conocer de las causas que se instruyeran contra el Presidente de la República, gobernadores de los estados y secretarios del Despacho, en los supuestos previstos por los artículos 85, 92 y 123, respectivamente. Los gobernadores de los estados y del Distrito, y los jefes políticos de los Territorios, debían ser juzgados por sus delitos oficiales y comunes, según lo disponía el último de los artículos mencionados, por la Suprema Corte de Justicia, previa autorización del Gobierno Supremo.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857

Triunfante la Revolución de Ayutla de 1854, Juan Álvarez ocupó la presidencia interina el 4 de octubre de 1855 y conforme al Plan de Ayutla y su reforma de Acapulco, que además de la destitución de López de Santa Anna y la designación de un presidente provisional, llamaba a un Congreso extraordinario, el 16 de ese mismo mes expidió la convocatoria para la celebración de este último. El congreso **inició sus labores el 18 de febrero de 1856, y en junio la Comisión de Constitución**, presentó un proyecto de Constitución que en esencia mantenía el liberalismo económico, las garantías individuales (denominadas “derechos del hombre”) y el principio de la separación Iglesia-Estado.¹³⁴ También se establecía que el gobierno se instituye **para el bien de la sociedad y para su mejora y perfección, tanto en la parte moral como en la parte física.**¹³⁵

El texto final se denominó Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue aprobado y jurado por el Congreso constituyente y por el Presidente sustituto el general Ignacio Comonfort, el 5 de febrero de 1857, y publicado por Bando Solemne el 11 de marzo de 1857.¹³⁶ En el Título IV, denominado de la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, en sus artículos del 103 al 108, se estableció la relativa a los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y **las faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo (delitos oficiales).**¹³⁷ Eran igualmente responsables de los estados y el presidente de la República, los primeros por violaciones a la Constitución y leyes federales, y el último exclusivamente por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.¹³⁸ Tratándose de delitos comunes de los funcionarios enunciadados, tocaba al Congreso, según lo dispuesto en el artículo 104, erigirse en Gran Jurado y declarar (a mayoría absoluta de votos) si había o no lugar a proceder contra el acusado, el cual, si resultara afirmativa la declaración,

quedaba separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.¹³⁹

De los delitos comunes, en cambio, correspondía conocer al Congreso como Jurado de Acusación, a fin de declarar (a mayoría absoluta de votos) si el acusado era o no culpable, y a la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia, en los casos en que la declaración fuere condenatoria, para el efecto de aplicar (también a mayoría de votos) la pena que la ley estableciera. Estas disposiciones fueron modificadas el 13 de noviembre de 1874 al reformarse en esa fecha el artículo 105 que las contenía, por virtud del establecimiento del sistema bicameral en nuestra Constitución, correspondiendo fungir -a partir de entonces- con el carácter de Jurado de Acusación y de Jurado de Sentencia, respectivamente, a la Cámara de Diputados y a la de Senadores, con las mismas atribuciones que se habían conferido inicialmente al Congreso y al Suprema Corte.

En congruencia con el establecimiento de la Cámara de Senadores, el artículo 103 fue reformado el 13 de noviembre de 1874 al incluir a los individuos de la Cámara en la enumeración de los funcionarios públicos que eran considerados responsables, y respecto de los cuales debían seguirse los procedimientos previstos en la Constitución para poderles hacer efectiva la responsabilidad a que se hicieran acreedores.¹⁴⁰ Esta reforma consistió en atribuir a la Cámara de Diputados la facultad de erigirse en Gran Jurado y de formular la declaración de procedencia en los casos de delitos comunes, que conforme al texto original estaba reservada al Congreso.

Para Lanz (1987), la Constitución de 1857 contempló dos nuevas instituciones: 1) el antejuicio, que se contraía a los delitos comunes cometidos por los altos funcionarios y por virtud de la cual no se podía proceder en contra de estos últimos, sí la Cámara de Diputados no había formulado previamente una declaración en el sentido de actuar en su contra; 2) el juicio político, que tenía lugar en los casos en que dichos funcionarios incurrieran en la comisión de delitos oficiales, y respecto de los cuales sólo eran responsables durante el periodo en

que ejercieran su encargo y un año después, según lo prescribía en el artículo 107.¹⁴¹

Sin embargo, con base en la Constitución de 1857 y sus leyes reglamentarias en materia de responsabilidades, tampoco fue posible el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores públicos del Estado, con enfoque fundamentalmente de naturaleza política y penal, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.¹⁴² Una falta que impidió perfeccionar y hacer eficiente el sistema de responsabilidad de los servidores públicos en esa época.

El discurso del combate a la corrupción administrativa en forma prescriptiva

El periodo que abarca de la Independencia de México hasta la promulgación de la Constitución Política de la República Mexicana en el año de 1857, merece destacar diversas consideraciones propias de esta investigación. Un primer rasgo durante la primera mitad del siglo XIX, en relación con la burocracia estaba definido por tres características: 1) el "sistema de botín" en periodos de relativa tranquilidad y en que los ocupan el gobierno repartían los cargos más importantes, aunque los servidores públicos tardaban en cobrar tenían un cargo administrativo; 2) el surgimiento de la "empleomanía" que se caracteriza como la creación de empleos innecesarios a personas sin el perfil adecuado; y 3) el "aspirantismo", enfermedad administrativa que hace que las personas tengan la aspiración de un cargo, para lo cual buscan toda clase de medios para lograr formar parte de la burocracia.

El segundo rasgo distintivo es que los documentos fundacionales abordaron el tema de la corrupción administrativa de manera marginal y circunstancial sólo en forma en el discurso declarativo. No establecían órganos específicos para aplicar los tipos de control de la función pública, por lo que los instrumentos legales eran limitados y

provenientes del Virreinato como el Juicio de Residencia.

El tercer rasgo, es que el control interno dentro de la administración pública es inexistente, no hay leyes reglamentarias, ni órganos especializados y aunque ambas instituciones -la de 1824 y 1857- establecían títulos relativos a la responsabilidad de los servidores públicos y a los mecanismos de su control, éstos serán establecidos en la segunda parte del siglo XIX. Un caso emblemático en esta etapa fue López de Santa Anna quien estuvo varias veces en el gobierno y se enriqueció de manera desproporcionada.

Un cuarto rasgo, es el paulatino proceso para introducir en el Poder Legislativo como control externo a la Contaduría Mayor de Hacienda y que buena parte de este periodo se establece como Tribunal de Cuentas, con una herencia virreinal que era insostenible en el México independiente. Ante la inestabilidad política, económica y social, tanto los controles internos como externos quedaron enunciados en forma declarativa y no fue posible consolidarlos.

Queda claro que un gobierno débil políticamente sin un marco legal adecuado y eficiente, con servidores públicos poco preparados, en un ambiente de inestabilidad y zozobra, es una presa fácil para la corrupción administrativa, ya sea en forma individual o bien, de manera sistemática.

En el periodo entre 1837 y 1855, en los que hubo cambios de suma importancia en todos los órdenes, la administración pública en México, con mayor o menor éxito en la práctica, llevó impreso el sello del régimen que estuviera vigente y le diera cauce. Hubo una pugna indiscutible entre las ideas centralizadoras y las descentralizadoras, propugnadas las primeras por los centralistas o conservadores y las segundas por los federalistas.¹⁴³



Notas

- ¹ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. México, Honorable Cámara de Diputados, 2004, p. 83. Pero si los recursos económicos del país que experimentaron un alza considerable después de las reformas borbónicas entre 1766 y 1771 por el visitador José de Gálvez sirvieron para atender gran número de urgencias foráneas, de igual manera, se aplicaron para satisfacer necesidades materiales, sociales, culturales y hasta santuariales del propio virreinato, porque el siglo XVIII novohispano fue un siglo eminentemente constructor: caminos, puentes, acueductos, fortificaciones, iglesias, hospitales, hospicios, cascos de haciendas, palacios públicos, mansiones privadas, fuentes, conventos, obras de ornato, entre otros, en cantidad que hoy todavía asombra, se levantaron incluso ricas más aparatosas de la Colonia durante esa adinerada, y a veces despilfarradora centuria borbónica.
- ² Stephen D. Morris. Corrupción y política en el México contemporáneo. México, Siglo XXI, 1991, p. 14.
- ³ Josefina Zoraida Vázquez. "De la independencia a la consolidación republicana". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. Nueva historia mínima de México. México, El Colegio de México, 2004, pp. 186-187.
- ⁴ Edmundo González Llaca. Corrupción. Patología colectiva. México, INAP, 2005, p. 62.
- ⁵ Carlos Silva. "Gobernar con los santos". La corrupción en la historia". <http://bioentenario.com.mx/?p=14827> (consultado: 8 de febrero de 2011).
- ⁶ Arturo González de Aragón. "Presentación". Fiscalización Superior de México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria. México, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, 2009, p. 7.
- ⁷ Edmundo González Llaca. Corrupción. Patología colectiva. Op. cit., p. 63.
- ⁸ Josefina Zoraida Vázquez. "De la independencia a la consolidación republicana". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. Nueva historia mínima de México. Op. cit., p. 138.
- ⁹ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Colección visiones ajenas, 2003, (1955), p. 224.
- ¹⁰ Ibid, p. 226.
- ¹¹ Ibid, p. 227.
- ¹² Arturo González de Aragón O. "Presentación". 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. México, Honorable Cámara de Diputados, 2004, p. 19.
- ¹³ Josefina Zoraida Vázquez. "El establecimiento del México Independiente (1821-1848)": En Gisela von Wobeser (coord.). Historia de México. México, Presidencia de la República, SEP, F.C.E., 2010, p. 163.
- ¹⁴ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 229.
- ¹⁵ Ibid, p. 226.
- ¹⁶ Ibid, p. 229.
- ¹⁷ Josefina Zoraida Vázquez. "De la independencia a la consolidación republicana". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. Nueva historia mínima de México. Op. cit., p. 186.
- ¹⁸ Josefina Zoraida Vázquez. "El establecimiento del México Independiente (1821-1848)": En Gisela von Wobeser (coord.). Historia de México. Op. cit., p. 179.
- ¹⁹ José Juan Sánchez González. Historia del estudio de la administración pública en México. Cámara de Diputados, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, pp. 70-91. Algunas argumentaciones de este apartado provienen de esta fuente, para profundizar en la obra de los autores se recomienda revisar el libro de referencia.
- ²⁰ Silvio Zavala. Breves apuntes de historia nacional. México, F.C.E., Fondo 200,1997, pp. 12-20.
- ²¹ Omar Guerrero. Introducción a la Administración Pública. México, Harla, 1985, p. 218.
- ²² Lorenzo de Zavala. Obras. México, Porrúa, 1966 (1937) tomo El periodista y el traductor, p. 111. Afirma Zavala: "En ellos encontrará la República doctrinas que la conduzcan con seguridad por el camino que debe seguir para no errar: hallará descubierta la hipocresía: tocará con las manos al intrigante, al ambicioso, al adulator y al aspirante, y aprenderá a precaverse de ellos".
- ²³ Omar Guerrero. Introducción a la Administración Pública. México, Harla, 1985, p. 219.
- ²⁴ Lorenzo Zavala. Obras. Op. cit. p. 118.

²⁵ *Ibid.*, p. 124. "El buen federalista no debe ser por tanto aceptador de personas. Su influjo, su ayuda, deben estar prontas a favor del mérito y de infundir enojo en ella, deberá hacerlo respecto del que en su concepto lo haya de desempeñar mejor, y con más utilidad de la patria, ya sea su pariente, su amigo, ya sea un hombre enteramente extraño para él, diré más, ya sea en lo particular su enemigo".

²⁶ *Ibid.*, p. 121.

²⁷ Andrés Lira. *Espejo de discordias*. Lorenzo de Zavala-José Ma. Luis Mora-Lucas Alamán. México, SEP, 1984, p. 53. Señala Lira que los párrafos fueron tomados del capítulo XX, tomo I, del Ensayo histórico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Ricardo Campos A.T. "Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala". Luis Miguel Martínez Anzures (comp.). *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*. México, INAP, 2002, p. 72. Señala Campos que Lorenzo Zavala describió los asuntos de inequidad en el reparto agrario, de la marginación de las poblaciones autóctonas y de la existencia de un sistema político-militarista basado en fueros y privilegios, problemas de la administración pública en México durante el siglo XIX y XX.

³⁰ Silvio Zavala. *Op. cit.* pp. 21-27.

³¹ José María Luis Mora. "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía". Obras sueltas. México, Porrúa, 1963 (1837), p. 531.

³² José María Luis Mora. "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía". RAP. México, INAP, No. 50, abril-junio de 1982, pp. 61-62.

³³ *Ibid.*, p. 62.

³⁴ Andrés Lira. *Espejo de discordias*. *Op.cit.* p. 95. Señala al respecto Mora: "Cada nuevo gobierno ha creído necesario dar empleos a sus adictos, o para recompensarles la parte que han tomado en su elevación o para formarse un círculo de personas que lo sostengan contra los ataques de sus enemigos".

³⁵ José María Luis Mora. "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía". *Op. cit.* p. 66.

³⁶ Andrés Lira. *Espejo de discordias*. *Op. cit.* p. 96.

³⁷ Arturo Arnáiz y Freg. "Prologo". José María Luis Mora. *Ensayos, Ideas y Retratos*. México, UNAM, Biblioteca del estudiante universitario, 1991, p. XIII, (1941).

³⁸ Jesús Reyes Heróles. "Estudio preliminar". Mariano Otero. "Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847". México, Obras, Porrúa, 1995 (1847). Dos tomos, Tomo I, p. 10.

³⁹ Mariano Otero. "Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847". México, Obras, Porrúa, 1995 (1847). Dos tomos, Tomo I.

⁴⁰ Mariano Otero. "Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana". *Op. cit.* p. 54.

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ *Ibid.*, p. 126.

⁴⁵ *Ibidem.* "Por todas estas razones, puede verse que en la clase de empleados, lo mismo que en la milicia y el clero, no existe ni puede existir espíritu de cuerpo, y que por consiguiente, aunque es bastante fuerte para causar males de mucha trascendencia en la sociedad, no hay en ella el estímulo de interés individual que pudiera hacer obrar unidos a todos los que lo componen, ni aun en defensa de los mismos abusos de que subsisten".

⁴⁶ Arturo González de Aragón O. "Presentación". 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. *Op. cit.*, pp. 17-18.

⁴⁷ Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada. *La fiscalización en México*. México, UNAM, 1986, p. 109.

⁴⁸ Roberto Rives. *La administración pública en su bicentenario*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, IAPQ, IAPFM, IAPQROO, IAPJ, IAPG, 2009, p. 46.

⁴⁹ Tonatihu Bravo Padilla. "La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009". Almée Figueroa Neri (comp.) Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). México, Auditoría Superior de la Federación, 2009, p. 13.

- ⁵⁰ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 122.
- ⁵¹ *Ibid.*, p. 121.
- ⁵² *Ibidem.*
- ⁵³ *Ibid.*, p. 122.
- ⁵⁴ Arturo González de Aragón O. "Presentación". 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 18.
- ⁵⁵ Secretaría de Gobernación. Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. México, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2010, p. 27.
- ⁵⁶ *Ibid.*, p. 47.
- ⁵⁷ *Ibid.*, p. 49.
- ⁵⁸ *Ibid.*, p. 53.
- ⁵⁹ *Ibid.*, p. 61.
- ⁶⁰ *Ibid.*, pp. 63-64.
- ⁶¹ *Ibid.*, p. 22.
- ⁶² *Ibid.*, pp. 85-86.
- ⁶³ *Ibid.*, p. 89.
- ⁶⁴ *Ibid.*, p. 96.
- ⁶⁵ Enrique del Val Blanco. "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. México, INAP, Praxis no. 65, 1984, pp. 25-26.
- ⁶⁶ Miguel Acosta Romero. "El nuevo título IV de la Constitución". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. México, INAP, Praxis no. 65, 1984, p. 108.
- ⁶⁷ Secretaría de Gobernación. Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., p. 98.
- ⁶⁸ *Ibid.*, p. 103.
- ⁶⁹ *Ibid.*, p. 105.
- ⁷⁰ Enrique del Val Blanco. "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. Op. cit., p. 26.
- ⁷¹ *Ibid.*, p. 120.
- ⁷² *Ibid.*, pp. 129-130.
- ⁷³ *Ibid.*, pp. 139-140.
- ⁷⁴ Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México, 1800-1976*. México, Porrúa, 1979, p. 32.
- ⁷⁵ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. México, Porrúa, 1996, p. 41.
- ⁷⁶ José Trinidad Lanz Cárdenas. *La contraloría y el control interno en México*. México, Secretaría de la Contraloría General de la República, F.C.E., 1987, pp. 140-141.
- ⁷⁷ *Ibid.*, p. 141.
- ⁷⁸ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. Op. cit., p. 42.
- ⁷⁹ Roberto Rives. *La administración pública en su bicentenario*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, IAPQ, IAPPEM, IAPQROO, IAPJ, IAPG, 2009, p. 34.
- ⁸⁰ Secretaría de Gobernación. Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., p. 165. En el Plan de Igualdad suscrito por Agustín de Iturbide el 24 de febrero de 1821, se establecen algunos delitos que deben ser castigados por el naciente gobierno. El de conspiración contra la Independencia se procederá prisión, hasta que las Cortes decidan la pena al mayor de los delictos (art. 22) y se vigilará aquellos que intentarán fomentar la desunión y se tomarán como conspiradores de la Independencia (art. 23).
- ⁸¹ Felipe Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México, 1800-1976*. Op. cit., pp. 125-144.
- ⁸² Secretaría de Gobernación. Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., pp. 173, 179.
- ⁸³ José Trinidad Lanz Cárdenas. *La contraloría y el control interno en México*. Op. cit., p. 141.
- ⁸⁴ *Ibid.*, pp. 141-142.

- ⁸⁵ Roberto Rives. La administración pública en su bicentenario. Op. cit., p. 35.
- ⁸⁶ Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México, 1800-1976. Op. cit., pp. 147-152.
- ⁸⁷ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 142.
- ⁸⁸ *Ibidem*.
- ⁸⁹ Secretaría de Gobernación. Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., p. 209.
- ⁹⁰ Fernando Baeza. "Los servidores públicos y el Código Penal mexicano". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. México, INAP, Praxis no. 65, 1984, p. 108.
- ⁹¹ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., pp. 143-144.
- ⁹² Luis Humberto Delgado Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., p. 42.
- ⁹³ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 144.
- ⁹⁴ Roberto Rives. La administración pública en su bicentenario. Op. cit., p. 45.
- ⁹⁵ *Ibid*, p. 45. **En términos estrictamente administrativos se configuran como las primeras formas de delegación y de administración territorial coordinadas desde un eje central.**
- ⁹⁶ Secretaría de Gobernación. Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., p. 253. Santa Anna dio impulso a la tendencia centralista en diversas partes del país por lo que se apresuró a capitalizar esta situación y presionar al Congreso a que revisara la Constitución de 1824 y al sistema federal en su conjunto. Así, ya como constituyente, el congreso aprobó el proyecto de Bases Constitucionales por ley del 23 de octubre de 1835, por las que se dieron lineamientos que reorganizaron al país en una república central.
- ⁹⁷ Estas Leyes, que en conjunto integran un texto constitucional único, establecieron la primera República centralista, y se mantuvieron en vigor hasta la expedición de las Bases de Organización Política de la República Mexicana en 1843, sin embargo, no se materializó la estabilidad política que suponía la eliminación de la tendencia federalista en la norma suprema, ya que solo entre 1836 y 1843 se sucedieron once presidencias de la República. De ellas, cuatro del general López de Santa Anna, dos de Anastasio Bustamante y dos de Nicolás Bravo.
- ⁹⁸ Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México, 1800-1976. Op. cit., pp. 205-246.
- ⁹⁹ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., pp. 144-146.
- ¹⁰⁰ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 132.
- ¹⁰¹ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 145.
- ¹⁰² José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 146.
- ¹⁰³ *Ibid*, p. 147.
- ¹⁰⁴ *Ibid*, p. 148.
- ¹⁰⁵ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., pp. 141-142.
- ¹⁰⁶ Roberto Rives. La administración pública en su bicentenario. Op. cit., p. 72.
- ¹⁰⁷ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 142.
- ¹⁰⁸ *Ibid*, pp. 143-154. Para mayor profundizar se puede revisar este texto.
- ¹⁰⁹ Secretaría de Gobernación. Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., p. 305. Conforme a las Bases de Tacubaya, que en los hechos abrogaban las Leyes Constitucionales de 1836, se sucedieron varias presidencias centralistas -Francisco Javier Boheverría Mignoni, la quinta y sexta de Santa Anna, y la segunda de Nicolás Bravo- se conformó la Junta de representantes departamentales y el día 10 de diciembre se emitió la convocatoria para el Congreso Constituyente, que inició sus sesiones el 10 de junio de 1842 jurando las Bases de Tacubaya.
- ¹¹⁰ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 148.
- ¹¹¹ *Ibid*, p. 149.
- ¹¹² *Ibid*, pp. 149-150.
- ¹¹³ Justo Sierra. "Evolución política del pueblo mexicano". Obras completas, México, UNAM, vol. XII, 1972, p. 223. Señalaba Sierra: "(...) los agiotistas seguían acumulando fortunas, los favoritos recibían regalos esplend-

didos (...) el clero había adoptado, ante las exigencias incansables del gobierno, la política de ceder en principio, de escatimar en los detalles, de gemir y sollozar ponderando su ruina; trataba hábilmente con esto de evitar el gran golpe de desamortización que se cernía sobre su cabeza (...) Pero todo ello venía de la misma misma dirección política (y administrativa)". (p. 225).

¹¹⁴ Roberto Rives. La administración pública en su bicentenario. Op. cit., pp. 79-80.

¹¹⁵ Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México, 1800-1976. Op. cit., pp. 370-402.

¹¹⁶ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 151.

¹¹⁷ Secretaría de Gobernación. Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., p. 317. Con él se mantiene como forma de gobierno la República representativa y popular. Al igual que las Leyes Constitucionales, incluyen los derechos y obligaciones de los mexicanos y agregan los de los ciudadanos mexicanos; proscribire la esclavitud y establece un Poder Electoral, con un mecanismo de elecciones indirectas.

¹¹⁸ Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México, 1800-1976. Op. cit., pp. 405-436.

¹¹⁹ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 152.

¹²⁰ Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México, 1800-1976. Op. cit., pp. 443-472.

¹²¹ Emilio Rabasa. La Constitución y la dictadura. México, Porrúa, 1978, p. 12.

¹²² José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 153.

¹²³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., p. 43.

¹²⁴ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 154.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 154.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 155.

¹²⁷ Roberto Rives. La administración pública en su bicentenario. Op. cit., p. 110.

¹²⁸ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 161.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 169.

¹³⁰ Secretaría de Gobernación. Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., p. 377.

¹³¹ *Ibid.*, p. 399.

¹³² Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México, 1800-1976. Op. cit., pp. 499-517.

¹³³ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 155.

¹³⁴ Secretaría de Gobernación. Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., p. 425.

¹³⁵ Miguel Acosta Romero. "El nuevo Título IV de la Constitución". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. Op. cit., p. 108.

¹³⁶ *Ibid.*, pp. 109-110. Resalta como dato curioso que Melchor Ocampo, opinaba: "Que es demasiado exigir responsabilidad de toda clase de faltas", añadiendo que: "He estado siempre por la responsabilidad ministerial, pero no cree que debe exigirse simultáneamente al presidente y a los ministros". Mientras que Ponciano Arriaga dice que: "(...) aunque en las monarquías se declara que el rey es inviolable, no es en la realidad pues la opinión juzga hasta de los actos de su vida privada. Pero en las repúblicas -enfatisa- ni como ficción es admisible la inviolabilidad del jefe de Estado". Por último, Pilomeno Mata señala: "La inviolabilidad real, que se funda en que el rey reina y no gobierna, no puede aplicarse al presidente, porque el presidente no reina, sino que gobierna y dicta los actos todos de la administración".

¹³⁷ Felipe Tena Ramírez. Leyes fundamentales de México, 1800-1976. Op. cit., pp. 606-629.

¹³⁸ Enrique del Val Blanco. "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. Op. cit., p. 26.

¹³⁹ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., pp. 158-159.

¹⁴⁰ El 6 de mayo de 1904 se reformó nuevamente el precepto de referencia, en su parte final, señalándose que el vicepresidente de la República, al igual que el presidente, sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

¹⁴¹ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 159.

Segunda parte. La corrupción administrativa en México:
De las herencias coloniales a los nuevos estilos independientes y republicanos

¹⁴² Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., p. 43.

¹⁴³ Rosalinda Ríos Zúñiga. "La pugna entre centralización y descentralización de la administración pública, 1837-1855". En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador). 200 años de la administración pública en México. México, SEP, UNAM: ISSUE, 2010, p. 290.

La vida de la administración pública mexicana durante el siglo XIX tiene un capítulo de particular interés que corresponde al tiempo política de 1855 a 1875. En ese tiempo la lucha por el poder se inscribe en la falta de un auténtico Estado nacional que represente y asegure la **unidad civil de la nación**. El conflicto entre liberales y conservadores es la causa que fermenta una de las etapas de mayor división política que incluso da como resultado la existencia fallida de un imperio extranjero con **Maximiliano de Habsburgo a la cabeza**, que intenta crear las condiciones de orden y progreso en un país que, desde su origen independiente, **no logra estabilizar los conflictos entre los grupos y las clases**.¹ Hasta llegar al momento en que se estabiliza con las acciones que realiza el presidente Benito Juárez para conseguir la restauración de la República.

Las diversas constituciones de la primera etapa nacional invierten al Presidente de México de una gran autoridad. Según los textos, le correspondía al Poder Ejecutivo incluso el control completo de la administración, la cual se consideraba firme en sus manos. Si hubiera existido estabilidad política, tal vez se habría institucionalizado ese poder. Esto es, el presidente habría estado en condiciones de administrar los asuntos del gobierno delegando autoridad en subordinados responsables dentro de una jerarquía estable. Si el ejército gobernante hubiera sido institucionalmente estable, se habría esperado cierto grado de continuidad en cuanto al personal. Ninguna de estas posi-

bilidades se concretó. En cambio, el presidente se encontró en una posición política débil sin remedio.²

A cada cambio en el poder político correspondía otro más o menos completo de personal administrativo. Ninguna continuidad era posible y la administración pública generalmente se mantenía en estado de desorganización casi completa. Ningún servicio gubernamental sufrió más por la confusión general que la administración hacendaria. Un ministro de Hacienda suplía a otro en rápida sucesión. Pocos eran capaces y la mayoría eran deshonestos. Con la industria y el comercio interrumpidos por la separación de España y por la salida forzosa de un gran número de empresarios españoles, las fuentes normales del ingreso se secaron.³

El desorden general prevaleciente hacía imposible toda medida contra la deshonestidad. El peculado se enseñoreó de toda la administración. Ejemplo, fue establecido por hombres tan inescrupulosos como Santa Anna, quien en sus diversas gestiones presidenciales derrochó los fondos públicos con fines meramente personales y para llevar una vida suntuosa. Varios escritores que se han ocupado de este período han comentado la absoluta falta de moralidad entre los empleados públicos.⁴

La idea de responsabilidad que contenía la Constitución de 1857, se manifiesta en el mismo sentido que lo establecía la Constitución de 1824, encauzada fundamentalmente a los delitos comunes y oficiales, no obstante que en el texto se mencionaban las faltas oficiales, las cuales no fueron reguladas en las leyes secundarias, fuera del contexto penal. En efecto, el Título IV de la Constitución de 1857, aparte de la responsabilidad del Presidente de la República, sólo previó las responsabilidades de altos funcionarios a nivel federal, así como las de los gobernadores a nivel estatal, en materia de delitos y faltas y omisiones oficiales, y delitos comunes, por lo que las únicas dos leyes que reglamentaron este Título: la "Ley Juárez", del 3 de noviembre de 1870, y la "Ley Porfirio Díaz", del 6 de junio de 1886, no se ocuparon

de las responsabilidades de los demás empleados del Estado.⁵ Estas omisiones en las leyes de responsabilidades de servidores públicos, dejaron amplios vacíos de discrecionalidad e impunidad en el combate a la corrupción administrativa, aunque también debe reconocerse que es el primer paso para un régimen sancionatorio.

En este capítulo, se describen el desarrollo del control interno mediante diversos mecanismos emitidos por Benito Juárez -la Ley del Congreso General sobre los Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación (1870) y el Código Penal (1872)- y la emitida por Porfirio Díaz -Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal (1896)- que establecen los cimientos del control dentro del Poder Ejecutivo. Mención aparte merece la publicación del Estatuto provisional del Imperio Mexicano (1864), donde Maximiliano de Habsburgo establece algunas disposiciones generales en materia de control interno. En relación, con el control externo destaca el impulso de Díaz a la Contaduría Mayor de Hacienda, la publicación de su Ley Orgánica y su Reglamento respectivo ambos en 1904. En el Porfiriato el control externo logra uno de sus periodos de mayor expansión, desarrollo y organización en lo relativo a las atribuciones en la materia.

El control interno y externo en la Reforma

Era inevitable la reacción contra la ignominiosa manera como se habían llevado los asuntos del Estado durante 30 años. El período de la anarquía militar se distinguió por la estrecha colaboración entre los diversos grupos del ejército y la Iglesia; los dirigentes del movimiento liberal que lograron establecer la Constitución de 1857 combatieron tanto a los militares como al clero. No sólo se separó la Iglesia del Estado, sino que a la primera se le quitaron los poderes fiscales especiales y la autonomía judicial: el fuero. Naturalmente, los militares también quedaron privados del fuero. La Iglesia fue obligada a comenzar la

enajenación de sus vastas propiedades, salvo las destinadas estrictamente al culto.⁶

En este contexto, desde el siglo XIX el Estado mexicano había emitido disposiciones legales encaminadas a prevenir y corregir conductas indebidas por parte de los servidores públicos y, en consecuencia, evitar actos de corrupción. El régimen juarista aporta dos importantes ordenamientos jurídicos reglamentarios del Título Cuarto de la Constitución de 1857, a partir de los cuales se manifiesta la preocupación gubernamental de prevenir y corregir las actuaciones de quienes ejercían la función pública: primero, La Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, el 3 de noviembre de 1870; y segundo, el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre Delitos del Fuero Común y para toda la República sobre Delitos contra la Federación, del 7 de diciembre de 1872.⁷

Por lo que corresponde al control externo en este periodo, el 10 de mayo de 1862, el presidente Benito Juárez envió al Congreso el decreto sobre las facultades del Contador Mayor de Hacienda, como medida de ordenamiento de los asuntos de la Hacienda Pública, tan necesario para el saneamiento de la economía nacional.⁸ En dicho decreto, Benito Juárez en uso de las amplias facultades de que se hallaba investido, decretó, en artículo único, estableciendo que el Contador Mayor de Hacienda tuviera facultad de pedir a las secretarías de despacho, a las oficinas, corporaciones y particulares responsables, las noticias, instrucciones o expedientes que fuesen necesarios a la cuenta y razón, los que serían remitidos sin excusa ni pretexto con calidad de devolución. Mandando imprimir, publicar y circular el decreto para su debido cumplimiento, el cual fue firmado en el palacio de gobierno y turnado a Manuel Doblado, ministro de Relaciones y Gobernación, y encargado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El decreto consta de tres artículos. El primero establece que habría un agente especial de negocios, anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda, para promover, agitar, seguir, expedir y abreviar todos los negocios en que se interesara la hacienda pública de la nación,

otorgándosele facultades de fiscalización y cobranza de los créditos a consecuencia de las glosas. En el segundo artículo, se establecen las funciones generales de ese agente. Por último, en su artículo tercero, trata de los honorarios que se abonarían por razón de sus trabajos al agente especial de la Contaduría que corresponderían a los que las leyes daban a los agentes de negocios. Por esos cobros se le abonaría un cuatro por ciento; por su intervención en el otorgamiento de las escrituras le pagarían al interesado doce reales, cuando el interés no pasara de cuatro mil pesos; cuando pasara de esa cantidad y no llegara a diez mil, quince reales; de esa cantidad en adelante un real por millar. Mandando fuese impreso, publicado y circulara para dar el debido cumplimiento, se firmó en el palacio del gobierno federal, dirigido a Manuel Doblado.⁹

A continuación, se describen los documentos y leyes relevantes emitidos durante la Reforma, el Imperio de Maximiliano y el Porfiriato, relacionados con los controles internos y externos, que pretendían contener la corrupción administrativa dentro de la administración pública.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1864)

Para el establecimiento del segundo Imperio Mexicano, la elección recayó en el Archiduque austriaco Fernando Maximiliano de Habsburgo, quien aceptó siempre que se constatará la voluntad de los mexicanos para su entronización. Los ocupantes franceses y sus partidarios nacionales organizaron las adhesiones “espontáneas” y, después de renunciar a sus derechos al trono del imperio austriaco, Maximiliano llegó a México el 29 de mayo de 1864 y se convirtió en el emperador Maximiliano I.¹⁰

De este modo, se esperaba que el gobierno del Imperio tuviera mejores elementos para racionalizar el ejercicio del poder político, al disponer de una administración más acabada y profesional; se confiaba, además, en que se resolviera la coexistencia del Estado con la

Iglesia católica para fincar la paz y el orden político. Sin embargo, los conservadores no estaban de acuerdo con la vigencia del Imperio de Maximiliano durante largo tiempo, aunque reconocían que al haber en el país de un ejército profesional y disciplinado habría más apoyo para el gobierno, hecho que no se había dado con el ejército nacional.¹¹

Entre las medidas que adoptó el Imperio para consolidarse jurídicamente está la emisión del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, del 10 de abril de 1864, documento que debía preceder a una Constitución definitiva y contenía la estructura político-administrativa del Imperio, así como sus principios en materia económica y las garantías individuales que el emperador se comprometía a respetar. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, prescribe que el emperador gobernaría a través de un ministerio, integrado por nueve departamentos ministeriales, los que estarían encomendados al ministro de la Casa Imperial, al ministro de Estado, al ministro de Negocios Extranjeros y Marina, al ministro de Gobernación, al ministro de Justicia, al ministro de Instrucción Pública y Cultos, al ministro de Guerra, al ministro de Fomento y al ministro de Hacienda.¹²

Expedido en la ciudad de México por Maximiliano de Habsburgo, el Estatuto careció, en expresión de Tena () “de vigencia práctica y de validez jurídica. Además, que no instituyó propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador (...)”.¹³ En el Título II del Estatuto referido, señaló la responsabilidad que tenían ante la ley los ministros.¹⁴

Art. 12. Los ministros son responsables ante la ley y en la forma que ella determina por sus delitos comunes y oficiales.

También se establecían los Comisarios Imperiales y los Visitadores. Los Comisarios Imperiales son instituidos temporalmente para precaver y enmendar los abusos que puedan cometer los funcionarios públicos en los Departamentos; e investigar la marcha que siga el orden administrativo, ejerciendo las facultades especiales que les encomien-

de el Emperador (art. 22). Por su parte, los Visitadores -generales o especiales- recorrerán los Departamentos, visitarán la Ciudad, Tribunal u Oficina que se les señale, para informar sobre los puntos que les demarcan sus instrucciones, o bien para enmendar el yerro o abuso cometido (art. 23).¹⁵

Durante el periodo monárquico, en relación al control externo o legislativo, el 1° de abril de 1865, se restableció, por emisión del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, el Tribunal de Cuentas, que sustituyó a la Contaduría Mayor que venía funcionando con los propósitos y fines de fiscalización de la cuenta pública.¹⁶ El examen, liquidación y glosa de las cuentas nacionales se debía hacer por el Tribunal de Cuentas, con jurisdicción sobre todo el Imperio.

El control externo en la República Restaurada (1867)

En la República Restaurada, Benito Juárez, dirigió el decreto de reforma a la planta de la Contaduría Mayor, de fecha 20 de agosto de 1867, que constaba de cuatro artículos y que establecía una estructura pequeña pero eficaz. Además, dos secciones liquidatarias de la deuda interior serían agregadas a la Contaduría Mayor, con carácter de provisionales y por el tiempo que fuesen necesarias, siendo la primera destinada a examinar, glosar y liquidar los créditos procedentes de la guerra de intervención, sostenida por el país desde fines de 1861, y la segunda, todos los demás créditos pertenecientes a la deuda flotante de la nación. Las dos secciones liquidatarias mencionadas para los trabajos encomendados se sujetarían a las bases que fuesen fijadas por una ley especial.¹⁷ Se firmó en el palacio del gobierno nacional el 20 de agosto de 1867, y se envió para los fines consiguientes a José María Iglesias, entonces ministro de Hacienda y Crédito Público.

Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación (3 de noviembre de 1870)

El Decreto del 3 de noviembre de 1870, conocido como “Ley Juárez”, estableció los delitos, las faltas y las omisiones oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y señaló como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857, es decir, diputados y senadores, individuos de la Suprema Corte, secretarios del Despacho, gobernadores de los estados, tratándose de violaciones a la Constitución y leyes federales, así como al Presidente de la República, al cual, durante el tiempo de su encargo sólo se le podía acusar por tres delitos: traición a la Patria, violaciones a la libertad electoral y delitos graves del orden común.¹⁸ Esta Ley se caracteriza por su sencillez y efectividad en cuanto a su contenido y representa un legado de la época juarista.¹⁹

Primera ley -Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación- que se expidió en nuestro país sobre tan importante tema y que ha sido de gran valor, aunque no abarcó los múltiples problemas derivados de las situaciones complejas que provocaba la responsabilidad de los funcionarios y sus relaciones políticas, de partido y con la sociedad en general.²⁰ La expedición de la Ley de Responsabilidad respondió a la necesidad urgente de restringir la amplísima libertad que tenía la Cámara de Diputados, única integrante del Congreso en esa época, respecto a la interpretación de los delitos políticos u oficiales consignados en el artículo 105 de la Constitución de 1857.²¹ El Congreso integrado solo por la Cámara de Diputados, hasta 1874, actuaba como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia, como jurado de sentencia.²² A partir de 1875, en que se volvió al sistema bicameral, el jurado de sentencia se integró por la Cámara de Senadores. La votación que se exigía era por mayoría absoluta de votos.²³

La Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación, mencionaba conductas que son antecedentes de lo que hoy se conoce como responsabilidades administra-

tivas, a las que en ese entonces se les denominaba delitos oficiales, faltas oficiales, y omisiones. De cuya violación sólo podrían ser responsables los altos funcionarios de la Federación y los gobernadores de los estados cuando violaran la Constitución o las leyes federales. No consideraban como sujetos de responsabilidades a los demás empleados o personas que intervenían en el ejercicio de la función pública.²⁴ Omisión grave para establecer un sistema integral de responsabilidad de servidores públicos y sentar las bases del combate a la corrupción administrativa.

Definía en sus tres primeros artículos los delitos oficiales, faltas y omisiones de los altos funcionarios de la Federación; después, determinaba las sanciones que debían imponerse en cada uno de los supuestos señalados; precisaba a los funcionarios que debían juzgarse o castigarse y el tiempo en que se les podía exigir responsabilidad oficial; consignaba el derecho de la Nación o el de los particulares para hacer efectiva, ante los tribunales competentes la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído con los funcionarios de referencia por daños y perjuicios causados al incurrir en el delito, falta u omisión del que hubiesen sido declarados culpables. Asimismo, disponía que en el supuesto de imputación a un funcionario de un delito oficial y de un delito común, se le sentenciara primeramente por la responsabilidad oficial, y fuera puesto después a disposición del juez competente para que de oficio o a petición de parte se le juzgara y le fuera impuesta la pena correspondiente por el delito común; y por último, se ocupaba del procedimiento a seguir y de la acción popular que se concedía para denunciar los delitos oficiales.²⁵

En esta ley eran considerados delitos oficiales el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano representativo federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales y cualquiera infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad. Si la infracción anotada se cometía en materia de poca importancia, era refutada como falta oficial, en tanto que la omisión era definida como la negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones propias

a los respectivos cargos de los funcionarios, lo cual, tratándose de los gobernadores de los estados, debía entenderse sólo en lo relativo a los deberes que les imponía la Constitución o leyes federales.²⁶

No obstante, que la Ley Juárez no desarrolló en forma exhaustiva el procedimiento para la sanción, tratándose de delitos denominados comunes (no oficiales), es conveniente aclarar que en el artículo 104 de la Constitución se consignaba que "(...) el Congreso erigido en Gran Jurado declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado", situación que a partir de 1874 quedó a cargo sólo de la Cámara de Diputados, al volver al sistema bicameral.²⁷ A partir de esta ley, el control interno sienta las bases para su conformación en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, aunque llega muy tarde para institucionalizar el combate a la corrupción administrativa mexicana. Se trata de la primera ley para moralizar la administración pública federal. Además, el momento social en el que se expide la ley, impidió que fuera observada y aplicada dentro de la administración pública en los términos establecidos.

Código Penal de 1872

Al expedirse la Constitución de 1857 sólo existían la ley del 5 de enero de 1857 -para juzgar a los ladrones, homicidas, heridores y vagos- y la ley del 6 de diciembre de 1856 -para castigar los delitos contra la Nación, el orden y la paz pública- por lo cual los delitos comunes a que se refería dicho documento eran los contenidos en las leyes anteriores y, posteriormente, los señalados en el Código Penal de 1872.²⁸

En el Título X, denominado Atentados contra las Garantías Individuales, se determinó agrupar diversos tipos de delitos, contenidos en los siete capítulos que integraban el título mencionado, algunos de los cuales sólo podían ser cometidos por funcionarios o empleados públicos y otros por cualquier particular. Mientras que el Título XI, por el contrario, tipificaba en sus seis primeros capítulos los delitos que únicamente podían ser ejecutados por funcionarios, a saber: an-

teicipación o prolongación de funciones públicas, ejercicio de las que no competen a un funcionario; abandono de comisión, cargo o empleo; abuso de autoridad; coalición de funcionarios, cohecho, peculado y concusión; y delitos cometidos en materia penal y civil.

Los delitos oficiales se contenían en el artículo 1059, capítulo VII del propio Título XI, y se señalaban como tales todo ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno adoptada por la Nación, o a la libertad de sufragio en las elecciones populares, la usurpación de las atribuciones la violación de alguna de las garantías individuales, y cualquiera otra infracción de la Constitución y leyes federales que en el desempeño de su cargo cometieran, así como las omisiones en que incurrieran los altos funcionarios enumerados en el artículo 103 de la Constitución, delitos que debían sancionarse con las penas que consignaba la ley orgánica de 1870.²⁹

El Código Penal de 1872 contenía un capítulo en el que se tipificaban las conductas ilícitas en que podían incurrir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos. Incluía, como sujetos activos de las conductas contrarias al buen desempeño de la administración pública o de su patrimonio, tanto a los funcionarios públicos como aquellas personas que sin tener esa categoría, realizaban funciones públicas. Entre los delitos penales que contenía estaban el peculado, el cohecho y el abuso de autoridad. En cuanto a las sanciones, consideraba el apercibimiento y el extrañamiento, como medidas preventivas; además, arresto mayor o menor, suspensión del empleo de tres meses a un año, prisión, destitución e inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión.³⁰

En suma, eran delitos comunes todos los contenidos en el Código Penal, incluidos los mencionados en los Títulos X y XI referidos y que, en los términos de la Constitución de 1857 y del Código, debían responder de ellos tanto los altos, como los demás funcionarios y empleados públicos, aclarándose que si bien estos últimos no se mencionaban en el artículo 103 constitucional, ello se debió a que resultaba innecesario tal señalamiento, por cuanto -no amparado con el fuero- eran tan responsables como cualquier ciudadano de los delitos que cometieran.

Instrumentos de control en el Porfiriato

Con el método usual de una revolución, Porfirio Díaz, consiguió para sí el puesto de presidente. Sin embargo, a diferencia de muchos otros que lo precedieron, fue capaz de mantener el control interno sobre sus turbulentos subordinados. De 1876 a 1910 gobernó al país con mano firme, sin aflojar nunca el puño, ni siquiera durante el cuatrienio de 1880 a 1884, en que uno de sus compadres, Manuel González, ostentó el título de presidente.³¹ Mediante medidas enérgicas y con su poderosa fuerza dirigente logró que lo siguieran todos los elementos del país que estaban cansados, desanimados y fastidiados de tantos años de lucha armada. Les dio lo que más deseaban: la paz social.³² Por primera vez, desde la Independencia, un gobierno estable hizo posible el desarrollo relevante de la administración pública. Todo el país quedó bajo el control del gobierno nacional.

Porfirio Díaz estableció un vínculo para consolidar su gobierno, con gobernadores y caudillos. En forma general, el presidente buscó colocar a la cabeza de los estados hombres que le fueran leales y que contaran con el consenso de los otros grupos de la zona. Si sus partidarios -muchas veces caciques- cumplían con ambas condiciones, los separaba el poder militar pero los ayudaba a ocupar la gubernatura o a mantenerse en ella; si no cumplían con los requisitos, los alejaba de la esfera política, pero les brindaba medios para enriquecerse. Así se ganó a los líderes locales o los debilitó, y logró que las gubernaturas fueran ocupadas por hombres que le eran fieles, a quienes dejaba cierta libertad, ya que no intervenía en su gestión si garantizaban la paz de la región.³³

Sin embargo, la administración de Manuel González estuvo señalada como una de las más corruptas. Su ambición desmedida y el ansia de poder de González le valieron la antipatía de la población, lo que ocasionaría que se enfrentara más tarde a serios problemas durante su mandato. Se le tildó de derrochador, especulador y deshonesto en el manejo de los fondos públicos. La situación hacendaria llegó a ser, durante su gestión, lastimosa. La deuda pública había vuel-

to a convertirse en un espectro que era necesario disipar; se necesitaban instituciones de crédito solventes y se requería establecer un equilibrio entre egresos e ingresos. El año de 1881 fue de dificultades financieras grandes, pero en 1882 aumentaron esas dificultades, al grado que el propio presidente tuvo que señalar en su mensaje las dificultades financieras existentes y solicitar al Congreso la aprobación del presupuesto anual, que era muy desequilibrado. Independientemente de que los gastos imprescindibles hubieran aumentado, resultaba patente que existían fugas y despilfarro del dinero obtenido, de que se culpaba a funcionarios muy importantes de la administración pública.³⁴

Durante la época del Porfiriato, en que el país gozó de decenios de estabilidad y paz, se dio un énfasis importante en lo relativo a la administración pública y el presupuesto federal, lo que, en consecuencia impulsó la función y actuación fiscalizadora del Poder Legislativo. Dos instrumentos de control interno y externo se realizaron en esta etapa: primero, la Ley reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución federal, publicada el 17 de junio de 1896, que constituye la segunda ley de responsabilidad de los servidores públicos en el siglo XIX. Segundo, estas circunstancias derivaron en un cambio sobre la manera de regular atribuciones y funciones, dando la pauta para decretar, en 1896, la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, a la que sucedió, bajo el gobierno porfirista, después la de 1904.³⁵

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896)

La administración porfirista, determinada a mantener el orden y el saneamiento económico y administración del país, se reflejan en las acciones que para tal efecto realiza el Legislativo.³⁶ El 29 de mayo de 1896, el Congreso de la Unión envía un decreto al Presidente para organizar a la Contaduría Mayor; constituido por cuatro artículos en que se determina que la oficina conocida con el nombre de Contaduría

Mayor, establecida en la fracción XXIX del artículo 72 de la Constitución, que se organizaría conforme a esa ley y con arreglo a la fracción III de la adición A del mismo artículo, dependiendo de la Cámara de Diputados, bajo la vigilancia inmediata de la comisión inspectora, siendo las obligaciones de la expresada oficina: glosar la cuenta del tesoro federal, con arreglo a las leyes; glosar las cuentas de las tesorerías municipales del Distrito Federal y Territorios de la Baja California y de Tepic, así como todas las demás que las leyes determinaren.

Adicionalmente, se le pedía tomar razón de los despachos civiles y militares y demás títulos o documentos que requirieran de dicho requisito conforme a la ley; registrar los avisos que recibiere sobre finanzas otorgadas por empleados o agentes de la administración que manejaran fondos federales. Tomar nota de todo nombramiento o título que con goce de sueldo expidiera el Ejecutivo de la Unión; intervenir los cortes de caja, tanto ordinarios como extraordinarios de las oficinas federales, establecidas en la capital, del municipio, del banco nacional y de las demás oficinas y establecimientos que determinaran las leyes o que acordara el Ejecutivo. Por último, suministrar los datos, modelos y formularios que se le pidieren, relativos a contabilidad de las oficinas públicas, para resolver las consultas que se le hicieren.³⁷

Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal (17 de junio de 1896)

Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, el Presidente Porfirio Díaz expidió la segunda ley de la materia, el 6 de junio de 1886,³⁸ como un intento decidido para contener y detener la corrupción administrativa en nuestro país. De fecha 20 de mayo de 1896 y publicada en el Diario Oficial del 6 de junio del mismo año, una nueva Ley de Responsabilidades -reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1857- enumeraba como altos funcionarios federales: diputados, senadores, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y secretarios de Despacho, quienes eran responsables de los delitos

comunes que cometieran durante el tiempo de sus respectivos encargos y de los delitos, faltas u omisiones oficiales en que incurrieran en el ejercicio de esos mismos encargos. El Presidente de la República y los gobernadores de los estados, precisando que el primero, durante el tiempo de su gestión, sólo podía ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común, en tanto que los segundos únicamente eran responsables por infracciones a la Constitución y leyes federales.³⁹

La Ley "Díaz" regulaba en su primer capítulo la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, que eran los mismos sujetos a que se refería la "Ley Juárez", ya que ambas se remitían al artículo 103 Constitucional. Reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales en iguales términos que aquella, y la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo, pero además, en forma clara determinó la "declaración de procedencia", que debía dictar el Gran Jurado en los casos de los delitos o faltas del orden común cometidas por los altos funcionarios.⁴⁰

Luego de establecer la competencia exclusiva del Congreso General para conocer la responsabilidad oficial de los altos funcionarios, aún cuando dicha responsabilidad fuera exigida dentro del año siguiente al que hubiese cesado en sus funciones, prevenía en los restantes preceptos de su primer capítulo la necesidad de la declaración de procedencia del Gran Jurado, a efecto de que los funcionarios referidos pudieran ser juzgados por los delitos comunes que hubieran cometido durante el desempeño de sus encargos. Señalaba el periodo en que gozaban de fuero y los casos de excepción, y disponía que en las demandas del orden civil no existiera fuero o inmunidad para los funcionarios mencionados.⁴¹

En los cuatro artículos que integraban el capítulo II, denominada De las Secciones Instructoras, se regulaba la designación de los individuos que habían de formar las secciones instructoras del Gran Jurado. Mientras que en el capítulo III, se normaba el procedimiento

que había de seguirse en los supuestos de comisión de delitos comunes, que se caracterizaban por la facultad de la Cámara de Diputados de investigar si el hecho atribuido al alto funcionario era delito, y poner a este último a disposición de los tribunales comunes, dado que en esa época el Ministerio Público era una institución que carecía de las facultades que tiene en la actualidad y correspondía a los jueces investigar los delitos, seguir los procesos y dictar en su caso la sentencia respectiva.

Por su parte, en el capítulo IV se contemplaba el procedimiento que debía observarse en los casos de acusación por responsabilidad oficial, y cuando ocurriera con ésta la de un delito común. En el capítulo V se consignaba el papel a desempeñar por la Cámara de Diputados, en su carácter de Jurado de Sentencia, el cual consistía en aplicar la pena que la ley designara y poner al acusado a disposición del juez competente, en el supuesto de responsabilidad por algún delito común y de que la Cámara de Diputados hubiere formulado la respectiva declaración de procedencia. Establecía igualmente en este capítulo, que los veredictos de Acusación y Sentencia eran irrevocables, y que no podía otorgarse la gracia del indulto a los condenados por responsabilidad oficial. Finalmente, en el capítulo VI, denominado de Reglas Generales, se disponía lo relativo a la recusación, el envío de exhortos, la ausencia del acusado y acusador, así como las fórmulas para la publicación de las declaraciones y veredictos.⁴²

Cabe señalar que esta Ley no enunciaba los delitos oficiales como lo hacía la Ley de 1870, en razón de que la definición de tales delitos estaba contenida ya en el artículo 1059 del Código Penal de 1872, que continuó en vigor hasta su derogación en 1929 por el Código Penal de esa fecha.

El primer siglo de independencia presentó pocos cambios en la moralidad de los funcionarios. La autoridad legislativa capaz de ejercer vigilancia sobre la ejecución de los asuntos oficiales, existía solamente de nombre. Las legislaturas, cuando se les permitía reunirse, eran criaturas de los caudillos que controlaban

la elección de sus miembros. Durante toda la época, el Gobierno fue el Ejecutivo. Se ha sostenido que Díaz y Limantour eran personalmente honrados, y tal vez ello sea justo; pero en otras ramas administrativas predominaba la corrupción. (...) Sin contar con el apoyo popular para poner en práctica un programa de moralización, ningún jefe del Poder Ejecutivo, por escrupuloso que fuera personalmente, podía emprender la ímproba tarea de desarraigar el peculado de su gobierno. Mucho del apoyo político con que podía contar dependía de que el peculado continuara.⁴³

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que todo el enfoque de responsabilidades siguió encauzado a las materias política y penal, sin que las responsabilidades administrativas y civiles tuvieran la posibilidad de una base jurídica para su desarrollo.⁴⁴ Con la Ley Díaz se logra establecer de manera más efectiva el control interno dentro del poder ejecutivo, no obstante, la corrupción administrativa siguió creciendo y su combate fue marginal en una época de grandes avances económicos para las clases privilegiadas del porfiriato.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904)

En el Porfiriato el control externo logra un avance significativo al publicarse en el mismo año, su Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904) y su Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904).⁴⁵ Por lo que se refiere al primer instrumento de control parlamentario, el 6 de junio de 1904, Porfirio Díaz, dirigió al Congreso de la Unión el decreto que contiene la Ley de la Contaduría Mayor de la Hacienda. Dicha ley derogaría la del 29 de mayo de 1896, -también promulgada por Díaz- y todas las demás disposiciones que se opusieran a la misma. El decreto estaba integrado por 28 artículos y tres transitorios en su sección tercera, y dividido en cuatro capítulos relativos a la Contaduría Mayor, a los finiquitos, a la prescripción y a las responsabilidades de los empleados fiscales.⁴⁶

En su primer capítulo, la ley determinaba que la oficina que llevaba el nombre de “Contaduría Mayor de Hacienda”, y que, por virtud de la Constitución Política de la República, dependía exclusivamente de la Cámara de Diputados, tenía su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del Erario Federal, para verificar si los cobros y gastos se hicieron con la autorización necesaria, si unos y otros se hallaban debidamente comprobados y, por último, si había exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad. También sería la Contaduría Mayor de Hacienda la que practicaría la revisión y la glosa de las cuentas anuales de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, así como de las rendidas por los municipios de los territorios federales; y ejercería además, las funciones de vigilancia que, en materia de Hacienda, le encomendara expresamente las leyes. Cada año, al remitirse a la Cámara de Diputados los estados generales de la Cuenta del Erario Federal, de acuerdo con las prescripciones legales relativas, serían enviado a la Contaduría Mayor de Hacienda un duplicado de dichos estados, a fin de proceder inmediatamente a examinarlos, desde el punto de vista que la ley de 30 de mayo de 1881 señalaba a la Comisión de Presupuestos y sólo para efecto de rendir oportunamente a dicha Comisión, el informe relativo. Enterada de ese informe y de la nota con que el Ejecutivo hubiera remitido a la Cámara los propios estados, la Comisión de Presupuesto formularía el dictamen correspondiente. El Contador Mayor de Hacienda no sólo emitiría su opinión sobre la Cuenta en el informe de que se trate, sino en cuantas ocasiones, le fuere ordenado por la propia Comisión.⁴⁷

En su segundo capítulo, referente a los finiquitos, se establecía que una vez que la Contaduría hubiera concluido, la revisión y la glosa de una Cuenta Anual, expediría el finiquito respectivo de la Tesorería, a los municipios de los territorios y a los establecimientos de Beneficencia, bien fuere que no hubiera tenido observaciones que hacer; o que habiéndolas hecho, hubieren sido satisfechas. También podría expedirlo aunque faltasen algunas cuentas parciales o estuvieran pendientes algunas observaciones; pero en ese caso, acompañaría el finiquito con una relación expresando las cuentas no comprendidas en

él. La Tesorería o la oficina que concentrara la contabilidad de toda la administración pública, al recibir el finiquito de la Contaduría Mayor; expediría a su vez, a cada oficina federal y a las oficinas o empleados que dependieran directamente de ella, un certificado del finiquito que les sirviera de resguardo para sus respectivas cuentas parciales. Las oficinas generales a su vez expedirían otros certificados a los empleados que de ellas dependieran, y así sucesivamente, hasta que todos los empleados, cuyas cuentas hubiesen quedado aprobadas, recibieran el documento de resguardo correspondiente; sin más excepción que aquellos cuya responsabilidad hubiera quedado pendiente en el finiquito general expedido por la Contaduría Mayor.⁴⁸

El capítulo tercero trataba de la prescripción de las responsabilidades, estableciendo que las de carácter meramente civil, que resultaran a los empleados y agentes de la administración pública, por actos u omisiones no cubiertos por un finiquito, prescribirían a fin de los cinco años fiscales posteriores a aquel en que se haya originado la responsabilidad. Asimismo, las obligaciones y responsabilidades de particulares para con el fisco federal, prescribirían también en las mismas condiciones, siempre que consistieran en adeudos por impuestos o derechos, o que procedieran de errores en las cuentas. En cuanto a las obligaciones y responsabilidades provenientes de contrato o cualquier otra causa, prescribirían también en las mismas condiciones, siempre que consistieran en adeudos por impuestos o derechos, o que procedieran de errores en las cuentas. En cuanto a las obligaciones y responsabilidades provenientes de contrato o cualquiera otra causa, prescribirían en los términos fijados o que fijaran en lo sucesivo las leyes federales relativas, o en su defecto, las del Distrito Federal. Y cualquier gestión de cobro que se hiciera por la Tesorería General u otras oficinas, bien fuere espontáneamente o bien requeridas por el Contador Mayor o la Secretaría de Hacienda, interrumpiría la prescripción a favor de los particulares o empleados responsables, y el término de ella sólo se contaría entonces desde la fecha de la última gestión de cobro.⁴⁹

Por otra parte, en el capítulo quinto se establecía lo referente a las responsabilidades, en donde se asentaba que los empleados fiscales eran civilmente responsables de los daños y perjuicios estimables en dinero que se causarían a la Hacienda Pública Federal, por hechos u omisiones que les fueran imputables, y siempre que hubieren procedido por error, con imprevisión o negligencia, con falta de reflexión o de cuidado, sin hacer las investigaciones convenientes, o sin tomar las precauciones necesarias. Los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda y todos los demás a quienes correspondiera hacer glosa, revisión y comprobación de cuentas, serían también civilmente responsables de los daños y perjuicios que se causarían a la Hacienda Pública Federal, si por no hacer la revisión, glosa y comprobación o por hacerlas con negligencia y sin poder el cuidado necesario, no descubrieron la responsabilidad de los dictámenes obligados. Dicha responsabilidad sería subsidiaria y debería hacerse efectiva: en primer lugar, contra el deudor principal; en seguida, contra el empleado fiscal que incurriera en el error o en la omisión que originara el perjuicio; y sólo en el último caso, contra los empleados glosadores, ya fueran de la Contaduría Mayor de Hacienda o de cualquier otra oficina que no hubieran llegado a descubrirlo. Los empleados sólo disfrutarían del beneficio de orden, pero no del de exclusión, bastando para proceder en contra de los últimos responsables que la Secretaría de Hacienda declarare infructuosos o agotados los medios legales para exigir de los anteriores el completo pago de la responsabilidad.

La responsabilidad civil se exigiría conforme a las leyes, pero tratándose de los empleados, la Secretaría de Hacienda, teniendo en cuenta la importancia de los perjuicios originados, los recursos y antecedentes del responsable y las circunstancias especiales del caso, podría disminuir el monto de la indemnización hasta la cantidad que considerara conveniente, o bien convertir dicha indemnización en una multa correccional que no excediera de quinientos pesos. La responsabilidad civil procedente de delito intencional, se haría efectiva sin reducción alguna de su monto.⁵⁰

Además de ser responsables pecuniariamente, incurrían en delito de culpa: los empleados fiscales que por imprevisión o negligencia, por falta de cuidado, por no hacer las investigaciones convenientes, o por no tomar las precauciones necesarias, dieran lugar a la comisión de algún delito contra la Hacienda Pública Federal; los empleados de la Contaduría Mayor y cualesquiera otros a quienes correspondiera hacer la revisión, glosa y comprobación de cuentas que, por los motivos expresados anteriormente, dieran ocasión a que permaneciera oculto el delito ya cometido. Estos delitos se castigarían con las penas fijadas en la fracción IV del artículo 199 del Código Penal del Distrito Federal vigente. Las responsabilidades civiles y las de carácter político en que incurriesen los Secretarios de Estado, por los motivos expresados en los artículos 27, 28 y 29 de la ley de 30 de mayo de 1881, sólo podrían establecerse y exigirse por la Cámara de Diputados, en los términos y mediante los procedimientos señalados por las leyes relativas, siempre que la misma Cámara no hubiera aprobado ya la cuenta respectiva.⁵¹

En sus tres artículos transitorios, el decreto de referencia asentaba la derogación de las leyes de 29 de mayo de 1896 y todas las demás disposiciones que se opusieran a la tratada; que la obligación de revisar dentro de un año la Cuenta del Erario Federal, a contar del día en que la recibiera la Contaduría Mayor, comenzaría para esa oficina desde que se le entregara a la cuenta correspondiente al ejercicio de 1903-1904. La Contaduría Mayor podría expedir finiquitos por las cuentas de los años anteriores, que se encuentren en el caso previsto en esta ley, acompañándolos, en su caso, de la relación a que se refiriera.

Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904)

En medio de la polémica de la reelección por sexta ocasión el general Porfirio Díaz como presidente de la República y a Ramón Corral como

vicepresidente el 26 de septiembre de 1904, por disposición del Presidente de la Cámara de Diputados y para su publicación en el Diario Oficial, el Oficial Mayor de dicha Cámara remitió al redactor en jefe de esa publicación el Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda del 6 de junio de 1904, decretado el 10 de diciembre del mismo año por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Dicho Reglamento contaba con ocho capítulos referentes al carácter y personal de la Contaduría Mayor de Hacienda; a la **recepción de cuentas, a la clasificación y distribución de las cuentas y comprobantes**; a la provisión de empleados en la Contaduría Mayor de la Hacienda; a disposiciones diversas, y a las gratificaciones, respectivamente.⁵²

Relativo al carácter y personal de la Contaduría Mayor de Hacienda, el Reglamento establecía que ésta dependía exclusivamente de la Cámara de Diputados y tendría a su cargo la revisión y glosa de **las cuentas anuales del Erario Federal, de la Beneficencia Pública del Distrito Federal, de los municipios, de los Territorios Federales y de las dispuestas por la ley, a fin de verificar si los cobros y gastos se habían hecho con la autorización necesaria, si unos y otros se hallaban debidamente comprobados y si hubiera exactitud en las operaciones aritméticas y de contabilidad. Además, ejercerían las funciones de vigilancia que en materia de hacienda le encomendaran expresamente las leyes.** También se establecía el personal que integraría a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Con respecto a la recepción de cuentas, se determina que la **Cuenta del Erario correspondiente a cada ejercicio, la de Beneficencia Pública y las municipalidades de los Territorios, serían recibidas, previo acuerdo escrito por el Contador Mayor, por la sección de archivo, la cual haría una confronta escrupulosa, de los libros generales, auxiliares y de comprobantes con los respectivos inventarios que, por duplicado, deberían enviar las oficinas pertinentes, marcando en aquellos cada uno de los tomos, legados o documentos que se recibieran para cerciorarse de que todo lo relacionado y anotado en los referidos inventarios hubiera sido remitido por la oficina que hiciere entrega de**

la cuenta. Señalando de manera detallada el procedimiento en esta materia.

En relación con la clasificación y distribución de las cuentas para su glosa, el Reglamento señalaba que, recibida la cuenta de la Tesorería General, el Oficial Mayor clasificaría los títulos de las cuentas que se enumeraban en la balanza de contabilidad y formaría una relación de las que correspondieran a cada una de las secciones, conforme a la designación que de las expresadas cuentas hubiera hecho el Contador Mayor. En caso de duda sobre la clasificación de alguna cuenta, se daría aviso al Contador Mayor para que éste designara la relación en que debiera ser anotada la cuenta de que se tratara.

Al recibir la Contaduría Mayor de Hacienda los estados generales de la cuenta del erario, que la Tesorería General debería remitirle el 14 de diciembre de cada año, el Contador Mayor nombraría inmediatamente una comisión compuesta de cuatro jefes de sección, presidida el Oficial Mayor, para que hiciera el examen de dichos estados y presentara un informe a más tardar el 31 de enero del año siguiente, a fin de que el Contador Mayor estudiara y analizara y acordara los términos del que debería rendirse a la Comisión de Presupuestos de la Cámara de Diputados, como estaba previsto en el artículo 3° de la ley 6 de junio de 1904.⁵³

Tocante a la provisión de empleos en la Contaduría Mayor de Hacienda, el nombramiento de todo el personal se haría por la Cámara de Diputados, a propuesta en terna y con arreglo al artículo 37, hecha por el Contador Mayor a la Comisión Inspector, la cual consultaría a la Cámara el nombramiento que creyera más acertado.⁵⁴ Sólo podrían ser nombrados jefes de sección y contadores, los individuos aprobados en el examen cuyas formalidades estableciera el presente reglamento. Cuando ocurriera una vacante de jefe de sección o contador, el Contador Mayor expediría una convocatoria, que se publicaría en el *Diario Oficial* cinco veces a efecto de que los aspirantes presentaran sus solicitudes en un término que no sería menor de ocho días ni mayor de quince, contados desde la última publicación. Las solicitudes irían acompañadas con los certificados o referencias de que dispusieran los

solicitantes para acreditar sus antecedentes y hábitos de trabajo y moralidad. No serían admitidos a examen los empleados destituidos ni los que tuvieran pendientes alguna responsabilidad fuese de numerario o de justificación en sus cuentas rendidas a la oficina de que dependiera. El jurado del examen sería formado por dos empleados de la Contaduría, dos empleados de otras oficinas y presidido en todo caso por el Contador Mayor o por el Oficial Mayor. Los jurados serían designados por el Contador. El resultado del examen sería comunicado inmediatamente por el Contador Mayor a la Comisión Inspectorá, poniendo los nombres de los solicitantes aprobados en el orden en que estimara sus aptitudes, a fin de que de entre ellos la comisión propusiera a la Cámara de diputados el nombramiento del que juzgara más conveniente.

Por último, el decreto del Reglamento Interior fue firmado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso General, por el diputado presidente, Alfredo Chavero; el diputado secretario, Lorenzo Elízaga; por el diputado secretario, Rafael Pardo, y enviado para sus efectos por Agustín S. de Tagle, Oficial Mayor, el 15 de diciembre de 1904.

Avances en el combate a la corrupción administrativa en la Reforma, el Imperio y el Porfiriato

En la segunda mitad del siglo XIX, los mecanismos legales para el establecimiento del control interno mejoraron de forma significativa. Por primera vez, Benito Juárez, preocupado por la moralización de la administración pública emite la Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación en el año de 1870, para establecer los controles, responsabilidades y sanciones de la burocracia mexicana. Adicionalmente, con la publicación del Código Penal (1872), también se establecieron castigos de servidores públicos en el ámbito penal. La reforma administrativa juarista que fue una de las más ambiciosas para mejorar y dignificar la administra-

ción pública federal, fue detenida por el establecimiento del Segundo Imperio Mexicano y la guerra con otras potencias.

Con Juárez, la administración pública responde más a los imperativos legales, legítimos y estatales de un gobierno que reclama, con éxito y para sí, el monopolio del uso legítimo de la fuerza física y con ello el derecho a ser reconocido como centro unificador del poder. En cambio, los gobiernos de Miramón y Maximiliano no fueron legales, sino que se constituyen en centros de poder que desafían al poder republicano que Juárez defiende en todos los medios que tiene a su alcance.⁵⁵

En el Imperio de Maximiliano el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano publicado en 1864, el artículo 12 establecía que "los ministros son responsables ante la ley y en la forma en que ella determine por sus delitos comunes y oficiales". Tratándose de un europeo se hubiera esperado mecanismo de control para evitar la corrupción administrativa, pero la realidad es que los grupos conservadores y la Iglesia, se vieron beneficiados de estas deficiencias estructurales.

En el Porfiriato se publica también la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal de 1857, en el año de 1896. Para Porfirio Díaz, aparentemente los servidores públicos debían de comportarse con honradez y eficiencia. Sin embargo, las élites porfiristas en los diferentes ámbitos de gobierno y de la economía, lograron acumular enormes fortunas.

En materia de control externo o parlamentario, la época de oro es con el porfirismo, ya que se publican en dos ocasiones la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896) y (1904), así como su Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904). Pero si se toma en cuenta que la dictadura porfirista controlaba todos los poderes, los gobiernos estatales y municipales, es evidente que el control interno no pudo expandirse para detener y combatir la corrupción administrativa.

El avance del control interno y externo en el Porfiriato es producto de la estabilidad que alcanza la administración pública con un mayor grado de madurez, especialización y complejidad. Esto se

consigue mediante el crecimiento de las dependencias y las entidades gubernamentales, así como las nuevas atribuciones y funciones que les fueron encomendadas. Ello permitió un adecuado manejo de la hacienda pública, un crecimiento en el número de funcionarios y los inicios de una etapa de mayor fomento económico a través del otorgamiento de incentivos a la inversión privada y extranjera.⁵⁶

Notas

- ¹ Ricardo Uvalle Berrones. "La administración pública y el conflicto político, 1855-1875". En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador). 200 años de la administración pública en México. México, S.F.P., UNAM: IISUE, 2010, p. 299.
- ² Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Colección visiones ajenas, 2003, (1955), p. 229.
- ³ *Ibid.*, p. 230.
- ⁴ *Ibid.*, p. 231.
- ⁵ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. México, Porrúa, 1996, pp. 43-44.
- ⁶ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 231.
- ⁷ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, F.C.E., 1998, pp. 137-138.
- ⁸ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. México, Honorable Cámara de Diputados, 2004, p. 187.
- ⁹ *Ibid.*, pp. 187-188.
- ¹⁰ Secretaría de Gobernación. Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. México, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2010, pp. 457-458. Pese al respaldo de Napoleón III, garantizado con los Tratados de Miramar del 10 de abril de 1864, y de parte de la sociedad mexicana —especialmente los sectores más conservadores— Maximiliano I no logró reforzar su gobierno ni disminuir la resistencia armada de los republicanos. Al retirar Napoleón sus tropas tanto por una inminente confrontación con Prusia, como por la posible intervención norteamericana en el conflicto, Maximiliano debió sostenerse con sus propios recursos. Fracasadas las gestiones de su esposa la emperatriz Carlota en Europa y derrotadas las fuerzas imperiales, Maximiliano I cayó prisionero en Querétaro, donde fue juzgado junto con sus principales jefes militares y fusilado el 19 de junio de 1867.
- ¹¹ Ricardo Uvalle Berrones. "La administración pública y el conflicto político, 1855-1875". Op. cit., p. 314.
- ¹² *Ibid.*, p. 316.
- ¹³ Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, 1800-1976. México, Porrúa, 1979, p. 669.
- ¹⁴ Roberto Rives. La administración pública en su bicentenario. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, IAPQ, IAPEM, IAPQROO, IAPJ, IAPG, 2009, p. 136.
- ¹⁵ Secretaría de Gobernación. Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., p. 465.
- ¹⁶ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 189.
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 196.
- ¹⁸ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., p. 44.
- ¹⁹ Luis Miguel Martínez Anzures. Controles y responsabilidades en el sector público. México, Universidad Autónoma de Nuevo León. Instituto de Administración Pública de Nuevo León y Plaza y Valdés, 2004, p. 29.
- ²⁰ Enrique del Val Blanco. "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. México, INAP, Praxis no. 65, 1984, p. 26.
- ²¹ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 199.
- ²² José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. México, Secretaría de la Contraloría General de la República, F.C.E., 1987, pp. 159-160.
- ²³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., p. 45.
- ²⁴ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 138.
- ²⁵ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 160. Las sanciones que contemplaba la Ley impuestas por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se aplicaban según la conducta quebrantada; para delitos oficiales, destitución e inhabilitación de cinco a diez años; para

faltas oficiales, suspensión e inhabilitación de uno a cinco años; y para omisiones, suspensión e inhabilitación de seis a doce meses.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., p. 46.

²⁸ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 160.

²⁹ *Ibid*, p. 161.

³⁰ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., pp. 138-139.

³¹ José Juan Sánchez González. "La administración pública en la dictadura porfirista, 1878-1910". En Ricardo Uvalle Berrones (coord.). 200 años de administración pública en México. Secretaría de la Función Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 340.

³² Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 232. El primer siglo de independencia no produjo realmente cambios importantes en las principales características del Gobierno. El éxito del Poder Ejecutivo de la nación siguió dependiendo más del ejercicio del poder personal que del poder institucional. Es cierto que durante el gobierno de Díaz comenzaron a aparecer los primeros indicios de una burocracia estable; pero ésta se hallaba atada de pies y manos al hombre cuyo poder personal hacía posible su existencia. La relación entre el jefe político y los empleados del gobierno tuvo aún el carácter personal.

³³ Elisa Speckman Guerra. "El Porfiriato". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. Nueva historia mínima de México. México, El Colegio de México, 2004, p. 197.

³⁴ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 225.

³⁵ Arturo González de Aragón O. "Presentación". 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 18.

³⁶ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., pp. 231-232.

³⁷ El decreto fue firmado por Luis G. Labastida, diputado vicepresidente; R. Dondé, siendo presidente; M. Algora, diputado secretario; Alejandro Vázquez del Mercado, senador secretario. En el Palacio Federal, el 29 de mayo de 1896, enviado por Porfirio Díaz al Lic. José Yves Limantour, secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, quien recibió el mismo día y año.

³⁸ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., p. 46.

³⁹ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., pp. 161-162.

⁴⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., p. 46.

⁴¹ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 138.

⁴² José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 162.

⁴³ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 234.

⁴⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., p. 47.

⁴⁵ La reorganización de la Contaduría Mayor de Hacienda y Díaz manifiesta lo benigno de esta medida, puesto que "no puede haber buena administración hacendaria sin una vigilancia y comprobación enteramente eficaces".

⁴⁶ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 237.

⁴⁷ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., pp. 237-238.

⁴⁸ *Ibid*, p. 240.

⁴⁹ *Ibid*, p. 241.

⁵⁰ *Ibid*, pp. 237-238.

⁵¹ *Ibid*, p. 242.

⁵² *Ibid*, pp. 243-245.

⁵³ *Ibid*, p. 248.

⁵⁴ *Ibid*, p. 249.

⁵⁵ Ricardo Uvalle Berrones. "La administración pública y el conflicto político, 1855-1875". Op. cit., p. 322.

⁵⁶ José Juan Sánchez González. "La administración pública en la dictadura porfirista, 1878-1910". Op. cit., p. 372.

Tercera parte

La corrupción administrativa en México en el régimen de partido hegemónico

En la tercera parte de la investigación, se parte del supuesto que para entender el fenómeno administrativo en México, es necesario relacionarlo con su estrecha vinculación con el quehacer político.¹ Por ello, en esta parte, se analiza el proceso de institucionalización de los controles internos y externos desarrollados durante el siglo XX, a partir de la formación de un partido único hegemónico, que en principio, no incorpora a la corrupción administrativa como prioridad y problema en la agenda pública. Por el contrario, un incentivo para los futuros funcionarios públicos es intentar obtener un cargo público como fuente de enriquecimiento ilícito.

En esta etapa, destacan por su importancia diferentes mecanismos de control interno y externo como son: la creación del Departamento de la Contraloría de la Federación (1917-1932); la dispersión del control interno en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1947-1958); SHCP, Secretaría de Presidencia y Secretaría de Patrimonio Nacional (1959-1976) llamada el “triángulo de la eficiencia”; hasta la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (1977); la expedición de leyes de responsabilidad de servidores públicos con Cárdenas (1940) y José López Portillo (1980), así como el proceso de evolución del control externo con la Contaduría Mayor de Hacienda, con la publicación de su Ley Orgánica (1936) y (1978), y su Reglamento Interior (1980).

En segundo momento del siglo XX, a partir de la administración de Miguel de la Madrid todavía en el periodo del presidencialismo mexicano, por primera vez de forma formal y directa se asume a la corrupción administrativa como política de Estado, es decir, se establece diferentes mecanismos específicos para su combate de manera directa. En este periodo pueden enumerarse los siguientes: se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF); se publica la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982); el establecimiento formal de los Órganos Internos de Control, y por tanto, la creación del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental; mientras que en el ámbito del control externo se publica el Reglamento Interior de la Contraloría Mayor de Hacienda (1988).

Existe cierta continuidad en los gobiernos de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo, destacando en el control externo la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (1999). En estos dos periodos de gobierno, se inicia un proceso de institucionalización del mejoramiento de los controles internos y externos, consolidándose como instancias de control y fiscalización los órganos internos de control, así como la aplicación de normatividad en las auditorías realizadas en la administración central, paraestatal y federal. No obstante, cabe señalar que en la gestión de estos gobiernos la corrupción administrativa no representa una prioridad, está sujeta a los procesos políticos de cada periodo sexenal, y por el contrario, convertida en un asunto marginal. Hacia el final del periodo del sistema de partido hegemónico de Estado, la corrupción administrativa junto con la corrupción política, son elementos vinculados a la propia captura de Estado de los grupos privilegiados y favorecidos con este sistema.

Capítulo V

El proceso de institucionalización del combate a la corrupción administrativa en el siglo XX

El destino proporcionó al país y a sus hombres una nueva oportunidad para reconstruir su maltrecha estructura moral, que lo mantenía inmerso en el desaliento. El movimiento revolucionario de 1910 pretendió cortar de tajo con el antiguo régimen y sus vicios de corrupción, pero fue inútil, los triunfadores le dieron nueva vida. Los generales que al final de la lucha armada sobrevivieron, se apropiaron de los destinos del país utilizando un discurso justificatorio, donde debían apoderarse de todo aquello que por derecho les pertenecía.² Ésta sería la primera forma de corrupción administrativa sistemática en el caudillismo: la corrupción de los militares.

La mayor parte de los presidentes de México han señalado a la corrupción como un problema fundamental que asedia a la sociedad mexicana y se habían comprometido a extirparla. Venustiano Carranza hizo una involuntaria aportación al lenguaje: “carrancear”. Lo que significaba simplemente robar. Sus tropas, tenían la fama como una de las más aplicadas en este terreno. Incluso el mismo dictador Victoriano Huerta se quejaba: “Si al ejército le prohíbo robar, se rebelarán en mi contra”.³ Por su parte, el presidente Álvaro Obregón (1920-1924) reconoció públicamente el uso tácito de la corrupción: “no hay general que resista un cañonazo de cincuenta mil pesos”. Los esfuerzos del presidente Calles para elevar el nivel moral del pueblo, por ejemplo, tuvieron importancia porque formaron un elemento clave de la ética constitucionalista y atraieron gran cantidad de tiempo y atención políticos. En 1940 el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946)

prometió proporcionar “una moral pública más sólida”. La corrupción generalizada durante el mandato del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952) dejó un legado famoso de corrupción y ganancias mal habidas. Para mantener bajo control a los inquietos hombres de la posrevolución, el gobierno de Alemán los dotó de prebendas y concesiones. Con Miguel Alemán se inicia de manera generalizada la corrupción administrativa de los civiles. Tal vez, por ello es en este régimen que se comienza con una corrupción de grandes proporciones.

Así, los militares, políticos, caciques, empresarios, líderes obreros, y en general, los modernos cuadros burocráticos se beneficiaron y se consintieron, siempre rebasando y abusando de los marcos legales.⁴ Su sucesor, Adolfo Ruiz Cortines, hizo que se instituyera una serie de reformas entre las que se contaba la obligación de los funcionarios públicos de presentar una declaración financiera al ocupar el cargo y otra al abandonarlo. En épocas más reciente prácticamente toda administración pública ha presumido de alguna manera de su campaña contra la corrupción.⁵

En materia de control externo, diversas reformas a la Constitución en lo relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados a las Leyes Orgánicas de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1904, 1936 y 1978, fueron los soportes jurídicos que dieron vigencia a la fiscalización superior en el siglo XX.⁶ Como podrá verse a lo largo de este periodo de estudio, el control externo empieza a desarrollarse, especializarse y tomar cada vez más fuerza, pero el sistema de partido hegemónico de Estado, lo impide, ya que el Poder Ejecutivo mantiene sometido de forma efectiva a sus designios al Poder Legislativo, y por ende, al control externo.

En el capítulo cuarto, debido a que el propósito es analizar la corrupción administrativa en el inicio del siglo XX hasta el año de 1982, fecha en la que termina el populismo, se procede a describir los controles internos y externos implementados: a partir de la creación del Departamento de la Contraloría de la Federación (1917-1932) en sus dos etapas; las modificaciones al Código Penal (1931) relativas a responsabilidades penales de los servidores públicos; la publicación de

la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1936); la expedición de la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales (1940) conocida como la "Ley Cárdenas"; la dispersión del control interno en diversas secretarías de Estado (1933-1976); las reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1977 y 1978); la expedición de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados (1980); así como la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (1977). En este periodo de estudio, concluye el populismo con una enorme culpabilidad de una sistemática corrupción administrativa en el nivel federal.

La corrupción en el México posrevolucionario

La prolongada etapa de la revolución mexicana iniciada en 1910 ha sido campo de diferentes corrientes: unas de austeridad y respeto, otras de acelerado desarrollo económico con corruptelas que han lacerado la conciencia nacional.⁷ Por ello, los cambios provocados por la Revolución no podían dejar de producir efectos sobre la administración pública. Los programas sociales y económicos iniciados impusieron nuevas cargas a la estructura administrativa. Secretarías de Estado que habían existido sólo de nombre durante mucho tiempo y en realidad desempeñaban funciones secundarias, se convirtieron de pronto en focos de actividad gubernamental. La educación, la agricultura, las obras públicas, todo ello se encontró de pronto ante tareas que realizar y para lo cual el equipo era muy malo.⁸

A partir de 1920 asumió el poder una clase media distinta social, política e ideológicamente al grupo carrancista, ya que carecía de vínculos con el antiguo régimen. Parte del poder de estas clases medias provenía de su alianza con los sectores populares. Si bien éstos ya no aspiraban al liderazgo nacional, como lo habían hecho durante 1915 en la Convención, a cambio de su apoyo y subordinación obtuvieron

concesiones políticas apreciables y sociales. Con todo, esta alianza no implicaba que el Estado mexicano posrevolucionario fuera radical, ya que las clases medias ahora en el poder también habían pactado con los alzados contrarrevolucionarios, quienes representaban élites regionales.⁹

Nacido en 1920, el nuevo Estado no resultó democrático, aunque sí con la identidad nacionalista; autoritario, pero ampliamente legitimado, y estable en tanto que contó con grandes apoyos populares, **con la conducción de un grupo político-militar hábil y flexible, y con la aceptación, en ocasiones forzada, de Estados Unidos.**¹⁰

El caudillismo: la corrupción administrativa de los militares

En el siglo XX una vez concluida la Revolución Mexicana, se impuso el caudillismo como forma de conducción política en el país. El caudillo como militar que había participado en la Revolución se sentía heredero de la misma, por lo que se consideraba con derechos adquiridos en la guerra. La primera forma de corrupción administrativa fue la de los militares bajo la sombra del caudillismo.

En las administraciones posrevolucionarias, la estructura federal sería el instrumento de los gobernantes a fin de realizar reformas e implementar acciones que logran la consecución de lo que denominaron ideología de la Revolución mexicana: democracia y justicia social. Ello requirió de una estrategia política-ideológica de un Estado intervencionista y de una administración pública que fue centralizando cada vez más las atribuciones reservadas en un principio a estados y municipios. Lo cierto es que los regionalismos y los ayuntamientos permitieron que el país no se colapsara. El caudillismo dio relativa estabilidad al país en la segunda década del siglo XX. Se trataba de permanecer y aguantar hasta que la revuelta pasara.¹¹

La presidencia de Álvaro Obregón, primera del Estado posrevolucionario **mostró las complejidades de su naturaleza.** Obregón pro-

cedió como caudillo, gobernando según su proyecto. Sus principales objetivos eran iniciar la reconstrucción del país, para lo cual fue determinante la pacificación generalizada y centralizar y concentrar el poder, ya que la revolución había tenido efectos disgregados.¹²

Posteriormente, Plutarco Elías Calles, aunque colaborador y seguidor de Obregón, era menos militarista y más político. Por eso su presidencia, de finales de 1924 a finales de 1928, se distinguió por sus esfuerzos institucionales, su enfrentamiento con la iglesia católica y sus afanes civilistas. Además, sabía que el mayor reto era la reducción, despolitización y reorganización del ejército ex revolucionario, labor que desarrolló uno de sus principales colaboradores, Joaquín Amaro.¹³

Una vez concluido el mandato del general Calles, surge en México el periodo denominado "Maximato", donde el poder se concentró en manos del "Jefe Máximo de la Revolución", este inicio con el arribo presidencial de Emilio Portes Gil, continuó con Pascual Ortiz Rubio y finalizó al término de la gestión de Abelardo L. Rodríguez. Con los dos primeros, el ex presidente Calles ocupó la titularidad de la Secretaría de Guerra y Marina y, con el último, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, posiciones relevantes y estratégicas por el momento histórico que atravesaba el país.¹⁴

Con la creación partidista -el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en marzo de 1929- con el fin de la guerra cristera y con la institucionalización del ejército terminó el periodo "branco" de la Revolución mexicana. El PNR significó un avance significativo en la estabilización política del país. Pero esa función se hizo más clara cuando el PNR quedó bajo la influencia del general Calles, quien luego de dejar la presidencia en noviembre de 1928 se convirtió en el hombre fuerte del escenario político nacional, a tal grado que se le empezó a llamar "jefe máximo de la revolución". Entre 1929 y 1935 Calles gozó de gran influencia; entraba y salía de los gabinetes presidenciales y participaba en la dirección del gobierno gracias a la lealtad de altos funcionarios, sus ligas con el ejército y por su papel como líder de hecho del PNR.¹⁵

En 1935 la figura de Calles entró en rápido declive. El nuevo presidente de la república, el general Lázaro Cárdenas, rompió con el jefe máximo en 1935; más tarde, en abril de 1936, lo obligó abandonar el país. La intención de Cárdenas era convertir al poder ejecutivo federal en la pieza clave del escenario político. En cierto modo puede decirse que la fuerza que había logrado acumular el jefe máximo pasó gradualmente a la presidencia de la república.¹⁶

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, fue el principal instrumento con que los primeros gobiernos posrevolucionarios emprendieron diversos programas para transformar las bases de la vida social, política y económica del país. En términos generales, fue moldeada sobre la de 1857 y se asemeja a ésta en varios aspectos, pero guarda una radical diferencia. La de 1917 estableció un Estado fundado en un nuevo concepto del individuo y del bien común, ya que fue llamado a promover en vez de conservar; promover en lugar de mantener la base económica y social de la nación.¹⁷

La Constitución de 1917 afecta directamente a la organización administrativa y sus operaciones por medio de cláusulas que señalaban responsabilidades dentro de la misma estructura administrativa, así como a las autoridades legislativas y judiciales del Gobierno. El control del Poder Ejecutivo sobre los departamentos y organismos administrativos es potencial y realmente ilimitado. Las dependencias se hallan sometidas sólo a la voluntad presidencial, salvo en la medida en que deban responder de sus actos ante el Poder Legislativo o, en menor grado, ante los tribunales.¹⁸

En el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente ésta en lo general a partir del 1° de mayo de 1917, recoge el mismo régimen de responsabilidad que había en

la Constitución de 1857.¹⁹ En primer lugar, se cambió el concepto de funcionario público por el de servidor público, para recoger el espíritu de los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón. Segundo, establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos. **Reconocen las dos vertientes de juicios, por una parte, el juicio político y por otra parte, el proceso penal, estableciendo también la posibilidad de que cualquier ciudadano podrá formular denuncias ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Por último, amplió el concepto de servidor público a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.²⁰

En este título quedó establecida la regulación relativa a responsabilidades de los servidores públicos, considerándose como tales a los senadores y diputados del Congreso de la Unión, a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la nación, a los secretarios de Despacho y al procurador de justicia de la República, a quienes se señaló como de los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, así como por los delitos, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de ese mismo encargo (delitos oficiales). Asimismo, se determinó como responsables a los gobernadores de los estados y a los diputados a las legislaturas locales por las violaciones a la Constitución y a las leyes federales; estableciéndose en tanto que el presidente de la República, durante el tiempo de su mandato, sólo podía ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común.²¹

Respecto al fuero, se previno que no gozaban de éste los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales o comunes, faltas u omisiones en que incurrieran en el desempeño de un empleo, cargo o comisión pública que hubieran aceptado durante el periodo en que conforme a la ley se disfruta de fuero.

La regulación constitucional relativa a delitos oficiales, variaba totalmente, toda vez que en su conocimiento intervenían no una, sino

las dos cámaras, la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órgano de instrucción y sentencia; en la inteligencia que esta última no podía actuar sin la previa acusación del fiscal, que lo era la Cámara de Diputados.²² La Cámara de Senadores iniciaba entonces un verdadero juicio, justificativo de la denominación de Gran Jurado, debiendo practicar las diligencias que estimara convenientes y oyendo al acusado, para concluir con una declaración que era auténtica sentencia, ya fuera que absolviera o condenara, puesto que si condenaba habría de aplicar como pena la privación definitiva del puesto y si absolvía ningún otro tribunal se ocuparía del caso, ejecutoriamente resuelto. La privación del cargo resultaba sin perjuicio de que se impusiera al reo la pena consistente en no obtener otro empleo por el tiempo que determinase la ley.

Por otra parte, se determinó que las resoluciones del Gran Jurado en todos los casos serían inatacables y se concedió acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Otras previsiones que se establecieron fueron consistentes en que pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no cabría conceder al reo la gracia del indulto; que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podría exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerciera su cargo y dentro de un año después, así como que en demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para ningún funcionario.²³

De las disposiciones que integraron el texto original del Título Cuarto de referencia, artículos 108 al 114, ninguna se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario, ya que fundamentalmente se reguló lo relativo a los delitos comunes y a los oficiales de los funcionarios públicos y sólo se mencionaron las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como las responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido, lo cual se dejó al legislador secundario. Se ocuparon en el texto de los siete artículos que integraban dicho título relativo a los delitos, al fuero de los "altos funcionarios", al procedimiento para el desafuero y al procedimiento del juicio político.²⁴

Posteriormente, de los siete artículos integrantes de este Título Cuarto de la Constitución, uno de ellos, el 111, fue objeto de tres reformas por decretos publicados respectivamente, en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, el 21 de septiembre de 1944 y el 8 de octubre de 1974. Pero como se expresa certeramente la Exposición de Motivos de la iniciativa de reforma profunda al propio Título Cuarto, promovida en 1982, las modificaciones antes citadas fueron intrascendentes y vanas, toda vez que se contrajeron a regular procedimientos de remota aplicación.

La crítica a la Constitución de 1917 en materia de responsabilidades de los servidores públicos, es que aunque establece los delitos comunes y oficiales a los más altos funcionarios de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no había una referencia específica a los mandos superiores y mandos medios de la administración pública federal. Para ello, sería necesaria la ley reglamentaria que debía incluir a todos estos funcionarios y de manera puntual las conductas sujetas a control, las formas de penalización y las sanciones respectivas.

Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (1917)

Reflejo de la paz social y la continuidad de las instituciones en el siglo XX, fue que sólo dos leyes orgánicas resultaron suficientes para conformar el marco normativo de la institución. La Constitución de 1917, respecto de las promulgadas en 1824, 1836 y 1857, establece modificaciones y adiciones que afectan la existencia y facultades de la Contaduría Mayor de la Hacienda.²⁵

En la Constitución de 1917 se asientan las premisas que regirán en adelante a la fiscalización y rendición de cuentas por la Contaduría Mayor de Hacienda, y le otorga personalidad jurídica y legal, estableciendo sus características y funciones. Dentro de los apartados y artículos que competen directamente a la Contaduría Mayor de la Hacienda: en la sección III, de las Facultades del Congreso, los artículos 73, fracciones VII, VIII, XI, XXIV, XXX; 74 fracciones II, III y IV; y 75

se establecen las bases constitucionales para el funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda.²⁶

Con estos tres artículos constitucionales se sientan las bases de la organización, atribuciones y funcionamiento de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano de control externo en el gobierno emanado de la Revolución. El Poder Legislativo comienza con el largo proceso para controlar y fiscalizar al Poder Ejecutivo, como parte de los equilibrios de poderes, que será una realidad hasta el siglo XXI en el proceso de alternancia política.

Creación y desarrollo del Departamento de la Contraloría de la Federación (1917-1932)

El control financiero era ejercido hasta 1917 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Departamento de Contabilidad y de la Tesorería de la Federación. Estos dos órganos dependían del secretario y no tenían ninguna autonomía. Esta situación fue parcialmente corregida con la creación del Departamento de Contraloría, que reemplazó a la Dirección de Contabilidad de la Secretaría de Hacienda.²⁷

La creación del Departamento de la Contraloría de la Federación obedeció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera un control eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la nación, para evitar así que se consumaran actos en perjuicio del erario.²⁸ La regularización de las oficinas con manejo de fondos y bienes, la rendición oportuna de cuentas y la reorganización de la contabilidad general de la hacienda pública, fueron también objetivos que determinaron el establecimiento de este departamento, el cual se configuró como un órgano administrativo de carácter esencialmente técnico, dependiente del Poder Ejecutivo, pero autónomo respecto de los demás que integraban dicho poder.

El establecimiento del Departamento de la Contraloría de la Federación tendía a moralizar la administración pública y a subsanar

ciertas deficiencias y prácticas anticonstitucionales que se habían venido sucediendo en las anteriores legislaturas, ya que el Poder Legislativo, específicamente la Cámara de Diputados, se remitían los estados y las memorias de Hacienda, en lugar de la cuenta que recibía la Contaduría Mayor de Hacienda. Con este departamento se buscaba establecer un control sobre los diversos actos, en materia hacendaria, de las diversas dependencias del Ejecutivo, pero en el seno mismo de este último, debido a que el Contralor era responsable sólo ante el Presidente. Esta situación servía para diferenciarlo del control y revisión que hacía el Poder Legislativo.²⁹

La creación del Departamento de la Contraloría de la Federación se imponía dada la necesidad de contar con un órgano técnico, independiente del secretario de Hacienda y Crédito Público, encargado de controlar la gestión presupuestaria, ya que la supervisión ejercida por la Contaduría Mayor de Hacienda era insuficiente, razón por la cual era necesario reorganizar el sistema de contabilidad del Tesoro.³⁰

Primer periodo: 1917-1926

En 1917 Venustiano Carranza crea siete secretarías de Estado y cinco departamentos, entre ellos el Departamento de la Contraloría de la Federación, conforme a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado promulgada el 25 de diciembre de 1917,³¹ estructurado por su ley orgánica expedida por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda, con fecha 19 de enero de 1918.³² Este Departamento surgió tanto como mecanismo moralizador para los servidores públicos, como por la necesidad de contar con una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre el manejo de fondos y bienes de la Nación.

La creación del Departamento de la Contraloría obedeció a la necesidad de contar con una instancia administrativa que interviniera con independencia y autonomía entre las oficinas o funcionarios que ordenaban los gastos y los encargados de hacerlos. A diferencia de los

antiguos métodos, dentro de las cuales y frente a los actos consumados, no restaba otro recurso que el de la acción penal contra los infractores, sin que se previniesen oportunamente las faltas o delitos.³³ El propósito era garantizar el estricto cumplimiento de las disposiciones sobre el presupuesto y demás leyes relativas a cargo del régimen hacendario de la Federación. También obedeció a la voluntad del gobierno revolucionario de perfeccionar los métodos de la administración fiscal.³⁴

Entre sus funciones más relevantes se encontraban: vigilar y exigir el cabal cumplimiento de la Ley de Ingresos y de las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación; glosar, depurar y liquidar las cuentas de todas las oficinas que manejaban fondos federales; establecer formas y mecanismos de justificación y comprobación de sus ingresos y egresos; y revisar y compulsar sus contabilidades, y los registros de la deuda pública. También tenía a su cargo el registro de funcionarios, empleados y agentes de la federación y vigilaba que se fincaran las responsabilidades correspondientes de carácter civil, administrativo y penal, dependiendo del tipo de falta en la que incurrieran. Además, era responsable de llevar la relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, respecto a la uniformidad de criterios en materia de contabilidad, de auditoría gubernamental y de archivo contable, con el fin de facilitar la integración de la cuenta pública y la revisión eficiente de la misma.³⁵

El control ejercido sobre la administración pública por parte del Departamento de Contraloría se encauzaba en dos vertientes: vigilar la legalidad del manejo de los fondos y bienes públicos y procurar la eficiencia del trabajo gubernamental. Instauró el servicio civil de carrera para el personal que laboraba en el propio departamento, y para efectos de capacitación de todas las oficinas gubernamentales, promovió y logró la creación de la Escuela de Administración Pública que, posteriormente, se integró a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).³⁶

Controversia por su creación

La creación del Departamento de la Contraloría de la Federación estuvo sujeta a una dura polémica, debido en parte, a la oposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tener que ceder parte de sus atribuciones en materia de control del gasto público. Había los que estaban en contra -G.L. de Llergo- y los que la defendían - Alberto Híjar y Haro y Alberto J. Pani- como un nuevo instrumento de control. Revisemos de manera sucinta ambas opiniones.

Crítica de G.L. de Llergo

Por lo que hace a los opositores al Departamento de la Contraloría de la Federación, está tuvo la beligerancia decidida de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta lograr su extinción. Guerrero (1985) menciona que los opositores a este organismo aparecieron en 1920 en el periódico "El Heraldo de México", doce artículos escritos por G. L. Llergo, destinados a impugnar la creación del Departamento de Contraloría. Ese mismo año su autor los reunió en una obra a la que tituló Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría.³⁷

El Estudio que a continuación se hace sobre la desorganización de nuestra Secretaría de Hacienda, no abarca más que el concepto relativo a los efectos producidos por la creación del Departamento de la Contraloría. (...) No pretendo, como se ve, tratar aquí de **toda nuestra desorganización financiera hecha por la pasada administración**, sino únicamente la originada por la creación de ese instituto. Tal desorganización la hubo también en otros aspectos que merecen estudio y correctivo, pero salen del marco de nuestro cuadro.³⁸

Llergo (1920), antiguo funcionario porfiriano y luego empleado público del gobierno posrevolucionario, entonces Jefe de Sección de la Contaduría Mayor de Hacienda, mucho tenía que decir como militante de la burocracia hacendaria. Polemiza con el Departamento de la Contraloría. Califica como uno de los buenos organismos heredados por el Porfiriato a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, argumentando que a la fecha, su ascenso es incuestionable. Al igual que la creación de las Direcciones Generales de Aduanas, del Timbre y la de Contabilidad y Glosa. En cambio, la Contraloría desde su origen mismo fue mal concebida, comenzando por su designación como Departamento. Agrega que no existía antecedente alguno de esto, ni antes en la Constitución de 1917. Aunque en general la polémica del autor se encamina a impugnar la validez del término "Departamento" con este método pretende descalificar la creación de la Contraloría.³⁹

Me bastará decir, por de pronto, que el mismo título de llamarle Departamento a esta dependencia del Ejecutivo, se halla fuera del tecnicismo usado en ninguna de nuestras diversas Constituciones políticas; pues en la de 1917, como en las anteriores, tan sólo se habla de las diversas Secretarías de Estado, como de los órganos de que dispone el Ejecutivo para ejercer su administración, así como para conocer y manejar lo interior de nuestro país y relacionarse con lo exterior a él.⁴⁰

Con respecto a las atribuciones del Contralor General, considera que no sólo han sido mermaidas las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino también las de la Contaduría Mayor de la Hacienda, es decir, el Congreso, violentando la división de poderes. Por lo que dentro del poder ejecutivo se ha convertido en un funcionario omnipotente que sólo es responsable ante el Presidente. Cabe señalar que los argumentos de Llergo son refutables, ya que no aporta mayor argumentos administrativos para sostener sus afirmaciones, se trata, sólo de combatir la existencia del Departamento de Contraloría debido a que restó atribuciones y facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Opinión de Alberto Híjar y Haro

El Departamento de la Contraloría también tuvo defensores armados con la pluma. Entre los defensores se destaca a Alberto Híjar y Haro (1919). Al respecto, Alberto Híjar y Haro -entonces Jefe de Servicios Especiales de la Contraloría General de la Nación-, publica su obra *Administración y contabilidad fiscal en 1919* con la intención de que sirva de texto en la Escuela Superior de Comercio y Administración, para cubrir las cátedras de Contabilidad y de Controlación Fiscal.⁴¹ La Escuela dependía en aquellos días de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. La obra consta de dos partes: *Manual de la Contraloría* (glosa, contabilidad e inspección de la hacienda pública) y *Principios de Administración Fiscal*, con relación al erario federal de México.

La introducción de la Contraloría en la Administración Fiscal por su novedad y utilidad debe ser reconocida en todo el país, con el objeto de procurar que sea adaptada por los gobiernos de los estados y de los Territorios y Distritos Federales y por las Administraciones de Rentas Municipales, por lo que he resuelto dar a conocer la organización de la Contraloría en México, que es aplicable en principio a todas las administraciones fiscales.⁴²

Para Híjar (1919), la Contraloría tiene la función de lograr mayor eficacia, orden y moralidad en los servicios hacendarios. En 1910 una reforma, que Híjar (1919) califica de “vacilante”, estableció la separación entre los órganos administradores de fondos y los de contabilidad y glosa, es decir, la Tesorería General de la Nación de un lado y la Dirección de Contabilidad y Glosa del otro, ambas subordinadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁴³

Sin embargo, desde 1917 la Comisión de Administración Fiscal propuso la creación del Departamento de Contraloría, cuyas funciones, una vez contempladas en la Ley de Secretarías de diciembre de este año, fueron las de glosa, contabilidad, deuda pública y relaciones

con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Con ello se pretendía lograr mayor respeto a las disposiciones legales, mejorar el manejo de los fondos públicos, recuperación del prestigio como sujeto de crédito del gobierno y evitar la corrupción en la administración pública federal. La referida Comisión encontró que en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público faltaba la función de verificación.

Artículo de Alberto J. Pani

Para Guerrero (1984), el hecho de que el Departamento de Controlaría haya nacido no como Secretaría sino como Departamento nos dice mucho. Se esperaba que la nueva institución administrativa tuviera un carácter esencialmente técnico, es decir, eminentemente administrativo.⁴⁴ El Departamento de Contraloría (1917) había sido diseñado para introducir las mejoras necesarias en el funcionamiento de la administración pública, teniendo en consecuencia la responsabilidad de encabezar la reforma administrativa del gobierno federal.

Junto a su misión de moralización del personal al servicio del Estado, la Contraloría se encargaba igualmente del mejoramiento de las funciones administrativas del Estado, así como de su constante actualización.⁴⁵

En este contexto, en 1918 se publicó El camino hacia la democracia de Alberto J. Pani que contiene un capítulo, "El nuevo Departamento de la Contraloría y la moralización administrativa", dedicado a tan importante y novedoso organismo de la administración pública federal. Se trata de una compilación de declaraciones a la prensa de Pani, entonces Secretario de Industria y Comercio.⁴⁶ En este capítulo, expresa Pani (1918) que el nuevo Departamento de Contraloría nació en el seno de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1917.

Como esto constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la independencia nacional, hacia la eficiencia, economía y moralidad de la administración pública, y como además la ley reglamentaria respectiva -aunque sea reproducida por todos los periódicos del país- puede correr la triste suerte de los documentos oficiales extensos -para cuya lectura todos parecen tener siempre telarañas en los ojos- me voy a permitir, en las líneas que siguen, hacer una síntesis de la expresada ley (...).⁴⁷

Resulta cierto que con anterioridad a la creación de la administración pública revolucionaria ya se habían emprendido reformas conducentes a modificar el estado de cosas. En mayo de 1910 se separaron las funciones de Contabilidad y Glosa, pero como ésta señala Pani (1918), quedó incorporada a la Secretaría de Hacienda y la Crédito Público, la reforma no tuvo los efectos esperados: “el ministro de Hacienda -con el dinero de la mano derecha y los comprobantes justificativos de los gastos de izquierda (...) quedó en posibilidades de ejercer cristianamente la caridad con aquélla, sin que ésta se percatara de ello”.⁴⁸

Sin embargo, el nuevo régimen había concebido un diseño más ambicioso para el nuevo Departamento de la Contraloría, -según Pani- tendría también la responsabilidad de estudiar la organización y procedimientos de las dependencias gubernamentales, para recomendar mejoras que abatieran costos por lo que su vocación sería la modernización de la administración pública.

Los efectos de eficiencia del Departamento en cuestión no se limitarán a su propio funcionamiento, sino que se extenderán, de modo beneficioso, a todos los órganos del Poder Ejecutivo Federal.⁴⁹

Las funciones de la Contraloría tendrían también un efecto de moralización entre los funcionarios públicos para evitar la corrupción, lo que redundaría en beneficio de toda la administración pública.⁵⁰ El

Departamento era competente para vigilar y controlar las operaciones financieras de los órganos del Ejecutivo, particularmente en lo concerniente a los egresos de las secretarías y departamentos.⁵¹ En esta primera etapa el Departamento de Contraloría logró con éxito consolidar sus atribuciones en un entorno político-administrativo adversó.

Segundo periodo: 1926-1932

El 10 de febrero de 1926, el presidente Elías Calles expidió un Decreto que reformaba la Ley de Secretarías de Estado, la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación y la Orgánica de la Tesorería de la Federación. Las innovaciones más significativas en la reforma de la Ley con respecto a la de 1918, fueron las relativas a las competencias de la Contraloría, cuyas facultades eran establecer las normas generales y dejar para el reglamento todas las disposiciones concernientes a procedimientos y técnicas operativas.⁵²

La nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación obedeció, en primer término, a que la Ley de Secretarías del 25 de diciembre de 1917 no señalaba dentro de sus competencias las atribuciones de fiscalización y control previo. No obstante que uno de los motivos que habían tenido los autores de dicha ley para crear la Contraloría había sido el de constituir una oficina que ejerciera una inspección eficaz sobre las finanzas nacionales y que con su intervención oportuna evitara el gasto injustificado o excesivo y la defectuosa administración de los bienes nacionales, a través del control previo.⁵³

Otra razón era que había que agregar los graves defectos de que adolecía la Ley Orgánica de Contraloría de 1918, entre los cuales eran de suma importancia: el de carecer de disposiciones encaminadas a dar exclusiva autoridad al Departamento en materia de fiscalización, permitiendo que otras oficinas y agentes de la administración pública la ejercieran paralelamente, con lo que se creaban conflictos, tropiezos en la marcha de las oficinas fiscalizadas, labores superfluas y gasto

inútiles; el de no exceder el principio de control a la administración de bienes inmuebles federales y de todos aquellos valores que se hallaban bajo **responsabilidad del gobierno**.

Después de un proceso de consultas entre miembros del Departamento de Contraloría y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el presidente de la República dirigió al Congreso una iniciativa, proponiendo la adición del artículo 13 de la Ley Orgánica de Secretarías, de manera que se consignaran el control previo de los egresos del **Gobierno Federal y la inspección de las oficinas recaudadoras y pagadoras**, dependientes del mismo Gobierno, y solicitando a la vez facultades para expedir las leyes orgánicas de Contraloría y de la Tesorería de la Federación. La autorización correspondiente fue otorgada por el Congreso de la Unión, mediante decreto del 8 de enero de 1926, y el 10 de febrero del mismo año, el presidente Plutarco Elías Calles expidió el decreto que adicionaba la Ley de Secretarías en los términos referidos, la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación y la Orgánica de la Tesorería de la Federación.⁵⁴

Una primera innovación respecto a la ley Orgánica anterior, fue determinar la competencia general del Departamento en el artículo primero, distribuyendo en seis fracciones las atribuciones capitales del mismo, que eran: 1) **fiscalización de los fondos y bienes nacionales y de aquellos que estuvieran bajo la guarda del Gobierno Federal**; 2) **glosa de las cuentas de oficinas y del personal, en general, con manejo de fondos y bienes pertenecientes a la nación o administrados por el mismo gobierno**; 3) **contabilidad de la Hacienda Pública Federal**; 4) **examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal**; 5) **fiscalización en materia de deuda pública**; y 6) **registro general de funcionarios y empleados de la Federación**.⁵⁵

Una segunda innovación radicó en que tanto el Departamento como a su titular se les dio una nueva denominación, substituyéndose los nombres de "Contraloría General de la Federación", y "Contralor General de la Nación", por los de "Contraloría de la Federación" y "Contralor de la Federación". Además, se estableció la facultad del Departamento para **fiscalizar la administración y destino que se diera**

a los bienes inmuebles nacionales que, como parte del activo de la Federación, merecían igual atención que los fondos, valores y muebles.

Por último, en el capítulo relativo al personal del Departamento, se introdujeron las principales disposiciones contenidas en el Acuerdo Presidencial del 2 de marzo de 1925, respecto a las condiciones de admisión de los empleados de Contraloría y a los motivos por los que podían ser cesados en sus puestos, reafirmando de este modo las bases para el establecimiento del servicio civil.⁵⁶

Posteriormente, en octubre de 1932, una iniciativa del Ejecutivo determinó la desaparición del departamento, pero no de sus atribuciones, las cuales por ser esenciales en el manejo de recursos y programas gubernamentales, así como para la adecuada vigilancia de la conducta de los servidores públicos, fueron reasignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia que se mantuvo como órgano único de control en un periodo de 14 años (1933-1974).⁵⁷

La desaparición del Departamento de Contraloría produjo reacciones encontradas, tanto en el seno de la administración como en el Poder Legislativo y en la opinión pública. Ante la sociedad y con la perspectiva que brinda el tiempo, el Departamento de Contraloría no pudo verse sino como una de las instituciones con acusado carácter social por cuanto sirvió a los intereses de la nación y operó como contrapeso frente a las arbitrariedades, el autoritarismo, los malos manejos e inmoralidades de algunos de los servidores públicos, tanto militares como civiles.⁵⁸

Puede afirmarse, que de haber continuado con las labores encomendadas al Departamento de la Contraloría durante el siglo XX, la corrupción administrativa se habría controlado y no alcanzaría los niveles de hipercorrupción existentes, tanto en el caudillismo como en el presidencialismo.

Código Penal de 1931

En el ámbito penal destaca la publicación del Código Penal de 1931. Este ordenamiento legal, a diferencia de los códigos de la materia de 1872 y 1929 (que precisaban atenuantes y agravantes en los mismos delitos, y contenían disposiciones benevolentes para el funcionario que devolviera dinero, valores, fincas o cualquier cosa propiedad del Estado tomada ilícitamente), se limitaba a establecer los delitos y **las sanciones en forma genérica**. En cuanto a los sujetos que podían realizar conductas ilícitas, continuaban señalando a los servidores públicos y a cualquier persona que desempeñaba una actividad gubernamental. Por lo que toca a las sanciones, en ese nuevo Código Penal se incrementaron las multas, los años de prisión y de inhabilitación; además de imponer la destitución para cierto tipo de delitos.⁵⁹

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1937)

Por lo que se refiere al control externo, el Decreto del 13 de febrero de 1937 es de la mayor relevancia, ya que contiene la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 31 de diciembre de 1936, en que se desglosan y determinan las distintas responsabilidades y funciones de cada uno de los estratos que conforman dicha institución.⁶⁰ Con esta ley, la Contaduría Mayor de Hacienda sería la responsable de **elaborar la cuenta anual que debía presentar el Ejecutivo al Congreso de la Unión**, y la glosa de dicha cuenta.⁶¹

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda consta de seis capítulos integrados por 34 artículos. El primer capítulo, se refería a la organización, contiene tres artículos en los que se establece que el **examen de la cuenta anual que debe presentar el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión y la glosa de dicha cuenta de acuerdo con las facultades otorgadas por la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sería llevada a cabo por la Contaduría Mayor de Hacienda, de acuerdo con esta ley y**

su reglamento. Siendo el personal de la institución el que anualmente señalara el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados que, por su parte, nombraría una Comisión Especial, que se denominaría Comisión Inspector, que sería la encargada de vigilar que las funciones de la Contaduría Mayor se desarrollarán de acuerdo con esta ley, su reglamento y demás disposiciones relativas en la materia.

El capítulo segundo, cuyos seis artículos son relativos a las obligaciones y facultades de la Contaduría Mayor, establecía que la Comisión Inspector sería la autoridad suprema de la Contaduría, la que quedaría facultada para proponer el personal de dicha oficina, que sería nombrado por la Cámara de Diputados. Asimismo, la Comisión Inspector sería la encargada de establecer la organización interior de la Contaduría Mayor, para lo cual podría dictar las disposiciones de carácter económico que juzgara convenientes para el mejor servicio pudiendo oír en estos casos la opinión de los empleados superiores de la oficina.

En cuanto a las relaciones de la Contaduría Mayor con la Cámara de Diputados, se realizaría por conducto de la Comisión Inspector. Por su parte, la Contaduría Mayor revisaría y glosaría la cuenta anual del erario federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que manejen fondos o valores de la federación, en el concepto de que el examen que practicara no solamente comprendería la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se haría una revisión legal, numérica y contable de esas partidas cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas. Además, que la Contaduría Mayor quedaría facultada para fiscalizar la contabilidad de las oficinas a que se refiere el artículo 7º, con la opción de ordenar las visitas de carácter especial que estimara necesarias, pero estas visitas se llevarían a cabo únicamente con la aprobación de la Comisión Inspector. Por último, la Contaduría mayor estaría facultada para expedir los finiquitos de las cuentas que hubieran sido glosadas.

El capítulo tercero, referente a las responsabilidades, se conformaba por siete artículos en los que se establece que los empleados

fiscales serían responsables por los daños en dinero que se causarían al erario, por hechos u omisiones imputables, por error, imprevisión o negligencia en el desempeño de sus labores. Los empleados de la Contaduría Mayor serían igualmente responsables de los mismos daños, cuando al glosar o revisar las cuentas no descubrieran la responsabilidad de los empleados a los que se refiere el artículo 10.⁶²

En el capítulo cuarto, de los finiquitos, los cuatro artículos establecían que, una vez revisada y glosada la cuenta anual, se podría expedir el finiquito respectivo, remitiéndose a la oficina que rindió la cuenta, para que ésta a su vez expidiera los certificados respectivos a cada oficina o empleado que dependiera de ella, cuyo certificado serviría para su resguardo. Los finiquitos podrían darse por una cuenta anual ya glosada, aun cuando se encontrare otra anterior pendiente. Mientras que en el capítulo quinto, se habla de la prescripción, marcando que, las responsabilidades de carácter meramente civil que resultaran a los empleados y agentes de la administración pública, por actos u omisiones no cubiertos por un finiquito, prescribirán al fin de los cinco años posteriores a aquel en que se hubiera originado la responsabilidad. Las responsabilidades y obligaciones de particulares para con el fisco federal, prescribirán también en las mismas condiciones, siempre que consistieren en adeudos por impuestos o derechos, o que procedieran de errores en las cuentas. Por su parte, las obligaciones o responsabilidades que procedieran de contrato o de cualquier causa, prescribirían en los términos que fijan o fijaran en lo sucesivo las leyes federales relativas, o en su defecto, las del Distrito Federal. Las responsabilidades de carácter penal, prescribirían en la forma y tiempo previstos en las leyes penales del Distrito Federal.

Finalmente, los ocho artículos del capítulo sexto, de disposiciones diversas, establecían que el Ejecutivo y las oficinas de la Federación que de acuerdo con esta ley y su reglamento deberían presentar la cuenta anual para su revisión y glosa, lo harían dentro del año siguiente a la fecha en que dicha cuenta se cierre, por lo que la documentación de la cuenta del erario, del Departamento del Distrito Federal y Territorios Federales, de la Beneficencia Pública y la de la Lotería

Nacional, se remitiría por cada una de esas dependencias directamente a la Contaduría Mayor con los comprobantes y libros respectivos y sólo en caso de documentos que a juicio de las secretarías de Estado no deberían salir de sus oficinas, lo harían saber así a la propia Contaduría Mayor enviándole copias certificadas. En este caso, la citada Contaduría Mayor podría designar una Comisión que los examinara en el lugar en que se encontraran, con la intervención de la persona que designara la propia secretaría.

De acuerdo con esta ley, mientras se expidiera la Ley del Servicio Civil y a fin de que la Contaduría Mayor cuente con personal especializado en sus labores, el 25 por ciento que desempeñaba los puestos asignados en el presupuesto en cada categoría, sería considerado inamovible, y solamente podría ser removido, por ascenso, incapacidad, faltas graves debidamente comprobadas, delitos o causas de fuerza mayor, que les permitiera seguir desempeñando sus empleos. El resto del personal sería nombrado y removido libremente por la Cámara de Diputados, a propuesta de la Comisión Inspectorá. Las labores de la Contaduría Mayor, se regirán por las leyes en vigor en materia fiscal y especialmente por esta ley y su reglamento.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (21 de enero de 1940)

En el artículo 111 de la Constitución General de la República se dispuso que el Congreso de la Unión habría de expedir a la mayor brevedad su respectiva Ley Reglamentaria, aclarándose en el artículo Décimosexto Transitorio que ello debería llevarse a cabo por el Congreso Constitucional en el periodo ordinario de sesiones que daría comienzo el 1° de septiembre de 1917. No obstante lo cual, hubieron de transcurrir más de veintidós años para que dicho ordenamiento reglamentario fuera promulgado, con fecha 30 de diciembre de 1939, y bajo la denominación de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Em-

pleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (D.O. 21-II-1940), conocida como Ley "Lázaro Cárdenas".⁶³ Se trata de la tercera ley de responsabilidades de los servidores públicos en más de un siglo, lo que demuestra la falta de un marco legal efectivo para el control de la corrupción administrativa y de la responsabilidad de los servidores públicos. En su exposición de motivos de la citada ley se establece que:

El ciudadano que sea escogido para desempeñar una función pública, debe comprobar por medio de su comportamiento que posee aquellas cualidades que en él fueron supuestas para hacerle merecedor de tal investidura, constituyéndose en un ejemplo constante de virtudes cívicas como medio, el más propicio, para fincar un sólido concepto de responsabilidad y de adhesión por parte del pueblo.⁶⁴

Con fundamento en su artículo 6° transitorio quedaron derogadas tácitamente, todas las leyes y disposiciones de carácter general referentes a responsabilidad de funcionarios públicos, debiendo estimarse que quedarán insubsistentes, como fueron la Ley del 3 de noviembre de 1870 sobre la responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación (Ley Juárez) y la del 6 de junio de 1896, sobre responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios federales (Ley Díaz).⁶⁵

Este ordenamiento reglamentario amplió el número de los sujetos cuya conducta era regulada por la Ley de 1870, para incluir a los funcionarios y empleados de la federación (no comprendidos como altos funcionarios federales) y a los altos funcionarios de los estados (gobernadores y diputados locales). Aunque las conductas susceptibles de ser sancionadas, atribuibles en el nuevo ordenamiento a los altos funcionarios de la federación y de los estados, eran casi las mismas que comprendían las leyes de 1870 y 1896.⁶⁶ Es decir, que no hubo un avance significativo que permitiera contener la corrupción administrativa y ser considerada como un problema público en la agenda gubernamental.

Para el primer grupo que se incluyó (funcionarios y empleados federales), la Ley enumeraba 72 supuestos legales de naturaleza administrativa, laboral, penal, constitucional, entre otros, en que podían incurrir, y que calificaba como delitos. Además, podían cometer “faltas oficiales” (infracciones y omisiones no consideradas como delito oficial), cuyas sanciones eran prisión de tres días a 12 años, multa, destitución o inhabilitación de dos a seis años.⁶⁷ Como delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, estableció una gran diversidad de actos u omisiones con una prolijidad que abarcó setenta y dos fracciones de su artículo 18.

En su Capítulo único de disposiciones preliminares se definió a los individuos sujetos a su régimen, indicando que serían los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, por los delitos y faltas oficiales que cometieran en el desempeño de los cargos que tuvieran encomendados. Definiendo como altos funcionarios de la Federación al Presidente de la República, a los senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios de Estado, jefes de departamentos autónomos y al procurador general de la República. Asimismo, quedaban sujetos a su imperio los gobernadores de los estados y los diputados en sus respectivas legislaturas locales.⁶⁸

Determinó también que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el tiempo de su encargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. El Presidente de la República, los diputados y senadores propietarios, los gobernadores de los estados y los diputados a las legislaturas locales gozaban de fuero constitucional desde el día de su elección; en tanto que no lo disfrutaran los altos funcionarios de la Federación por los delitos comunes, delitos, faltas y omisiones oficiales en que incurrieran.

Estableció como delitos oficiales de los altos funcionarios de la Federación, de los gobernadores de los estados y de los diputados a las legislaturas locales: el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano, representativo y federal y a la libertad

de sufragio; la usurpación de funciones; la violación de garantías individuales, así como cualquier infracción u omisión a la Constitución o a las leyes federales, cuando causaran graves perjuicios a la Federación o a uno o varios estados de la misma.⁶⁹ Tocante a las sanciones, las hizo diferir conforme se tratase de delitos oficiales, faltas u omisiones, estableciendo para los primeros la destitución del cargo o privación del honor correspondiente a su investidura y la inhabilitación parcial o total para obtener determinados empleos, cargos u honores. En tanto que para las segundas, la suspensión del cargo por un término no menor de un mes, ni mayor de seis. Sanciones que se consideran mínimas o bien sólo simbólicas para el tipo de delitos establecidos.

Destacó por su importancia la determinación de que, conforme lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución, los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación y Distrito y Territorios Federales debían ser juzgados por un jurado, para lo cual estableció, un Jurado Federal y de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, en cada uno de los lugares en que residieran Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal; e igualmente un Jurado de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Distrito y Territorios Federales, en cada uno de los Partidos Judiciales en que residieran cortes penales o jueces de primera instancia e integración.⁷⁰

Consagró un capítulo especial, reglamentario de la parte final del artículo 111 constitucional, en el que se previno que independientemente del procedimiento penal correspondiente, contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios Federales, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, podía solicitar ante la Cámara de Diputados su destitución por mala conducta, fijándose los procedimientos que debían observarse respecto al caso.

Esta Ley estableció por primera vez, el procedimiento para investigar el enriquecimiento inexplicable -enriquecimiento ilícito después- de un funcionario o servidor público, que corría a cargo del

Ministerio Público federal o local y de un juzgado penal.⁷¹ Sin embargo, esa conducta no era considerada como delito, sino una falta de probidad que se determinaba mediante una investigación de carácter administrativo. También contenía la obligación de todo funcionario o empleado de presentar una manifestación de sus bienes al inicio de su encargo.⁷²

No obstante, lo relevante de los alcances de esta ley, este ordenamiento no introdujo avance alguno en la deficiente regulación de las responsabilidades administrativas que había existido hasta esa fecha, posiblemente porque la atención seguía centrándose en las responsabilidades penales y oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos. Conforme al texto del Título Cuarto constitucional, dejando el aspecto relativo a las responsabilidades administrativas, o de carácter disciplinario, a las normas legales y reglamentarias que contenían otros ordenamientos vigentes en esa época.⁷³

El presidencialismo: la corrupción administrativa de los gobiernos civiles

Los gobernantes lograron construir un arreglo político que hizo posible una estabilidad duradera. Un régimen autoritario, centrado en la figura del presidente de la república y en el partido oficial, recurrió a la negociación, pero también a la represión para mantener su dominio.⁷⁴ Con este acuerdo desapareció el caudillismo y la corrupción administrativa de los militares, para dar paso al presidencialismo con la concebida corrupción administrativa de los civiles.

Cárdenas promovió la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936, cuya ideología reivindicaba la lucha de clases. Su dirigente fue Vicente Lombardo Toledano. En 1938 nació la Confederación Nacional Campesina (CNC), con el profesor Graciano Sánchez a la cabeza. La intención de Cárdenas era organizar a las clases trabajadoras y vincularlas con el gobierno para que sirvieran de respaldo y contrapeso frente a las presiones de otros grupos, por

ejemplo, los empresarios de Monterrey, y de otros países, especialmente Estados Unidos. Para afianzar estos cambios, en 1938 se optó por desaparecer el PNR y surge una nueva criatura, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). En este esquema corporativo el Presidente de la República reafirmó su papel de líder de la organización partidaria, encargada de mediar entre los distintos grupos políticos. Más que en las elecciones, la competencia por el poder y las diferencias se ventilaban y resolvían dentro del partido oficial.⁷⁵ Parte de estos arreglos se resolvían con la asignación de cargos en la administración pública como parte del “sistema de botín” y para pagar lealtades al presidente en turno.

En 1946 el PRM fue sustituido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Una de las principales diferencias entre uno y otro fue la confirmación de una medida tomada por el presidente Ávila Camacho desde diciembre de 1940: la desaparición del sector militar. Tal medida era una prueba más de la estabilización del régimen político. El desplazamiento de los militares, y su subordinación plena al Presidente de la República, se convirtió así en otro rasgo peculiar del arreglo político del país.⁷⁶ Con esta acción fue más evidente que los militares ya no participarían en política y se les confinaba a sus labores en los cuarteles, con actividades propias de las fuerzas armadas. El caudillismo había desaparecido como forma de liderazgo político, por lo que la corrupción administrativa prevaleciente en este periodo, hizo que la corrupción disminuyera entre los militares que no contaban ya con toda la administración pública federal para su beneficio.

La primera elección presidencial del nuevo partido fue en 1946, en la que resultó triunfador, el veracruzano Miguel Alemán y que tampoco había participado en la Revolución de 1910, es decir, se trata del primer civil que llegaba a la presidencia de la república. Iniciaba por primera ocasión que gobernara un civil en el México posrevolucionario con nuevos políticos que tenían la oportunidad de aprovechar los lugares que los militares habían dejado y aprovecharon para iniciar la corrupción administrativa de forma más sistemática, tomando en cuenta que con el crecimiento de la expansión del Estado mexicano,

en esa misma proporción se incrementaban las oportunidades de corrupción.

Durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), representó fielmente la transición y el político militar dejó cada vez más espacios al político civil. La élite gobernante estuvo constituida por un grupo que no se había destacado de manera particular en sus distintos ámbitos profesionales, pero que contaba con la plena confianza del presidente. No se intentó hacer ensayos políticos y administrativos más o menos novedosos, sino dirigir los negocios del país. Con ello surgió un nuevo tipo de funcionario que se movía en el escenario político con la inquietud de hacer negocios más que política, lo que intensificó los salarios alarmantes en tráfico de influencia y corrupción.⁷⁷

Con Miguel Alemán los licenciados sustituyeron a los militares. Asistimos, a un relevo generacional y al triunfo de los egresados de la UNAM. Alemán estimuló el crecimiento de las industrias y de las ciudades; invitó a los extranjeros a invertir su dinero en México y favoreció el desarrollo de la agricultura moderna. Asimismo, fomentó las comunicaciones al modernizar las carreteras y los aeropuertos y estimuló los grandes negocios. Hizo del turismo por primera vez, una actividad económica relevante; Acapulco dejó de ser un pequeño puerto tranquilo y se transformó en una playa mundialmente famosa.⁷⁸

Miguel Alemán se interesó por que el presupuesto mantuviera un sano equilibrio y en que no creciera desmesuradamente el número de los servidores públicos. Por ello, mediante un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se dictaron normas para mantener el equilibrio presupuestario y el manejo adecuado de sus partidas. Se decidió también que no podrían cubrirse las vacantes del personal de categorías inferiores; tampoco se podían contratar servicios profesionales que no fueran los que aparecían en nómina ni comisionar empleados civiles o militares en el extranjero, excepto el personal de planta de los servicios consulares y diplomáticos. Pero las cifras dicen, que a pesar de los acuerdos, el número de servidores públicos aumentó.⁷⁹

En el siguiente gobierno, parte de la estrategia política con la que Adolfo Ruiz Cortines inició su gobierno fue instaurar un estilo austero para manejar los asuntos públicos. Para conseguir una nueva imagen, en su primer mensaje a la nación el presidente dijo:

Consecuentemente, obraremos con máxima energía contra los servidores públicos banales o prevaricadores, y al efecto promoveremos las reformas necesarias a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados, para la imposición de castigos drásticos y ejemplares.⁸⁰

Adolfo Ruiz Cortinez, desde el inicio de su gestión, la renovación moral en el servicio público: anuncia una campaña contra la corrupción y la inmoralidad, para lo cual promueve la reforma a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación (1953), disponiendo la obligación de manifestar la situación patrimonial ante la Procuraduría General de la República.⁸¹ Como sucede actualmente, se propuso que los funcionarios públicos declararan el monto de sus bienes al iniciar funciones. La eficacia de las modificaciones propuestas resultó relativa ya que en realidad, no se encuentran datos firmes sobre su aplicación a lo largo del sexenio.⁸² Sin embargo, cumplieron la función de renovar la imagen del gobierno al ser vistas como una advertencia del nuevo presidente de que no veía con simpatía abusos aceptados y alentados en regímenes anteriores.

Posteriormente, al gobierno del mexiquense Adolfo López Mateos (1958-1964), le correspondió organizar en 1960 los festejos del 50 aniversario de la Revolución de 1910. La clase gobernante se mostraba orgullosa de sus logros en la conducción de la nación. Podían presumir de avances en materia de salud, educación e infraestructura, y de fortalecimiento de la ciudadanía gracias al otorgamiento del derecho al voto a las mujeres en 1953.⁸³

En este periodo histórico, a los gobernantes no les falta razón. Si se mira con cuidado, el país se había transformado notablemente desde 1930. Al crecimiento de la población y a la rápida migración hacia

las ciudades, se sumaba el desarrollo de una amplia clase media urbana cuyas dimensiones no tenían precedente en la historia del país. Su expansión obedecía al aumento de los empleados, funcionarios de empresas privadas, de burócratas, profesionistas independientes y pequeños propietarios. Esa clase media se nutrió de la prosperidad económica, del gasto público en salud, educación e infraestructura y, en general, del conjunto de políticas, ideas y valores que asociaban el crecimiento del país a la ampliación del mercado interno.⁸⁴ Sin embargo, la corrupción no era atacada ni detenida ya que forma parte del sistema político y resultaba un excelente incentivo para lograr acuerdos políticos, estabilidad y evitar conflictos entre la clase gobernante.

Dispersión del control interno

Si se acepta que la administración pública constituye un sistema complejo y dinámico, se hará evidente que la función de control no se agota en una etapa aislada, ni al principio ni al final del proceso administrativo, sino que se presenta a lo largo de todo el sistema. La Constitución otorga al órgano Ejecutivo, entre otras, la facultad de manejar y controlar, de distintas maneras, los negocios del orden administrativo de la Federación a fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes.⁸⁵

En el terreno de la fiscalización, el control y la evaluación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había concentrado casi todas las funciones del Departamento de la Contraloría de la Federación. Entre 1933 y 1947, aún cuando dicha Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaba facultada para conducir las tareas de control interno se acelera el proceso de disgregación de responsabilidades en la materia.⁸⁶

SHCP: órgano único de control (1933-1947)

Debido a la desaparición del Departamento de la Contraloría de la Federación y como parte de la incorporación de sus atribuciones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se consolida como el órgano único de control interno administrativo. La centralización de atribuciones de la SHCP es producto de un proceso para concentrar la mayoría de funciones en la planeación, programación, ejercicio, control y evaluación del gasto público.

En este periodo -1933-1947- es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que concentra las funciones de control debido a que heredó todas las atribuciones que pertenecían al Departamento de Contraloría. Dicha dependencia ejercía sus funciones a través de dos órganos: la Tesorería de la Federación (periodo 1933-1934) y la Contaduría de la Federación a partir de 1935.⁸⁷

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizaba el control presupuestal y contable directo de las Secretarías y Departamentos Administrativos, el control de ingresos corrientes, así como el control del crédito público y la deuda pública.⁸⁸ En 1933, la Tesorería de la Federación ejercía las atribuciones que detentaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, en 1934, la Dirección General de Egresos sustituyó a la Tesorería en el dominio del control de la ejecución del presupuesto, y para la autorización previa de los contratos. Más tarde, en 1935 fue creada la Contaduría de la Federación la que, a su vez, sustituyó a la Tesorería de la Federación en las funciones de contabilidad federal, de auditorías de cuentas, de búsqueda y determinación de responsabilidades, de formación de la Cuenta Pública y para la conducción de las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Ejecutivo. Finalmente, en 1936, la Oficina Central de Inspección Fiscal tomó a su cargo las funciones de inspección y de supervisión.⁸⁹

SHCP-Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1947-1958)

Con las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1947, se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que asumió algunas de las funciones que hasta entonces efectuaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Debía ceder algunas de sus atribuciones, aunque conservó la mayor parte de las mismas.⁹⁰ Específicamente se le transfirieron las atribuciones relativas al control de la obra pública, adquisiciones y manejo de los bienes nacionales.⁹¹

A la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se le encomendó conservar, administrar y adquirir bienes nacionales, contratar las obras del gobierno federal, coordinar las juntas de mejoras materiales y realizar estudios para hacer más eficiente la administración. Esta Secretaría combinó la prestación de los servicios gubernamentales directos con la tarea de vigilar a las demás dependencias para que cumplieran con sus obligaciones. En la creación de esta Secretaría se advierte la necesidad de contar con oficinas gubernamentales a las que después se les reconocieron funciones normativas, las secretarías llamadas "globalizadoras".⁹²

Desde entonces se advirtió que una secretaria ubicada formalmente en el mismo rango que las demás secretarías encontraba resistencia y despertaba susceptibilidad y recelo en las funciones de las otras. Esta situación no ayudó a la delicada tarea de organizar, supervisar y controlar la función pública.

Sistema triangular del control: SHCP-Presidencia-Patrimonio Nacional (1959-1976)

Como ya se refirió, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 redujo la esfera de competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para transferir una serie de atribuciones a la recién

creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23 de diciembre de 1958, limitó aún más la esfera de atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El nuevo texto reformó la estructura de la Secretaría de Patrimonio Nacional y creó la Secretaría de la Presidencia.⁹³

En 1958 se creó la Secretaría de la Presidencia, cuyas atribuciones, por muy amplias que se presentaron en la ley, quedaron limitadas por conflictos burocráticos, producto del recelo de otras secretarías al ver invalidado su tradicional espacio de poder. A la Secretaría de la Presidencia, se le encomendó preparar el primer plan de desarrollo económico. Esto provocó conflictos con otras secretarías de Estado, las cuales no sólo sintieron amenazados sus intereses y su poder, sino que opinaban que estaban mejor calificadas para cumplir con esas funciones.⁹⁴

También se incorporó a la estructura central la nueva Secretaría de Patrimonio Nacional, por lo que la de Hacienda y Crédito Público perdió algunas de sus funciones relativas a planeación y coordinación. El control del creciente sector paraestatal estuvo a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional, que se formó sobre las bases de la antigua Secretarías de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.⁹⁵ Ambas secretarías se encargaron de controlar las finanzas y la administración de organismos descentralizados y empresas públicas. La Secretaría de Patrimonio Nacional tuvo que vigilar todas las adquisiciones y obras realizadas por el gobierno, en coordinación con la Secretaría de la Presidencia. También empezó a participar en los mecanismos de desarrollo regional, que se afinaron años después con la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En el periodo de 1959 a 1976 se estableció un sistema triangular de control -triángulo de la eficacia según José López Portillo- en el que intervenían las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y de Patrimonio Nacional.⁹⁶ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservó las atribuciones para proyectar y calcular los ingresos y egresos tanto de la federación como del Distrito Federal,

y hacer la glosa de los mismos, entre otras funciones. El ámbito de acción de la Secretaría de la Presidencia consistió en la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del poder Ejecutivo; la planeación de obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; la planeación, coordinación y vigilancia de las inversiones de autoridades federales, organismos descentralizados y empresas del gobierno federal. Además, del control y coordinación de la programación, el control de la inversión pública federal y el control de la reforma administrativa.⁹⁷

Por último, a la Secretaría de Patrimonio Nacional correspondía, entre otras atribuciones, vigilar, conservar y administrar bienes de propiedad originaria y los de dominio público; mantener el avalúo de los bienes nacionales; intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales. La Secretaría de Patrimonio Nacional realizaba el control y vigilancia del patrimonio de las entidades paraestatales, el control operativo de las propias entidades, el control de contratos y obras públicas y el control de adquisiciones.⁹⁸

La fragmentación del sistema de control en varias secretarías de estado, propició que la función de control y fiscalización se dispersara, al no haber unidad en su implementación y ante la dificultad de lograr una adecuada coordinación intersecretarial, el control se vio obstaculizado por las propias dependencias participantes.

Reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda (1963)

Un aspecto relevante en el terreno legislativo fue la reforma a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 30 de diciembre de 1963, en que los artículos 27 y 28 son modificados para establecer que los estados de contabilidad que resumían las cuentas anuales del Erario, del Departamento del Distrito Federal, Territorios Federales y de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública serían enviados a la Contaduría Mayor de Hacienda. Siendo conservados a disposición

de la misma Contaduría Mayor los documentos comprobatorios originales y libros de contabilidad respectiva, para su revisión, glosa y consulta a partir de la fecha en que fueran entregados los estados de cuenta.⁹⁹

Asimismo, la Contaduría Mayor de Hacienda gozaría del plazo de un año a partir de la fecha en que recibiera los estados de contabilidad para practicar la revisión y glosa de los documentos referidos, pero si el plazo no fuera suficiente en algún caso, se haría del conocimiento de la Comisión Inspectorá, dándole a conocer las razones que se tuvieran para ello, a fin de resolver lo que estimara conveniente. Por su parte, los artículos 29, 30 y 31 de la propia Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda quedan derogados con este decreto.

Luis Echeverría Álvarez y las campañas anticorrupción

El funcionamiento de la campaña anticorrupción resulta importante para comprender el papel de la corrupción en México y sus vinculaciones con el sexenio respectivo. Mediante un análisis de las campañas anticorrupción dirigidas por los presidentes Luis Echeverría, López Portillo y Miguel de la Madrid, y las impresiones iniciales de los ataques de Carlos Salinas contra la corrupción, revelan tres similitudes básicas. Primero, la campaña anticorrupción incluye tres componentes esenciales: retórica y movilización, el enjuiciamiento de funcionarios públicos y reformas estructurales y legales. Segundo, las campañas anticorrupción entrañan ciertos rasgos inherentes que suelen menguar su credibilidad, como la manera de tratar a los ex presidentes. Tercero, pese al serio tono que proyectan y al optimismo que inspiran, han demostrado carecer en gran medida de éxito para limitar más que temporalmente la incidencia de la corrupción.¹⁰⁰

Existen ciertos rasgos en este proceso de crisis de la corrupción que deben mencionarse.¹⁰¹ Durante la década de 1970 los frutos de la corrupción comenzaron a moverse hacia arriba, más que hacia abajo. Así, la corrupción no funcionaba tanto como sistema cuanto

más como una mafia. El cambio de las burocracias más técnicas que de políticos, generó que los tecnócratas de alto nivel, no tenían vínculos directos con sus electores como los políticos, por lo que podían explotar su cargo de manera personal potencialmente, a mucha mayor escala de corrupción.

Una tendencia de cambio cualitativo en la década fue la proliferación de la corrupción relacionada con las drogas que, de acuerdo con funcionarios tanto mexicanos como norteamericanos, ha crecido de manera notable desde principios del decenio de 1980. Esta forma de corrupción ahora dominante puede ser más desestabilizadora que las formas tradicionales. La corrupción relacionada con las drogas corresponde a la categoría del soborno, más que a la de la extorsión y, como consecuencia, tiende a dividir a la élite política y a atraerla hacia otras vías de movilidad social, más que a unirla en pos de las oportunidades de movilidad ofrecidas por el Estado.

El 9 de febrero de 1976, se publicó el Acuerdo por el que se dispuso que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal coadyuvara permanentemente en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, **seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos,** practicando al efecto análisis y evaluaciones anuales sobre el estado que guardan las relaciones laborales, favoreciendo contactos pertinentes entre los titulares de las dependencias y los sindicatos respectivos.¹⁰²

Por lo que hace a la responsabilidad política de los colaboradores **del Presidente, se amplió a los jefes de departamentos administrativos** y administradores de empresas públicas la obligación de comparecer ante el Congreso de la Unión a rendir cuentas del estado que guardaban sus respectivas dependencias y entidades. De hecho, por primera vez se materializa esta disposición de comparecer ante el Poder Legislativo para exponer lo conducente a su área de responsabilidad.¹⁰³

José López Portillo y el combate a la corrupción

El primer elemento de la campaña anticorrupción implica una retórica política contra la corrupción y promesa de reforma. En el inicio de la administración de José López Portillo denunció la corrupción en áreas específicas, como Conasupo y la Secretaría de Recursos Hidráulicos (SRH). Más tarde, durante su campaña, pidió la completa reorganización del sistema judicial. Al asumir el cargo atacó la mala administración de las industrias estatales y exigió que se revelaran públicamente sus registros financieros.

Durante la campaña de José López Portillo se realizaron reformas administrativas en tres áreas relevantes.¹⁰⁴ Primero, López Portillo promovió un mayor poder de supervisión en la población y en el Congreso, para intentar controlar la corrupción. Aunque sus esfuerzos por crear una mayor supervisión pública dieron por resultado un débil sistema de “módulos de información” en los edificios públicos, las reformas a la Ley Orgánica de Contabilidad Pública concedían a la Cámara de Diputados más poder para supervisar y sancionar el uso de recursos públicos por parte del Ejecutivo Federal. A fin de incrementar el poder del Legislativo, López Portillo inició una reforma política que reforzó y aumentó la representación de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados. A partir de la idea de que el “monopolio político del PRI ha sido un factor determinante de corrupción”, se esperaba que la apertura política contribuyera a la lucha contra la corrupción política.

Segundo, José López Portillo reformó la Ley de Responsabilidades de los Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados, que concierne a los servidores públicos a fin de que los funcionarios públicos tuvieran que registrar periódicamente sus propiedades ante la Procuraduría General de la República (PGR) y para reforzar la base legal de la sanción a los funcionarios corruptos. La PGR declaró que los cambios impedirían también que la ley de responsabilidades se usase con fines de venganza política. Para algunos, los cambios legales significaban que se había roto el viejo tabú de que los

altos funcionarios del gobierno gozaran de impunidad, aunque sólo de manera marginal.

Por último, López Portillo promovió reformas administrativas generalizadas destinadas, en parte, al combate a la corrupción. Estos cambios provocaron la reorganización y redistribución de las funciones gubernamentales, crearon un nuevo organismo burocrático encargado de coordinar el gasto público y la planeación -la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)- y consolidaron los controles de supervisión de los burócratas al ordenar auditorías públicas adicionales. La tesis subyacente era la de "organizar al gobierno para organizar el país".

En el sexenio de José López Portillo, por fin se entendió que la modernización administrativa era un recurso útil como elemento de ajuste en el desarrollo económico y como parte indispensable en la búsqueda de consensos nuevos y más amplios.¹⁰⁵ Si bien es cierto que al inicio de la administración de José López Portillo se inició un proceso de modernización en el aparato gubernamental, que fue bautizado como de reforma administrativa, no fue lo suficiente profundo, y en algunos casos, incluso fue revertido.¹⁰⁶ Un ejemplo de ello fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que le asignaron funciones de gasto que pertenecían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el sexenio 1988-1994, todas las funciones fueron reintegradas a la SHCP.

Creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (1976)

La idea de la planeación integral cobró nuevo vigor ante la escasez de recursos; se creó así la discutida Secretaría de Programación y Presupuesto, que tenía bajo su exclusiva responsabilidad la programación y presupuestación de los ingresos y los gastos. Pensada como el medio ideal para la tarea de planeación integral, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), unidad que aglutinaría funciones de programación, presupuestación, evaluación y control (más estadística

y contabilidad), antes distribuidas entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia, que desapareció. Al tomar a su cargo actividades antes dispersas, la SPP fue la más radical de las medidas transformadoras.¹⁰⁷

Uno de los pivotes de la reforma administrativa fue la creación de la SPP, concebida como un órgano central del Sistema de Planeación y Control y cuya misión principal consistía en la elaboración y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo. La nueva secretaría heredó una serie de atribuciones de la antigua Secretaría de la Presidencia.¹⁰⁸ Correspondió también a dicha secretaría, proyectar y calcular los egresos del gobierno federal, los ingresos y egresos de la administración pública federal, y además planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión de las unidades centrales y paraestatales. Estas funciones convirtieron a esta dependencia en un órgano de planeación mucho más efectivo que la Secretaría de la Planeación, por sus facultades en cuanto a gasto público, que antes estaban a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁰⁹

Mientras que a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) le correspondió fijar las normas para la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, dictar las bases para la celebración de los concursos de adquisiciones y para el arrendamiento de bienes muebles.¹¹⁰

Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1977)

En correspondencia con la reforma política propuesta por el presidente de la República, el 6 de diciembre de 1977 entró en vigor un decreto que reformaba diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En artículo Único quedó decretada la reforma a los artículos, 7°, 8°, 12, 26 y 28 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, adicionando los artículos 29 y 30 de la propia ley. Estableciendo que la Contaduría Mayor de Hacienda re-

visaría y glosaría la cuenta anual que presentara el Ejecutivo Federal de manera, que el análisis que se practicara no solamente comprendería la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que haría una revisión legal, numérica y contable del gasto público federal que se extendería al examen de la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, cuidando que todas las cantidades estuvieran debidamente justificadas y comprobadas conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según procediera.¹¹¹

Asimismo, la Contaduría Mayor de Hacienda realizaría sus funciones con base en el examen de instrumentos y documentos, utilizando cualquier medio de prueba que condujera al esclarecimiento de la verdad y, cuando fuere requerido practicar visitas, intervenciones o auditorías, recabaría la autorización de la Comisión Inspectorá. La propia Contaduría Mayor podría solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público, así como a empresas privadas y particulares que en alguna forma hubieran participado en el desempeño de sus funciones, pudiendo auxiliarse de la propia contaduría de profesionales especializados de reconocido prestigio, a fin de contar con su asesoría.

Por su parte, quedó establecido que el Presidente de la República presentaría al Congreso de la Unión la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal, dentro de los plazos previstos en la fracción I del artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los términos señalados por el artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Una vez recibida la Cuenta Pública en la Cámara de Diputados sería turnada por conducto de la propia Comisión Inspectorá, presentaría a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los primeros días del mes de noviembre de cada año, el informe derivado de la revisión a que se hace mención. Dicho informe contendría las evaluaciones técnicas que a juicio procedieran, en relación con los ingresos y el ejercicio de los presupuestos de egresos, a fin de que el Congreso de la Unión al examinar la Cuenta Pública pudiera adoptar las determinaciones que considerara convenientes.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia competente, informaría a la Contaduría Mayor, a su solicitud, de los actos o contratos de los que resultaran derechos u obligaciones a las entidades del sector público, con objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el erario que afectarían a la Cuenta Pública, o incumplimiento de alguna ley.

Por último, en tres artículos transitorios se establece la fecha en que el Decreto entraría en vigor, la cual sería la de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, además de los procedimientos observados hasta la fecha de envío o devolución de documentos y libros, y se seguiría practicando en tanto no se expidiera alguna disposición en contrario. Por este decreto quedarían derogadas todas las disposiciones que se opusieran a él.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978)

En materia de fiscalización, la reforma política abarcó parte de las reformas y la actualización de la ley en la materia de la Contaduría Mayor de Hacienda, y el 29 de diciembre de 1978 se da, por decreto, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. El Decreto, enviado por el Congreso de la Unión al entonces presidente José López Portillo, fue presentado por él a la ciudadanía. Constó de siete capítulos, con un cuerpo integrado por 39 artículos y cuatro transitorios.¹¹²

El primer capítulo, De la Contaduría Mayor de Hacienda, reunió nueve artículos que establecen a la Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano técnico de la Cámara de Diputados cuyo cargo sería la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, desempeñando sus funciones bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados. Al frente de la Contaduría Mayor de Hacienda, como autoridad ejecutiva, estaría un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por la Comisión de Vigilancia, quien sería auxiliado en sus funciones por un Subcontador Mayor; los Directores, Subdirec-

tores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores, Jefes de Oficina, de Sección y trabajadores de confianza y de base que se requieran en el número y con las categorías que autorizara anualmente el Presupuesto de Egresos de la Cámara de Diputados.

La Contaduría Mayor de Hacienda revisaría la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, ejerciendo funciones de contraloría. También debería elaborar y rendir a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, el informe previo, dentro de los diez primeros días del mes de noviembre siguiente a la presentación de la Cuenta Pública del Gobierno Federal. Además, debería fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la administración pública paraestatal, a los municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que fueren los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.

En el Capítulo segundo, De la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, quedó establecido que serían atribuciones de la Comisión de Vigilancia, entre otras: recibir de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal; turnar la Cuenta Pública a la Contaduría Mayor de Hacienda para su revisión; ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando lo estimara conveniente, para los efectos de esta ley, la práctica de visitas, inspecciones y auditorías a las entidades comprendidas en la Cuenta Pública; presentar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los primeros días del mes de noviembre siguiente a la recepción, el informe previo que le remita la Contaduría Mayor de Hacienda.

En el capítulo tercero, De la Contabilidad y Auditoría Gubernamentales y Archivo Contable, en tres artículos se puntualiza que, con objeto de uniformar los criterios en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable, la Secretaría de Programación y Presupuesto daría a conocer con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda las normas, procedimientos, métodos y sistemas que emitiera e implantara,

de acuerdo con las facultades que le conferían las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, debiendo tomar en cuenta las recomendaciones que sobre el particular le formulara la Contaduría Mayor de Hacienda. Además, la propia Secretaría de Programación y Presupuesto daría a conocer con oportunidad a la propia Contaduría Mayor de Hacienda, los programas mínimos de auditoría interna que fijara para las entidades.

En los cinco artículos del capítulo quinto, De la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, se asienta que para los efectos de la presente ley, la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, estarían constituidas por los estados contables y financieros y demás información que muestren el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos y del ejercicio de los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal, y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y la aplicación de los recursos, así como el resultado de las operaciones del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal y los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

En el capítulo quinto, De la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Distrito Federal, sus ocho artículos hacen referencia a que, para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere el artículo 3° de la presente ley, la Contaduría Mayor de Hacienda gozaría de facultades para revisar toda clase de libros, instrumentos, documentos y objetos, practicar visitas, inspecciones y auditorías y, en general, recabar los elementos de información necesarios para cumplir con sus funciones, para lo cual podrían servirse de cualquier medio lícito que condujera al esclarecimiento de los hechos y aplicar, en su caso, las técnicas y procedimientos de auditorías necesarios.

El capítulo sexto, De las Responsabilidades, determina que, para los efectos de la ley, incurriría en responsabilidad toda persona física o

moral imputable, que intencionalmente o por imprudencia causara daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o a la del Departamento del Distrito Federal, siendo las responsabilidades imputables a los causantes del fisco federal o del Departamento del Distrito Federal, por incumplimiento de las leyes fiscales; a los empleados o funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuando al revisar la Cuenta Pública no formularan las observaciones sobre las irregularidades que detectaran. Las responsabilidades que conforme a la presente ley que se fincaran tendrían por objeto cubrir a la Hacienda Pública Federal o a la del Distrito Federal, el monto de los daños y perjuicios estimables en dinero, responsabilidades administrativas que se fincarían independientemente de las procedentes por otras leyes y de las sanciones de carácter penal que impusiera la autoridad judicial.

Por último, en su capítulo séptimo, De la prescripción, en tres artículos queda asentado que las responsabilidades de carácter civil o administrativa referidas a la ley, que resultaran por actos u omisiones, prescribirían al fin de los cinco años posteriores a aquél en que hubiere originado la responsabilidad. Las responsabilidades de carácter penal prescribirían en la forma y tiempo fijadas por las leyes aplicables. Y cualquier gestión de cobro que hiciera la autoridad competente al responsable, interrumpiría la prescripción, la que comenzaría a computarse a partir de dicha gestión.

En cuatro artículos transitorios se determina que: la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda entraría en vigor a la fecha de su publicación en el DOF; que debería ajustarse la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 1978 a las disposiciones de dicho ordenamiento; que las disposiciones relacionadas con el nombramiento del Contador Mayor de Hacienda entraría en vigor a partir de septiembre de 1979; que la Comisión de Vigilancia expediría el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda dentro de los seis meses siguientes a la aplicación de esta ley; y que se abrogaría la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del 31 de diciembre de 1936.

**Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la
Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados
(4 de enero de 1980)**

Dentro del conjunto de ordenamientos integrales de la Reforma Administrativa introducida por la administración de José López Portillo a partir de 1977, quedó considerada la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, promulgada con fecha 31 de diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980, derogando por medio de su artículo segundo transitorio a la Ley de 1940 (Ley Cárdenas).¹¹³

El nuevo reordenamiento continuó, en términos generales, con el sistema de responsabilidades que había estado vigente hasta esa fecha, principalmente con las grandes deficiencias existentes en materia de responsabilidades administrativas y ocupando su atención en los “delitos penales” y en los llamados delitos oficiales de los funcionarios, empleados y altos funcionarios públicos, dejando como la ley anterior, el aspecto disciplinario a las leyes y reglamentos.¹¹⁴ Nuevamente la ley fue laxa y poco efectiva para establecer un adecuado control de la corrupción administrativa, ya que al dejar espacios de discrecionalidad éstos permitieron el crecimiento y desarrollo del fenómeno de la corrupción en la administración pública.

En su Título Primero determinó como sujetos de responsabilidad a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal -senadores y diputados al Congreso de la Unión, a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los secretarios de Estado y al procurador general de la República- por los delitos comunes y los delitos y faltas oficiales que cometieran durante su encargo o con motivo del mismo. Por otra parte, responsabilizó a los gobernadores de los estados y a los diputados a las legislaturas locales por las violaciones a la Constitución y a las leyes federales en que incurrieran, así como por los delitos y faltas tipificados en su articulado.

Al igual que en el ordenamiento anterior de 1940, se dispuso que el presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, únicamente podría ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común, así como que gozaría de fuero desde el día de su elección, lo mismo que los diputados y senadores propietarios, los gobernadores de los estados y los diputados locales, en tanto que los ministros de la Suprema Corte de Justicia a partir de su designación.

Asimismo, se estableció una diferencia en cuanto a delitos oficiales, que redundaran en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, y las faltas oficiales, que de manera leve los afectaran. Los delitos oficiales se definieron como: el ataque a las instituciones democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causara perjuicios graves a la Federación o a uno o varios de sus estados; y las omisiones y violaciones sistemáticas a las garantías individuales o sociales.

Mientras que los delitos oficiales de los funcionarios que se encontraran en ejercicio de sus funciones conocería el Senado, erigido en Gran Jurado, pero sin que pudiera abrirse la averiguación correspondiente hasta que el fiscal y la Cámara de Diputados formularan la respectiva acusación, concediéndose acción popular para denunciar antes esta última los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación.

Se previno que la sanción aplicable a los funcionarios o empleados por los delitos oficiales que cometieran fuera la destitución del cargo de que se encontraran investidos y la inhabilitación por un término no menor de cinco años ni mayor de diez, sin perjuicio de la reparación del daño y la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubiese contraído. Además, se estableció que en las demandas del orden civil no habría fuero ni inmunidad para los funcionarios públicos y que pronunciada una declaración o sentencia de responsabilidad oficial no podía concederse al condenado la gracia del indulto.

En su Título Segundo, relativo al procedimiento respecto de los funcionarios que gozaran de fuero, el Capítulo I se ocupó de las secciones instructoras, el II del procedimiento en los casos de delitos comunes, el III del jurado de acusación y el IV del jurado de sentencia.¹¹⁵ Mientras que el Título Tercero, correspondiente al procedimiento en los delitos y faltas oficiales de los funcionarios y empleados que no gozaran de fuero, contuvo dos capítulos, uno de disposiciones generales y otro que regulaba la incoación del procedimiento. El Título Cuarto, referente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados Públicos por Delitos y Faltas Oficiales, el Capítulo I especificó, al igual que el ordenamiento que precedió a la citada ley, que habría un jurado para las responsabilidades oficiales de los funcionarios y empleados de la Federación por cada uno de los Juzgados de Distrito con jurisdicción en materia penal, y un jurado para las responsabilidades de los funcionarios y empleados del Distrito Federal por cada uno de los Juzgados de Primera Instancia en materia penal del Distrito Federal, regulándose detalladamente su integración y los límites de su respectiva competencia.

La remoción de los funcionarios judiciales recibió el mismo tratamiento antes establecido, pudiendo el Presidente de la República, previa audiencia con el interesado, solicitar a la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior del Distrito Federal y de los jueces del orden común del propio Distrito.

Por último, las investigaciones del enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos federales o del Distrito Federal fueron reguladas en forma similar a la contemplada por la Ley de 1940, con la misma rigidez extremada y extensiva a los bienes de la esposa, cualquiera que fuera el régimen matrimonial, y a los de los hijos con aseguramiento. Por otra parte, de cualquier depósito o inversión que el acusado hubiese hecho en el país o en el extranjero, previo veredicto adverso del Senado de la República, cuando se trata de altos funcionarios de la Federación.

Del análisis de la regulación legal de las responsabilidades de los servidores públicos, se encuentra que las diferentes normas que han pretendido establecer la responsabilidad administrativa, a pesar de que **la han identificado como el resultado de violaciones que afectan el desempeño correcto de la función pública, denominándola como omisiones y faltas oficiales, no previeron los procedimientos y autoridades para sancionarla, ni precisaron su naturaleza administrativa, derivada de la calidad de empleado o funcionario que participa en el ejercicio de una función pública.**¹¹⁶ Esta falla estructural en el sistema de control y responsabilidad de los servidores públicos, hicieron posible que la corrupción administrativa en lugar de detenerse se expandiera de forma permanente.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1980)

Por decreto del 14 de mayo de 1980, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en uso de las facultades conferidas por los artículos 10, fracción VIII y tercero transitorio de la Ley Orgánica de la propia Contaduría Mayor de Hacienda, emitió el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, dividió en nueve capítulos.¹¹⁷

De forma resumida, los capítulos se refieren a: el primero, establece el ámbito de competencia y organización de la Contaduría Mayor de Hacienda; el segundo, señala las atribuciones, deberes y responsabilidades del Contador Mayor, así como la distribución de las funciones entre los diversos órganos de la Contaduría Mayor; el tercero, se refiere a las atribuciones del Subcontralor; el cuarto, establece las atribuciones globales de los Directores Generales de Auditoría, Jurídico y Consultivo y de Administración. Mientras que en los capítulos del quinto al noveno, quedaron claramente delimitadas las atribuciones específicas de la Dirección General de Auditoría, de la Dirección General Jurídico y Consultivo, y de la Dirección General de Administración, de lo referente a la suplencia de los funcionarios de

la Contaduría y las facultades y obligaciones de las demás unidades administrativas de la Contaduría.

Manifestación de bienes de los funcionarios y empleados públicos

En el Capítulo II, reformado por Decreto de 30 de diciembre de 1952 (D.O.F. 7-I-1953), del Título Sexto de la Ley de Responsabilidades de 1940, y en el Capítulo II del Título Quinto de la de 1980, se incluyó un precepto de términos que variaron muy poco entre uno y otro ordenamiento, y en el que se dispuso que todo funcionario o empleado público, al tomar posesión de su cargo y al dejarlo, debía bajo protesta de decir verdad hacer una manifestación ante el Procurador General de la República o el del Distrito Federal, según correspondiera, de sus bienes, tales como propiedades raíces, depósitos de numerario en instituciones de crédito, acciones de sociedades, bonos u otros similares, a fin de que las autoridades competentes estuvieran en aptitud de comparar el acervo constitutivo de su patrimonio antes de haber tomado posesión y durante todo el tiempo de su ejercicio, así como después de haber dejado el desempeño del cargo público.¹¹⁸

Para tal efecto, al comunicarse las designaciones correspondientes a los funcionarios o empleados sujetos al régimen de la ley, se les haría saber que disponían de un plazo de setenta días para hacer la manifestación de sus bienes, en la inteligencia de que transcurrido el plazo sin cumplimiento dicho requisito quedaría sin efecto el respectivo nombramiento. El propio plazo, al concluir el desempeño del cargo, se redujo a treinta días para hacer la segunda manifestación ante el procurador de justicia correspondiente, transcurrido el cual y habiendo omisión, este funcionario daría instrucciones al Ministerio Público para que procediera a la investigación del patrimonio del infractor y verificara la procedencia de los bienes y la legitimidad de su adquisición.

El conocimiento y registro de estas manifestaciones permitía a las autoridades competentes el acopio de suficientes datos para establecer en un caso dado la falta de probidad en la actuación de los

funcionarios y servidores públicos, mismos que de no justificar la legítima procedencia de los bienes que poseyeran por sí o por interpósita persona, quedarían sujetos a la consignación del Ministerio Público ante el juez que correspondiera, para los efectos de que éste abriera el proceso respectivo, que habría de culminar, de ser así justificado, con la declaración de que pasaran al dominio de la nación o al del Distrito Federal los bienes objeto de la investigación.¹¹⁹

La corrupción administrativa: del caudillismo al presidencialismo

Uno de los aspectos más negativos que se dio en el periodo estudiado, fue el crecimiento de la corrupción a niveles nunca antes vistos en nuestro país, aunque es conveniente aclarar, que si bien la corrupción existe y ha existido en nuestro país, sobre todo, en épocas de crisis y el sistema capitalista donde uno de los valores principales a tutelar es el lucro y no el hombre, este fenómeno no había llegado a la magnitud que se llegó.¹²⁰

El siglo XX inicia con la Revolución Mexicana que produce una nueva configuración en el Estado, el gobierno, la administración pública y la sociedad en su conjunto. En materia de control interno se sientan las bases de una nueva forma de combatir la corrupción administrativa. Primero, la publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917 establece en el Título IV de la misma, el marco legal para el establecimiento del control y las responsabilidades de los servidores públicos de una manera clara, moderna y específica. Consideraba la publicación de una ley de responsabilidades de los servidores públicos para normar la conducta de la burocracia, situación que tardó varios lustros hasta que Lázaro Cárdenas la expide en 1940 con el nombre de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.

Segundo, fue creado el Departamento de la Contraloría de la Federación en 1917, que logra sobrevivir a los ataques principalmente de funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hasta 1932. Tiene un primer periodo de expansión -1917-1932- en el que **establece mecanismos de verificación y control del gasto público y un segundo periodo -1926-1932- en que cambia de nombre y es suprimido de la administración pública federal.**

Con estos tres elementos -Constitución, Ley reglamentaria y **Departamento Administrativo- parecería que fue suficiente para establecer un sistema institucionalizado de combate a la corrupción en la etapa caudillista, pero la realidad mostró que existía discrecionalidad en la aplicación de la ley, que la inmunidad se confundió con impunidad y que aunque existían casos de corrupción evidente, por razones políticas y no técnicas, no se ejercía la acción legal correspondiente.** El caudillo sometía a sus intereses a los otros poderes públicos, a los propios miembros de su gabinete y lo mismo sucedía con los gobernadores que eran de su mismo partido.

Con la desaparición del caudillismo para el ascenso del presidencialismo como forma de conducción política, la corrupción administrativa fue llevada a cabo por los políticos. A la centralización del poder en manos del Presidente de la República, se produce un efecto contrario al dispersar el control interno, primero con la SHCP -1933-1947-, después con la SHCP-Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y por último, el sistema triangular -SHCP-Presidencia-Patrimonio Nacional- por lo que el combate a la corrupción administrativa se dispersó, las funciones de los actores estaban mezcladas y duplicadas, en un momento en que la coordinación no era evidente, la ley reglamentaria no había sido actualizada y las culpas se repartían entre todos, pero nadie frenaba la corrupción. Tal vez, porque la era el sistema y donde había corrupción política existía corrupción administrativa.

La corrupción generalizada produce en el público una perniciosa **“cultura de la corrupción”, que incluye la desconfianza y el cinismo hacia los funcionarios públicos. Esta desconfianza, combinada con la cancelación de los programas gubernamentales que la corrupción**

acarrea, magnífica en gran medida la pérdida potencial de la legitimidad que sostiene a las organizaciones del Estado. Evidentemente, la pérdida de confianza en el gobierno puede socavar la legitimidad del Estado, por lo que contiene un potencial de la inestabilidad.¹²¹

En el presidencialismo mexicano se encuentra la fase del populismo que abarca el periodo de Luis Echeverría y José López Portillo. La corrupción administrativa se expandió en proporciones escandalosas. Con Echeverría no hay evidencias de acciones efectivas para reducir y controlar la corrupción administrativa, no obstante, que en su periodo de gobierno se inicia la reforma administrativa, que no contiene acciones efectivas para controlar la corrupción. Mientras que con López Portillo en materia de control interno se publica la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados (1980). Tuvieron que pasar 40 años desde la "Ley Cárdenas" para que cambiara el marco regulatorio en la materia. En materia de control externo, se expide el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda también en 1980, con lo que se avanza en el control parlamentario, pero sin olvidar que en esos tiempos el Poder Legislativo como el Poder Judicial, estaban bajo el dominio del Poder Ejecutivo.

Los desequilibrios que caracterizan las relaciones entre los gobiernos federales, estatales y locales, y las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, contribuyen aún más a la vía centralizada y monopólica de la movilidad centrada en el Estado. En lugar de ejercer un poder autónomo -y limitar así el poder del Ejecutivo u ofrecer polos alternativos de avance social dentro del Estado- estas instituciones se incorporan al laberinto patrón-cliente y dependen del Ejecutivo para su supervivencia institucional o política individual.¹²²

El patrimonialismo, como una forma de corrupción administrativa, refleja la falta de modernización en las instituciones administrativas gubernamentales y políticas al no haber resuelto la distinción entre lo privado y lo público; entre el cargo y la persona. La falta de modernización significa que las instituciones no son receptivas para que sean administradas con base en reglas universales. La mezcla de

lo privado y lo público es una señal desfavorable para producir condiciones de confianza y honradez que son indispensables en el desempeño de las instituciones públicas.¹²³

En la lógica de las instituciones modernas, el patrimonio privado no puede aumentar con el uso ilegal de los recursos públicos. La integridad de la vida privada es garantía para que los cargos públicos no sean entendidos en la visión del botín, el reparto, el clientelismo y las relaciones de complicidad.¹²⁴

En consecuencia, la corrupción, la ineficiencia y la irresponsabilidad son males perniciosos que vulneran a los gobiernos y las administraciones públicas, y crean un ambiente de animadversión hacia ellos, desde el momento en que se falla a la confianza ciudadana. La ética es generadora de normas del buen actuar que pueden alentar los ideales y objetivos de un servicio público impecable en los momentos de la actuación institucional.¹²⁵ Cuando los servidores públicos se apegan a los valores de la ética son confiables para la sociedad y las instituciones públicas. Cuando desde el cargo público incurren en la simulación de la honradez y la eficiencia, cometen no sólo conductas reprochables, sino que atentan contra la moral pública a la cual deben responder con probidad y efectividad. La ética es un imperativo para revitalizar la confianza de los ciudadanos en los Tres Poderes de la Unión.

La corrupción es un mecanismo crucial en el estilo único de gobernar de México. Al asignar el botín, la corrupción ayuda a socavar el potencial de las organizaciones para poner en peligro al sistema, y contribuye así a aliviar las demandas de clase. Aunque una corrupción generalizada puede dar por resultado un escaso nivel de confianza en el desempeño del gobierno, las metas del sistema o las políticas del gobierno pueden no ser cuestionadas. De hecho, al culparse a la ambición de los seres humanos de las fallas del sistema, se ofrece una salida fácil al gobierno y se controla así un problema que podía ser políticamente explosivo.¹²⁶

(...) la corrupción en México emana de un desequilibrio estructural de las fuerzas estatales y sociales, que de hecho confiere al Estado mexicano y a sus representantes un virtual monopolio de las oportunidades de riqueza y movilidad. Esta simetría estructural fomenta un peculiar patrón de conducta corrupta caracterizado por una extorsión generalizada.¹²⁷

La mayoría de los empleados del gobierno dependen, para cualquier oportunidad de movilidad, de su buena reputación en el partido o entre los funcionarios de alto nivel. La destacada clasificación jurídica de “empleados de confianza” subraya el hecho de que la posición y el futuro político dependen directamente de que se pueda mantener esa confianza.¹²⁸ Una elevada tasa de rotación dentro del gobierno y el dominio de la rama ejecutiva sobre las demás ramas del gobierno incrementan aún más este control monopólico de un partido sobre las oportunidades de movilidad, con lo que se consolida el papel del Estado.

La cultura mexicana de la corrupción se caracteriza por la proliferación en la vida civil, por la glorificación cultural de la corrupción en la vida civil, por la glorificación cultural de la corrupción en ciertos sectores de la población, por el surgimiento de una moralidad distorsionada en la clase media, por la desviación de la responsabilidad individual y en la difusión de la desconfianza y el cinismo hacia el gobierno y los funcionarios públicos. Es esta cultura generalizada de la corrupción la que crea la inercia social que dificulta los esfuerzos para controlarla.¹²⁹

La fortuna política produce, entre los burócratas o en los miembros del Congreso, el efecto de reforzar la lealtad hacia arriba, hacia una fuente centralizada, y reducir la que se puede tener hacia los clientes, los electores, una determinada ética burocrática o polos alternativos de lealtad. Este proceso complejo se produce por medio de dos mecanismos.¹³⁰ Primero, debido a que el empleo futuro no está garantizado, el burócrata debe alimentar constantemente sus relaciones políticas,

a fin de consolidar las perspectivas de un empleo futuro. Segundo, el burócrata no puede desarrollar contactos, experiencia o simpatía con o por los clientes de determinado organismo o con los electores, debido al breve tiempo que permanece en su cargo y a la inutilidad de ese esfuerzo. Tiene escaso sentido del profesionalismo burocrático, poca lealtad al organismo y no posee una ideología única.

Las altas tasas de rotación y la falta de seguridad en el empleo (combinadas con inadecuados planes de jubilación) crean entre los funcionarios públicos una fuerte presión para desarrollar imaginativos esquemas personales de pensión y prepararse para su salida. La existencia de pautas de lealtad enfocadas hacia arriba estimula a los funcionarios a participar en redes de corrupción dentro de un organismo o a tolerarlas.¹³¹ De hecho, la única manera de sobrevivir políticamente consiste en acatar las reglas del sistema y disfrutar los beneficios del cargo político. La participación en las ganancias corruptas es muchas veces parte crucial del estilo administrativo del superior, porque contribuye a instalar en sus subordinados un sentimiento más profundo de lealtad y dependencia.¹³²

Además, de propiciar normas no escritas ni expresas que promueven la corrupción, la fuerza preponderante del Estado se traduce también en una legislación débil e ineficaz referente a la corrupción o a los procedimientos burocráticos básicos. Así, las herramientas legales inapropiadas contribuyen al potencial de la corrupción al no crear una estructura que la desaliente. La ley que se refiere a la corrupción (1992) es inadecuada por dos razones. En primer lugar, inhibe que se realice, desde afuera, denuncias de corrupción, al exigir una cantidad exorbitante de pruebas y al hacer responsable al acusado por las acusaciones que no tengan sustento. La segunda deficiencia legal se relaciona con la falta de una base jurídica para el castigo de los funcionarios acusados de malversación.¹³³

Además de un leve castigo, la ley brinda a los funcionarios públicos buenas defensas contra las acusaciones. Los funcionarios que detentan cargos públicos gozan de inmunidad contra las acciones legales, y esta inmunidad debe suprimirse para que la acción legal

pueda seguir su curso. Por último, un importante corolario al factor del castigo es que incluso aquellos a los que se sanciona suelen recibir la oportunidad de volver a la vida pública.

Pese a la aparente importancia de diversos requisitos legales, sigue siendo dudoso que una legislación mejor pueda cambiar en algo las cosas. Pero, se puede argumentar que las leyes inadecuadas o la escasa aplicación de las mismas reflejan la falta de vías de movilidad alternativas y competitivas en el Estado, y la relativa incapacidad de las organizaciones sociales para controlar el poder de los funcionarios estatales. En este sentido, la ley es reflejo de las realidades estructurales que crean las condiciones de corrupción.¹³⁴

A pesar de todas estas consideraciones, el crecimiento de la corrupción se vio también influenciado por la perniciosa intervención de las compañías multinacionales que pretendían obtener rápidos negocios en un país que al contrario de ellos, crecía económicamente de forma acelerada. Un país como el nuestro, con un sector público tan poderoso y diversificado, con más de 1,155 empresas públicas, que presentan el primer constructor de obras y el mayor comprador de cualquier producto, desde lápices hasta turbinas. Un servicio público de más de millón y medio de trabajadores con sistemas administrativos de controles obsoletos y muchas veces inútiles, que más que prevenir la corrupción la fomentan, provocó que se presentara el colapso económico que vivimos y el famoso crecimiento como “espuma” que tuvimos también desapareció, también como la propia “espuma”.¹³⁵

En suma, en México la corrupción se extiende a áreas no gubernamentales como los negocios, la educación particular y hasta la iglesia. La cultura mexicana de la corrupción muestra una aceptación o glorificación subcultura de la corrupción. Esta glorificación de la corrupción se detecta de manera más descarada en los relatos de los jóvenes burócratas o políticos en ascenso, que muchas veces exaltan sus “comisiones”, sus misteriosas ganancias y su “rápida movilidad”. Políticamente, la cultura de la corrupción se traduce en el cinismo y la desconfianza populares generalizados ante los funcionarios gubernamentales y públicos.¹³⁶

Notas

- ¹ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. México, Colegio de México, 2009, p. 49.
- ² Carlos Silva. "Gobernar con los santos". La corrupción en la historia". <http://bicentenario.com.mx/?p=14827> (consultado: 8 de febrero de 2011).
- ³ Edmundo González Llaca. Corrupción. Patología colectiva. México, INAP, 2005, p. 63.
- ⁴ Carlos Silva. "Gobernar con los santos". La corrupción en la historia". Op. cit., p. 2.
- ⁵ Stephen D. Morris. Corrupción y política en el México contemporáneo. México, Siglo XXI, 1991, pp. 100-101.
- ⁶ Arturo González de Aragón. "Presentación". Fiscalización Superior de México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria. México. Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, 2009, p. 7.
- ⁷ José Trinidad Lanz Cárdenas. "La Ley de Responsabilidades, un código de conducta del servidor público". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. México, INAP, Praxis no. 65, 1984, p. 135.
- ⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Colección visiones ajenas, 2003, (1985), p. 237.
- ⁹ Javier Garcíadiego. "La Revolución". En Pablo Escalante Gonzalbo, et al. Nueva historia mínima de México. México, El Colegio de México, 2004, p. 254.
- ¹⁰ Ibid, p. 255.
- ¹¹ Manuel Quijano Torres. "Revolución social y administración pública: el papel del movimiento armado de 1910 y sus repercusiones en las instituciones administrativas". En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador). 200 años de la administración pública en México. México, S.F.P., UNAM: IISUE, 2010, p. 412.
- ¹² Javier Garcíadiego. "La Revolución". En Pablo Escalante Gonzalbo, et al. Nueva historia mínima de México. Op. cit., p. 255.
- ¹³ Ibid, pp. 258-259.
- ¹⁴ Elena Jeannetti Dávila. "La administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952". En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador). 200 años de la administración pública en México. México, S.F.P., UNAM: IISUE, 2010, pp. 455-456.
- ¹⁵ Ibid, p. 265.
- ¹⁶ Ibid, p. 266.
- ¹⁷ Sergio Miranda Pacheco. "Preludio y establecimiento de la nueva administración pública constitucional, 1916-1923". En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador). 200 años de la administración pública en México. México, SEP, UNAM: IISUE, 2010, p. 412.
- ¹⁸ Wendell Karl Gordon Schaeffer. La administración pública mexicana. Op. cit., p. 242.
- ¹⁹ Enrique del Val Blanco. "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. México, INAP, Praxis no. 65, 1984, p. 26.
- ²⁰ Miguel Acosta Romero. "El nuevo Título IV de la Constitución". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. México, INAP, Praxis no. 65, 1984, p. 111. Fue reformado según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 28 de diciembre de 1982 y en él se introdujeron conceptos que están acordes con las ideas de renovación moral de la sociedad propuestas por Miguel de la Madrid.
- ²¹ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. México, Secretaría de la Contraloría General de la República, F.C.E., 1987, p. 456.
- ²² Ibid, p. 457. Además, cuando el mismo hecho tuviera otra pena señalada en la ley, el acusado habría de quedar a disposición de las autoridades comunes, para ser juzgado y castigado con arreglo a ella.
- ²³ Ibid, p. 457.
- ²⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. México, Porrúa, 1996, p. 48. Fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la Federación.

- ²⁵ Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada. *La fiscalización en México*. México, UNAM, 1986, p. 109. Como antecedente trascendental se puede mencionar la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de fecha 31 de diciembre de 1936 -en la época cardenista-, y la que fue abrogada por la Ley Orgánica promulgada el 18 de diciembre de 1978, que se complementa con el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda expedido el 14 de mayo de 1980.
- ²⁶ *Auditoría Superior de la Federación. 1884-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. México, Honorable Cámara de Diputados, 2004, pp. 269-271.
- ²⁷ José Luis Vázquez Alfaro. *El control de la administración pública en México*. México, UNAM, 1996, p. 135.
- ²⁸ Luis Miguel Martínez Anzures. *Controles y responsabilidades en el sector público*. México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Administración Pública de Nuevo León y Plaza y Valdés, 2004, p. 30.
- ²⁹ Roberto Rives. *La administración pública en su bicentenario*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, IAPQ, IAPPEM, IAPQROO, IAPJ, IAPG, 2009, p. 218.
- ³⁰ José Luis Vázquez Alfaro. *El control de la administración pública en México*. Op. cit., p. 137.
- ³¹ José Octavio López Presa (coordinador). *Corrupción y Cambio*. México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, F.C.E., 1998, p. 155.
- ³² José Trinidad Lanz Cárdenas. *La contraloría y el control interno en México*. Op. cit., p. 168.
- ³³ *Ibid*, pp. 168-169.
- ³⁴ Luis Vázquez Cano. "La Contraloría Social". Resumen de una visión de la modernización de México. México, F.C.E., tomo I, 1994, p. 878. Con la creación del Departamento de la Contraloría se buscaba propiciar un mejor desempeño y mayor transparencia de los servidores públicos, en tanto instancia desligada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- ³⁵ José Octavio López Presa (coordinador). *Corrupción y Cambio*. Op. cit., p. 156.
- ³⁶ *Ibidem*.
- ³⁷ G. L. Llergo. "Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría". *RAP. México, INAF, No. 64, abril-junio 1982*.
- ³⁸ *Ibid*, p. 97.
- ³⁹ *Ibid*, pp. 98-99.
- ⁴⁰ *Ibid*, p. 100.
- ⁴¹ Alberto Híjar y Haro. "Manual de la Contraloría". *RAP. México, INAF, No. 64, abril-junio de 1982, p. 87*.
- ⁴² *Ibid*, p. 60.
- ⁴³ *Ibid*, p. 64.
- ⁴⁴ Omar Guerrero. "El Departamento de Contraloría 1917-1933". *RAP. México, INAF, No. 87-58, enero-junio 1984, p. 584*.
- ⁴⁵ *Ibid*, p. 585.
- ⁴⁶ Alberto J. Pani. *El camino hacia la democracia*. México, Departamento de Aprovisionamientos Generales, 1918.
- ⁴⁷ *Ibid*, pp. 63-64.
- ⁴⁸ *Ibid*, p. 67.
- ⁴⁹ *Ibidem*.
- ⁵⁰ Omar Guerrero. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985, p. 308.
- ⁵¹ José Luis Vázquez Alfaro. *El control de la administración pública en México*. Op. cit., p. 137.
- ⁵² Luis Vázquez Cano. "La Contraloría Social". Resumen de una visión de la modernización de México. Op. cit., p. 869.
- ⁵³ José Trinidad Lanz Cárdenas. *La contraloría y el control interno en México*. Op. cit., p. 245.
- ⁵⁴ *Ibid*, pp. 247-248.
- ⁵⁵ *Ibid*, pp. 249-250.
- ⁵⁶ *Ibid*, p. 251.
- ⁵⁷ *El departamento de Contraloría fue suprimido en diciembre de 1932 a propuesta de Alberto J. Pani, justamente con la renuncia a la presidencia de Pascual Ortiz Rubio y la llegada a la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, quien nombro a Pani secretario de Hacienda y Crédito Público*.
- ⁵⁸ Luis Vázquez Cano. "La Contraloría Social". Resumen de una visión de la modernización de México. Op. cit., pp. 876-877.

⁵⁹ José Octavio López Presa (coordinador). *Corrupción y Cambio*. Op. cit., p. 140.

⁶⁰ *Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. Op. cit., pp. 297-300.

⁶¹ Roberto Rives. *La administración pública en su bicentenario*. Op. cit., p. 270.

⁶² Los responsables anteriores se exigirían en el orden siguiente: al deudor del fisco; al empleado fiscal que incurriera en el error u omisión que originara el perjuicio; y al empleado de la Contaduría Mayor o de cualquier oficina que al glosar o revisar la cuenta no llegó a descubrirlo. La responsabilidad civil en que se incurrirían los empleados a que hace referencia este capítulo, podría ser reducida, o bien convertirse en una multa correccional que no excediera de \$500.00, tomando en cuenta el monto del perjuicio, la causa y las condiciones del empleado. En el caso de que la responsabilidad extraña un delito internacional, se exigiría al responsable el monto íntegro del perjuicio, además de que se hiciera la consignación a la autoridad respectiva, de acuerdo con lo que ordene la Comisión Inspectorá. Y en los casos de responsabilidad civil o penal de funcionarios que gozaran de fuero constitucional, únicamente se haría del conocimiento de la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión Inspectorá.

⁶³ José Trinidad Lanz Cárdenas. *La contraloría y el control interno en México*. Op. cit., p. 458.

⁶⁴ Citado por: Enrique del Val Blanco. "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción". *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*. Op. cit., p. 27.

⁶⁵ José Trinidad Lanz Cárdenas. *La contraloría y el control interno en México*. Op. cit., p. 458.

⁶⁶ José Octavio López Presa (coordinador). *Corrupción y Cambio*. Op. cit., p. 139.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 139.

⁶⁸ José Trinidad Lanz Cárdenas. *La contraloría y el control interno en México*. Op. cit., p. 458.

⁶⁹ *Ibidem.*

⁷⁰ José Trinidad Lanz Cárdenas. *La contraloría y el control interno en México*. Op. cit., p. 459.

⁷¹ *Ibid.*, p. 459.

⁷² José Octavio López Presa (coordinador). *Corrupción y Cambio*. Op. cit., p. 140.

⁷³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. Op. cit., p. 51.

⁷⁴ Luis Aboites Aguilar. "El último tramo, 1929-2000". En Pablo Escalante Gonzalbo et al. *Nueva historia mínima de México*. México, El Colegio de México, 2004, p. 262.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 268.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 277.

⁷⁷ María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México 1940-2006*. Op. cit., p. 67.

⁷⁸ Jean Meyer. "México entre 1934 y 1988": En Gisela von Wobeser (coord.). *Historia de México*. México, Presidencia de la República, SEP, F.C.E., 2010, pp. 252-253.

⁷⁹ María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México 1940-2006*. Op. cit., p. 74.

⁸⁰ Citado por: María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México 1940-2006*. Op. cit., p. 75.

⁸¹ Roberto Rives Sánchez. "La administración pública en el periodo 1953-1970". En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador). *200 años de la administración pública en México*. México, S.F.P., UNAM, IISUE, 2010, pp. 499-500.

⁸² María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México 1940-2006*. Op. cit., p. 75.

⁸³ Luis Aboites Aguilar. "El último tramo, 1929-2000". En Pablo Escalante Gonzalbo, et al. *Nueva historia mínima de México*. Op. cit., pp. 280-281.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 282.

⁸⁵ Alejandro Carrillo Castro. "La función de control en la administración pública mexicana". En *La reforma administrativa en México (1971-1979)*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, Tomo II, p. 191.

⁸⁶ Luis Vázquez Cano. "La Contraloría Social". Resumen de una visión de la modernización de México. Op. cit., p. 877.

⁸⁷ José Luis Vázquez Alfaro. *El control de la administración pública en México*. Op. cit., p. 139.

⁸⁸ Alejandro Carrillo Castro. "La función de control en la administración pública mexicana". Op. cit., pp. 196-197.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 139-140.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 141.

⁹¹ José Octavio López Presa (coordinador). *Corrupción y Cambio*. Op. cit., p. 157.

⁹² María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México 1940-2006*. Op. cit., pp. 90-91.

⁹³ José Luis Vázquez Alfaro. *El control de la administración pública en México*. Op. cit., p. 142.

- ⁹⁴ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 107.
- ⁹⁵ *Ibidem*, p. 97.
- ⁹⁶ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 157.
- ⁹⁷ Alejandro Carrillo Castro. "La función de control en la administración pública mexicana". Op. cit., p. 199.
- ⁹⁸ *Ibid.*, p. 198.
- ⁹⁹ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 315.
- ¹⁰⁰ Stephen D. Morris. Corrupción y política en el México contemporáneo. México, Siglo XXI, 1991, p. 113.
- ¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 151-153.
- ¹⁰² Roberto Rives. La administración pública en su bicentenario. Op. cit., p. 311.
- ¹⁰³ *Ibid.*, p. 311.
- ¹⁰⁴ Stephen D. Morris. Corrupción y política en el México contemporáneo. Op. cit., pp. 116-117.
- ¹⁰⁵ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 145.
- ¹⁰⁶ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. México, F.C.E., 2005, p. 29.
- ¹⁰⁷ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 125.
- ¹⁰⁸ José Luis Vázquez Alfaro. El control de la administración pública en México. Op. cit., p. 145.
- ¹⁰⁹ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 127.
- ¹¹⁰ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 158.
- ¹¹¹ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., pp. 323-324.
- ¹¹² *Ibid.*, pp. 327-338.
- ¹¹³ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., pp. 460-461.
- ¹¹⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., p. 51. Realmente el establecimiento y regulación de este tipo de responsabilidad se había dejado a otras leyes sustantivas como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley sobre Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, así como a disposiciones reglamentarias de carácter interno de las dependencias, proporcionando una fuerte confusión entre el aspecto laboral y el administrativo de la sanción disciplinaria.
- ¹¹⁵ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 461.
- ¹¹⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., pp. 53-54.
- ¹¹⁷ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., pp. 338-341. Para mayor detalle se sugiere consultar este relevante documento que da cuenta del origen y evolución del control externo en nuestro país.
- ¹¹⁸ José Trinidad Lanz Cárdenas. La contraloría y el control interno en México. Op. cit., p. 462.
- ¹¹⁹ *Ibid.*, p. 462.
- ¹²⁰ Enrique del Val Blanco. "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. Op. cit., p. 28.
- ¹²¹ Stephen D. Morris. Corrupción y política en el México contemporáneo. México, Siglo XXI, 1992, p. 36.
- ¹²² *Ibid.*, p. 65.
- ¹²³ Ricardo Uvalle Berrones. "Visión contextual de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal. México, Orden Jurídico Nacional, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 2003, p. 28.
- ¹²⁴ *Ibidem*.
- ¹²⁵ *Ibid.*, p. 29.
- ¹²⁶ Stephen D. Morris. Corrupción y política en el México contemporáneo. Op. cit., p. 62.
- ¹²⁷ *Ibid.*, p. 63.
- ¹²⁸ *Ibid.*, p. 64.
- ¹²⁹ *Ibid.*, p. 94.
- ¹³⁰ *Ibid.*, p. 65.
- ¹³¹ *Ibid.*, p. 66.

¹³² *Ibid.*, p. 66.

¹³³ *Ibid.*, pp. 67-68.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 70.

¹³⁵ Enrique del Val Blanco. "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción". *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*. *Op. cit.*, p. 28.

¹³⁶ Stephen D. Morris. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. *Op. cit.*, pp. 95-96.



Capítulo VI

El combate a la corrupción administrativa en México (1982-2000)

La ubicuidad de la corrupción administrativa en México es ampliamente reconocida tanto dentro como fuera del país. Las incontables campañas anticorrupción que salpican la historia de México dan cuenta de su difusión. El presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), llamó a la corrupción un “cáncer de la Revolución”, y añadió que “para nadie es un secreto que la policía abusa (de su autoridad)”, lo que tiene por consecuencia lo que denominó “el pago de la fatal ‘mordida’”. El presidente José López Portillo (1976-1982), durante su campaña anticorrupción sostuvo que si Emiliano Zapata hubiese estado vivo, lucharía contra los funcionarios gubernamentales deshonestos.¹

Su sucesor, el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), llevó después el sentimiento en contra de la corrupción a niveles nunca antes conocidos mediante una enorme campaña denominada “renovación moral de la sociedad”. Este tema contó con la promoción directa del presidente; si bien las razones de tipo político tuvieron gran peso en la decisión para contrarrestar en el gobierno la imagen negativa generada por los excesos en la gestión de José López Portillo, no se puede soslayar el hecho de que el país tuvo un avance sustancial en materia de control debido a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). Instancia que inicia el paulatino proceso de modernización gubernamental y una lenta pero creciente carrera de combate a la corrupción en el sector público federal.² Ya en su primer año de gobierno, el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) elaboró un programa de simplificación adminis-

trativa, derribando del poder a fuertes líderes sindicales y financieros en escándalos vinculados a la corrupción. No obstante, todas las posturas retóricas, el establecimiento del marco legal en la materia, las reformas legales, el enjuiciamiento de funcionarios públicos y las promesas, el nivel de corrupción de México, no parece haberse reducido de manera sustancial.³

El capítulo explora el gobierno de Miguel de la Madrid como el primero que bajo el lema de la “renovación moral de la sociedad” establece un conjunto de instrumentos al interior de la administración pública federal para atacar a la corrupción administrativa. Entre ellas destacan: la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1982); la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982), en las que se establecen diferentes tipos de responsabilidades sancionables; reformas al Código Penal (1983) para sancionar conductas de servidores públicos; en el ámbito del control externo, la publicación del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1988); el establecimiento de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades federales; la conformación del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, entre otras medidas. No obstante, que en los siguientes gobiernos de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1995-2000) fueron menores los avances en estos instrumentos de control de la corrupción administrativa; en este último periodo de análisis, destaca en el ámbito del control externo la creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (1999).

La “crisis de la corrupción” en la década de 1980

Afirma Morris (1992), que debe partirse de la premisa para explicar cómo la corrupción generalizada en México emanó de un régimen notablemente estable y contribuyó a él. Pero desde 1982, el país y el sistema político mexicano experimentaron cambios significativos: la economía antes pujante se desplomó y la maquinaria política que fue-

ra estable, se comenzó a deteriorar. En muchos sentidos la corrupción política se ubica en el centro de la controversia, configurando alternativas, y en opinión de especialistas, es un catalizador fundamental de los recientes males de la nación.⁴

El autor establece tres tesis centrales para demostrar que hubo una crisis de corrupción en la década de 1980, y por tanto, un cambio en la forma de realizarse la corrupción política y administrativa mexicana.⁵ La primera tesis asocia la atención y la oposición crecientes a la corrupción que caracteriza al periodo con la notoria campaña anticorrupción de Miguel de la Madrid y la crítica declinación económica. La segunda tesis vincula la conciencia y la preocupación crecientes acerca de la corrupción con cambios en los patrones que se produjeron a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980.

Esto incluye lo que muchos interpretan como una corrupción acelerada, que reflejó un cambio abrupto y pronunciado en el equilibrio Estado-sociedad durante los prósperos años del auge petrolero (1978-1981), los cambios cualitativos relacionados con la centralización de la corrupción en los niveles más altos, y el surgimiento de la corrupción relacionada con las drogas, que tal vez resultó desestabilizadora.⁶

Por último, la tercera tesis se centra en el impacto de cambios fundamentales en el equilibrio Estado-sociedad, asociados con la crisis y con cambios diseñados para adaptarla a la corrupción. Sostiene que el debilitamiento del Estado, combinado con las nacientes movilizaciones y la autonomía de las organizaciones sociales, así como la creciente politización de las elecciones y los sonados cuestionamientos de legitimidad del PRI, han dado un papel protagónico a la corrupción, alterando tal vez sus efectos y convirtiendo a este ingrediente del sistema, antaño estabilizador, en una desventaja.

Históricamente la política no solía intervenir en el escenario electoral; los arreglos entre los sectores de élite se forjaron a través de otros canales, menos públicos, y se consolidaban en parte con la

corrupción. Hasta el fraude electoral ayudaba a cancelar un importante canal de movilización, potencialmente desestabilizador, y a re-dirigir las demandas políticas por sus vías correctas. Pero a medida que los canales administrativos y de arreglo resultaban incapaces de **manejar las demandas cada vez más contradictorias, el conflicto y el descontento** desbordaron hacia el escenario electoral. El decenio vio, así, que el punto focal y el epicentro de la política se trasladaba a las elecciones, **que atrajeron la atención tanto nacional como internacional**. Un rasgo que acompaña estos cambios políticos es la conspicua crisis de la corrupción.

La crisis de la corrupción nutre y se nutre de las ominosas dificultades políticas de la nación. Subsumida en la crisis política, entraña mayores niveles de atención pública y de oposición a la corrupción política; el surgimiento de organizaciones populares y de movilizaciones que reclaman y exponen a funcionarios corruptos, incluidos los que realizan fraude electoral, y la proliferación de la opinión de que, aunque tal vez antes hubiera contribuido a estabilizar el sistema, la corrupción ha comenzado a socavar la estabilidad del régimen.⁷

Además de suscitar mayores protestas, la crisis de la corrupción también revela que muchos que antes consideraban que tal vez la corrupción contribuía a la estabilidad del régimen tienen ahora una opinión más sensata. La difusión y la aceptación de esos puntos de vista alteran evidentemente la necesidad percibida de tratar la corrupción como **problema político**. Por ejemplo, aunque la corrupción no tuvo más que un impacto mínimo en la crisis económica, ha recibido mucha de la culpa por los males económicos del país.

El primer conjunto de factores que contribuye a la crisis de la corrupción se centra en la crisis económica y la campaña anticorrupción. **La crisis económica redujo la cantidad de recursos disponibles para el régimen, con lo que alteró el funcionamiento de la corrupción en el sistema**. Entre la élite la escasez de recursos trastocó un sistema

antes estable y próspero, al introducir mayor competencia y convertir lo que era un juego de suma positiva en uno de suma cero. Se puede caracterizar este periodo del sistema de botín al de "agarra lo que puedas".

La crisis económica transformó la corrupción política y la administrativa. Primero, hizo descender el umbral de lo que desde hacía mucho constituía un nivel aceptable o permisible de corrupción. Las ganancias ilícitas de los dirigentes políticos y los funcionarios públicos de la nación, que en otra época podían pasar inadvertidos, se convirtieron en fuente de intensa frustración y de protesta. Segundo, la declinación económica acentuó y expuso la mala administración, las negligencias y la incapacidad generalizada del gobierno para buscar sus objetivos nominales. Huntington (1968), plantea que la corrupción, que fuera alguna vez un sustituto de las reformas, llegó a considerarse insuficiente para responder a las grandes contradicciones sistémicas que se revelaban.⁸

La crisis de la corrupción refleja la notoriedad de la campaña anticorrupción de Miguel de la Madrid. Ésta, que fue en sí misma una respuesta política a la crisis económica, ayudó a configurar la opinión prevaleciente de que la corrupción contribuía al dilema económico y que se había convertido en un inconveniente político. La corrupción puede ser el único tema sobre el cual están de acuerdo el gobierno y el público, sobre todo, durante periodos económicos difíciles.

Las campañas anticorrupción han constituido, desde hace mucho, un rasgo común de la política mexicana; sin embargo, la fuerza de la ola anticorrupción de la década de 1980, aunque llegó a verse desacreditada, sobrepasó evidentemente los esfuerzos previos. Fue una respuesta política ordinaria a una situación extraordinaria. Pero aunque la campaña se puso en práctica para movillar al público, controlar la rapiña excesiva y desviar la atención de otros problemas, hay indicios de que se arraigó entre el público, lo que dio por resultado protestas contra la corrupción que con frecuencia escaparon a todo control.⁹

Para Morris (1992), es posible que la corrupción pueda haber incrementado la estabilidad general, tal como lo había hecho históricamente. Pero en la medida en que la mayor conciencia refleja cambios en las condiciones necesarias para que la corrupción contribuya a la estabilidad política o altere el control gubernamental, aquélla puede haber llegado a ser gravemente desestabilizadora y a tener un alto costo mucho mayor que en el pasado.

Una segunda explicación de la crisis gira en torno a aparentes cambios de la corrupción mexicana durante la década de 1980. Cambios tanto cuantitativos como cualitativos pueden haber transformado un componente antes controlado y estabilizador del sistema en una costosa carga política. El nivel de corrupción del sistema aumentó enormemente desde mediados de la década de 1970 y que, como consecuencia rebasó los límites de la contribución a la estabilidad del sistema. Durante la bonanza económica de 1978-1981, los ingresos gubernamentales por petróleo se dispararon a tasas fenomenales y el gobierno expandió proporcionalmente sus programas, pero los controles tanto internos como externos se quedaron atrás. El resultado fue un mayor botín público y menos controles efectivos. La crisis de la corrupción, por lo tanto, puede representar en parte un impacto demorado, un intento, por parte de la sociedad de reafirmar cierto control sobre el Estado y sobre las inclinaciones de los miembros del mismo.

El tercer conjunto de factores cruciales para comprender la crisis de la corrupción se relaciona con cambios recientes y con tendencias del equilibrio Estado-sociedad acarreadas por políticas de la nación.¹⁰ Durante el periodo 1978-1980 el poder del Estado aumentó rápidamente, pero en los siguientes años se produjo un retroceso gradual, aunque pronunciado, de ese proceso: el debilitamiento del Estado; el reforzamiento de las organizaciones sociales; y la vigorización del escenario electoral. Ciertas tendencias sugieren que estos cambios pueden estar alternado el papel desempeñado por la corrupción en el sistema y que pueden llegar a influir en su incidencia; otros signos, sin embargo, indican que se sigue confiando en la corrupción para evitar la puesta en práctica de una reforma.

Además de promover el adelgazamiento, el gobierno se embarcó en un curso de revitalización económica que prefigura un Estado menos activista e intervencionista y un modelo más abierto de desarrollo económico. La piedra angular de este nuevo modelo fue el ingreso de México en 1986, al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Políticamente, la declinación del poder del Estado ha significado la vigorización de las elecciones, mayor autonomía relativa y espacio político para la mayor parte de las organizaciones sociales, así como cambios en las relaciones tradicionales que mantienen el gobierno con los sindicatos y con la empresa. Además del surgimiento de partidos de oposición por la vía electoral, también las organizaciones privadas han crecido en el curso de la década, por lo que ya no dependen por entero del Estado para lograr la promoción capitalista tutelar.

La retórica de la campaña anticorrupción comprende no sólo ataques contra la corrupción y promesas de reforma por parte de la dirigencia política, sino también esfuerzos para incorporar al público a la lucha y señalar las causas de la corrupción. En junio de 1977, por ejemplo, López Portillo insistió a los campesinos a formar un frente común para eliminar la corrupción del sector agrícola. Echeverría enfatizó el hecho de que la corrupción no podía existir en la base de la cadena burocrática si no existía en la cúspide, y López Portillo sostuvo que la "inmoralidad" no era practicada por los funcionarios de alto nivel sino más bien por los empleados administrativos. De la Madrid hizo exhortaciones similares años más tarde. Al postular sus causas, de la Madrid escogió un tercer rumbo, y destacó más tarde que la corrupción no es del dominio exclusivo del sector público, sino de toda la sociedad.¹¹

El Estado mexicano se embarcó en una serie de reformas que presagian mayores limitaciones a su propio poder, más dependencia con respecto al sector privado y mayor apertura política. Mientras tanto, las fuerzas de la sociedad, con mayor vigor que antes, expresaron sus demandas y buscaron su propia autonomía. Como parte integrante del sistema político, la corrupción administrativa se ve afectada, claramente, por los cambios tanto económicos como políti-

cos de la década de 1980. En general, ante la presión popular por el cambio, los cambios tanto económicos como políticos convierten a la corrupción en un inconveniente cada vez mayor, pero la necesidad de la integración de la élite se vuelve cada vez más crítico.

Miguel de la Madrid y el combate a la corrupción administrativa

Debido en buena medida por el vigor con que la sociedad manifestó su descontento ante los abusos de autoridad en que incurrió el gobierno de José López Portillo, y a la “crisis de corrupción” mencionada, Miguel de la Madrid recogió estas inconformidades en su campaña y los foros de consulta sirvieron para elaborar el plan de gobierno y tomar decisiones para dar salida a ese descontento. De ahí que escogiera la renovación moral de la sociedad como otro de los principios rectores de su gobierno.¹²

Durante el régimen de Miguel de la Madrid nuevas reformas legales y estructurales, dirigidas específicamente al problema de la corrupción formaron el núcleo de la sonada campaña “Renovación Moral de la Sociedad”.¹³ La renovación moral, por vía de la reforma constitucional, suponía tres responsabilidades para el Estado: prevenir la corrupción de los servidores públicos en sus relaciones con la sociedad; identificar y sancionar la corrupción; y reforzar los valores nacionales para evitarla.¹⁴

Para lograr poner en marcha el programa de renovación moral y combatir la corrupción, se precisaron varias acciones en diversos campos.¹⁵ La primera de ellas se refiere a los cambios jurídicos necesarios que permitieran al gobierno tener las herramientas, los instrumentos necesarios para poder actuar en todos los ámbitos de la vida nacional. Destacan por sus alcances cinco acciones:

1. Se modificó el Título IV Constitucional para adecuarlo a la situación real del país y permitir que su normatividad estuviera en congruencia con las exigencias sociales.

2. Se promulgó una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que es reglamentaria del Título IV Constitucional, que define las responsabilidades políticas, y crea, por primera vez, un código de conducta o de obligaciones para los servidores públicos.
3. Dentro del combate a la corrupción, la modificación del artículo 134 constitucional, que obliga a someter a concurso toda adquisición, obra pública y contratación de servicios de bienes muebles e inmuebles, con objeto de darles normatividad homogénea y transparencia a las operaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
4. Habiendo modificado el término constitucional y creado una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, era necesario hacer modificaciones a la legislación penal federal y del Distrito Federal, ya que en materia de responsabilidades de los servidores públicos, había sido definida desde hace más de medio siglo y ya no se adecuaba a la realidad del país.
5. Establecidas las bases jurídicas para combatir la corrupción, era necesario el instrumento administrativo que realizara la tarea de renovación moral y para tal efecto fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que, teniendo el rango máximo administrativo se coloca en la agenda gubernamental.

Miguel de la Madrid decidió fortalecer el control de las acciones públicas para recuperar la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de la maquinaria administrativa, pero sobre todo, en el comportamiento de los funcionarios y servidores públicos. Lo que resultó de esa acción política se concretó en lo que fue conocido, con mucho de exageración, como Sistema Nacional de Control y Evaluación. De hecho, aunque dispersas y desintegradas, esas funciones existían; se trató de fortalecerlas en un programa integrado.¹⁶

El término funcionarios públicos del título cuarto constitucional se sustituyó por el de servidores públicos, con lo que se amplió el alcance y la aplicación de las leyes relativas a la corrupción.¹⁷ La crucial Ley

de Responsabilidades volvió a modificarse, para establecer un amplio código de obligaciones para los servidores públicos (título tercero) y un registro más completo de las propiedades de éstos (título cuarto). Se incorporó la estipulación de que la omisión de declarar ingresos o propiedades era equivalente a la suposición de enriquecimiento ilícito. Otras reformas a la Ley limitaban el valor de los regalos que podían recibir los servidores públicos a diez veces el salario mínimo diario, y definían y proscribían específicamente el nepotismo. Y se modificó el Código Penal para reforzar la capacidad del Estado para castigar a los servidores públicos corruptos, incorporando cinco nuevas categorías de delitos, entre los que se incluían el uso ilícito y el enriquecimiento ilícito. También se amplió la definición jurídica de delitos tales como el abuso de autoridad, el soborno y la extorsión.

Es probable que la reforma estructural fundamental de la campaña de Miguel de la Madrid fuese la que involucró la creación de un nuevo organismo burocrático, responsable de impedir y controlar la corrupción: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). La SECOGEF, la máxima autoridad en investigar la corrupción, se estableció para implementar y coordinar los diversos aspectos de la campaña. Se crearon tres subsecretarías: una para poner en práctica la reformada ley de responsabilidades, otra para llevar a cabo auditorías en las dependencias y entidades federales, y una tercera para integrar comisiones de controlaría en cada uno de las entidades paraestatales. Dentro de las diferentes actividades, una de las más importantes fue establecer una variedad de oficinas abiertas al público para manejar las quejas y denuncias por corrupción.

Creación de la SECOGEF: órgano globalizador del control unificado y sistemático

Hasta 1976, la función de la auditoría interna se venía dando en forma muy incipiente operando en dependencias y entidades que creaban sus unidades de auditoría interna de acuerdo con sus necesidades; no

existía uniformidad en sus técnicas, procedimientos, en su normatividad y en su operación. A partir de 1977 se dan los primeros pasos para dar coherencia y uniformidad a la función de auditoría interna en el gobierno federal. No obstante, lo dispuesto en los ordenamientos -la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (1977) y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados (1979)- así como de los esfuerzos realizados entre 1977 y 1982, se da en el gobierno federal una multiplicidad de instancias de **fiscalización y control, destacando la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).**¹⁸

Para 1982, con el inicio de la presidencia de Miguel de la Madrid, tomó forma uno de sus principales programas de campaña, el que se refería a la Renovación Moral de la Sociedad. Este programa representó un parteaguas para fortalecer los mecanismos de control en contra de los problemas de la corrupción administrativa, y que entre otras medidas, se concretó en la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en la que se concentraron atribuciones que sobre la vigilancia y el control estaban dispersas en distintos organismos.¹⁹ Al mismo tiempo, para alcanzar mayor relevancia a partir del **28 de diciembre de 1982 con la modificación del título IV de la Constitución federal, al crearse un sistema integral de responsabilidades de los servidores públicos federales.**²⁰

La SECOGEF se instituyó como órgano general del orden federal, denominado Secretaría de la Contraloría General de la Federación -luego Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y hoy, Secretaría de la Función Pública- como autoridad central y especializada, encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y, en su caso, de abrir y continuar los procedimientos administrativos de investigación o de responsabilidades a los servidores públicos que presumiblemente hubieran incurrido en responsabilidad y, en caso de comprobarse éstas, aplicar las sanciones correspondientes de orden disciplinario.²¹

La creación de la SECOGEF obedecía al compromiso de moralizar el servicio público, frenar la corrupción, eliminar lo que desde entonces se llamó el conflicto de intereses, por lo que se le facultó para vigilar el manejo de fondos y valores de la Federación, fiscalizar el gasto público, dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que tienen los servidores públicos en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros, bajo criterios de optimización, eficiencia y honradez. De esta manera, la dependencia quedaba como dependencia globalizadora en materia de control.²² La nueva secretaría estaba destinada a convertirse en la pieza clave del Sistema Nacional de Control y Evaluación, ya que le correspondió planear, organizar y coordinar este sistema.²³ La función principal consistía en controlar el funcionamiento de los sistemas administrativo y financiero.²⁴

Concebida como el principal instrumento de la renovación moral y el reordenamiento administrativo, la SECOGEF surge en momentos en que la situación del país hacía obligada una reevaluación del papel que desempeñaba la sociedad en relación con el quehacer público.²⁵ Pretendía crear un sistema de control, fiscalización y evaluación que permitiera eliminar sensiblemente los fenómenos de inmoralidad social, ineficiencia y deshonestidad en la administración pública federal, dando así la transparencia que deben tener los actos de gobierno.²⁶ Por ello, era necesario también dar transparencia al ejercicio de la función gubernamental mediante un control adecuado de responsabilidades de los servidores públicos en la propia administración pública, así como imponer las sanciones respectivas por incumplimiento a sus obligaciones y que, en caso de ilícitos penales, se denunciaron ante el Ministerio Público. Este control debía constituirse en un medio preventivo para evitar las conductas ilícitas, las fallas y la corrupción al interior de la administración pública, promoviendo, en la práctica, los conceptos fundamentales postulados por la Renovación Moral. En esa época se buscó recobrar el espíritu del legislador plasmado en las primeras constituciones mexicanas al expedir leyes específicas para reglamentar la actuación y el control de los servidores públicos.²⁷

Básicamente las acciones de la SECOGEF se desarrollaron en dos vertientes: La primera de ellas relacionada con la modernización de los sistemas de control y evaluación de la administración pública federal. La segunda, tenía como objetivo esencial la prevención y el combate a la corrupción de los servidores públicos, en su instancia sancionadora.²⁸

Entre sus funciones de vigilancia e inspección se encontraban: a) inspección del ejercicio del presupuesto de egresos y de su coherencia presupuestal; b) auditoría interna; c) designación y proposición de candidatos a los puestos de comisarios públicos; d) revisión, inspección y vigilancia de la plena observancia de las leyes y normas en materia de obras y contratos públicos (control de las adquisiciones a nivel federal); e) control de las adquisiciones; f) designación y supervisión de la actividad de los auditores externos de las entidades de la administración pública federal; y h) control de las transferencia del presupuesto federal a los estados y órganos locales.²⁹

La SECOGEF se convirtió en una instancia globalizadora facultada para aplicar la normatividad en materia de control y propiciar la estabilidad entre el Estado y la sociedad. Combatir la corrupción, fortalecer la moral pública, vincular los valores más caros de la convivencia a las normas del servicio público son tareas deliberadas del Estado mexicano contemporáneo. Asimismo, la SECOGEF se responsabilizó de las controlarías internas. Durante gran parte de 1983 se dedicó a **fixar las bases sobre las que actuarían esas oficinas y sus contralores**, tarea que concretó en el documento Bases Generales para la Formulación de Auditorías, estableció mecanismos para que las secretarías corrigieran las desviaciones y errores señalados en las auditorías. Coordinó el trabajo de **comisarios y delegados, incorporados como nueva categoría** de funcionarios, para que controlaran y evaluaran las entidades paraestatales, los primeros, y las secretarías de Estado, los segundos.³⁰

La SECOGEF sentó las bases estructurales del sistema de control y responsabilidades de los servidores públicos, de manera decidida **estableciendo un conjunto de instancias fiscalizadoras para auditar** las actividades de los servidores en la administración pública. Fue un

primer paso fundamental para establecer el cimiento en combate a la corrupción administrativa.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (31 de diciembre de 1982)

A partir del compromiso de la renovación moral de la sociedad, las acciones se tradujeron en iniciativas de leyes que aprobadas por el Congreso de la Unión, vinieron a modificar sustancialmente el marco de las responsabilidades de la administración pública, fundamentalmente en lo relativo a los deberes del servicio público y las consecuencias de sus desvíos en lo moral y en lo legal.³¹ Por ello, ante la necesidad de actualizar los sistemas que regían la conducta de los funcionarios y empleados gubernamentales, durante el régimen de Miguel de la Madrid se emitió un nuevo ordenamiento legislativo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, de manera concurrente, se reforma el Código Penal.³²

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores tomando como punto de partida las reformas al Título Cuarto Constitucional, así como los ordenamientos legales que contemplaban los distintos tipos de responsabilidades de los servidores públicos, por primera vez se distinguió entre las responsabilidades penales, civiles, políticas y administrativas.³³ Las dos últimas quedaron -políticas y administrativas- reguladas por dichos ordenamientos, en tanto que las dos primeras -penales y civiles- se sujetaron a ordenamientos específicos de cada materia. De tal manera, que un acto u omisión podría dar lugar a que un servidor público se viera sujeto a diversos procedimientos en forma autónoma e independiente.³⁴

Cuadro No. 11
Reformas al Título Cuarto Constitucional

Artículo	Descripción
108	Consignó los principios para determinar las responsabilidades de los servidores públicos, con especial atención en el manejo de fondos y recursos federales.
109	Estableció que el Congreso de la Unión y las legislaturas de cada entidad, precisarían las responsabilidades en materia política, civil, penal y administrativa, para el supuesto de incumplimiento de las obligaciones de salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.
110	Facultó la intervención de las dos cámaras del Congreso en el juicio político.
111	Comprendió los principios reguladores de las responsabilidades penales de los servidores públicos eliminando cualquier prerrogativa.
112	Se aclaró que la protección constitucional de la que gozan ciertos funcionarios de elección popular, no deberá hacerse valer como medio de impunidad frente a los delitos que cometen esos servidores públicos, cuando se encuentran separados de su cargo.
113	Respondió a las demandas populares de identificar, investigar y sancionar el incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos para que desempeñen su función, en salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.
114	Amplía a un año el término de prescripción para el procedimiento político que se intente seguir en contra de un servidor público con fuero.

Fuente: elaboración propia a partir de José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, F.C.E., 1998, p. 143.

Esta ley también superó las deficiencias de la clasificación anterior, de "funcionarios" y "empleados" al determinar un solo concepto: el de "servidor público", que incluiría a ambos. Independientemente de esa denominación genérica, estableció que cierto tipo de servidores públicos de alto nivel podrían ser sujetos a juicio político a cargo del Congreso de la Unión, con sanciones que van desde la destitución hasta la inhabilitación por 20 años; diez años más al periodo establecido

por la Ley de 1940. En el caso de servidores públicos que gozaran del fuero constitucional, para poder ser enjuiciados, se requeriría de la “declaración de procedencia”, a cargo de la Cámara de Diputados.³⁵

Asimismo, en la Ley se determinó una relación de obligaciones a cargo de todos los servidores públicos, cuyo incumplimiento daría lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas o disciplinarias y que, en el caso del poder Ejecutivo federal, serían impuestas por su órgano de control interno: es decir, la SECOGEF. Salvo los conceptos de apercibimiento y amonestación públicos y privados y el de sanción económica que por primera vez se utilizaron en la Ley que se comenta, la mayoría de las sanciones administrativas ya estaban contempladas en leyes anteriores, aunque destacaba el incremento de seis a diez años en el plazo máximo de inhabilitación.³⁶

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

La modificación del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tuvo el acierto de incluir como sujetos responsables del incumplimiento de normas de legalidad de los servidores públicos, a los Directores Generales de los Organismos Públicos Descentralizados y a los de Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, es decir, el sector paraestatal que en ese momento sumaba un gran número de entidades paraestatales.³⁷ Tanto la administración pública central como la descentralizada quedaron incluidas en esta normatividad para normar las conductas de los servidores públicos.

A continuación se describen los tipos de responsabilidades administrativas, penales, civiles y políticas.

Responsabilidades administrativas

La responsabilidad administrativa, desde el punto de vista jurídico, son aquellas en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo que previenen las 24 fracciones del artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.³⁸

La responsabilidad administrativa alude a la obligatoriedad que debe cumplirse para dar consistencia y eficacia a la función pública tomando en consideración los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia del servicio público.³⁹ Dentro de las responsabilidades administrativas, en general, se establece: cumplir con el servicio encomendado, abstenerse de cualquier acto u omisión que cauce su suspensión o deficiencia, que implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión: el no cumplir como lo establece la referida ley hará muy difícil alcanzar los objetivos propuestos por la dependencia.

De lo anteriormente señalado, se deduce que no cumplir con la diligencia el servicio encomendado puede derivar en actos u omisiones que implican abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión, ante lo cual no solamente se está frente a la infracción de una disposición administrativa, sino que dichas conductas bien pueden adecuarse a los tipos previstos para los delitos de ejercicio indebido de servicio público y/o abuso de autoridad, sancionados por los artículos 214 y 215 del Código Penal Federal. En el ámbito laboral esta exigencia coincide también con la obligación impuesta a los trabajadores amparados por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 44, fracción I.⁴⁰

Otra de las obligaciones es la relativa a la formulación y ejecución de los planes, programas y presupuestos correspondientes, de su competencia, y la obediencia a las leyes y normatividad que determinan el manejo de recursos económicos públicos. De esta obligación se derivan las acciones necesarias para un adecuado ejercicio presupuestal. De igual manera, todo servidor público debe tener especial cuidado y profesionalismo al utilizar los recursos que tenga asignados para el cumplimiento de las facultades que le sean atribuidas y bajo ninguna circunstancia debe desviarlos o destinarlos a aspectos no contemplados, salvo autorización expresa, y mucho menos utilizarlos con fines personales.

Los servidores públicos tienen la obligación de custodiar la documentación y la información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tengan bajo su responsabilidad e impedir su uso, sustracción, ocultamiento o inutilización indebidos. En cuanto a la información que manejan o tienen bajo resguardo, están obligados a proporcionarla a las demás dependencias y autoridades cuando de manera oficial así lo requieran. El uso indebido de la información puede ser causa de una o varias sanciones administrativas.

Otra obligación que hay que destacar también, es la de observar buena conducta en el empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que se tenga relación, así como mostrar respeto y subordinación legítima respeto a sus superiores jerárquicos inmediatos y mediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.⁴¹ Asimismo, todo servidor público debe abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular, así como de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; de infringirse esta obligación se puede incurrir en el delito de abuso de autoridad previsto en el Código Penal Federal.

Debe abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, sus-

pensión, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.

Resulta importante mencionar los criterios para la imposición de las sanciones: la gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas ilegales; las circunstancias socioeconómicas del servidor público; el nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio público; las condiciones exteriores y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.⁴²

La falta o responsabilidad administrativa se constituye por el acto u omisión que contravengan los ordenamientos legales que rigen la conducta del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Se trata de que el servidor público realice aquellos actos a los que está impedido o deje de hacer a los que está obligado, infringiendo los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que se debe conducir en el servicio público.⁴³ Cuando un servidor público se aparte de las obligaciones que rigen su función -art. 47. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos- se le pueden fincar responsabilidades. Asimismo, el artículo 53 de la propia Ley especifica como sanciones administrativas las siguientes: apercibimiento público o privado; amonestación pública o privada; suspensión; destitución; inhabilitación, y sanción económica.⁴⁴ Ver cuadro número 6.2.

Cuadro No. 12
Sanciones administrativas

Tipo de Sanción	Descripción
Suspensión	Se interrumpen o cesan, por un tiempo determinado, los efectos del nombramiento o contratación de un servidor público. Ese tiempo no podrá ser inferior a tres días ni mayor a tres meses.
Destitución	Es la separación definitiva del servidor público del empleo, cargo o comisión que estuviese desempeñando en el gobierno federal.
Inhabilitación	Consisten en la prohibición que se le impone al servidor público sancionado, para laborar en el gobierno federal durante un tiempo determinado, el cual será de uno hasta diez años cuando el monto del lucro o beneficio obtenido, o el daño o perjuicio causado al erario federal no exceda de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal.
Sanción Económica	Aquel servidor público que obtenga un lucro o beneficio económico indebido, o que cause un daño o perjuicio al erario federal con motivo de una falta administrativa, se hará acreedor a una sanción económica por el doble de dicho monto.

Fuente: elaboración propia a partir de José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, F.C.E., 1998, pp. 150-151.

Las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos son las siguientes: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica; e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.⁴⁵

La responsabilidad administrativa tiene que entenderse en el marco de los valores democráticos, no en el ámbito fallido de que los servidores públicos no han de rendir cuentas ni ser llamados ante instancias específicas cuando hay duda o conductas comprobadas sobre la irregularidad en la administración de los bienes y recursos públicos. Así, la responsabilidad administrativa de los servidores públicos

debe entenderse en el marco del comportamiento social, los valores éticos y la confianza política en las instituciones.⁴⁶

Responsabilidades penales

La responsabilidad penal es aquella en la que incurren cuando sus actos u omisiones son sancionados por las leyes penales. Estos actos u omisiones son sancionados por dichas leyes. Pueden darse en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en cuyo caso es necesario referirse a los distintos tipos penales que contemplan los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal, relativo a los delitos cometidos por los servidores públicos en el desempeño de sus funciones. Si por el contrario, el delito es cometido por el servidor público, pero no se encuentra en funciones como tal, también es susceptible de responsabilizarlo penalmente, cualquiera que sea el tipo penal que contemple el ordenamiento citado.⁴⁷

La comisión de un ilícito origina un procedimiento y al momento de dictar sentencia y antes de aplicar las sanciones que correspondan, el juez de la causa deberá tomar en cuenta la individualización a que se refiere el artículo 213 del Código Penal Federal, en el sentido de analizar: si el servidor público es trabajador de base, funcionario o empleado de confianza; su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio; sus percepciones, su grado de instrucción; la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constituidos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.⁴⁸

Los servidores públicos son penalmente responsables por cualesquiera delitos que cometan, previstos en el Código Penal o en otros ordenamientos. Hay ciertos delitos que sólo pueden ser cometidos por servidores públicos. Estos figuran en los Títulos Décimo y Décimoprimero del Libro Segundo del Código Penal y se han establecido para

proteger al servicio público, en general, y la administración de justicia, en particular.⁴⁹ A continuación se describen los delitos penales:

Cuadro No. 13
Delitos penales

Delito Penal	Descripción
Ejercicio indebido del servicio público	Cuando se ejerzan funciones derivadas de un empleo, cargo o comisión sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales, o en su caso, cuando se continúe ejerciendo las mismas después de saber que se ha revocado su nombramiento.
Abuso de autoridad	Implica que un servidor público, ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas, hiciera violencia a una persona sin causa justificada, la vejare o la insultare, o impida la ejecución de una ley, decreto, reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial.
Coalición de servidores públicos	Los que teniendo tal carácter se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución, o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.
Uso indebido de atribuciones y facultades	El servidor público que indebidamente: a) otorga concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación; b) otorga permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; c) otorga franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social; d) otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.
Concusión	El servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumentos exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquier otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la ley.

(continúa)

Delito Penal	Descripción
Intimidación	El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhíba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la legislación penal o por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
Ejercicio abusivo de funciones	El servidor público que en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí, o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones; efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, o cualquier tercero o vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público forme parte.

(finaliza)

Fuente: Luis Miguel Martínez Anzures. Controles y responsabilidades en el sector público. México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Administración Pública de Nuevo León y Plaza y Valdés, 2004, pp. 127-137.

Las responsabilidades penales existen cuando las infracciones cometidas por el servidor público se encuentren tipificadas como delito en el Código Penal, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, o bien los titulares de los Órganos Internos de Control, presentarán ante el Ministerio Público la denuncia que proceda en aquellos casos en que el delito se persiga de oficio, o pondrán en conocimiento de los hechos al área jurídica de la dependencia o entidad, para que presente la querrela respectiva.

Debe recordarse que la palabra delito a través del tiempo ha sido asignada a determinadas acciones antisociales prohibidas por la ley y cuya comisión hace acreedor a quien las comete a la imposición de sanciones conocidas como penas. En este sentido, el Código Penal Federal establece que delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.⁵⁰

Responsabilidades civiles

La responsabilidad política, la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal en que pueden incurrir los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, se encuentran **bien identificadas en un mismo cuerpo de leyes los sujetos de la obligación**, las conductas que dan origen a dichas responsabilidades, los procedimientos aplicables y las correspondientes sanciones. En el caso de la responsabilidad civil de los servidores públicos es diferente, ya **que por una parte, es una figura jurídica de carácter civil contemplada** en forma parcial y dispersa por el Código Civil Federal y, por la otra, que es regulada con mayor detalle por el Código Penal Federal, debido a que el legislador consideró -desde 1870 y 1871 fecha en que fueron publicados estos dos ordenamientos- que este tipo de responsabilidad, en general, era consecuencia de los actos que derivan en responsabilidad penal para que los delincuentes entendieran a lo que se exponen con sus conductas delictivas.⁵¹

La responsabilidad civil, aplicable al servicio público, proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o **perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los estados, a la de los municipios o a un particular**. En tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de **su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir estos conceptos**.⁵²

Dentro del Título Cuarto de la Constitución, en particular en el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, **no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la Exposición de motivos de la reforma a este Título constitucional, al hacer mención de los cuatro tipos que integran el Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se hace referencia a ella**. Solamente en el párrafo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cual puede generarse a cargo de cualquier servidor público y deberá exigirse mediante demanda. "En

demandas de orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia”.⁵³

Las responsabilidades civiles se encuentran establecidas en el artículo 1927 del Código Civil del Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal dispone que el Estado tienen la obligación de responder del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos, con motivo del ejercicio de las atribuciones que les están encomendadas. En congruencia con esta disposición, la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante una reforma efectuada en 1994, incorporó en su texto, bajo el numeral 77 bis, la obligación del Estado de responder de los daños o perjuicios que sus servidores públicos causen a los particulares.

Para exigir responsabilidad de carácter civil, el demandante puede acudir, sin ningún requisito previo, al juicio correspondiente. El Código Civil dispone que surja una responsabilidad de este orden cuando un servidor público incumple sus obligaciones y causa daño. En este caso, el daño puede ser material y moral.⁵⁴ Este último, es “la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás” (artículo 1916). El material se repara mediante la reposición de las cosas al estado que guardaban antes de la lesión sufrida o el pago de los daños y perjuicios causados, a elección del ofendido. El moral, mediante una indemnización en dinero que “determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso” (artículo 1916).

En sentido estricto, esta responsabilidad debería ser imputada directamente al Estado ya que, los servidores públicos en ejercicio de sus funciones actúan por el órgano, es decir, manifiestan la voluntad del Estado, no la propia como individuos, por los daños que ocasionen deberían ser imputados al ente público, para que responda por ellos.⁵⁵ Sin embargo, conforme al texto del artículo 1927 del Código Civil, en

vigor a partir del 1° de febrero de 1994, el Estado sólo es responsable de manera solidaria, del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las funciones que les estén encomendadas, cuando la actuación de dichos servidores constituya ilícitos dolosos, y su responsabilidad será subsidiaria en todos los demás casos, de lo que se desprende que en principio la responsabilidad directa es a cargo del servidor público como persona física, no como órgano del Estado.⁵⁶

En suma, lo importante de esta responsabilidad a cargo de los servidores públicos es que a partir de las reformas a los artículos 1916, 1927 y 1928 del Código Civil, así como la inclusión del artículo 77 bis en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1994, quedó establecido un vínculo entre el procedimiento administrativo y la responsabilidad civil de los servidores públicos, a efecto de otorgar mayores posibilidades para hacer efectivas las reclamaciones en materia de la responsabilidad patrimonial de dichos servidores.⁵⁷

Responsabilidades políticas

La responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales que de ella emanen o por le manejo indebido de fondos o recursos federales.⁵⁸ La responsabilidad de esta naturaleza y el procedimiento respectivo tiene su antecedente en el impeachment anglosajón. Se exige mediante juicio político, que puede presentarse cuando un servidor público, en el ejercicio de sus funciones, incurra en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.⁵⁹

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad política.⁶⁰

Se consideran como conductas irregulares que dan lugar a responsabilidad política, aquellas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.⁶¹ La precisión de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en el artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos estableció en ocho fracciones los casos respectivos: I) el ataque a las instituciones democráticas; II) el ataque a la forma de gobierno republicana, representativa y federal; III) las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; IV) el ataque a la libertad de sufragio; V) la usurpación de funciones; VI) cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación; VII) las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y VIII) violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.⁶²

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del mencionado artículo 110 de la Constitución Política, así como en el artículo 8° de la propia Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser la destitución y la inhabilitación hasta por 20 años en el servicio público.

Por la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, el juicio político se atribuye a un cuerpo político, conforme al procedimiento que se detalla en los Capítulos II y III del Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en los que se desarrollan las bases establecidas por el artículo 110 de la Constitución Política, y que puede

ser iniciado dentro del tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.⁶³

El juicio político se sustenta en el artículo 110 constitucional y en el Título Segundo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. En este último se especifica el procedimiento que se deberá seguir ante el Congreso de la Unión cuando se presente el caso.⁶⁴ En ese momento, las sanciones impuestas son las que prevalecen desde 1982 y consisten en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, desde uno hasta veinte años.

Reformas al Código Penal (5 de mayo de 1983)

Con las reformas de que fue objeto el Código Penal, precisó la calidad de los sujetos que en el ejercicio público atentaban contra los intereses del Estado, por lo que se abandonó el concepto “y cualquier persona que realizara una función pública” y se adoptó el término “servidor público” para calificar a quien tuviera un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o **manejara recursos económicos federales, distinguiéndolos de quienes sin tener tal categoría participaran en la realización de un delito que agravara al Estado. Las sanciones para los servidores públicos que se apartaran de sus obligaciones, se vieron incrementadas sustancialmente.⁶⁵ La incorporación al Código Penal de los actos delictivos en los que estos servidores pueden incurrir, y en las reformas a las previsiones sobre responsabilidad civil por daño moral.⁶⁶**

También como parte de la reforma, la conducta denominada enriquecimiento inexplicable, que se ubicaba en las leyes administrativas, pasó a formar parte del Código Penal con el nombre más lógico de enriquecimiento ilícito. Sin embargo, quedó a cargo de una autoridad administrativa, la entonces Secretaría de la Contraloría General de

la Federación (SECOGEF), requerir de los servidores públicos que demostraran la legítima procedencia de sus bienes y en su caso de que no lo hicieren, presentar la denuncia penal correspondiente ante el Ministerio Público.⁶⁷

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1988)

Como anteriormente ya fue señalado, dentro del marco de la renovación moral de la sociedad de Miguel de la Madrid, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el 29 de diciembre de 1982, para vigilar la aplicación de los recursos nacionales y prevenir el delito de la malversación de fondos. Paralelamente se expidió la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, según la cual los funcionarios tendrían la obligación anual de rendir una declaración patrimonial. Asimismo, en el ámbito del control externo, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, expidió el Decreto del 5 de agosto de 1988, para dar a conocer el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, que consistía de seis capítulos, que incluían 19 artículos y dos transitorios, y con el que quedaba abrogado el Reglamento Interior del 14 de mayo de 1980.⁶⁸

De forma resumida, los capítulos de este Reglamento establecen lo siguiente: el primero, señala el ámbito de competencia y organización de la Contaduría Mayor de Hacienda como el organismo superior de fiscalización a cuyo cargo tendrá la revisión de las Cuentas Públicas del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal; en el segundo se señalan las atribuciones del Contador Mayor de Hacienda como representante de dicho organismo que tiene como atribución general el trámite y la resolución de los asuntos de su competencia; en el tercero, se definen las atribuciones del Subcontralor Mayor de Hacienda las cuales tienen que ver con el despacho de los asuntos relacionados con las unidades administrativas de su adscripción o con los programas cuya coordinación se le hubiera asignado; en el cuarto,

se describen las atribuciones generales de los titulares de las unidades administrativas.

Mientras que en el quinto, se desglosan a detalle las atribuciones de las unidades administrativas de cada una de las unidades que conforman a la Contaduría Mayor de Hacienda como son la Dirección General Jurídica, Dirección General de Administración, Dirección General de Sistemas, Dirección General de Análisis e Investigación Económica, Dirección General de Auditoría de Ingresos al Sector Central, Dirección General de Auditoría de Egresos al Sector Paraestatal, Dirección General de Auditoría de Obra Pública, Dirección General de Evaluación de Programas, Unidad de Programación, Normatividad y Control de Gestión y Dirección de Auditoría Interna; en el capítulo sexto, se señala la suplencia de los funcionarios de la Contaduría Mayor de Hacienda, quedando establecido que en las ausencias del Contralor Mayor de Hacienda será suplido por el Subcontralor Mayor y, a falta de éste, por los Directores Generales Jurídico y de Administración, en ese orden. Por último, en los dos artículos transitorios quedaba definida la entrada en vigor del reglamento al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y la abrogación del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda del 14 de mayo de 1980.

La publicación del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda representó un avance en el proceso de consolidación y reforzamiento del control externo, en el Poder Legislativo y que cada vez se estableció la necesidad de contar con mayores atribuciones y facultades a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental

Una de las principales tareas que asumió la SECOGEF fue la de organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, el cual se diseñó como una vía administrativa que apoyaría eficazmente los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. En

el Sistema se establecieron tres niveles de control: el global, que corresponde a la SECOGEF; el sectorial, realizado por las dependencias como cabeza de sector; y por último, el institucional, ejercido en las dependencias y las entidades por sus contralorías internas.⁶⁹

Por otra parte, de acuerdo con el principio básico de acción política y social, del gobierno de Miguel de la Madrid, la renovación moral de la sociedad debía permeare todos los ámbitos de la vida nacional. No podía concebirse la conformación de un Sistema Nacional de Evaluación y Control Gubernamental sin el concurso de los estados y municipios, cuando éstos manejaran recursos federales por virtud de transferencia o por convenios.

A partir de 1983, la SECOGEF comenzó a promover ante autoridades de los gobiernos estatales, el establecimiento de mecanismos de control gubernamental basados en las disposiciones legales correspondientes, a fin de garantizar una mejoría sustantiva en su gestión y en el manejo de los recursos federales que se les hubiera transferido. Para ello, se formalizó la firma de acuerdos de coordinación para la "Promoción y Establecimiento de Sistemas Estatales de Control", que permitieran la articulación de tareas intergubernamentales de control entre federación-estados-municipios, encuadradas en un mismo objetivo.⁷⁰

Manifestación de bienes de los servidores públicos

Las disposiciones administrativas y penales antes referidas, junto con otras emitidas en estas materias hasta principios de la década de 1980, aunque aportaron mejoras en sus respectivos ámbitos, incurrieron en inexactitudes como la calificación poco afortunada de las conductas a las que describía como delitos, sin reparar que su utilización en el terreno administrativo provocaba confusiones por ser un concepto propio de la materia penal. Situación parecida sucedía en este ámbito, al contemplar como sujeto de un delito propio de la función estatal, no sólo a los funcionarios o empleados gubernamentales,

sino a toda persona que realizara una actividad pública aunque no tuviera cualquiera de esas dos categorías. Aunado a lo anterior, los ordenamientos señalados establecían complicados procedimientos que ocasionaban dudas y desaciertos de las autoridades encargadas de investigar y sancionar conductas contrarias al interés público, lo que provocaba impunidad de los actos de corrupción.⁷¹

Relaciones entre el control interno y externo

Entre la Contaduría Mayor de Hacienda y la SECOGEF existía una relación de complementariedad que anula toda posible suplantación, traslape o contraposición de funciones.⁷² El control legislativo –externo– se refiere a un conjunto de actos externos y definitivos sobre las actividades del poder ejecutivo y su administración pública. Su base jurídica es el artículo 74 y otras disposiciones constitucionales relativas, por medio de las cuales se otorga a la Cámara de Diputados la facultad de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, y de revisar la cuenta de la hacienda pública del ejercicio anterior, que se presenta en juicio de cada año.

Mientras que a la SECOGEF corresponde el establecimiento de la regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control, para que se dé congruencia a la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública federal. Sus funciones se realizan con independencia de las que están a cargo de la Cámara de Diputados, pues son de naturaleza distinta, si bien complementaria de aquéllas. Las funciones de la SECOGEF no incluye el examen de la cuenta pública del gobierno federal, sin embargo, sí vigila que la información financiera y de la gestión de las dependencias y entidades se integre debidamente de acuerdo con las normas, para que la cuenta pública del Ejecutivo federal sea adecuada.⁷³

Resultados del combate a la corrupción en el sexenio de Miguel de la Madrid

Pese a la similitud de las campañas anticorrupción, hubo importantes diferencias, sobre todo, en las de José López Portillo y Miguel de la Madrid, en lo referente a la intensidad, prioridad y duración.⁷⁴ La campaña de Miguel de la Madrid fue más importante en los tres aspectos que la cruzada emprendida por José López Portillo. Las reformas administrativas de éste se relacionaban sólo de manera indirecta con el control de la corrupción, mientras que las de Miguel de la Madrid tenían la corrupción como blanco directo; la renovación moral contó con una elevada prioridad presidencial durante su sexenio, pero el programa de José López Portillo tuvo menor importancia global; y si bien la intensidad de ambas campañas declinó marcadamente a medida que transcurría el sexenio, la de Miguel de la Madrid, aunque menoscabada, permaneció bajo la luz pública hasta la parte media y final de su término de gobierno.

En opinión de Pardo (2009), la SECOGEF debió hacerse cargo del Sistema Nacional de Control y Evaluación y sus ejecutores, los comisarios y delegados, deberían haber servido como filtro de la prevención de faltas administrativas, pero en este aspecto, como en otros, la urgencia de la crisis desvió los propósitos originales. Estos funcionarios tuvieron que responsabilizarse de liquidar, fusionar o vender, las empresas y organismos del sector paraestatal. Lo mismo sucedió con las contralorías internas, que se encargaron de recortes de personal y de las adecuaciones de los ajustes presupuestales, que se hicieron a base de reducir las partidas. Es posible que la Ley de Responsabilidades haya creado cierta conciencia de lo que no puede hacerse en tanto se tenga la investidura de funcionario público, pero la extrema formalidad de su instrumentación amortiguó, no resolvió, problemas de fondos ligados a la corrupción.⁷⁵

Resulta evidente que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) constituyó un progreso en la vigilancia de la utilización de los recursos financieros de la Federación

y contribuyó a someter a la administración a una mayor disciplina presupuestal. Antes sólo existía como control externo, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y sus resultados eran marginales. A pesar de los avances, el sistema requiere seguir evolucionando hacia la instauración de un órgano autónomo dotado de plena independencia que realice procedimientos de auditoría externa dentro del Poder Ejecutivo, que es el principal beneficiario de los recursos públicos.⁷⁶ La SECOGEF estaba muy lejos de constituirse en un órgano independiente como es el caso, por ejemplo, de la Contraloría que existe en Chile.

Carlos Salinas: ¿simulación en el combate a la corrupción administrativa?

Durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari, y a pesar del espíritu reformista de la época, no hubo avances significativos en cuanto a la gestión administrativa. El Presidente Salinas concentró sus esfuerzos políticos en acunar y dar legitimidad a su gobierno, además de impulsar el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos. La necesidad de lograr este acuerdo alentó otro tipo de reformas ante la necesidad de negociar los apoyos requeridos por parte de diversos grupos con capacidad de presiones políticas.⁷⁷ No obstante, que los propios servidores públicos de ese sexenio, señalaban que un tema central era la responsabilidad de los servidores públicos mediante una mayor vigilancia sobre el estricto cumplimiento de funciones en la cual interviene la ciudadanía, y promoviendo asimismo, un código de ética que tendería a elevar la disciplina y la autoestima.⁷⁸ La realidad es que en ese sexenio las acciones en la materia fueron estrictamente marginales e insuficientes.

En la gestión de Carlos Salinas de Gortari las acciones para combatir la corrupción administrativa pueden catalogarse de mínimas e irrelevantes, ya que no contaron con el alcance del gobierno anterior. Entre ellas, se realizaron algunas modificaciones a la Ley Federal de

Responsabilidad de los Servidores Públicos (1991), la publicación del Programa de Simplificación Administrativa (1988-1994) que contempla algunas acciones y el establecimiento de la Contraloría Social en los programas de Solidaridad, probablemente como su mayor aportación en el control ciudadano de los recursos públicos.

También desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que implicó, por una parte, reducir el aparato burocrático y, por la otra, dar mayor solidez y continuidad a los procesos administrativos de las secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público y Educación Pública.⁷⁹ Mediante los documentos oficiales se realiza una breve reseña de los resultados alcanzados en materia de combate a la corrupción administrativa, no obstante, que los mismos muestran un desempeño circunstancial y, por supuesto, no representan un avance adecuado a los resultados esperados por los ciudadanos.

Reformas a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (1992)

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECO-GEF) siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de acuerdo con las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tenían a su cargo el programa de responsabilidades de los servidores públicos. A través de éste, se vigila el cumplimiento de las disposiciones y principios que contiene la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y los altos valores que señala el Título IV de la Constitución Política.⁸⁰

Cabe señalar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos además de las reformas ya citadas, se modificó mediante decreto publicado el 21 de julio de 1992, con el propósito de perfeccionar y fortalecer el régimen disciplinario de la función pública, dar mayor claridad respecto a las obligaciones de los servidores públicos, definir con precisión el monto de las sanciones económicas

aplicables, así como mejorar los procedimientos administrativos y medios de impugnación.⁸¹ Entre las responsabilidades se estableció la obligación de todo servidor público de proporcionar a la institución que se encargara de la vigilancia y defensa de los derechos humanos, la información y datos necesarios para el cumplimiento de su función, así como la de 1994 que se ocupó, entre otros temas, de la responsabilidad civil del Estado y del incremento del plazo de prescripción para que la autoridad impusiera sanciones.⁸²

En adición al Código Penal y a la Ley Federal de Responsabilidades, por su relevancia en el tema, es necesario destacar que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y su reglamento respectivo, contienen disposiciones relativas a las responsabilidades que se pueden generar con motivo de afectaciones a la hacienda pública federal, a la del Distrito Federal y al patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, por parte de los servidores públicos y particulares. Las responsabilidades tienen por objeto lograr la indemnización derivada de posibles daños y perjuicios al patrimonio de las instituciones públicas por medio de pliegos de responsabilidades.⁸³

Con este programa, la SECOGEF buscaba asegurar que la conducta del servidor público se apegara a la normatividad que regula la función pública, y realice sus funciones bajo criterios de eficiencia, legalidad y transparencia. Realizó tareas de carácter preventivo que conducen y motivan hacia ese propósito. Éstas son complementarias y reforzadas con una acción sancionatoria, en el caso de ser detectadas por medio de las auditorías practicadas, del control patrimonial o de las quejas y denuncias presentadas, incumplimiento a las disposiciones y principios que contienen las leyes y normas de la materia.⁸⁴

Por ello, el programa de responsabilidades de los servidores públicos debió traducirse, en la práctica, en un manejo transparente de los recursos federales y en el cumplimiento eficaz de las funciones encomendadas, siendo indispensable contar con un marco normativo acorde a las necesidades sociales que regule en forma adecuada estas responsabilidades.

Como podrá inferirse, los reportes de la administración pública federal son de tipo descriptivo, no representan resultados relevantes y podrían considerarse como genéricos.

Programa de Simplificación Administrativa

Dentro de la modernización del sector público, entre ellas, destaca la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones, cuya expresión formal de compromiso fue el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que coordinó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), con la participación de las dependencias y entidades del Ejecutivo federal.⁸⁵ Este documento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989.

El Programa General de Simplificación de la Administración contaba con los siguientes objetivos: fortalecer e impulsar la modernización económica del país; consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión de las instituciones gubernamentales; promover la elevación de la calidad y la transparencia en la presentación de los servicios públicos; fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad, como un medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanos; y apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción.

En particular, en relación al objetivo de apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción, la SECOGEF señala que se reforzaron y ampliaron las acciones correctivas que conforman una verdadera estrategia de largo alcance en esta materia, y que dispone de una mayor fiscalización y revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo-legal de las responsabilidades públicas y aplicación más estrictas de las sanciones administrativas y penales previstas por la legislación.⁸⁶

En el ámbito preventivo, se había impulsado la simplificación administrativa como un instrumento de excelencia en esta tarea, ya que había demostrado su utilidad y eficacia al abatir las condiciones de complejidad y dificultad en la realización de los trámites gubernamentales, que son la principal fuente generadora de conductas contrarias a la ética y la legalidad.

Era una práctica frecuente valerse de medios ilícitos, como la propina, la dádiva o la mordida, para salvar requisitos imposibles de cumplir o para evitar molestias, tardanzas y filas. La premisa es clara: a mayor transparencia y sencillez, menor corrupción.⁸⁷

Normas actualizadas y congruentes con nuestra realidad, requisitos mínimos, claros y fáciles de cumplir, orientación e información suficiente, clara y accesible, métodos modernos y ágiles de atención al público, e instancias de autorización racionales y expeditas fueron propósitos de la simplificación administrativa, que propician un entorno de facilidad y transparencia en la gestión pública, con la cual se evitan los fenómenos de ilegalidad y corrupción en la realización de los trámites oficiales.

En realidad, el programa de simplificación administrativa no contempló un conjunto de acciones que atacaran de manera efectiva a la corrupción administrativa, su propósito era secundario en esta materia. Tenía como focus central reducir en la prestación de servicios públicos la documentación requerida. No puede considerarse como un instrumento efectivo de control y ataque a la corrupción administrativa en el sector público.

La Contraloría Social

La Contraloría Social es un instrumento de control moderno, con un enfoque eminentemente preventivo que ha sido establecido e impulsado por el gobierno federal a través de la Secretaría de la Contraloría

General de la Federación (SECOGEF). Tiene como finalidad promover y alentar la participación social en las tareas de vigilancia del quehacer público, de tal forma, que mediante la acción organizada de la ciudadanía y de sus organismos de representación se promueva la adecuada aplicación de los recursos públicos y el debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos.⁸⁸

Al cobrar mayor relevancia las organizaciones no gubernamentales, se le dio un interesante cambio de interlocutores y de formas de interacción. Así, surgieron programas que incorporaron a la sociedad y cuyo fin era mejorar la relación entre ésta y el gobierno. Uno de los más importantes fue el de la Contraloría Social, que permitió a los ciudadanos participar como coadyuvantes de la autoridad en la vigilancia de programas sociales como el Pronasol, el Programa de Despesas Populares del DIF y Procampo, entre otros.⁸⁹

La esencia de la Contraloría Social es una nueva expresión de control ciudadano congruente con la política establecida en el Plan Nacional de Desarrollo, que establece la necesidad de alentar mecanismos para que la sociedad se exprese y se manifieste respecto de la actuación de los servidores públicos, disponiendo así de los medios efectivos para garantizar que los actos públicos cumplan con los propósitos que la sociedad ha establecido.

En este contexto, es necesario destacar que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece obligaciones para quienes desempeñan un empleo, cargo o comisión en el sector público, además, de prever un procedimiento para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidades imputables a los servidores y sanciones administrativas que al aplicarse persiguen un doble propósito: por un lado, castigar al responsable de una infracción y, por otro, prevenir a través del principio de ejemplaridad la comisión futura de nuevas infracciones.

Las responsabilidades de los servidores públicos se encuentran reguladas por el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por su norma reglamentaria que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ésta se-

ñala las obligaciones a que se encuentran sujetos todos aquellos que trabajan en el gobierno y los procedimientos para imponer sanciones cuando éstos incurren en responsabilidades.⁹⁰

Los instrumentos operativos de la Contraloría Social están representados básicamente por el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadana. En éste existen diversos mecanismos de captación, entre los que destacan en ese periodo: las Oficinas de Quejas y Denuncias de las dependencias y entidades del gobierno federal; los Módulos Paisano-Amigo de orientación y quejas; los Módulos Vecinos de Centroamérica; el Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL); la Oficina de Quejas y Denuncias Contra Abusos de la Policía y los Módulos de Atención y Participación Ciudadana de Regulación Sanitaria en las Direcciones Generales de Control Sanitario de Bienes y Servicios, de Control de Insumos para la Salud Ambiental, así como en los Servicios de Salud Pública en el Distrito Federal. Otros instrumentos fueron el Sistema de Atención y Resolución de Inconformidades y la Contraloría Social dentro del Programa Nacional de Solidaridad.⁹¹

Mención especial fue la Contraloría Social establecida para apoyar el Programa Nacional de Solidaridad, que representaba la acción prioritaria de la administración para combatir la pobreza extrema, tanto en el campo como en las ciudades de la república mexicana. Así, Solidaridad promovía nuevas formas de enfrentar los problemas; con ella, la sociedad definía cómo resolverlos y actuar en consecuencia. La planeación, la ejecución de los proyectos y la administración de los recursos, se transformaba en el común denominador que caracteriza la práctica de la comunidad organizada en Comités de Solidaridad.

Los principales instrumentos de esta vertiente de la Contraloría Social se ubicaron en los Fondos Municipales de Solidaridad, Fondos de Solidaridad para los Producción, Escuela Digna y Niños en Solidaridad; Fondos Regionales de Solidaridad; IMSS-Solidaridad, Hospital Digno, Mujeres en Solidaridad y Empresas de Solidaridad; Cocinas Rurales; Programa Comunitario de Abasto Rural, Programa de Desarrollo y Fomento Agropecuario, Procampo, Programa de Apoyo a Pro-

ductores de Café y Programa de Becas de Capacitación a Trabajadores Desempleados.⁹²

La Contraloría Social cobra vigencia debido a que los comités eligen democráticamente a un miembro de la comunidad con prestigio y reconocida autoridad moral, para que se desempeñe honorariamente como Vocal de Control y Vigilancia. Su calidad de representante popular, y las funciones que delega en él la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), son garantía de una más estricta disciplina en el manejo de los recursos federales, ya que ahora existe en el lugar de los hechos una vigilancia permanente que procura el acatamiento de las normas que rigen su ejercicio.

¿Disminuyó la corrupción en el gobierno de Salinas?

La corrupción en México emana de un desequilibrio estructural de las fuerzas estatales y sociales, que de hecho confiere al Estado mexicano y a sus representantes un virtual monopolio de las oportunidades de riqueza y movilidad. Esta asimetría estructural fomenta un peculiar patrón de conducta corrupta caracterizado por una extorsión generalizada.⁹³ En México, el Estado domina la estructuración de oportunidades de movilidad, lo que a su vez engendra las condiciones favorables para una difundida corrupción política y administrativa.

La reforma del Estado que Carlos Salinas impulsó en diversas áreas como en las económicas, políticas y sociales no contenían mecanismos suficientes para combatir la corrupción administrativa. De hecho, la percepción ciudadana supone que fue uno de los gobiernos más corruptos de entonces, sólo comparado con el gobierno de Alemán, de López Portillo, y el de Salinas podría colocarse en ese mismo marco referencial.

Salvo la caída de los líderes de los sindicatos Petroleros y del SNTE, más por razones políticas, el gobierno de Salinas no avanzó en el control interno y no hay evidencias del mejoramiento en el control externo en su periodo de gobierno. La administración pública siguió

siendo un valioso “sistema de botín” donde los favoritos del régimen en turno recibieron los favores y prebendas propios de su alta investidura.

El presidencialismo en la etapa neoliberal de Carlos Salinas de Gortari avanzó en la corrupción administrativa, ya que con sus reformas de liberalización económica, globalización, apertura comercial y privatización de empresas públicas, la corrupción fue ejercida por nuevos actores públicos y, sobre todo, privados, que se favorecieron **significativamente con estas políticas. El neoliberalismo-liberalismo social según Salinas- hace ricos a unos cuantos y pobres a la enorme mayoría de los mexicanos.**

La corrupción administrativa no disminuyó, sino por el contrario, aumentó con nuevas modalidades y más sofisticadas, no solo los servidores públicos se beneficiaron, sino que ahora también los empresarios tuvieron sus beneficios con nuevas concesiones, adquisiciones y negocios que antes eran monopolio estatal. La retracción del Estado mexicano propició que la corrupción se expandiera exponencialmente, generando una nueva generación de ricos y una oligarquía poderosa.

Ernesto Zedillo: fortaleciendo los controles internos y externos

A partir de las declaraciones del entonces secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, una de las primeras instrucciones fue prevenir y combatir la corrupción y solicitar planes a todos los titulares de las dependencias de la administración pública federal, para enfrentar tan grave mal social.⁹⁴ La orden presidencial entrañaba estudiar el fenómeno de la corrupción administrativa y establecer, lo más rápido, las medidas que impidiesen los actos de corrupción analizados.

Así, en el *Diario Oficial de la Federación*, correspondiente al 24 de diciembre de 1996, aparecieron publicadas las reformas a la Ley Or-

gánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que facultaron a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), para nombrar y remover libremente a los contralores y a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal. En congruencia con estas reformas, el 29 de septiembre de 1997 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas del reglamento interior de la SECODAM.

Con estas medidas, se había ampliado el sistema de control interno de la administración pública, ya que de una sola área facultada legalmente para resolver y aplicar sanciones económicas y menos de veinte para imponer sanciones administrativas, los cambios legales y reglamentarios facultaron a doscientas treinta órganos internos de control para realizar acciones preventivas, así como imponer sanciones administrativas permitiendo incrementar la capacidad de respuesta de la SECODAM.⁹⁵ El establecimiento y administración de esos órganos internos de control no fue tarea fácil, pero su administración ha sido posible sin incrementar la carga burocrática, tanto más cuanto que no han existido recursos presupuestarios al efecto, gracias a la aplicación de sistemas más modernos, apoyados en mecanismos alternativos y el uso de tecnología de punta.

En el gobierno de Ernesto Zedillo pueden señalarse como acciones relevantes de control interno las siguientes: en 1996 se robusteció el Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública y el diagnóstico sobre el desempeño, fuerza y limitaciones de los órganos estatales de control, con base en el Acuerdo de Coordinación Federación-Estados; a partir de 1998 la SECODAM y los gobiernos estatales se obligaron a utilizar COMPRANET para hacer públicas las licitaciones a realizarse tanto con recursos federales como estatales o municipales, lo que entonces colocó a México como el primer país del mundo con un sistema nacional de licitaciones públicas vía Internet; el establecimiento del Registro Federal de Trámites, disponibles

en Internet, que contiene los 1,950 trámites que las empresas y los ciudadanos deben realizar ante 71 instituciones públicas federales; y es la Contraloría Social, que constituye el primer intento de la administración pública para incorporar a la población en el control y vigilancia de los recursos y las obras de prioridad social.⁹⁶

Sin embargo, durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo ocurrió una presión muy fuerte por parte de la OCDE para implementar cambios en la gestión pública mexicana, pero aún así no se logró que éstos tuvieran un papel preponderante en la agenda política, y los resultados fueron muy limitados, máxime que la gestión se centró en superar los estragos de la crisis de 1995 y reiniciar el crecimiento económico que, además, tuvo que revertir el decrecimiento padecido en 1995.⁹⁷

Creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

En diciembre de 1994, al inicio de la administración de Ernesto Zedillo, con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se ampliaron las funciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y cambió su denominación por Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.⁹⁸ Como resultado de esta reforma, además de conservar las atribuciones que ya venía realizando en materia de control y evaluación gubernamental, asumió nuevas responsabilidades, como la de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la administración pública federal, administrar el patrimonio inmobiliario federal (que hasta entonces realiza la SEDESOL) y normar en materia de servicios personales, así como en adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas, anteriormente a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La modificación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Adminis-

trativo, ocurrió el 28 de diciembre de 1994, cuando no había pasado un mes de que Ernesto Zedillo hubiera asumido la presidencia.⁹⁹ Esta secretaría tendría atribuciones en relación con el sistema de control y evaluación gubernamental; la inspección del ejercicio del gasto público federal; su congruencia con el presupuesto de egresos; el establecimiento de las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la administración pública federal; la recepción y registro de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la administración pública federal, entre otras.¹⁰⁰

Se le encomendó de manera prioritaria la integración del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), documento orientado hacia ese propósito particular. En el PROMAP se consideraban experiencias exitosas en materia de modernización, particularmente en los países de la OCDE, fijando la atención en lo que había ocurrido en la Gran Bretaña. Situación que estaba muy lejos de realizarse por el nivel de desarrollo administrativo en México, comparado con otros países desarrollados que contaban de antaño con un servicio civil de carrera, sistema basado en el mérito y no en lealtades personales que caracteriza el sistema de botín.

Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)

El gobierno de Ernesto Zedillo, puso en marcha el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), con el propósito de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la gerencia privada -planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos- para ser aplicados en la administración pública federal. Estas herramientas administrativas contradictorias entre sí y con medios diferentes de aplicación, propiciarán una polémica al interior de la administración pública, aunque como era de esperarse el programa se puso en marcha.

El PROMAP señalaba que la reforma a la administración pública era necesaria en la medida en que la ciudadanía percibía que existía un desfase entre sus necesidades, demandas y las respuestas del gobierno.¹⁰¹ Tenía el carácter obligatorio para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, perseguía fundamentalmente dos objetivos: 1) procurar que la administración pública federal sea más efectiva en cuanto a la satisfacción de las necesidades de la sociedad en general, y los usuarios de los servicios públicos y beneficiarios de los programas sociales en particular; y 2) combatir la corrupción y la impunidad por medio de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio ágil y efectivo de acciones correctivas.¹⁰²

El PROMAP contaba con un apartado de antecedentes en el que se recupera de manera general los esfuerzos realizados en el periodo comprendido de 1952 a 1994, que se identificaban como propuestas de modernización administrativas.¹⁰³ En el segundo apartado del programa, describe el diagnóstico sobre los principales problemas que aquejan a la administración pública: 1) limitada capacidad de las estructuras de la administración pública para hacer frente a las demandas de la ciudadanía; 2) la excesiva centralización bajo la que operan la organización y los procesos administrativos; 3) la deficiencia en las prácticas de evaluación del desempeño gubernamental; y 4) la pérdida de credibilidad en la función pública y en la profesionalización de los servidores públicos por excesos cometidos en la corrupción.

Por su parte, en el tercer apartado se explicaban los objetivos que se perseguían con las acciones derivadas del PROMAP, y en el cuarto apartado se establecen las líneas estratégicas que permitirán cumplir con los subprogramas establecidos: fomento a la participación y atención ciudadana; uno más dedicado a la descentralización y/o desconcentración administrativa; estandarización y evaluación sólo para el desarrollo de los estándares y otro referido a la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.¹⁰⁴ El programa se encuentra estructurado en cuatro subprogramas, como lo muestra el cuadro No.14.

Cuadro No. 14
Subprogramas y líneas de acción del PROMAP

Subprogramas	Líneas de Acción
1. Participación y Atención Ciudadana	1. Desregulación 2. Difusión y agilización de autorizaciones, permisos, concesiones y licencias 3. Definir estándares 4. Difusión de servicios 5. Programas de atención ciudadana 6. Registro electrónico sistemático de quejas y denuncias 7. Mecanismos de participación social 8. Presupuestar productos
2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa	9. Federalización 10. Evaluación de delegaciones y unidades regionales 11. Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública	12. Medición del desempeño
4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público	13. Clima laboral 14. Sistema de selección 15. Actualización de conocimientos y habilidades 16. Sistema de reconocimientos 17. Sistema integral de desarrollo de recursos humanos

Fuente: elaboración propia sobre la base del PROMAP.

El PROMAP aplicó un nuevo lenguaje en la administración pública, porque tenía como orientación la filosofía del enfoque de calidad; orientación al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total.¹⁰⁵ El PROMAP puesto en marcha en el gobierno de Ernesto Zedillo se realizó en dos etapas claramente diferenciadas. La primera abarca de mayo de 1996 a enero de 1998, realizada bajo el enfoque de planeación estratégica y calidad total como herramientas para el mejoramiento administrativo, tal como se muestran en el cuadro No. 5.4. Por lo que corresponde a la segunda etapa que comprende de febrero de 1998 hasta finales de 2000. En esta última se realiza bajo el énfasis en el

mejoramiento de procesos, es decir, una derivación sui generis de la reingeniería de procesos, que como se verá más adelante no alcanza la categoría de reingeniería por que ésta implica mayores alcances que los propuestos.¹⁰⁶

Cuadro No. 15
Etapas del PROMAP

Etapa	Descripción
1. Bases de coordinación	Firma de compromiso entre la SECODAM y las dependencias para impulsar el PROMAP.
2. Taller de estándares	Los estándares son definidos internamente por personal de la dependencia.
3. Difusión pública de estándares	Los estándares son difundidos ampliamente ante los clientes.
4. Redefinición de estándares, incorporación de la voz del cliente	Los estándares son enriquecidos con la voz del cliente.
5. A. Planeación estratégica: nivel directivo B. Acciones de mejora: nivel operativo	Cada Unidad Responsable define su misión, visión y objetivos estratégicos, indicadores estratégicos y sus proyectos. Determinación de acciones de mejora por personal operativo.
6. Programa estratégico	La cartera de proyectos conforma el programa estratégico.
7. Medición	En esta etapa se mide y evalúa el proceso de modernización conforme al programa.
8. Mejora continua	Formación de grupos de mejora continua para asegurar la dirección estratégica y la mejora de servicios.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento: Medición y Evaluación de Avances conforme al PROMAP. Guía Técnica. México, SEDESOL, 1997, p. 3.

El PROMAP, como ya se ha señalado, tiene de manera clara dos etapas de implementación. La primera dirigida por Santiago Roel, tomado como base la planeación estratégica y el enfoque de calidad total aplicado al sector público.¹⁰⁷ La segunda, impulsada por Jaime Luis Padilla en su búsqueda de poner en marcha a partir de estas dos orien-

taciones la reingeniería de procesos, que resultaba ser la herramienta más complicada de implementar en cualquier organización (pública o privada). La experiencia muestra que la reingeniería de procesos, para ser exitosa requiere para su análisis, diseño, planeación, operación, control y evaluación de un proceso mínimo de dos a cuatro años. Contrario a la planeación estratégica y el enfoque de calidad, que como estrategias pueden generar resultados de manera inmediata y a corto plazo. Las implicaciones de la aplicación de cada una de estas herramientas, produce efectos radicales, limitados y graduales.

Cabe señalar que el subprograma 4 -dignificación, profesionalización y ética del servidor público- incorpora el asunto ético en el servidor público, las líneas de acción previamente establecidas no atacaban la corrupción administrativa de manera clara y efectiva. Sólo se pronunciaba por la necesidad de instaurar un servicio profesional de carrera, el cual no se realiza en esa administración, sino en el gobierno de Vicente Fox.

Propuestas de fortalecimiento de los controles internos y externos

En relación al control interno, la SECODAM realizó el “Diagnóstico sobre los órganos internos de contraloría del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental”, lo que le permitió detectar problemas de tipo estructural (deficiencias en la asignación de recursos y facultades); funcional (demasiado hincapié en actividades de fiscalización de áreas administrativas de poco valor agregado, y falta de control en áreas sustantivas de mayor peso relativo en el cuidado del patrimonio público) y de orientación (énfasis en lo correctivo-fiscalización y aplicación de sanciones-, sobre lo preventivo -capacitación, revisión del marco normativo, atención ciudadana y evaluación de los resultados de la gestión-) en la gestión pública.¹⁰⁸

A partir de este diagnóstico y para ampliar el marco legal de los órganos internos de control en las dependencias y entidades, se mo-

dificaron la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Dichas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996 y entraron en vigor el 1 de enero de 1997. Este incremento de facultades tuvo mayor efecto en las entidades paraestatales, puesto que se les transfirieron funciones que anteriormente habían estado reservadas a las secretarías de Estado o, algunas de ellas, únicamente a la SECODAM.¹⁰⁹

Específicamente los cambios facultaron a la SECODAM para nombrar y remover libremente a los contralores y a los titulares de las áreas de quejas, auditorías y responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal. En congruencia con estas reformas, el 29 de septiembre de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas al Reglamento Interior de la SECODAM. Expresamente, en el artículo 26 fracciones III y IV, se precisaban las facultades de los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades, y de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades.¹¹⁰

Adicionalmente, se propuso revisar los ordenamientos legales y reglamentos que regulaban la estructura del sistema de control y fiscalización de la gestión pública, desde la dependencia globalizadora, la SECODAM y las contralorías internas, con el propósito de fortalecer sus facultades para prevenir, detectar, controlar y sancionar las irregularidades que pudieran dar lugar a fincar responsabilidades en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. También serían objeto de revisión las disposiciones sustantivas y adjetivas del régimen jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos y se promovería la adopción del mencionado código.¹¹¹

En materia de control externo -legislativo- la SECODAM estableció que a nivel internacional, en el marco de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a la que México se había integrado en mayo de 1994, la mayoría de los países miembros cuentan con un órgano de fiscalización superior independiente de

los entes supervisados, autónomo en cuanto a su operación y función técnica, con amplias facultades de fiscalización, con visibilidad y prominencia entre la opinión pública. Estas consideraciones fueron tomadas en cuenta por el Ejecutivo federal, en la iniciativa de reforma enviada en 1995 a la Cámara de Diputados, para la creación de la Auditoría Superior de la Federación, la cual se ubicaría en el Poder Legislativo y contaría con autonomía constitucional, lo que permitiría garantizar plenamente la imparcialidad en su actuación.¹¹²

Creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (1999)

Con el propósito de transformar el esquema nacional de control y de que los sistemas de control interno del Ejecutivo federal, se reorganizaron para lograr un mecanismo más eficiente, con fuerte enfoque preventivo y vinculado al desarrollo administrativo de la gestión pública, Ernesto Zedillo envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, en la que propuso la creación de un órgano de Auditoría Superior de la Federación. Este órgano asumiría responsabilidades que le permitirían fortalecer y adicionar las funciones que realizaba el órgano de control externo, así como reforzar las atribuciones y recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda. De manera consistente al control que el Poder Legislativo ejercía sobre los órganos del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria y de Cuenta Pública, el nuevo órgano de Auditoría Superior de la Federación tendría carácter técnico y estaría dotado de plena autonomía de gestión.¹¹³

Se puede afirmar que desde su creación, la Contaduría Mayor de Hacienda tuvo una participación en el mejor de los casos discreta, sino es que inadvertida. El tema de la fiscalización de los recursos públicos tomó auge en nuestro país a partir de la segunda mitad de la década de 1990, cuando se iniciaron los trabajos legislativos para

reformular los marcos legales y ordenar la vigilancia federal de los recursos públicos.¹¹⁴

En un trabajo parlamentario colegiado, se impulsó una trascendental reforma constitucional en el año de 1999, que propició la creación de la Auditoría Superior de la Federación. A partir de una legislación moderna y de vanguardia, así como tomando en cuenta la experiencia internacional en Derecho Comparado, se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política, por medio de los cuales se dotó a la entidad de fiscalización superior de la Federación de autonomía técnica y de gestión, se otorgaron mayores facultades para la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, y se impulsaron nuevos procedimientos de revisión, entre otros, el de iniciar las prácticas de auditoría al desempeño y se establecieron facultades en la determinación de daños y perjuicios y el fincamiento de responsabilidades económicas resarcitorias.¹¹⁵

La nueva Auditoría Superior de Fiscalización (ASF), se constituyó como un órgano de apoyo de la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, con atribuciones para determinar los daños y perjuicios que afectarán a la Hacienda Pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, derivado de las auditorías practicadas, además de fincar directamente responsabilidades resarcitorias.¹¹⁶ En el artículo 79 constitucional se precisaron las atribuciones de la ASF:

1. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el fiscalizar los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.
2. Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rindan en los términos que disponga la ley.
3. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia

y aplicación de fondos y recursos federales.

4. Efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.

5. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

6. Fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

7. Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades.

8. Promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La reforma constitucional consideró, además, un nuevo mecanismo para elegir al responsable de revisar la cuenta pública, y excluyó de tal nombramiento al Ejecutivo federal, con lo que se evitó volver a las viejas prácticas del presidencialismo mexicano. Se dispuso que el titular del nuevo organismo fuera designado directamente por la Cámara de Diputados, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara. Se estableció que su nombramiento sería por ocho años, con la posibilidad de ser reelegido para un nuevo periodo. Para la remoción del cargo se decidió que sería exclusivamente por las causas graves que la ley señalara y con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el título cuarto de la Constitución.¹¹⁷ Avances relevantes en materia de control externo y que aplicado adecuadamente, sirvieron para consolidar el papel preponderante de la ASF.

Órganos internos de control

Desde 1997, los órganos de control internos en cada entidad o dependencia del gobierno federal, tanto sus titulares, como los responsables de las áreas de auditoría, quejas y denuncias, y de responsabilidades, son designadas directamente por el secretario del ramo, dependiendo jerárquicamente de éste y no como antes de la reforma del 24 de diciembre de 1996, que eran nombrados por los titulares de las dependencias y entidades con lo cual, quedaba en entre dicho su actuación. Asimismo, su remuneración económica será a cargo de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, por conducto de la entidad o dependencia donde está adscrita.¹¹⁸

A fin de que los responsables de los Órganos Internos de Control conocieran las disposiciones, normas y criterios sustentados por las diferentes áreas de la SECODAM, se diseñó y publicó una colección de documentos denominados "Criterios", editados en carpetas con los subtítulos de "Responsabilidades" e "Inconformidades". Este esfuerzo se limitó a un plano descriptivo, mediando aún una gran distancia sobre lo que ocurrió en el operativo.¹¹⁹

Sanciones administrativas impuestas en el gobierno federal

La corrupción no afecta por igual a todas las áreas de la administración pública federal, en realidad estas conductas se concentran alrededor de ciertos procesos públicos. Un primer indicador que permite ubicar las áreas de oportunidad para el combate de dichos males, está dado por la existencia de quejas y denuncias reiteradas en contra de servidores públicos que se caracterizan por realizar las mismas labores. Por ejemplo, de las estadísticas del registro nacional de quejas y denuncias permitían demostrar que el entonces Departamento del Distrito Federal, concentraba el 56 por ciento de las quejas presentadas contra servidores públicos por actos de corrupción, en el periodo comprendido entre enero de 1989 a marzo de 1996. Ver cuadro No. 16.

Cuadro No. 16
Quejas presentadas a servidores públicos

Año	Total	Queja o denuncia ciudadana		Dictamen de auditoría		Registro patrimonial	
		Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
1989	10,519	831	7.9	126	1.2	9,562	90.9
1990	10,686	1,560	14.6	155	1.5	8,970	83.9
1991	19,153	3,668	19.2	483	2.5	15,000	78.3
1992	19,511	4,165	21.3	651	3.3	14,695	75.3
1993	15,642	5,589	35.7	974	6.2	9,078	58.0
1994	10,375	6,096	66.6	2,089	20.1	1,379	13.3
1995	8,169	3,841	47.0	1,342	16.4	2,720	33.3
1996	9,722	5,168	53.2	1,199	12.3	3,330	34.3
1997b	12,250	4,091	33.4	1,562	12.8	6,462	52.8
1998c	8,127	4,294	52.8	1,639	20.2	2,193	27.0

Fuente: José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, F.C.E., 1998, p. 335.

De esta manera, la autoridad reconoce que aun cuando no siempre se pueda proceder individualmente en contra de los servidores públicos que realizan actos irregulares, el manejo estadístico de las quejas y denuncias permite obtener información respecto de la corrupción que se presenta de manera reiterada en ciertas áreas de servicio, con lo cual es posible orientar la actuación de la SECODAM hacia una detección y corrección de las fallas institucionales que las propician.

Análisis del combate a la corrupción administrativa al final del régimen de partido hegemónico

La corrupción administrativa a lo largo del siglo XX en México, en un régimen de partido hegemónico, bajo las modalidades de caudillismo y presidencialismo, mostraron el ascenso de los militares primero y después de los civiles. El proceso de creación de instituciones para

el combate a la corrupción administrativa estableció las bases para conformar un sistema de control interno dentro de la administración pública y un control parlamentario en la Cámara de Diputados. El problema es que fue discrecional, no se aplicó en todos los casos, la impunidad es su signo y como lo demuestra este recorrido histórico no ha sido efectivo.

Cabe señalar que la regulación y estudio de la responsabilidad administrativa no fue desarrollado adecuadamente en nuestro país, ya que inicialmente, la materia sobre responsabilidades de los empleados del Estado se encausó fundamentalmente a los aspectos político y penal.¹²⁰ Con la revisión de la bibliografía mexicana, pueden comprobarse dos enfoques básicos: 1) algunos tratadistas -Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero- sólo la enuncian al tratar la relación jerárquica, sin entrar en mayor análisis; y 2) un enfoque laboral en la parte relativa al régimen jurídico de los trabajadores del Estado (Función Pública).

El desinterés por el estudio de la responsabilidad administrativa en nuestro país tiene una explicación histórico-jurídica, en razón de que ni el Constituyente de 1857, ni el de 1917, la establecieron de manera clara y precisa, y las cuatro leyes de responsabilidades anteriores a la vigente tampoco la regularon, por lo que el aspecto disciplinario en el ejercicio de la función pública se dejó principalmente al Derecho Laboral.¹²¹

En esta tesis concuerdan del Val (, 98) y Fix-Zamudio (1984) en el sentido de que la responsabilidad administrativa no se encontraba sistematizada, encontrándose este instrumento disperso y siendo inconsistente y en muchos casos lagunoso. Se enfatizó más las responsabilidades políticas o de carácter penal, ya que las administrativas y patrimoniales se encuentran dispersas en numerosas disposiciones y en procedimientos muy disímboles.¹²²

El paso fundamental para su desarrollo fue dado con las reformas constitucionales promovidas a fines de 1982, con las que se fijó la naturaleza, el objeto, la finalidad y el régimen de la responsabilidad administrativa, en razón del interés del Estado de proteger los valores que presiden el ejercicio de la función pública.¹²³

Por ello, la corrupción administrativa fue más evidente en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari que en el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León. No es que haya disminuido entre uno y otro gobierno, lo cierto es que fue más evidente en el primero, por las nuevas modalidades en las que se expandió -públicas y privadas- además que no se establecieron mecanismos efectivos de control interno y externo en el ámbito de la administración pública. El propio presidente tuvo en su mandato, a un "hermano incomodo" que siendo servidor público alcanzó amasar una riqueza inexplicable. Mientras, que en el segundo existieron evidencias de intentar disminuir la corrupción administrativa fortaleciendo el control interno -creación de la SECODAM y la publicación del PROMAP- así como en el control externo con la creación de la Auditoría Superior de la Federación. El fin de la hegemonía del partido de Estado, dio paso a un régimen de alternancia política, para que nuevos políticos provenientes de otro partido -Partido Acción Nacional- obtuvieran beneficios extralegales de corrupción.

La corrupción como fenómeno social, no ha sido, ni es privativa del medio mexicano, ni sólo del gobierno, sino también se da y se ha dado en los ambientes particulares y privados. Se le ha llegado a considerar como un elemento estructural de la sociedad humana, recurrente, a veces endémica, y cuya existencia se detecta en toda la historia de la humanidad; sus causas, a través del enfoque internacional comparado muestran que son muchas y complejas, sutiles, diferentes de lo que era en el pasado.

La corrupción contribuye a fomentar sentimientos de legitimidad en la élite política al ofrecer beneficios materiales a quienes juegan el juego político. Las impresionantes oportunidades de enriquecimiento personal que entrañan los nombramientos políticos (vía de enrique-

cimiento importante, aunque no la única) contribuyen a conservar el apoyo y el acuerdo político en un variado conjunto de actores; ayudan a garantizar que los participantes se ciñan a las reglas del juego y no lo alteren. Así, la corrupción permite evitar el conflicto intraélite.¹²⁴

Los efectos de la corrupción en México giran en torno a la dialéctica entre la capacidad de la corrupción para servir como fuente de botín para la élite, por un lado, y su negación de principios de conducta postulados por la ideología legitimadora, por otro. En la perspectiva del Estado, esto corresponde a la brecha entre los procedimientos de organizaciones informales que fomentan la estabilidad de los componentes organizacionales del Estado y los procedimientos formales que reflejan la legitimidad popular; aunque la corrupción puede proporcionar un recurso pragmático y cooptativo para adquirir un apoyo político que resulte crucial para la supervivencia del sistema, es incongruente con los valores de la ideología legitimadora, que no puede dividirse ni comprometerse.¹²⁵

Si la corrupción entraña una conducta incongruente con la ideología legitimadora del Estado ¿en qué medida erosiona la legitimidad del gobierno o de sus miembros? Si la corrupción proporciona un instrumento para el enriquecimiento ilegítimo de un grupo de élites ¿cómo es posible que este grupo siga derivando su autoridad de un Estado legitimado a partir de principios de conducta opuestos? Una respuesta según Morris (1991), es que en la política, está restringida en general a un grupo bastante pequeño de élites, incluye la práctica generalizada del padrino-clientelismo, los equipos políticos y los intermediarios, los contactos y demandas particulares y, por supuesto, la corrupción. En este nivel, la corrupción desempeña el papel crítico de integrar a estos actores y dar cursos a sus demandas; facilita así la cooptación de la élite e incluso de la clase media en ascenso, al crear una variedad de mecanismos cooptativos, entre los que se encuentran la distribución del botín, la ejecución flexible de la política pública, la facilitación de la movilidad social y la falta de capacitación de las amenazantes organizaciones de masas.¹²⁶

La batalla contra la corrupción pública -y la corrupción privada asociada a la primera- se conecta necesariamente con el combate del "clientelismo", el "rentismo" y la "captura del Estado". Tres categorías que durante mucho tiempo constituyeron el trípode básico del sistema político mexicano.¹²⁷ La corrupción enriquece a burócratas en lo individual, tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad. El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, altera las dinámicas sociales y afecta de forma negativa la competencia política. Y finalmente, el rentismo y la captura del Estado, además de generar rentas, ventajas y prebendas a poderosos actores económicos y monopolios, incide en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez ha sumido al país en un largo letargo que lo ha mantenido a la zaga del crecimiento económico. Esta corrupción estructural con su red de complicidades es la que hoy desvirtúa íntegramente al Estado, mercado y sociedad.

El primer año es un periodo de "familiarización", en el nuevo gobierno concentra su energía en cubrir los numerosos puestos burocráticos de su imperio y diseñar nuevos programas y políticas públicas; los burócratas pasan el tiempo familiarizándose con su nuevo entorno, sus responsabilidades y sus destinatarios. Durante el segundo año el presidente y sus altos funcionarios toman el control; realizan y promueven, de manera entusiasta, vastos programas y reformas gubernamentales. Esta posición suele perdurar durante los años intermedios del periodo. En el quinto año del sexenio, la administración pública muestra cambios perceptibles. No se inician nuevos programas ni reformas, pero los ya establecidos reciben un añadido ímpetu, con gastos adicionales y la atención y el apoyo personal de los dirigentes burocráticos que procuran dejar un legado personal en sus respectivos organismos. Sobre todo, durante el sexto y último año del mandato, los funcionarios gubernamentales concentran sus esfuerzos en mejorar sus perspectivas de designación política en el siguiente periodo o de alcanzar la seguridad económica, por la posibilidad de tener

que abandonar el servicio público. Cuando el nuevo jefe del Ejecutivo sube al poder se reinicia este ciclo de seis años.

Además, la corrupción ayuda a comprar a los opositores potenciales y a atemperar el conflicto, al hacer más flexible y pragmática la ejecución de las políticas públicas, y al consentir las demandas particulares. En un nivel amplio, la corrupción les concede a ciertos actores un medio para librarse de las restricciones de políticas que pueden no convenirles demasiado. Al permitir esta variante de la influencia oculta o tras bambalinas, la corrupción concede a actores no sancionados ideológicamente un medio extralegal de influir sobre las políticas públicas en la etapa más secreta de la ejecución.¹²⁸ Al mitigar mediante el soborno las demandas de la legislación oficial o las reglamentaciones de la etapa de ejecución, la empresa puede conformar hasta cierto punto el impacto inmediato de las políticas públicas, sin modificarlas.

Aunque en general la recompensa de la corrupción va a dar a manos de la élite gobernante, los miembros de la clase media mexicana recurren con frecuencia a la corrupción para “arreglar” un problema burocrático, “comprar” inmunidad ante un proceso criminal o “adquirir” un grado universitario o un empleo gubernamental bien pagado. Esta forma de cooptación aumenta el interés del individuo por la estabilidad y perduración del sistema.

Por último, la corrupción funciona en este intrincado nivel personalista, para estabilizar el sistema, al desactivar la movilización horizontal de clases o grupos ocupacionales. Esto sucede de dos maneras. Primero, la corrupción contribuye a la posibilidad de cooptar líderes de grupos horizontales potencialmente poderosos y amenazantes (como los sindicatos), a fin de que apoyen la posición del gobierno. En México es una práctica común de concederles a los dirigentes sindicales poderosos la oportunidad de explotar a sus propias organizaciones y disfrutar de otros privilegios especiales del régimen, a cambio, de su apoyo para controlar las demandas de los trabajadores. El resultado es un movimiento laboral dócil y relativamente manso.¹²⁹

Segundo, la alternativa que brinda la corrupción hace más fácil canalizar las demandas políticas por medio del sistema de manera personal en la etapa de ejecución, más que por medio de presiones de base amplia en la etapa de elaboración de las políticas. En contraste con la práctica de los partidos de oposición o las asociaciones de intereses, la canalización de las demandas a través de la red personalista parece ser eficaz en la mayor parte de los casos.

En suma, la corrupción promueve la estabilidad política, sobre todo entre la élite, a través de sus tendencias integradoras. Estimula el pragmatismo político y, al alterar su ejecución, le ayuda a la élite a eludir la severidad de las políticas públicas. Básicamente, la corrupción facilita la cooptación del apoyo político.¹³⁰



Notas

- ¹ Stephen D. Morris. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1991, p. 15.
- ² Secretaría de la Función Pública. *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. México, F.C.E., 2005 p. 29.
- ³ Stephen D. Morris. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Op. cit., p. 15.
- ⁴ *Ibid.*, p. 139.
- ⁵ *Ibid.*, pp. 139-140.
- ⁶ *Ibid.*, p. 140. Las cursivas son mías.
- ⁷ *Ibid.*, pp. 142-143.
- ⁸ Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona, Paidós, 2001 (1968), p. 43..
- ⁹ Stephen D. Morris. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Op. cit., pp. 146-147.
- ¹⁰ *Ibid.*, pp. 151-153.
- ¹¹ *Ibid.*, p. 114.
- ¹² María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México 1940-2006*. México, Colegio de México, 2009, p. 162.
- ¹³ Fernando Baeza. "Los servidores públicos y el Código Penal mexicano". *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*. México, INAP, Praxis no. 65, 1984, p. 67. Para realizar la Renovación Moral de la Sociedad, Miguel de la Madrid envió el paquete legislativo sobre responsabilidad de servidores públicos, que estaba integrado por las reformas al título cuarto de nuestra Constitución Política, por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y por las reformas título décimo, libro segundo, del Código Penal del Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero penal.
- ¹⁴ Roberto Rives. *La administración pública en su bicentenario*. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, IAPQ, IAPEM, IAPQROO, IAPJ, IAPG, 2009, p. 338.
- ¹⁵ Enrique del Val Blanco. "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción". *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*. México, INAP, Praxis no. 65, 1984, pp. 31-33.
- ¹⁶ María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México 1940-2006*. Op. cit., p. 163.
- ¹⁷ Stephen D. Morris. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Op. cit., pp. 117-119. Miguel de la Madrid criticó la corrupción durante su campaña e incluso atacó esfuerzos previos contra ella, calificándolos de demagogia. Al llamar a una "nueva revolución moral" el presidente prometió introducir "nuevos métodos en el sector público" para impedir, detectar, corregir y en su caso, castigar los actos inmorales de funcionarios y empleados públicos.
- ¹⁸ Alfredo Adam Adam y Guillermo Becerril Lozada. *La fiscalización en México*. México, UNAM, 1986, pp. 147-148.
- ¹⁹ José Octavio López Presa (coordinador). *Corrupción y Cambio*. México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, F.C.E., 1998, pp. 158-159.
- ²⁰ Luis Miguel Martínez Anzures. *Controles y responsabilidades en el sector público*. México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Administración Pública de Nuevo León y Plaza y Valdés, 2004, p. 31. En la reforma de 1982 se utilizó el término de servidores públicos no sólo con objeto de introducir elementos de carácter ético, sino que también se buscó extender la responsabilidad a funcionarios menores y a los empleados públicos, ya que hasta ese momento estaba dirigida esencialmente a los altos funcionarios.
- ²¹ Arturo González Jiménez. *Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004, pp. 8-9.
- ²² Roberto Rives. *La administración pública en su bicentenario*. Op. cit., p. 339.
- ²³ María del Carmen Pardo. *La modernización administrativa en México 1940-2006*. Op. cit., p. 163.
- ²⁴ José Luis Vázquez Alfaro. *El control de la administración pública en México*. México, UNAM, 1996, p. 146.
- ²⁵ Luis Vázquez Cano. "La Contraloría Social". *Resumen de una visión de la modernización de México*. México, F.C.E., tomo I, 1994, p. 879. Con la creación de la SECOGEF se logra integrar las acciones de control en un sistema confiable de vigilancia y evaluación para el cumplimiento de la normatividad y las expectativas sociales respecto a esas delicadas materias.

- ²⁶ Enrique del Val Blanco. "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. Op. cit., p. 33.
- ²⁷ Luis Miguel Martínez Anzures. Controles y responsabilidades en el sector público. Op. cit., p. 32.
- ²⁸ Enrique del Val Blanco. "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. Op. cit., p. 34. En la primera vertiente se establecían las siguientes acciones: las diversas normas que expide la Contraloría para regular el control de la administración pública federal en todos sus aspectos; la auditoría que realizan los órganos de control interno de las dependencias y entidades; la auditoría que efectúan por ley los auditores externos; la auditoría gubernamental directa que realiza la propia SECOGEF en las dependencias y entidades; los comisarios de los órganos de vigilancia en los consejos de administración de las empresas propiedad parcial o total del gobierno; los controladores internos de las dependencias y entidades que son órgano de apoyo que dependen directamente del titular de la dependencia o entidad y que realizan sus funciones de acuerdo con las disposiciones, normas y lineamientos que expide la propia SECOGEF.
- ²⁹ José Luis Vázquez Alfaro. El control de la administración pública en México. Op. cit., p. 149-151.
- ³⁰ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 164.
- ³¹ José Trinidad Lanz Cárdenas. "La Ley de Responsabilidades, un código de conducta del servidor público". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional. México, INAP, Praxis no. 65, 1984, p. 134.
- ³² José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 141.
- ³³ Arturo González Jiménez. Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. cit., p. 7. Esta Ley Federal de Responsabilidades, como iniciativa del Ejecutivo de la Unión del 2 de diciembre de 1982, fue dictaminada, discutida y aprobada en el Senado de la República (Cámara de origen), y en la Cámara de Diputados (Cámara revisora), por mayoría, con un total de 58 votos, en la primera, y 265 votos por 75 en contra, en la segunda. El 31 de diciembre de 1982 fue publicada por el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor el 1° de enero de 1983.
- ³⁴ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 143.
- ³⁵ Ibid, p. 145.
- ³⁶ Ibid, p. 145. Más tarde con la reforma de 1992, el plazo máximo de inhabilitación se incrementó de 10 a 20 años para todos los servidores públicos.
- ³⁷ Arturo González Jiménez. Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. cit., p. 8.
- ³⁸ Sergio Monserrit Ortiz Soltero. Responsabilidades legales de los servidores públicos. México, Porrúa, 2004, p. 127.
- ³⁹ Ricardo Uvalle Berrones. "Visión contextual de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal. México, Orden Jurídico Nacional, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 2003, p. 26.
- ⁴⁰ Luis Miguel Martínez Anzures. Controles y responsabilidades en el sector público. Op. cit., p. 117.
- ⁴¹ Ibid, p. 118.
- ⁴² Luis Miguel Martínez Anzures. Controles y responsabilidades en el sector público. Op. cit., p. 119.
- ⁴³ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 149.
- ⁴⁴ Ibid, pp. 150-152.
- ⁴⁵ Luis Miguel Martínez Anzures. Controles y responsabilidades en el sector público. Op. cit., p. 120. La Ley de Responsabilidades de 1982 establecía en materia de sanciones, primeramente, el apercibimiento privado o público, sanción que en la nueva ley ya no aparece, cuando era una forma preventiva de señalar al servidor público su falta, error o acción irregular, para que en caso de reincidir se le aplicaran cualquiera de las restantes.
- ⁴⁶ Ricardo Uvalle Berrones. "Visión contextual de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal. Op. cit., p. 31.
- ⁴⁷ Sergio Monserrit Ortiz Soltero. Responsabilidades legales de los servidores públicos. Op. cit., pp. 218-219.
- ⁴⁸ Luis Miguel Martínez Anzures. Controles y responsabilidades en el sector público. Op. cit., p. 127.
- ⁴⁹ Sergio García Ramírez. Derechos de los servidores públicos. México, INAP, UNAM, 2007, p. 82.
- ⁵⁰ Luis Miguel Martínez Anzures. Controles y responsabilidades en el sector público. Op. cit., p. 125.

- ⁵¹ Sergio Monserrit Ortiz Soltero. Responsabilidades legales de los servidores públicos. Op. cit., p. 279.
- ⁵² *Ibid.*, p. 280.
- ⁵³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. México, Porrúa, 1996, p. 27.
- ⁵⁴ Sergio García Ramírez. Derechos de los servidores públicos. Op. cit., p. 72.
- ⁵⁵ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., pp. 27-28.
- ⁵⁶ *Ibid.*, p. 28.
- ⁵⁷ *Ibid.*, p. 32.
- ⁵⁸ Sergio Monserrit Ortiz Soltero. Responsabilidades legales de los servidores públicos. Op. cit., pp. 90-91.
- ⁵⁹ Sergio García Ramírez. Derechos de los servidores públicos. Op. cit., 2007, p. 80.
- ⁶⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., p. 33.
- ⁶¹ Sergio Monserrit Ortiz Soltero. Responsabilidades legales de los servidores públicos. Op. cit., p. 91.
- ⁶² Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., p. 34.
- ⁶³ *Ibid.*, p. 35.
- ⁶⁴ Son sujetos de juicio político: los senadores y diputados al congreso de la Unión; los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los consejeros de la Judicatura Federal; los secretarios de Despacho; los jefes de Departamento Administrativo; los diputados a la Asamblea del Distrito Federal; el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; el Procurador de Justicia del Distrito Federal; los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito; los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal; los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal; el Consejero Presidente, los consejeros electorales, y el Secretario Ejecutivo del IFE; los magistrados del TFE; los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Mientras que los gobernadores de los estados, diputados locales y magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político, en los términos del Título Cuarto Constitucional, por violaciones graves a dicha Constitución y a las leyes federales que de ella emanen.
- ⁶⁵ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 141.
- ⁶⁶ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 164.
- ⁶⁷ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 141.
- ⁶⁸ Auditoría Superior de la Federación. 1884-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. México, Honorable Cámara de Diputados, 2004, pp. 344-348.
- ⁶⁹ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., pp. 159-160.
- ⁷⁰ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 163. Estos órganos de control estatal en coordinación con la SECOGEF, emprendieron actividades de fiscalización del gasto federal transferido a estados y municipios, de control selectivo de las obras, y de evaluación de programas establecidos en el Convenio Único de Desarrollo (CUD).
- ⁷¹ *Ibid.*, p. 140.
- ⁷² Luis Vázquez Cano. "La Contraloría Social". Resumen de una visión de la modernización de México. Op. cit., p. 885.
- ⁷³ *Ibidem.* La SECOGEF cuida aquellos controles que se llevan a cabo al interior del Poder Ejecutivo, como el presupuestal y el programático, y los de orden administrativo, referidos a la legalidad, eficiencia y transparencia en el manejo de los recursos nacionales y para asegurar los más altos niveles de productividad, honradez y eficacia entre los servidores públicos.
- ⁷⁴ Stephen D. Morris. Corrupción y política en el México contemporáneo. Op. cit., p. 124.
- ⁷⁵ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 167.
- ⁷⁶ José Luis Vázquez Alfaro. El control de la administración pública en México. Op. cit., p. 153.
- ⁷⁷ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Op. cit., p. 30.
- ⁷⁸ María Elena Vázquez Nava. "Introducción". Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La administración pública contemporánea en México. México, F.C.E., 1993, p. 18.
- ⁷⁹ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 185.

⁸⁰ Luis Ignacio Vázquez Cano. "La simplificación administrativa". Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La administración pública contemporánea en México. México, F.C.E., 1993, p. 252.

⁸¹ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., pp. 187-188.

⁸² José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 147.

⁸³ **Ibid.**, pp. 147-148. **La verificación del cumplimiento a los ordenamientos citados quedó a cargo de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), atribuciones que posteriormente se asignaron tanto a la SHCP como a la SECOGEF.**

⁸⁴ Luis Ignacio Vázquez Cano. "La simplificación administrativa". Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La administración pública contemporánea en México. Op. cit., p. 252.

⁸⁵ **Ibid.**, p. 211.

⁸⁶ **Ibid.**, p. 214.

⁸⁷ **Ibid.**, p. 215.

⁸⁸ Jorge Madrazo Cuéllar, Santiago Ohate Laborde y Luis Ignacio Vázquez Cano. "Los nuevos mecanismos de defensa civil en la administración pública mexicana". Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La administración pública contemporánea en México. México, F.C.E., 1993, p. 193.

⁸⁹ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 191. **La vigilancia popular a través de la Contraloría Social hace protagonista a las comunidades no solo del esfuerzo en que se han comprometido, sino de la fiscalización de recursos y de la correcta ejecución de las obras. A través de la Contraloría Social se abren formas expeditas de comunicación para conocer consultas, sugerencias, quejas y denuncias y aplicar en forma oportuna los correctivos del caso.**

⁹⁰ Jorge Madrazo Cuéllar, Santiago Ohate Laborde y Luis Ignacio Vázquez Cano. "Los nuevos mecanismos de defensa civil en la administración pública mexicana". Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La administración pública contemporánea en México. Op. cit., p. 194.

⁹¹ **Ibid.**, p. 195.

⁹² Luis Vázquez Cano. "La Contraloría Social". Resumen de una visión de la modernización de México. Op. cit., p. 869.

⁹³ Stephen D. Morris. Corrupción y política en el México contemporáneo. Op. cit., p. 88.

⁹⁴ Arsenio Farell Cubillas. "Prólogo". José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y cambio. México, F.C.E., SEODAM, 1998, p. VII. **Con estas modificaciones la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se transformó en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).**

⁹⁵ **Ibid.**, p. VIII.

⁹⁶ **Ibid.**, pp. VIII-IX.

⁹⁷ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Op. cit., p. 30.

⁹⁸ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 296.

⁹⁹ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 203.

¹⁰⁰ **Ibid.**, p. 203.

¹⁰¹ **Ibid.**, p. 204.

¹⁰² José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 301. **Como podrá notarse el combate a la corrupción en el PROMAP, era un objetivo secundario y no fue relevante durante la administración de Ernesto Zedillo.**

¹⁰³ María del Carmen Pardo. "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000". Enlace, México, septiembre de 1996, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 43, p. 2.

¹⁰⁴ **Ibid.** pp. 2-3. En lo relativo a la descentralización, María del Carmen Pardo señala: "...el acusado centralismo se intenta obviar con referencias al desmantelamiento sufrido por el sector público, particularmente el paraestatal. La privatización de empresas debió haber sido un proceso sustentado en reflexiones y decisiones más consensuadas, lo que implicaba que estos debieron haberse tomado en tan corto plazo. Aunque el problema de la centralización de decisiones y recursos se ha ido convirtiendo en un problema grave, no se resuelve con el desmantelamiento de los aparatos administrativos, sino con un funcionamiento más descentralizado, flexible y ágil".

¹⁰⁵ Santiago Roel Rodríguez. PROMAP y Proceso de Cambio. Ponencia presentada en Toluca, Estado de México el 21 de mayo de 1997, Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, p. 4. Dentro de

las fortalezas que se identifican a favor del programa destacan: su enfoque de cambio inicia en el individuo para que este transforme su organización; la microgerencia pública es útil en dependencias y entidades que brindan servicios de tipo cuantitativo y operativo; la identificación de los servicios, atributos y estándares permiten una claridad entre los usuarios; la evaluación de resultados no por actividades hace más efectivo determinar el desempeño gubernamental y propiciar organizaciones más flexibles que tengan la cualidad de adaptación conforme a los cambios mundiales prevalentes y del país. Mientras que entre sus debilidades, que obstaculizan su puesta en marcha se identifican las siguientes: carencia de un marco teórico que de sustento a sus propuestas; la existencia de servicios que no pueden cuantificarse por su propia naturaleza (estudios, análisis, etc.); falta penetración del programa en los gobiernos estatales y municipales; alto grado de centralización en la toma de decisiones: centros de poder que muestran resistencia al cambio; un tipo de control tradicional basado en la desconfianza y la verificación del uso de los recursos, y conformismo e inercia de funcionarios que privilegian los requerimientos del jefe por encima de las necesidades de los ciudadanos.

¹⁰⁶ José Cruz. Reinventando el gobierno en México. México, Orion, 1998. El concepto de reingeniería de procesos es creado entre 1989 y 1993 por Michel Hammer y James Champy. La reingeniería significa trabajar a partir de procesos más allá de las barreras interdepartamentales y las funciones. Peter Druker señala que la reingeniería es un método nuevo, sistematizado y moderno para estructurar y dirigir el trabajo que deberían conocer los tomadores de decisiones y ejecutivos ya que hacen posible la mayor eficiencia y competitividad de las estructuras organizacionales, privadas o públicas.

¹⁰⁷ Santiago Roel Rodríguez. Estrategias para un Gobierno Competitivo. Como Lograr Administración Pública de Calidad. Un Nuevo Paradigma. México, Ediciones Castillo, 1998.

¹⁰⁸ José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., pp. 305-306.

¹⁰⁹ Ibid, p. 313.

¹¹⁰ Ibid, p. 314.

¹¹¹ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 220.

¹¹² José Octavio López Presa (coordinador). Corrupción y Cambio. Op. cit., p. 303.

¹¹³ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 243.

¹¹⁴ Tonatiuh Bravo Padilla. "La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009". Almée Figueroa Neri (comp.) Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). México, Auditoría Superior de la Federación, 2009, p. 13.

¹¹⁵ Arturo González de Aragón. "Presentación". Fiscalización Superior de México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria. México, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, 2009, pp. 7-8.

¹¹⁶ Tonatiuh Bravo Padilla. "La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009". Almée Figueroa Neri (comp.) Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). Op. cit., pp. 14-15. Los antecedentes de dicha transformación se remontan al 28 de noviembre de 1995, cuando el entonces presidente de la república, Ernesto Zedillo Ponce de León, presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa con proyecto de decreto para reformar los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear un órgano de auditoría superior de la Federación. Otras iniciativas fueron presentadas por el PAN (1996) y por el PRD (1997). La LVII Legislatura creó una subcomisión específica responsable de presentar el anteproyecto de dictamen, que fue enviado al pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación. Tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores aprobaron el referido dictamen. Finalmente, el 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción IV y 79 constitucionales.

¹¹⁷ Ibid, p. 15.

¹¹⁸ Arturo González Jiménez. Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Op. cit., p. 9.

¹¹⁹ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 239.

¹²⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez. El sistema de responsabilidades de los servidores públicos. Op. cit., pp. 36-37.

¹²¹ Ibid, p. 37.

¹²² Ibidem.

¹²³ *Ibid.*, pp. 37-38.

¹²⁴ Stephen D. Morris. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Op. cit., p. 89.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 63.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 88-89.

¹²⁷ Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, p. 19.

¹²⁸ Stephen D. Morris. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Op. cit., p. 90.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 91.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 92.

El combate a la corrupción administrativa en la alternancia política en México

Los procesos de democratización en el espacio público suponen cambios incrementales en el tránsito de los regímenes autoritarios a un tipo de configuración política que tiende a ser horizontal, flexible y abierta al trabajo corresponsable con la ciudadanía. Así es posible que en México se han desarrollado procesos de democratización que se intensificarán a partir de la alternancia política del Ejecutivo federal en el año de 2000.¹

Con el fin del partido único de Estado o hegemónico en México al finalizar el siglo XX, se abre un nuevo proceso histórico de alternancia política en la que ya no existe la supremacía de un partido de Estado o hegemónico -Partido Revolucionario Institucional- sino diversos partidos -Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática- que compiten abiertamente por los diversos cargos de elección popular. ¿Qué tanto ha disminuido la corrupción administrativa en nuestro país en estos diez años de gobierno del PAN? Esta es la respuesta que se pretende responder a la luz de las políticas implementadas por Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2007-2012).

En la cuarta parte de este trabajo, se describe la trayectoria que sigue la corrupción administrativa mexicana en un régimen de alternancia política, con la llegada de Vicente Fox (2000-2006), a la Presidencia de la República. Se trata de determinar si con un nuevo gobierno que provenía de un partido de oposición el fenómeno de la corrupción disminuía o se incrementaba. No obstante, que el gobierno

de Fox fue el segundo en la historia mexicana que realizó una cruzada nacional contra la corrupción, que creó nuevas leyes y organismos para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y el servicio profesional de carrera, los resultados de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno realizadas por Transparencia Mexicana durante los años 2001, 2003 y 2005 demuestran que la corrupción administrativa se incrementó y no se pudo contener de manera efectiva.

En el último capítulo, a partir de todas las consideraciones realizadas a todo lo largo del trabajo, se presentan algunas reflexiones finales, propuestas para combatir la corrupción administrativa, así como encontrar alternativas que sean útiles y efectivas para detener este fenómeno pernicioso para la sociedad.

Capítulo VII

De la prioridad al olvido en el combate a la corrupción administrativa en México (2000-2012)

En este capítulo, se describen las acciones emprendidas por Vicente Fox para combatir la corrupción administrativa dentro de la administración pública federal. Es ésta la administración que junto con Miguel de la Madrid, enfocaron de manera decidida a la corrupción administrativa, a partir de acciones como las siguientes: el impulso del principio de gobierno honesto y transparente dentro de la Agenda de Buen Gobierno; la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002); la puesta en marcha del Programa de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (2000-2006), primer programa de combate a la corrupción; en el ámbito del control externo, la publicación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, (2000) y la creación de la Auditoría Superior de la Federación, así como la medición realizada por Transparencia Mexicana para conformar su Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2001, 2003 y 2005) mostrando estos indicadores que la corrupción no disminuye, sino por el contrario, aumenta. Mientras, en el gobierno de Felipe Calderón aunque existe el Programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (2006-2012), no es una prioridad dentro de su gobierno. Por lo que se refiere a la medición de Transparencia Mexicana fueron realizadas dos, una en 2007 y otra en 2010, lo que sigue mostrando una tendencia al incremento de la corrupción. Por último, se realiza una evaluación de los avances y retrocesos de la corrupción administrativa mexicana, concluyendo que todavía faltan

mayores acciones para eliminarla de forma sistémica dentro de la administración pública federal.

Vicente Fox y el combate a la corrupción administrativa

En la administración del gobierno de Vicente Fox se decidió transformar la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de la Función Pública -como parte de la creación del Servicio Profesional de Carrera- con objeto de ampliar su campo de acción y dotar a la administración pública federal y a los servidores públicos de nuevas y mejores herramientas para el ejercicio de sus responsabilidades.² Destacan por su importancia como nuevos instrumentos jurídicos inéditos en el país, la Ley del Servicio Profesional de Carrera, la Ley de Transferencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con un nuevo enfoque de control interno.

Estos tres ordenamientos contribuyeron a formar mecanismos de control para contar con un servicio público profesionalizado, mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de la información gubernamental, así como establecer un sistema de responsabilidad de los servidores públicos efectivo dentro de la administración pública federal.

Está claro que las políticas de prevención suelen tener efectos más positivos que aquellas que buscan perseguir a los delincuentes. En materia de políticas públicas, la prevención es la herramienta más valiosa para favorecer una administración pública eficiente y transparente; favoreciendo procesos de selección de trabajadores, evitando cotos de poder y lagunas jurídicas, generando proyectos de largo plazo y, sobre todo, brindando resultados a la ciudadanía, se puede evaluar el desempeño general de una administración y sus funcionarios. La prevención permite que el monitoreo sea casi automático, que el trabajador se sienta orgulloso de su función y comprometido con su labor. En la administración pública, el establecimiento de un servicio civil

de carrera, dotaría a los servidores públicos de una certeza laboral y eliminaría la incertidumbre sobre los ingresos futuros.³

Agenda de Buen Gobierno: un gobierno honesto y transparente

En coordinación con la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, la Secretaría de la Función Pública se consolidó como la entidad que impulsó la instrumentación de las acciones de Buen Gobierno de manera transversal dentro de las principales dependencias de la administración pública federal. Una sociedad corrupta, con gobiernos corruptos, no puede avanzar, provoca desconfianza de los ciudadanos y en los inversionistas. Por ello, el combate a la corrupción fue un tema prioritario en la Agenda de Buen Gobierno en la administración de Vicente Fox.⁴ La Agenda de Buen Gobierno (ABG) contenía seis estrategias sustantivas en las que se debía trabajar conjuntamente: 1) gobierno honesto y transparente; 2) gobierno profesional; 3) gobierno de calidad; 4) gobierno digital; 5) gobierno con mejora continua; y 6) gobierno que cueste menos.⁵

Para los efectos de esta investigación el principio de un gobierno honesto y transparente es el que nos interesa describir. En el recuento de acciones, la información oficial destaca que el primer acto que realizó Vicente Fox, el 1° de diciembre de 2000, fue el juramento del Código de Ética y Conducta por parte de todos los funcionarios de su gabinete.⁶ Asimismo, el primer decreto de ese gobierno, el 4 de diciembre de 2000, fue la creación de una Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en la administración pública federal, instancia que impulsó y coordinó acciones y estrategias integrales que permitieran reducir riesgos de corrupción y mejorar la transparencia de la información y la gestión pública.⁷

En este mismo orden de acciones, la Secretaría de la Función Pública realizó la integración del primer inventario de áreas críticas de la administración pública federal, el cual se concluyó el 2 de febrero de 2001, en la que participaron 205 instituciones del sector público.

El diagnóstico identificó 1,914 unidades responsables participantes en las áreas de oportunidad; 2,000 áreas críticas; 5,328 posibles conductas irregulares y la propuesta de 7,118 medidas de mejora. Para el seguimiento de este diagnóstico se pusieron en marcha los Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC) en la administración pública federal y en cada institución se integraron grupos de enlace. Desde 2003 la evaluación de los POTCC la realizaba la Secretaría Ejecutiva de la CITCC, a través del Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST), que mide de manera integral los esfuerzos de las instituciones en sus trabajos para la transparencia y la anticorrupción.

En este contexto, el 26 de febrero de 2001 Vicente Fox suscribió el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (ANTCC), con el fin de lograr la transparencia administrativa y combatir la corrupción, participando 83 organizaciones sociales del sector empresarial, sindical, académico, agropecuario, colegios, asociaciones, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales.

El 27 de junio de 2001 se puso en marcha el programa de corto plazo para el Fortalecimiento del Control Interno dentro de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Esta estrategia permitiría promover la autonomía de gestión de las instituciones, con lo que se intentaría reducir la discrecionalidad en el manejo de los recursos dentro de los principales procesos administrativos, reflejándose en una mayor transparencia en el ejercicio del presupuesto; asimismo, estos programas permitirían fortalecer los sistemas de control interno y asumir un enfoque preventivo.⁸

También como parte de la propuesta del nuevo enfoque para los órganos de control, se estableció una Coordinación General y siete coordinaciones de sector de órganos de vigilancia y control, lo que permitiría, mediante una sola unidad de mando operativa, uniformar criterios y agilizar la toma de decisiones. Mediante el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental se promovería el logro de los objetivos, programas y metas de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, relacionados con el desarrollo

de esquemas modernos de rendición y evaluación del desempeño, lo que **garantizaría la adecuada fiscalización de los programas y funciones del gobierno federal.**⁹

Mediante reforma al artículo 113 constitucional (D.O.F. del 14 de junio del 2002), se **reconoció la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares.** El pago de la indemnización **quedaría sujeto a la disponibilidad presupuestaria del año fiscal de que se trate.**¹⁰

Asimismo, el 22 de abril de 2002, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCTDA), por lo que se puso en ejecución, cuyas líneas estratégicas originan obligaciones a la administración pública federal y a la propia Secretaría de la Función Pública. Este programa es el primero de este tipo y constituye un avance en el combate a la corrupción administrativa en nuestro país.

El 7 de octubre de 2004 se publicaron en el DOF los lineamientos para el diseño, integración, operación, evaluación y control del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO), que se instituyó como el mecanismo para dirigir y administrar la planeación, operación y evaluación de los OIC, los delegados y comisarios públicos para cada ejercicio fiscal. El MIDO 2004 permitiría la evaluación de 241 OIC y de 40 delegados y comisarios públicos, con cobertura total de la administración pública federal, conforme a la nueva orientación que regía su actuación.¹¹

Por último, en 2004 ante las diversas necesidades y prioridades, y con el fin de atacar las 846 eventuales conductas irregulares detectadas en las 708 áreas críticas identificadas, la CITCC fortaleció la calidad de los POTCC al incluir el factor de reto en sus metas, un ponderador que obligaba a las instituciones a comprometer indicadores de alto impacto en sus programas. Los indicadores de resultados, que en 2004 fueron 1,747, fueron respaldados por 3,175 acciones de

mejora en las 161 entidades con programas, con un total de 480 procesos críticos.

Pardo (2009), afirma que un responsable de esta materia señalaba: que la estrategia de gobierno honesto y transparente se trató de medir siempre con el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, cuyas características metodológicas impiden medir el esfuerzo gubernamental y los cambios reales. **Había una deficiencia para medir impactos que se querían generar.**¹²

Cambios en el marco regulatorio

Durante el gobierno de Vicente Fox se fortalecieron los sistemas de control interno gubernamental como ámbitos de competencia de la Secretaría de la Función Pública, como parte de la publicación en el **Diario Oficial de la Federación** del 10 de abril de 2003, del decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Entre ellas, el artículo 37, que **redefine a las funciones y responsabilidades de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en sustitución de la anterior Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).**¹³

Por ello, fue necesario adecuar el marco regulatorio y fortalecer el control interno como atribución de la Secretaría de la Función Pública. Así, el conjunto de cambios normativos plasmados en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado el 12 de diciembre de 2003 en el **Diario Oficial de la Federación**, permite regular las atribuciones conferidas a la Secretaría con motivo de la expedición de las leyes Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, así como el conjunto de tareas establecidas en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia 2001-2006 (DOF, 22 de abril de 2002).

Estos instrumentos regulatorios establecieron, junto con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Res-

ponsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y la Ley General de Bienes Nacionales, el marco institucional y organizacional por el que la Secretaría de la Función Pública tuviera un nuevo rol en materia de desempeño, transparencia y combate a la corrupción.¹⁴

El marco regulatorio fue modificado para mejorar las atribuciones y funciones de la Secretaría de la Función Pública, con el propósito de convertirla en un órgano encargado del control, la evaluación y la fiscalización dentro de la administración pública federal.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000)

A partir de la aprobación de la reforma constitucional de 1999, se realizó un intenso trabajo legislativo para diseñar la ley reglamentaria, promulgándose, en el 2000, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue aprobada por la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 2000 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000. La Ley está compuesta por siete Títulos, con capítulos específicos, un cuerpo de 96 artículos y siete transitorios.¹⁵ Esta Ley precisa un marco renovado de facultades, fija el nombre de la Auditoría Superior de la Federación -en lugar de la Contaduría Mayor de Hacienda- establece las atribuciones de responsabilidades sancionatorias, señala el procedimiento para elegir a su titular, da cuerpo a la organización interna y enuncia las atribuciones de la Cámara de Diputados para normar la comunicación y la coordinación con su órgano técnico.¹⁶

Debido a la reforma constitucional, el 30 de diciembre de 2000 se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), que norma los principios de actuación de la entidad de fiscalización, los nuevos procedimientos de auditoría y responsabilidades resarcitorias, así como la estructura interna de la Auditoría Superior de la Federación.¹⁷ La Auditoría Superior de la Federación debe regirse

por determinados principios de actuación. El artículo 5° de la mencionada ley señala que la fiscalización superior que realiza la Auditoría Superior de la Federación ha de ejercerse de manera posterior a la gestión financiera; tiene carácter externo y, por tanto, se realiza de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los poderes de la Unión y los entes públicos federales. Aspectos que permiten diferenciarla del control interno realizado dentro del Poder Ejecutivo, ver cuadro número 17.

Cuadro No. 17
Principios de actuación de la ASF

Principios	Descripción
1. Fiscalización superior	La ASF es el órgano de fiscalización de la Cámara de Diputados con la facultad de supervisar el ejercicio de todos los recursos públicos federales.
2. Autonomía	Establece un principio constitucional de autonomía técnica y de gestión para la toma de resoluciones y la organización interna.
3. Posteridad	Salvo excepción, siempre se hará la fiscalización de los recursos públicos una vez que éstos hayan sido ejercidos, tras la rendición de cuenta pública, es decir, posterior al cierre del ejercicio fiscal.
4. Anualidad	El trabajo de la ASF se limita a fiscalizar y, en su caso, promover o fincar responsabilidades, en relación con la cuenta pública que se está analizando.
5. Control externo.	La ASF ejerce un control externo, a diferencia de los controles internos, es decir, los que realiza la Secretaría de la Función Pública, que es universal sobre el ámbito del Poder Ejecutivo, y el propio de las dependencias y entidades del Ejecutivo. Asimismo, en el caso del Poder Legislativo, del Judicial y de los órganos constitucionalmente autónomos, que también tienen su control interno.
6. Reserva de la información	Se establece este principio constitucional para que los servidores públicos de la ASF no puedan revelar o develar información relacionada con el ejercicio de su función.

Fuente: elaboración propia a partir de Tonatiuh Bravo Padilla. "La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009". Almée Figueroa Neri (comp.) Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). México, Auditoría Superior de la Federación, 2009, p. 16.

El nuevo procedimiento de fiscalización superior comprendió desde una metodología específica para la planeación de auditorías hasta la determinación de un daño patrimonial a la hacienda pública federal y el fincamiento de responsabilidades resarcitorias; se consideró también la posibilidad de promover las responsabilidades administrativas, penales y políticas ante los órganos competentes.

También relevante fue el hecho de que el 31 de diciembre de 2000 se modificó, en el artículo 59 de la ley, el nombre del Tribunal Fiscal de la Federación por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. También, el 4 de abril de 2005 se incluyó, en el artículo 2º, a los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administraría, por cualquier título, recursos públicos federales como entidades fiscalizadas. Dicha reforma estuvo motivada por los problemas generados en torno a los alcances de la fiscalización respecto de la administración y el ejercicio de los fideicomisos tanto públicos como privados.¹⁸

No obstante, el avance de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, existían ciertas circunstancias que no fueron atendidas.¹⁹ La autonomía de la Auditoría Superior de la Federación es plena en algunas dimensiones y en otras, relativa o limitada; no le fue garantizada la suficiencia financiera para fortalecer su autonomía; la duración en el cargo del titular de la ASF, parece una garantía de estabilidad -ocho años- tras observar en otros países a órganos homólogos, con alto grado de autonomía y reconocimiento, resulta insuficiente; existen áreas de opacidad y riesgo que la propia ASF había localizado en diez áreas; entre otras consideraciones. En ese sentido, faltaron todavía algunas acciones que hubieran permitido un mayor grado de autonomía administrativa para que la ASF tuviera un mayor ámbito de control externo.

Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda a Reglamento de la Auditoría Superior de la Federación (2000)

La organización actual de la Auditoría Superior de la Federación tiene un antecedente cercano en la profunda reforma que tuvieron sus niveles de mando y autoridad, así como la ubicación de las direcciones generales de la anterior Contaduría Mayor de Hacienda. Durante todo el proceso de análisis de la reforma constitucional y la integración del proyecto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se hicieron los estudios correspondientes para ajustar estructuras, proponer modelos de organización, adecuar métodos y procedimientos de trabajo, e inducir el cambio en las mentalidades, actitudes y prácticas de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.²⁰

El proceso de revisión administrativa de la Contaduría Mayor de Hacienda, produjo la primera reorganización que se concretó en el Reglamento Interior que se promulgó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2000. En este esquema se introdujeron las figuras actuales de los Auditores Especiales y ya se incorporaba en las atribuciones a los servidores públicos y las unidades administrativas, los principales propósitos y mandatos que se derivaron de la reforma constitucional y su ley reglamentaria.

El 5 de septiembre de 2001, la Comisión de Vigilancia ratificó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual tuvo adecuaciones respecto del anterior, básicamente en lo referente a la denominación de la Auditoría Superior de la Federación, y ajustes menores para precisar sus atribuciones. El cuerpo del ordenamiento está dividido en ocho capítulos.²¹ Con esta reorganización administrativa la Auditoría Superior de la Federación realizó un proceso de adecuación y modernización a las nuevas atribuciones y facultades que le fueron conferidas, con estos nuevos instrumentos de control externo.

El Programa de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (2000-2006)

Los antecedentes históricos del Programa de Corrupción y Fomento a la Transparencia, deben buscarse en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) como responsable de la fiscalización, rendición de cuentas, realización de auditorías y evaluación de la gestión pública. Adicionalmente, a esta decisión se publica la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por la que se norma la conducta y requisitos que deben observar los funcionarios públicos. Estas dos acciones tuvieron como propósito combatir la corrupción y mejorar la transparencia de los recursos públicos, al interior de la administración pública federal. En este contexto, puede insertarse en la línea del tiempo el referido programa.²²

Para el gobierno de Vicente Fox, el tema del combate a la corrupción es un tema de la mayor importancia, es decir, se trata de un tema de seguridad nacional. Por ello, se elaboró y diseñó un documento que integrara estas inquietudes. El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, buscaba: organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas; mejorar su eficacia, eficiencia, y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población. Todo ello para servir mejor a la sociedad en procura de la satisfacción de sus necesidades con justicia y en libertad.²³

El Programa afirmaba el gobierno de Vicente Fox, era la manifestación clara del compromiso de prevenir actos de corrupción a través de una ética de servicio, de programas, sistemas y procedimientos transparentes y sencillos y de personal debidamente calificado. Pero también subrayaba la absoluta responsabilidad gubernamental de castigar las conductas ilícitas ante las cuales no se debe tener tolerancia, pero siempre en el marco jurídico que rige la actuación de la autoridad. Una administración pública federal confiable y transparen-

te se construye aplicando la ley y sancionando a los culpables.²⁴ El Programa fijaba cinco objetivos estratégicos:

Cuadro No. 18
Objetivos del Programa de Combate a la
Corrupción y Fomento a la Transparencia

Objetivos	Contenido
1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.	El enfoque preventivo en el combate a la corrupción se estima fundamental para lograr el éxito, lo que transforma de raíz las estrategias anteriores más dirigidas a la corrección y el castigo. Además, se busca impulsar el desarrollo administrativo y de los servidores públicos para que puedan actuar con estructuras, sistemas y procesos de calidad en un entorno de ética pública.
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.	Centra la atención en el análisis y la mejora de los controles internos en las instituciones, de manera principal en aquellos relacionados con sus aspectos sustantivos y en los críticos. Este esfuerzo se acompañará de los trabajos de vigilancia, evaluación y auditoría focalizados en el fortalecimiento de los mecanismos de control.
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.	Premisa de la acción pública en la aplicación objetiva y sin distinción de la Ley para castigar conductas y hechos ilícitos, a partir de trabajos serios y sistemáticos de investigación, pero con pleno respeto de los derechos de los servidores públicos y de los particulares.
4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.	Se pretende que el desempeño de las dependencias y entidades en su operación, la aplicación de recursos y los resultados que se esperan de ellas sean conocidos y de fácil comprensión para la sociedad. Por lo tanto, condición indispensable de la función pública, lo es el abrir los espacios que faciliten el involucramiento organizado de la población en el conocimiento y evaluación de sus tareas.
5. Administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal.	Este objetivo se dirige a conocer, mantener y aprovechar de manera adecuada el patrimonio inmobiliario de la Federación.

Fuente: elaboración propia con base en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006.

Derivado de estos objetivos generales, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, se integraba por tres apartados y ocho capítulos. Mediante esta estrategia se pretendía propiciar una cultura en contra de la corrupción y fomentar la transparencia, dentro de la propia administración pública federal y en particular, con sus servidores públicos. En este contexto, establece cuatro retos que enfrenta la administración pública federal en congruencia con nuestra identidad social, cultural y económica; retos que señalaba era posible convertir en oportunidades para atender la demanda de una población ávida de **desarrollo con justicia y libertad.**

Cuadro no. 19
Retos del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y
Fomento a la Transparencia

Retos	Alcances
1. Gobierno eficaz, eficiente, transparente e innovador.	<ul style="list-style-type: none"> • De Confianza en las Instituciones • De Calidad e Innovación Gubernamentales • De Control, Evaluación y Transparencia de la Gestión Pública. • De Participación Social
2. El Combate a la corrupción e impunidad.	La corrupción en nuestra sociedad y en lo particular en la APF, es un fenómeno complejo y multicausal en el que están involucrados diversos actores; por lo mismo, necesita de diferentes estrategias a fin de, por un lado, conocer y evaluar su magnitud y por el otro, implantar políticas y acciones dirigidas a prevenirla y sancionarla acabando con la impunidad.
3. Una sociedad informada, participativa y vigilante del gobierno.	Sólo la participación de la sociedad debidamente informada podrá coadyuvar a la transparencia en los procesos de la acción gubernamental, abatir la ineficiencia, la corrupción y crear un sistema de responsabilidades que permita sancionar acciones, omisiones y premiar políticas consistentes y eficaces.

(continúa)

Retos	Alcances
4. Servidores públicos con una cultura ética y de servicio a la sociedad.	<p>Para construir el Gobierno que deseamos a fin de que pueda conducir el cambio al modelo de nación en donde todos podamos desarrollar a plenitud nuestras potencialidades, necesitamos servidores públicos debidamente capacitados. Con un sólido código de ética y orientados a lograr objetivos, conseguir metas y ubicarlas en el tiempo y en el espacio para prestar servicios públicos de calidad, pertinentes y que respondan a las necesidades de la sociedad.</p>

(finaliza)

Fuente: elaboración propia con base en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006.

Como su nombre lo indica, el tema del combate a la corrupción y el fomento a la transparencia resulta un aspecto central del programa, por lo que establece lo siguiente: 1) partir de reconocer el problema, el diagnóstico de sus causas y efectos de la corrupción, así como de los puntos críticos que deben atenderse con mayor celeridad, a fin de revertir en el menor tiempo sus efectos negativos; 2) entender que la corrupción es un fenómeno arraigado en buena medida en el tejido social, lo que requiere actuar sobre las bases de la cultura y la educación de la sociedad mexicana, se trata de un fenómeno social que interesa a todos; 3) tiene claro que el énfasis de la acción pública para combatir la corrupción debe estar en la prevención de conductas y hechos ilícitos, sin que ello implique desatender la aplicación rigurosa de la Ley cuando así proceda; 4) diseñar una política de Estado con alta prioridad y parte de la agenda del Ejecutivo federal, en la que concurren esfuerzos de todas las instituciones públicas de manera obligatoria, concertada y permanente; 5) tratar como bien público la información gubernamental, con criterios de excepción para aquella relativa a la privacidad y la seguridad de las personas; 6) utilizar de manera óptima y correcta los recursos presupuestales autorizados por el Congreso, por parte de la administración pública federal; 7) significa un compromiso para la sociedad, cuya participación debe ser activa y con las garantías necesarias para la protección de sus derechos; y, 8) rendir cuentas a la sociedad de las acciones, los avances y los resultados obtenidos.

Se comprometió en el marco de este programa, a instaurar un sistema de carrera -servicio profesional de carrera-, que comprenda desde la selección y reclutamiento hasta la evaluación del desempeño, prestaciones y la terminación de la relación laboral es impostergable. Por otra parte, el programa establece cinco líneas estratégicas de acción, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro no. 20
Líneas estratégicas del Programa de Combate a la Corrupción

Objetivos	Líneas estratégicas	Contenido
1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.	1.1. Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría.	El marco jurídico necesita de una revisión y análisis de todos aquellos ordenamientos que tienen relación con los temas de corrupción, transparencia y desarrollo administrativo, particularmente en los asuntos que son competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
	1.2. Mejora de los procesos y servicios públicos en la administración pública federal.	El objetivo rector de abatir la corrupción exige, en buena medida, estrategias y acciones distintas a las tradicionales. Es premisa fundamental dar énfasis a la prevención de conductas y hechos indebidos, lo que obliga a una mejor organización y funcionamiento de las instituciones públicas federales.
	1.3. Desarrollar los recursos humanos de la administración pública federal.	El capital humano y su desarrollo integral es un elemento central de la estrategia para combatir la corrupción y fomentar la transparencia y la simplificación normativa y de procesos de la gestión pública; la formación de servidores públicos con principios y valores éticos en su desempeño cotidiano es el reto.

(continúa)

Objetivos	Líneas estratégicas	Contenido
<p>2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.</p>	<p>2.1 Implantar controles en la administración pública federal.</p>	<p>El trabajo coordinado de todas las dependencias y entidades para el combate a la corrupción se centrará en la atención a las áreas susceptibles de mejora y que por su riesgo o existencia de problemas de corrupción, deban tener una respuesta rápida y contundente para erradicar prácticas ilícitas.</p>
	<p>2.2 Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño.</p>	<p>La gestión pública requiere de mecanismos de información que permitan conocer lo que se hace en la APF, evaluar sus resultados y rendir cuentas a la sociedad sobre su desempeño.</p>
<p>3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.</p>	<p>3.1 Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas.</p>	<p>Las conductas indebidas en la función pública implicarán sanciones ejemplares a los servidores públicos responsables. En efecto, la impunidad es una de las causales de la corrupción.</p>
<p>4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.</p>	<p>4.1 Dar calidad y transparencia a la gestión pública.</p>	<p>La exigencia ciudadana es por tener un buen Gobierno, que utilice los recursos públicos con pulcritud y eficiencia, que tenga contacto con la sociedad y le brinde servicios de calidad.</p>
	<p>4.2 Generar acuerdos con la sociedad.</p>	<p>El combate a la corrupción prevé la participación de la sociedad organizada en un esfuerzo que requiere ser integral y de la mayor profundidad.</p>
	<p>4.3 Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción.</p>	<p>La corrupción es un fenómeno social y como tal requiere soluciones que incidan en la forma de pensar, sentir y actuar de la sociedad: se trata de una parte fundamental de la cultura de un país.</p>

(continúa)

Objetivos	Líneas estratégicas	Contenido
5. Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal.	5.1 Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la administración pública federal.	Los inmuebles federales son una parte importante del patrimonio de la Nación; su atención y cuidado deben ser una prioridad del Gobierno.

(finaliza)

Fuente: elaboración propia con base en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006.

Mientras que en los tres primeros objetivos y sus respectivas líneas estratégicas existe una clara intención de combate a la corrupción -prevenir y abatir prácticas; controlar y detectarlas; sancionar las prácticas de corrupción e impunidad- son determinantes para evitar este tipo de prácticas desleales. Los dos objetivos y estrategias restantes -dar transparencia a la gestión pública mediante la participación ciudadana y administrar con pertinencia el patrimonio inmobiliario federal- son acciones de transparencia en el manejo de los recursos públicos. Por lo que se refiere al contenido de las líneas estratégicas y sus respectivas líneas de acción, se presenta a manera de resumen las principales acciones y consideraciones para alcanzar los objetivos previstos en el programa de combate a la corrupción, en los siguientes términos:

Cuadro no. 21
Líneas de acción del Programa de Combate a la Corrupción

Objetivos	Líneas estratégicas	Líneas de acción
<p>1. Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.</p>	<p>1.1. Establecer el marco jurídico, institucional y operativo que permita la debida actuación de la Secretaría.</p>	<p>1.1.1. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. 1.1.2. Reforma del marco jurídico relativo a las atribuciones y competencias de la Secretaría</p>
	<p>1.2. Mejora de los procesos y servicios públicos en la administración pública federal.</p>	<p>1.2.1. Mejora regulatoria interna en la APF. 1.2.2. Investigación de mejores prácticas anticorrupción. 1.2.3. Fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF. 1.2.4. Nuevo enfoque de los órganos internos de control.</p>
	<p>1.3. Desarrollar los recursos humanos de la administración pública federal.</p>	<p>1.3.1. Estudio de sueldos y salarios de las áreas críticas de la administración pública federal. 1.3.2. Formación y capacitación de los servidores públicos. 1.3.3. Servicio profesional de carrera en la administración pública federal. 1.3.4. Inducción y adopción voluntaria del Código de Ética de los servidores públicos.</p>

(continúa)

Objetivos	Líneas estratégicas	Líneas de acción
2. Controlar y detectar prácticas de corrupción.	2.1. Implantar controles en la administración pública federal.	2.1.1. Inventario de áreas críticas en la administración pública federal. 2.1.2. Programas operativos para la transparencia y el combate a la corrupción en áreas críticas de la administración pública federal. 2.1.3. Asesoría para diseño y fortalecimiento de los sistemas de control en áreas críticas.
	2.2. Investigar e integrar información básica sobre la actuación de las instituciones para fundamentar acciones que mejoren su desempeño.	2.2.1. Auditoría, control, seguimiento y evaluación de la gestión pública. 2.2.2. Sistema de Información Directiva.
3. Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.	3.1. Aplicar las sanciones que corresponda a conductas indebidas.	3.1.1. Usuario Simulado. 3.1.2. Detección y sanción de casos de corrupción.

(continúa)

Objetivos	Líneas estratégicas	Líneas de acción
<p>4. Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.</p>	<p>4.1. Dar calidad y transparencia a la gestión pública.</p>	<p>4.1.1.. Ley para el Acceso a la Información Gubernamental. 4.1.2. Facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades. 4.1.3. Identificación de estándares de atención ciudadana. 4.1.4. Uso de la tecnología para la transparencia en el Gobierno. 4.1.5. Coordinación con estados y municipios. 4.1.6. Contraloría Social. 4.1.7. Información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos. 4.1.8. Medición del impacto en el combate a la corrupción e impunidad. 4.1.9. Administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros de la SECODAM para coadyuvar a un buen gobierno.</p>
	<p>4.2. Generar acuerdos con la sociedad.</p>	<p>4.2.1. Acuerdos de colaboración y pactos sectoriales de combate a la corrupción. 4.2.2. Relaciones institucionales de vinculación para la transparencia.</p>
	<p>4.3. Crear una nueva cultura social de combate a la corrupción.</p>	<p>4.3.1. Incorporación de los temas de combate a la corrupción y a la impunidad y de ética pública en el sistema educativo nacional. 4.3.2. Consejo Nacional de Transparencia y Contra la Corrupción. 4.3.3. Campaña de Posicionamiento del Gobierno federal en el Combate a la Corrupción.</p>

(continúa)

Objetivos	Líneas estratégicas	Líneas de acción
5. Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal.	5.1. Administrar con pertinencia y calidad los bienes inmuebles de la administración pública federal.	5.1.1. Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal. 5.1.2. Avalúo y justipreciación de inmuebles federales.

(finaliza)

Fuente: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006.

Como podrá inferirse, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006, establecía como prioridades: el combate y eliminación de la corrupción; el fomento de la transparencia en el uso de los recursos públicos; evitar la impunidad en detrimento de la aplicación rigurosa de la ley; la aplicación de códigos de ética para el correcto desempeño de los funcionarios públicos; el desarrollo administrativo sin considerarlo como una reforma administrativa; la instauración del servicio civil de carrera como un mecanismo de modernización administrativa. **Adicionalmente, establecía de manera detallada un conjunto de indicadores para cada línea estratégica y líneas de acción, así como las áreas responsables para su implementación, control y evaluación.**

En el año de 2004, 161 instituciones del gobierno federal contaban con Programas de Transparencia y Combate a la Corrupción; en ellas se aplican más de cuatro mil acciones de mejora en 378 procesos y 655 áreas definidas como críticas, con impacto en más de 940 posibles conductas irregulares. Además, de lograr 75 por ciento en el cumplimiento de los acuerdos que la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción ha emitido en la materia. A partir de 2003, la evaluación de los Programas Operativos de Transparencia y Combate a la Corrupción se realiza a través del Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST), que evaluaba de manera integral los esfuerzos que realizan las instituciones en sus trabajos de transparencia y anticorrupción.²⁵

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2001)

Transparencia Mexicana realiza por primera vez la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) en el año de 2001. A partir de una muestra probabilística de 13,790 entrevistas a nivel nacional, **el tamaño de la muestra es suficiente para desagregar resultados a nivel de entidad federativa** (entre 388 y 506 cuestionarios), con un margen de error menor al 1 por ciento. Para su realización fueron empleadas tres empresas -Grupo de Asesores Unidos (GAUSSC), Pearson y Pulso Mercadológico- con la supervisión de Estadística Aplicada como supervisora externa de las tres.²⁶

La ENCBG por primera vez mide experiencias y percepciones acerca de la corrupción con un mismo instrumento de medición. La encuesta registra la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares. A partir de realizar pruebas de campo y grupos de enfoque se seleccionaron los 38 servicios públicos más relevantes. Los actos de corrupción fueron registrados cuando el entrevistado declaró haber pagado "mordida" a cambio de un servicio público.

También fue creado el Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) **a partir del cálculo de los datos proporcionados por los jefes de hogar** que utilizaron el servicio. El ICBG fue calculado a nivel nacional, por entidad federativa y para cada uno de los 38 servicios analizados. El índice permite distinguir variaciones en los niveles de corrupción **de acuerdo con las características demográficas, sociales y económicas** de la población. El ICBG utiliza una escala que va de 0 a 100: a menor valor menor corrupción. El ICBG se obtiene de dividir el número de veces en los que un servicio se obtuvo con mordida entre el número total de veces en los que se utilizó el mismo servicio, multiplicado por 100. **La ENCBG arrojó los siguientes resultados en 2001:**

1. La encuesta registró casi 214 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos en los últimos 12 meses;
2. En promedio las "mordidas" costaron a los hogares mexicanos \$109.50;

3. Lo anterior, implica más de 23,400 millones de pesos anuales en pagos de mordidas por servicio público a los hogares;
4. Los hogares que reportan "mordidas" destinan el 6.9% de su ingreso a este rubro;
5. Para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo llega a representar el 13.9 por ciento de su ingreso.

De manera particular, a la pregunta de: ¿en una escala del 1 al 10 qué tanto ayudan a combatir la corrupción las siguientes organizaciones?, el resultado se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro no. 22
Organizaciones que ayudan a combatir la corrupción

Organización	Porcentaje
Familia	8.3
Maestros	7.1
Ejército	7.1
Iglesia	6.8
Medios	6.7
Gobierno	5.5
Empresas	5.0
Policía	4.9
Sindicatos	4.8
Partidos Políticos	4.6

Fuente: Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. México, 2001, p. 9.

El Índice de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) nacional en el 2001 fue de 10.6 por ciento. Mientras que los servicios que tuvieron el mayor nivel de corrupción y con menor nivel de corrupción, fueron los que a continuación se enlistan:

Cuadro no. 23
Servicios con menor nivel de corrupción 2001

Lugar en Tabla	Tipo de Servicio	ICBG (S)
1	Trámite de predial.	1.6
2	Trámite para obtener una incapacidad o justificante de salud.	2.8
3	Trámite relacionado con el servicio telefónico.	2.9
	Trámite para la conexión o reconexión de gas a domicilio.	2.9
5	Trámite para la conexión de teléfono.	3.0
6	Trámite fiscal en la Secretaría de Hacienda: RFC, devolución, declaración trimestral o anual.	3.2
7	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos.	3.7
	Recibir correspondencia.	3.8
8	Trámite para obtener una ficha de inscripción en una escuela oficial.	3.8
10	Trámite para obtener la cartilla militar/exentar el servicio militar.	3.9
11	Que se atendiera urgentemente a un paciente o que éste ingresara antes de lo programado en una clínica.	4.3
12	Trámite para obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas.	4.7
13	Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas.	5.0
14	Trámite para recibir o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, leche, etc.	5.9
15	Trámite para obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores.	6.4
16	Trámite para la introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimentación, mantenimiento de parques y jardines, etc.	8.5
17	Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT.	9.4
18	Obtener el servicio de vigilancia de la delegación o municipio.	9.7
19	Trámite para obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el registro civil.	10.0

(continúa)

Lugar en Tabla	Tipo de Servicio	ICBG (S)
20	Trámite para obtener una licencia o permiso de uso del suelo.	10.1
21	Trámite para la conexión o reconexión de luz a domicilio.	10.7
22	Trámite para la conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio.	10.8
23	Regularizar cualquier trámite de su vehículo (cambio de dueño, etc.).	12.0
24	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio.	12.9
25	Trámite para obtener el servicio de poda de árboles.	13.1
26	Trámite para obtener la licencia para conducir.	14.5
	Trámite para aprobar la verificación vehicular.	14.5
28	Trámite para llevar o presentar un caso en un juzgado.	15.4
29	Trámite para obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial.	16.8
30	Trámite para trabajar o vender en vía pública.	18.7
31	Trámite para obtener el servicio de limpieza de alcantarilla (desazolve).	25.8
32	Pedir el camión de la delegación o municipio que se lleve la basura.	27.0
33	Trámite para evitar la detención en el Ministerio Público/realizar una denuncia, acusación o levantar un acta/ lograr que se le dé seguimiento a un caso.	28.3
34	Trámite para pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo.	28.5
35	Trámite para recuperar un automóvil robado.	30.3
36	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.	54.5
37	Estacionar un automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos.	56.0
38	Evitar que un agente de tránsito se llevara su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón.	57.2

(finaliza)

Fuente: Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. México, 2001, pp. 11-12.

Los resultados por entidad federativa, muestran a las entidades con menor nivel y mayor nivel de corrupción en el país, en los términos siguientes:

Cuadro no. 24
Índice de Corrupción y Buen
Gobierno por entidades federativas, 2001

Lugar en Tabla	Entidad	ICBG (S)
1	Colima	3.0
2	Baja California Sur	3.9
3	Aguascalientes	4.5
4	Coahuila	5.0
5	Chihuahua.	5.5
	Sonora	5.5
7	San Luis Potosí	5.7
	Baja California	5.7
9	Guanajuato	6.0
10	Quintana Roo	6.1
11	Zacatecas	6.2
12	Tamaulipas	6.3
13	Nayarit	6.4
14	Tlaxcala	6.6
15	Hidalgo	6.7
16	Yucatán	6.8
	Chiapas	6.8
18	Nuevo León	7.1
19	Campeche	7.3
20	Oaxaca	7.4
21	Morelos	7.7
22	Sinaloa	7.8
23	Veracruz	7.9
24	Querétaro	8.1
25	Tabasco	8.5

(continúa)

Lugar en Tabla	Entidad	ICBG (S)
26	Durango	8.9
27	Michoacán	10.3
28	Jalisco	11.6
29	Puebla	12.1
30	Guerrero	13.4
31	Estado de México	17.0
32	Distrito Federal	22.6
	Promedio Nacional	10.6

(finaliza)

Fuente: Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. México, 2001, pp. 13-14.

En resumen, el ICBG es mayor entre jefes de hogar jóvenes (11.6%) y jefes de hogar con mayor escolaridad (12.8%) universitarios. En contraste, el ICBG es menor entre jefes de hogar mayores de 50 años (9.0%) y jefes de hogar con menores ingresos (de hasta un salario mínimo) en 9.1%.²⁷ Esta primera medición permitió mostrar de forma cuantitativa el costo de la corrupción, los tipos de servicios públicos más frecuentes, el ranking de entidades federativas y costo promedio por familia.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002)

Al inicio de la administración de Vicente Fox la demanda de que los servidores públicos se condujeran con transparencia y responsabilidad, implicó la necesidad de tomar medidas urgentes para combatir la corrupción administrativa, entendida ésta como “el conjunto de actos que implican violaciones a la ley y abusos que comete un servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en beneficio propio o de terceros”.²⁸

En este contexto, se detectó la necesidad de revisar el régimen de las responsabilidades administrativas en el servicio público, con el

objetivo de contar con una nueva ley que permitiera establecer en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos en aras de regular de manera integral las obligaciones que éstos tienen en el ejercicio de sus empleos, cargos o comisiones.²⁹ Contar con los medios necesarios para reforzar las acciones de prevención de conductas irregulares por parte de los servidores públicos, mediante el establecimiento de normas que permitieran el desarrollo y la aplicación de valores éticos en la función pública, y por tanto, mejorar la gestión gubernamental, así como dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos para aplicar la ley de manera más eficiente en aquellos casos en que resulta necesaria la imposición de sanciones administrativas.

De esta manera, surge la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, que tiene por objeto reglamentar el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de sujetos de responsabilidad administrativa, obligaciones, responsabilidades y sanciones, de autoridades competentes y el procedimiento para aplicar sanciones, así como del establecimiento del registro patrimonial de los servidores públicos.³⁰ Se encuentra considerado entre los supuestos de esta ley, como causa de responsabilidad administrativa, el hecho de que en el periodo del primer año en que un servidor público deje de desempeñar algún empleo, cargo o comisión, aproveche su influencia u obtenga alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba o de la información a la que tuvo acceso.

A diferencia de la ley anterior, que incluía disposiciones sobre responsabilidad administrativa, política y penal, la ley vigente regula exclusivamente la materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, por lo que las dos últimas responsabilidades -política y penal- quedaron fuera de su ámbito de aplicación. De esta forma, se enfoca la atención a la responsabilidad administrativa como foco de vigilancia del control interno en la administración pública. Esto es consecuencia de lo dispuesto por el artículo 113 constitu-

cional, que establece el contenido que deben tener las leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pero no prevé la inclusión de disposiciones relacionadas con el juicio político o con la declaración de procedencia, que corresponden a la responsabilidad política y a la responsabilidad penal, respectivamente.³¹

El cambio en la ley es de particular importancia, pues las responsabilidades política, penal y administrativa son interdependientes entre sí, en virtud de que los sujetos, obligaciones, sanciones aplicables, autoridades y procedimientos a seguir para la imposición de sanciones derivadas de aquéllas son completamente distintos unos de otros, por lo que no existía razón alguna para que las tres materias fueran reguladas por una sola ley. Con la exclusión de la regulación sobre las responsabilidades política y penal, se puso fin a ciertas confusiones, siendo la más importante aquella que se originó respecto de cuál era el ordenamiento supletorio que debía aplicarse cuando en la propia ley no hubiera una disposición específica para algún aspecto relativo al procedimiento de una responsabilidad administrativa.³²

Esta ley establece de manera expresa que en todas las cuestiones relativas al procedimiento de responsabilidad administrativa y registro patrimonial de los servidores públicos, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, lo que permite a las autoridades encargadas de aplicar la ley tener certeza jurídica en el desarrollo del procedimiento administrativo de responsabilidades. Como autoridades competentes para los efectos señalados se precisaron al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los tribunales agrarios, el Instituto Federal Electoral, la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, así como los controladores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control del Poder Ejecutivo federal.³³

La ley contiene aspectos novedosos, entre los que destaca, la actualización de los procedimientos para cumplir con la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, lo cual permite el registro y el seguimiento de la evolución del patrimonio a través de medios magnéticos o medios remotos de comunicación electrónica. Asimismo, la Secretaría de la Función Pública podrá realizar investigaciones o auditorías para verificar dicha evolución patrimonial de los servidores públicos.³⁴ Esta facultad subsistirá por todo el tiempo que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haber concluido.

Dentro de las novedades se encuentra la separación del procedimiento del juicio político y de la acción de procedencia, es decir, en el antiguo juicio de desafuero que opera sólo en materia penal, de la responsabilidad de tipo administrativo. De acuerdo con el Título Cuarto de la Constitución Política, los servidores públicos pueden ser sujetos de cuatro tipos de responsabilidades: 1) la política; 2) la penal; 3) la civil; y 4) la administrativa. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contiene el procedimiento a seguir en el caso de la responsabilidad de tipo político y la administrativa. La penal se sigue bajo las reglas del Código Penal Federal y sólo para aquellos servidores públicos que por razón de su encargo gozan de fuero -inmunidad- para el desempeño de sus funciones habrá que seguir el procedimiento que se marca en la citada ley.³⁵

Asimismo, dispone que para evitar incurrir en conflicto de intereses, el servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión, debe, hasta un año después de haber concluido a aquél, abstenerse de aprovechar su influencia u obtener alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba para sí o para los terceros que señala la ley. Deberá abstenerse de usar en provecho propio o de terceros la información o documentación a la que haya tenido acceso con motivo de su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público.³⁶

Cabe hacer notar que García (2007), señala que conviene agregar dentro del marco de las responsabilidades, aquellas derivada del

incumplimiento de las obligaciones laborales. No obstante, que no se incluye en la Ley de Responsabilidades respectiva, el autor la describe como **la conducta ilícita de los trabajadores que se halla prevista y sancionada por la legislación laboral, independientemente de la aplicabilidad, en su caso, de sanciones de otra naturaleza.** Las sanciones laborales pueden consistir en la suspensión temporal o en el cese de los efectos del nombramiento. En el primer caso, el titular de la dependencia u organismo público deberá recabar la conformidad del sindicato.³⁷

Con la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se **avanza en la configuración** de un orden político y administrativo que sea más democrático.³⁸ Para Uvalle (2003), se **trata de un ejemplo conspicuo de la nueva institucionalidad que el país empieza a vivir. Define el cosmos de reglas** que deben cumplirse para que los servidores públicos asuman conductas institucionales que respondan al imperativo de que en la visión del Estado de Derecho, no hay ni puede haber la preeminencia de las personas sobre las normas, es decir, el imperio de la ley por encima de cualquier persona.

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2003)

La Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003 (ENCBG), de Transparencia Mexicana, ofrece datos para tomarlos como un punto de partida para el diseño y análisis de las políticas públicas necesarias para el combate a la corrupción. La ENCBG alerta sobre el impacto de la corrupción en la calidad de la gestión pública y los servicios que presta o regula el Estado. La encuesta registra la frecuencia con que ocurren los actos de corrupción para la obtención de servicios públicos. Asimismo, permite evaluar los avances en el combate a la **corrupción en el tiempo y facilita la identificación de responsabilidades y competencias** a partir de los niveles de corrupción presentes en

la oferta de servicios públicos en los tres niveles de gobierno y en el sector público.³⁹

Al igual que la primera edición de la ENCBG, la Encuesta elaborada en 2003, mide las experiencias y percepciones de los ciudadanos mexicanos acerca de la corrupción en las 32 entidades federativas del país y en 38 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares. Los resultados más importantes de la ENCBG 2003, son los siguientes:

1. De acuerdo con la ENCBG 2003, el nivel de corrupción en México disminuyó entre 2001, año en que se realizó por primera ocasión la encuesta, y 2003. En el 2001 el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ICBG) fue de 10.5, mientras que en el 2003 el Índice llegó a 8.5 puntos. Sin embargo, aunque la corrupción ha disminuido, ésta sigue siendo un problema serio que enfrentan los hogares mexicanos para lograr obtener servicios públicos y una carga económica para la población más pobre del país.
2. El ICBG baja en 2003 a 8.5 puntos, luego de ubicarse en 10.5 en 2001. Esto significa que en 2003, en casi 9 de cada 1000 trámites para solicitar un servicio público existió la "mordida" como mecanismo para recibirlo.
3. La encuesta registro 101 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos en los últimos 12 meses (octubre 2002 a octubre 2003). En 2001, el total de actos de corrupción fue de 214 millones.
4. En promedio la corrupción representó un gasto de 107 pesos para los hogares mexicanos, lo que implica más de 10,656 millones de pesos anuales en pagos de "mordidas" que los hogares del país tuvieron que hacer por servicio público. En 2001 el gasto en "mordidas" fue de 109.5 pesos.
5. Los hogares que dijeron haber dado "mordidas" destinaban en promedio el 7 por ciento de su ingreso a este rubro. Pero el promedio oculta las desigualdades en el impacto de los sobornos en el ingreso de las familias: para los hogares con ingreso de hasta

un salario mínimo, las "mordidas" llegaron a representar el 29.5 por ciento de su ingreso.

En los resultados de la ENCBG 2003, 21 entidades federativas mejoraron su INCBG y 11 empeoraron. Las entidades con menor nivel de corrupción fueron: Baja California Sur (2.3); Quintana Roo (3.7); Colima (3.8); Hidalgo (3.9); y Aguascalientes (3.9), que ocuparon los lugares 1 al 4. Mientras que las entidades que mayor nivel de corrupción tuvieron en 2003 fueron: Guerrero (12 puntos); Durango (12.6); Estado de México (12.7); Distrito Federal (13.2); y Puebla (18 puntos), que fue la entidad donde hubo más incidencia de "mordidas" para la obtención de servicios públicos.⁴⁰ Tal como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro no. 25
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por
Entidad Federativa, 2001-2003

Posición		Entidad	INCBG 2001	INCBG 2003
2001	2003			
2	1	Baja california Sur	3.9	2.3
10	2	Quintana Roo	6.1	3.7
1	3	Colima	3.0	3.8
15	4	Hidalgo	6.7	3.9
3	4	Aguascalientes	4.5	3.9
16	6	Chiapas	6.8	4.0
4	7	Coahuila	5.0	4.4
5	8	Sonora	5.5	4.5
27	9	Michoacán	10.3	4.8
16	9	Yucatán	6.8	4.8
12	11	Tamaulipas	6.3	5.1
22	12	Sinaloa	7.8	5.5
11	13	Zacatecas	6.2	5.6

(continúa)

Posición		Entidad	INCBG 2001	INCBG 2003
2001	2003			
19	14	Campeche	6.3	5.7
5	14	Chihuahua	5.5	5.7
13	16	Nayarit	6.4	5.8
7	17	Baja California	5.7	6.0
24	18	Querétaro	6.1	6.3
23	19	Veracruz	7.9	6.4
28	20	Jalisco	11.6	6.5
20	21	Oaxaca	7.4	6.8
25	22	Tabasco	8.5	6.9
14	23	Tlaxcala	6.6	7.8
21	24	Morelos	7.7	8.3
9	25	Guanajuato	6.0	8.9
18	26	Nuevo León	7.1	9.9
7	27	San Luis Potosí	5.7	10.2
30	28	Guerrero	13.4	12.0
26	29	Durango	8.9	12.6
31	30	Estado de México	17	12.7
32	31	Distrito Federal	22.6	13.2
29	32	Puebla	12.1	18.0
Nacional			10.5	8.5

(finaliza)

Fuente: Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. México, 2003, p. 4.

Un aspecto que resalta en la ENCBG es la importante variación en la clasificación de las entidades entre 2001 y 2003. Por ejemplo, existen entidades que suben significativamente en la clasificación de ambos años, indicando una menor incidencia de corrupción. Este es el caso de Quintana Roo que pasa del 10° al 2° lugar, Hidalgo, del 15° al 4°, Chiapas, del 16° al 6° y Michoacán, del 27° al 9°. Por el contrario, existen entidades donde sucede exactamente lo contrario: Chihuahua pasa del 5° al 14°; Baja California, que pasa del 7° al 27°.

Aunque la Encuesta no indica las razones de estos “brincos” en la clasificación, un factor que posiblemente influye en estos cambios

es que mientras algunas entidades permanecieron igual o descendieron relativamente poco en sus índices, un número importante de entidades mejoraron, incluyendo las de alta concentración poblacional.

Por lo que se refiere a la corrupción por trámites, todos los trámites mejoraron en su índice, menos el trámite para la conexión de teléfono. Los primeros tres servicios con menor nivel de corrupción fueron el trámite de predial (1.4 puntos), obtener una incapacidad o justificante de salud (1.4) y el trámite fiscal en la Secretaría de Hacienda (1.7). Por el contrario, los trámites donde el índice reporta mayor incidencia de sobornos y que ocupan los últimos tres lugares de la clasificación general fueron: estacionarse en vía pública controlada por particulares (45.9), evitar ser infraccionado por un agente de tránsito (50.32) y evitar que se lleven o sacar un auto del corralón (53.2), ver el cuadro siguiente:

Cuadro no. 26
Índice Nacional de Corrupción y Buen
Gobierno por Servicio Público, 2001-2003

Posición		Tipo de Acto	INCBG 2001	INCBG 2003
2001	2003			
1	1	Trámite de predial.	1.6	1.4
2	2	Trámite para obtener una incapacidad o justificante de salud.	2.8	2.5
6	3	Trámite fiscal en la Secretaría de Hacienda: RFC, devolución, declaración trimestral o anual.	3.2	1.7
4	4	Trámite relacionado con el servicio telefónico.	2.9	2.3
11	5	Arreglar que se atendiera urgentemente a un paciente o que éste ingresara antes de lo programado en una clínica.	4.3	2.5
3	6	Trámite para la conexión o reconexión de gas a domicilio.	2.9	2.8
14	7	Trámite para recibir o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, leche, etc.	5.9	2.8

(continúa)

Posición		Tipo de Acto	INCBG 2001	INCBG 2003
2001	2003			
8	8	Trámite para obtener la cartilla militar/exentar el servicio militar.	3.9	3.0
10	9	Recibir correspondencia.	3.8	3.2
13	10	Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas.	5.0	3.2
9	11	Trámite para obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial.	3.8	3.3
7	12	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos.	3.7	3.3
12	13	Trámite para obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas.	4.7	3.4
5	14	Trámite para la conexión de teléfono.	3.0	3.9
15	15	Trámite para obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores.	6.4	5.1
16	16	Trámite para la introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimentación, mantenimiento de parques y jardines, etc.	8.5	6.3
25	17	Trámite para obtener el servicio de poda de árboles.	13.1	7.5
19	18	Trámite para obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el registro civil.	10.0	7.9
17	19	Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT.	9.4	8.1
22	20	Trámite para la conexión o reconexión de luz a domicilio.	10.7	8.3
21	21	Trámite para la conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio.	10.8	8.6
18	22	Obtener el servicio de vigilancia de la delegación o municipio.	9.7	8.9
20	23	Trámite para obtener una licencia o permiso de uso del suelo.	10.1	9.2
23	24	Regularizar cualquier trámite de su vehículo (cambio de dueño, etc.).	12	9.3

(continúa)

Posición		Tipo de Acto	INCBG 2001	INCBG 2003
2001	2003			
28	25	Trámite para llevar o presentar un caso en un juzgado.	15.4	10.8
24	26	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio.	12.9	11.3
27	27	Trámite para aprobar la verificación vehicular.	14.5	11.5
26	28	Trámite para obtener la licencia para conducir.	14.5	11.9
29	29	Trámite para obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial.	16.8	13.2
30	30	Trámite para trabajar o vender en vía pública.	18.7	16.0
31	31	Trámite para obtener el servicio de limpieza de alcantarilla (desazolve).	25.8	16.5
33	32	Trámite para evitar la detención en el Ministerio Público/realizar una denuncia, acusación o levantar un acta/lograr que se le dé seguimiento a un caso.	28.3	21.3
32	33	Pedir el camión de la delegación o municipio que se lleve la basura.	27.0	24.4
34	34	Trámite para pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo.	28.5	25.8
35	35	Trámite para recuperar su automóvil robado.	30.3	26.0
37	36	Estacionar el automóvil en la vía pública en lugares contratados por personas que se apropian de ellos.	56.0	45.9
36	37	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.	54.5	50.3
38	38	Evitar que un agente de tránsito se llevara su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón.	57.2	53.3
Nacional			10.5	8.5

(finaliza)

Fuente: Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. México, 2003, p. 5.

En resumen, los resultados de la Encuesta muestra que en los hogares cuyo jefe de familia es joven (menor de 50 años) se tiende a ofrecer “mordida” con mayor frecuencia, que en los hogares cuya jefatura está a cargo de una persona mayor a 50 años. En el primer caso, en

poco más de 9 de cada 100 trámites se ofreció “mordida”, mientras que en el segundo caso, la incidencia fue de poco más de 7 de cada 100 trámites.

Creación de la Secretaría de la Función Pública (2003)

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se mantuvieron las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), transformada en Secretaría de la Función Pública (SFP), hasta marzo de 2003. Esta secretaría contaba con atribuciones para realizar acciones en materia de combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo sustentadas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), además, de las previstas en las leyes: Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; General de Bienes Nacionales; Federal de Entidades Paraestatales, y otros ordenamientos aplicables.⁴¹

Con el propósito de fortalecer las atribuciones de la SFP en materia de prevención y combate a la corrupción, de septiembre de 2003 a agosto de 2004, se promovieron las siguientes reformas al marco jurídico: el 11 de noviembre de 2003 la Cámara de Senadores aprobó con modificaciones la minuta enviada por la Cámara de Diputados respecto a la iniciativa de Decreto presentada por el Ejecutivo federal para reformar y adicionar las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, las que se sometieron a un exhaustivo análisis. Las modificaciones pretendían otorgar mayor transparencia a la aplicación de los recursos públicos en las contrataciones gubernamentales, establecer mecanismos para la participación de la sociedad en las licitaciones y prevenir la discrecionalidad en la administración pública federal.⁴²

En septiembre de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo para el control, rendición de cuentas e informes y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos, cuyo objetivo era transparentar el manejo y ejercicio de los recursos públicos federales y rendir cuentas claras a la sociedad, así como armonizar la observancia del secreto a que están sujetas las fiduciarias en el manejo de fideicomisos con el principio de rendición de cuentas. Mientras que en abril de 2005, se aprobó el proyecto de modificaciones y adiciones a las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que consideraban aspectos de contralorías estatales y del gobierno del Distrito Federal en la resolución de inconformidades cuando se ejercieran recursos federales, previo establecimiento del convenio de coordinación respectivo. Estas reformas fueron publicadas en el DOF el 7 de julio de 2005 y entraron en vigor al día siguiente.⁴³

En esta perspectiva, el cambio de una secretaría a otra, no sólo fue de nombre: se buscó desde entonces, sin que se pueda decir que se haya logrado, un cambio en la misión y responsabilidades. Se buscaba pasar de una secretaría en la que el énfasis estuvo puesto en el control y sanción, hacia otra en la que el eje de las tareas debía ser la prevención y el mejoramiento de la gestión pública.⁴⁴

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2005)

Por tercera ocasión (2001, 2003 y 2005), se miden experiencias y percepciones de los ciudadanos mexicanos de las 32 entidades federativas del país acerca de la corrupción, respecto de 35 servicios públicos. Es la primera serie histórica en materia de corrupción,⁴⁵ que corresponde al periodo de Vicente Fox. El Índice registra la corrupción en los servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares. En la edición 2005, se eliminaron siete

trámites de baja incidencia nacional y se agregaron cuatro trámites a propuestas de los gobiernos de las entidades federativas. Así fue como se integraron los 35 trámites de servicios a medir.⁴⁶ Los resultados más relevantes de la ENCBG en 2005 fueron:

1. Se registró más de 115 millones de actos de corrupción en el uso de 35 servicios públicos en los últimos 12 meses.
2. En promedio, las "mordidas" costaron a los hogares mexicanos \$177.40.
3. Lo anterior, implica poco más de 19 mil millones de pesos anuales en pagos de "mordidas" de los hogares por el uso de los 35 servicios públicos seleccionados.
4. Los hogares que reportan "mordidas" destinan el 8 por ciento de su ingreso a este rubro.
5. Para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo llega a representar el 24 por ciento de su ingreso.

Los resultados nacionales por entidad federativa señalan que el INCBG pasó de 10.6 en 2001 a 8.5 en 2003 y a 10.1 en 2005. Asimismo, 10 entidades federativas disminuyeron su índice entre 2003 y 2005; en las otras 22 entidades el índice se incrementó. El comportamiento de entidades como Hidalgo, Tabasco, Distrito Federal, Michoacán y Veracruz contribuye al incremento del índice nacional. En relación con los trámites, de los 35 analizados 11 disminuyeron su incidencia siendo "Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura" el que registra un mayor descenso (1.6 puntos); mientras que 18 trámites incrementan su incidencia, siendo "Trabajar o vender en la vía pública" el que registra un mayor incremento (7.4 puntos),⁴⁷ ver cuadro siguiente:

Cuadro no. 27
Resultados por entidad federativa, 2001-2003-2007

Entidad	Posición			Índice		
	2001	2003	2005	2001	2003	2005
Querétaro	24	18	1	8.1	6.3	2.0
Chiapas	16	6	2	6.8	4.0	2.8
Baja California Sur	2	1	3	3.9	2.3	4.8
Sonora	6	8	4	5.5	4.5	5.2
Guanajuato	9	25	4	6.0	8.9	5.2
Zacatecas	11	13	6	6.2	5.6	5.3
Nayarit	13	16	7	6.4	5.8	5.7
Aguascalientes	3	5	8	4.5	3.9	6.2
Coahuila	4	7	9	5.0	4.4	6.5
San Luis Potosí	7	27	10	5.7	10.2	6.6
Sinaloa	22	12	10	7.8	5.5	6.6
Yucatán	17	10	12	6.8	4.8	6.7
Tamaulipas	12	11	13	6.3	5.1	6.8
Baja California	8	17	14	5.7	6.0	6.9
Colima	1	3	15	3.0	3.8	7.0
Jalisco	28	20	16	11.6	6.5	7.2
Chihuahua	5	15	17	5.5	5.7	7.4
Campeche	19	14	18	7.3	5.7	7.8
Oaxaca	20	21	19	7.4	6.8	8.1
Nuevo León	18	26	20	7.1	9.9	9.3
Quintana Roo	10	2	21	6.1	3.7	9.4
Tlaxcala	14	23	22	6.6	7.8	10.0
Michoacán	27	9	23	10.3	4.8	10.8
Veracruz	23	19	23	7.9	6.4	10.8
Puebla	29	32	25	12.1	18.0	10.9
Morelos	21	24	26	7.7	8.3	11.0
Durango	26	29	27	8.9	12.6	11.1
Guerrero	30	28	27	13.4	12.0	11.1
Hidalgo	15	4	29	6.7	3.9	11.4

(continúa)

Estado de México	31	30	30	17.0	12.7	13.3
Entidad	Posición			Índice		
	2001	2003	2005	2001	2003	2005
Tabasco	25	22	31	8.5	6.9	13.6
Distrito Federal	32	31	32	22.6	13.2	19.8
Nacional				10.6	8.5	10.1

(finaliza)

Fuente: Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Resultados 2001, 2003 y 2005. México, 2005, pp. 6-7.

Con relación con los trámites, los que disminuyeron su Índice favorablemente fueron: Pago de predial (de 1.4 a 0.3); Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro Civil (de 7.9 a 6.7); Conexión de teléfono (de 3.9 a 2.6); y pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura (de 24.4 a 22.8). Mientras que los trámites que incrementaron su índice fueron: **Trabajar o vender en vía pública (de 16.0 a 23.4); Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos (de 45.9 a 53.1); Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón (de 53.3 a 60.2); Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo (de 25.8 a 31.3).** Ver cuadro siguiente:

Cuadro no. 28
Resultados nacionales por trámites, 2001-2003-2005

Posición 2005	Trámite	Índice		
		2001	2003	2005
1	Pago de predial.	1.6	1.4	0.3
2	Solicitar una beca para algún tipo de estudios.	3.8	3.2	1.5
3	Recibir correspondencia.	5.0	3.2	2.2
4	Conexión de teléfono.	3.8	3.3	2.6
5	Obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial.	3.7	3.3	2.7
6	Obtener la cartilla militar/exentar el servicio militar.	4.7	3.4	3.0

(continúa)

Posición 2005	Trámite	Índice		
		2001	2003	2005
6	Recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA: PROCAMPO, leche, etc.	3.0	3.9	3.0
8	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas.	6.4	5.1	3.6
9	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos.	8.5	6.3	4.8
10	Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas.	13.1	7.5	4.9
11	Obtener o acelerar el pasaporte en la SRE.	10.0	7.9	5.4
12	Atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital.	9.4	8.1	5.7
13	Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etc.	10.7	8.3	6.1
14	Ingresar a trabajar al Gobierno.	10.8	8.6	6.2
15	Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento.	9.7	8.9	6.7
15	Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro Civil.	10.1	9.2	6.7
17	Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad.	12	9.3	7.1
18	Conexión o reconexión de agua y/o drenaje.	15.4	10.8	7.7
19	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT.	12.9	11.3	8.1
20	Conexión o reconexión de luz a domicilio.	14.5	11.5	9.4
21	Obtener una licencia o permiso de uso de suelo.	14.5	11.9	9.8
22	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio.	16.8	13.2	10.7
23	Obtener la licencia de conducir.	18.7	16.0	10.9
24	Regularizar cualquier trámite de su vehículo: cambio de dueño, etc.	25.8	16.5	11.6
25	Aprobar la verificación vehicular.	28.3	21.3	13.3

(continúa)

Posición 2005	Trámite	Índice		
		2001	2003	2005
26	Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial.	27.0	24.4	13.9
27	Llevar o presentar un caso en un Juzgado.	28.5	25.8	15.0
28	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura.	30.3	26.0	22.8
29	Trabajar o vender en la vía pública.	56.0	45.9	23.4
30	Evitar ser detenido en el Ministerio Público/ realizar una denuncia, acusación o levantar un acta/lograr que se le dé seguimiento a un caso.	54.5	50.3	23.6
31	Recuperar su automóvil robado.	57.2	53.3	28.9
32	Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo.	28.5	25.8	31.3
33	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.	54.5	50.3	50.0
34	Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos.	56.0	45.9	53.1
35	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón.	57.2	53.3	60.2
Nacional		10.5	8.5	10.1

(finaliza)

Fuente: Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Resultados 2001, 2003 y 2005. México, 2005, pp. 8-9. (*) Se mide por primera vez en 2005.

En la administración de Vicente Fox ¿cómo se encuentra la corrupción de acuerdo al Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno? Los resultados en las tres encuestas aplicadas y por entidad son los siguientes:

Cuadro no. 29
Por año de estudio, 2001-2003-2005

Registro	Mayor	Igual	Menor
Nacional 2001	35.4	44.0	20.6
Nacional 2003	33.9	47.2	18.9
Nacional 2005	39.8	42.7	15.8

Fuente: Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2005-2006. México, 2006, p. 22.

Cuadro no. 30
Por entidad federativa, 2001-2003-2005

Registro	Mayor	Igual	Menor
Nacional 2001	28.0	48.4	23.6
Nacional 2003	29.9	49.9	20.3
Nacional 2005	34.4	46.6	17.2

Fuente: Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2005-2006. México, 2006, p. 22.

En suma, de acuerdo con los resultados del INCBG en el 2005, el índice registra mayor incidencia en jefes de hogar jóvenes, 12.1; jefes de hogar con mayor escolaridad, 12.7 (preparatoria); y 10.6 (universitarios). Mientras que el Índice registra menor incidencia en jefes de hogar mayores de 50 años, 8.7; jefes de hogar con menores ingresos (de hasta un salario mínimo) 7.9.⁴⁸

La idea de que los índices medían básicamente las percepciones de los ciudadanos, y no las conductas en las que la intervención gubernamental pudiera ayudar a corregir, planteó serias dudas sobre su utilidad, sin que se encontraran un instrumento de medición mejor. Un funcionario resume así el problema:

Una de las metas que se planteó el gobierno fue mejorar la calificación de México en el Índice de Percepción de la Corrupción,

pero cuando estudiamos la metodología y platicamos con los expertos, resultó que era una meta difícil de alcanzar por la metodología que se utilizaba. En un periodo de un año o dos no era posible cambiar esa calificación.⁴⁹

La serie de INCBG (2001, 2003 y 2005) que corresponden al gobierno de Vicente Fox, permite conocer de forma cuantitativa: el costo de la corrupción, la incidencia, el ranking de las entidades federativas y los trámites más susceptibles a la corrupción. Los datos duros muestran que la corrupción sigue creciendo, es un impuesto negativo que ha tenido un costo de 19 mil millones de pesos sólo en el año de 2005.

Control interno y externo en la administración pública

La mayoría de los países del mundo cuentan con dos tipos de control de la gestión pública: primero, el superior o externo, que corresponde al Poder Legislativo, que se enfoca a la revisión del ejercicio congruente y legal del gasto y el presupuesto público que se realiza una vez que han sido ejecutados; y el segundo, el interno, que ejerce el propio Poder Ejecutivo simultáneamente al ejercicio del gasto con un enfoque preventivo, cuyo fin es lograr la mayor honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.⁵⁰

Desde que fue creada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), hoy Secretaría de la Función Pública (SFP), se ha tenido la idea errónea de que sus funciones se duplican con las que ejerce la Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda). El gobierno de Vicente Fox analizó a ambas determinando que no era recomendable suprimir ninguna de ellas, por el contrario, se debía fortalecer y perfeccionar con el objetivo de que se complementaran.

A la Auditoría Superior de la Federación, haciéndola más autónoma, técnica y oportuna, lo que se concretó con la emisión de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y posteriores reformas,

publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 2000 y del 4 de abril de 2005, respectivamente. Y la Secretaría de la Función Pública, dotándola de mayor objetividad y orientándola hacia un concepto integral y sistematizado de control, no sólo financiero sino capaz de abarcar todos los ámbitos de la gestión pública con énfasis en el control cualitativo destinado al cumplimiento de las metas y los objetivos de los programas sociales.⁵¹

Un elemento importante en materia de control externo es la modificación para que la Auditoría Superior de la Federación pueda profundizar en la revisión de las auditorías que se realizan por los organismos locales de fiscalización, las contadurías mayores de Hacienda que obedecen al interés político de las fuerzas mayoritarias en el Estado, que son organismos que van a pasar por el proceso de reforma constitucional para dotarlos de plena autonomía técnica, financiera y de gestión. Esta medida permitirá fortalecer la fiscalización superior del Poder Legislativo, tanto a nivel federal como estatal.⁵²

La pregunta central de esta investigación es: ¿en qué medida el control interno y el externo han combatido la corrupción? ¿Han sido efectivos estos controles contra la corrupción? Esta respuesta se encuentra a lo largo de este trabajo y nos parece que por el momento, se puede afirmar que si bien se han mejorado los controles interno y externo en México, éstos todavía no han sido lo suficientemente efectivos y contundentes para controlar el aumento y la frecuencia de la corrupción administrativa.

Contraloría Social

Si bien el Programa de Contraloría Social inició funciones en el sexenio 1988-1994, dentro de las atribuciones de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), su labor se ha ampliado y fortalecido con los avances democráticos. Concebida desde sus inicios como un instrumento de corresponsabilidad gubernamental y ciudadana, propicia la participación de individuos y organizacio-

nes sociales en la realización de actividades de control y vigilancia de las acciones de interés público. Su objetivo es contribuir a la rendición de cuentas para que las políticas públicas y el ejercicio de los recursos se realicen con transparencia, eficacia, calidad y honradez. La Contraloría Social desalienta el poder abusivo y establece una relación de corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.⁵³

Se estableció el programa de Renovación de Contraloría Social en programas sociales para atender a la población beneficiaria. De igual manera, se hicieron esfuerzos para mejorar los Sistemas de Atención Ciudadana, así como la integración de la Contraloría Social en el Programa de Atención a 250 Microrregiones Prioritarias (Contigo manos a la obra). Se ratificó la coordinación y colaboración federación-estados, con la suscripción de 31 programas de trabajo con las contralorías de los gobiernos de las entidades federativas.⁵⁴

Para la operación de la Contraloría Social en los programas sociales que funcionan con recursos federales es necesaria la vinculación con el ámbito estatal, la cual se fundamenta en los acuerdos de coordinación suscritos entre los estados y la Federación. La coordinación se establece con los órganos estatales de control, que son las dependencias encargadas de vigilar que la gestión gubernamental en sus ámbitos se realice con base en los principios de transparencia, rendición de cuentas, honradez y eficiencia.

La inclusión de la Contraloría Social en las leyes General de Desarrollo Social y de Fomento a las Actividades Desarrolladas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, otorga a los ciudadanos nuevas herramientas para vigilar el desempeño de las autoridades y participar en las actividades de control de los programas de desarrollo social. Es importante añadir que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se ha constituido en un puntal determinante que ofrece a la ciudadanía la posibilidad de una participación mejor informada.⁵⁵

A partir de 2001, la Secretaría de la Función Pública reporta que apoyó de manera directa la operación de esquemas de contraloría social en los programas Oportunidades, Atención a Jornaleros Agrí-

colas, IMSS-Oportunidades, Apoyo al Empleo, Escuelas de Calidad, Abasto Rural, Procampo, Alianza Contigo, Empleo Temporal, Iniciativa Ciudadana 3 X 1, Abatimiento del Rezago en Educación Inicial y Básica, así como en otros programas que se incorporaron en ese sexenio como son: Hábitat, Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, y Opciones Productivas, los cuales en conjunto manejan un presupuesto superior a los 50,000 millones de pesos.⁵⁶

Cabe agregar, que una de las mayores aportaciones de la experiencia mexicana en el control de los programas públicos es la Contraloría Social y representa una de las mejores prácticas en la administración pública federal.

Sanciones administrativas

A continuación se señalan los datos estadísticos correspondientes a la administración pública federal en su conjunto para el periodo diciembre de 2000 a abril de 2005, durante el gobierno de Vicente Fox:

Cuadro no. 31
Sanciones administrativas en el gobierno de Vicente Fox

Año	Aper.	Amon.	Susp.	Dest.	Econ.	Inha.	Total	Monto	Total Serv Pub.
2000	430	200	111	86	108	188	1,123	69,264,372	968
2001	33.9	47.2	18.9	780	989	1786	7,996	1,081,267,851	6,379
2002	39.8	42.7	15.8	537	963	1439	6,526	2,211,192,793	5,047
2003	266	1578	1072	307	846	1155	5,224	880,071,925	4,155
2004	194	1579	1183	313	1072	1437	5,778	7,349,303,256	4,462
2005b	31	504	383	135	353	446	1,852	474,095,280	1,376
Total	2,881	7,458	5,220	2,158	4,331	6,451	28,499	12,045,195,477	22,387

Fuente: Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. México. F.C.E., 2005, p. 151.

A Cifras correspondientes al mes de diciembre de 2000.

B Cifras correspondientes al mes de abril de 2005.

De acuerdo con estos datos, en este caso lo fundamental de los logros, es que la aplicación de sanciones administrativas tiene una tendencia a la baja, en virtud de las acciones de carácter preventivo que ha implementado la Secretaría de la Función Pública en coordinación con las dependencias y entidades federales.⁵⁷

Estos datos contrastan con los que se presentan a continuación. Durante el periodo de gobierno de Vicente Fox Quezada, -2001-2006- se iniciaron averiguaciones previas contra 784 servidores públicos, de los cuales sólo fueron enjuiciados 563, es decir, 46 por ciento, y de éstos, sólo 25 fueron sentenciados, lo que representa 3 por ciento del total de averiguaciones previas iniciadas. De estos servidores públicos, sólo 25 fueron sentenciados.⁵⁸

Cuadro no. 32
Servidores públicos sancionados en el gobierno de Fox

Año	Número de servidores públicos enjuiciados	Número de servidores públicos sentenciados
2001	73	7
2002	86	8
2003	62	7
2004	76	3
2005	37	0
2006	29	0
Total	363	25

Fuente: elaboración propia a partir de: Claudia Cruz Santiago (coordinadora). Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción. México, Grupo Parlamentario del PRD. LX Legislatura, 2008, p. 13.

En el caso de los procedimientos administrativos seguidos en contra de los servidores públicos, las cosas no fueron tan diferentes. Durante el gobierno de Vicente Fox, las sanciones a servidores públicos relativas a las declaraciones patrimoniales fueron las siguientes:

Cuadro no. 33
Sanciones administrativas por irregulares en la declaración patrimonial

Año	Sanciones administrativas por irregularidades en la declaración patrimonial
2000	5,197
2001	1,924
2002	17
2003	0
2004	0
2005	0
2006	7
2007	237

Fuente: elaboración propia a partir de: Claudia Cruz Santiago (coordinadora). Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción. México, Grupo Parlamentario del PRD. LX Legislatura, 2008, p. 14.

Lo anterior, también significa que muy pocos casos de corrupción incoados por la Secretaría de la Función Pública se convierten en procedimientos penales. Ello es así, porque existe alta probabilidad de que una sanción administrativa impuesta por esa dependencia, sea declarada nula por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁵⁹

Todo este panorama de corrupción, deshonestidad, resultaba tanto o más grande que en la época dorada del PRI, a principios de los años ochenta en que se anunció una nueva cruzada por la renovación moral del país, y se crearon nuevos marcos jurídico y político, para el desempeño de los servidores públicos. De nada sirvió, al contrario, parecía haber empeorado, porque "antes era un partido, ahora eran todos".⁶⁰

Felipe Calderón y el fracaso en el combate a la corrupción administrativa

El gobierno de Vicente Fox puede colocarse como el segundo gobierno en México, junto con el de Miguel de la Madrid, como de aquellos que colocaron el combate a la corrupción administrativa como tema prioritario en su agenda pública. En el régimen de alternancia política es el gobierno de Fox como el más comprometido con el control de la corrupción administrativa, mientras que el gobierno de Felipe Calderón ha expedido el Programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, prácticamente es inexistente, no se difundió masivamente, los ciudadanos no lo conocen y en los Informes de Gobierno es uno más de las acciones en esta materia.

A partir de las mediciones de Transparencia Mexicana mediante su Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno -2007 y 2011- las evaluaciones muestran que la corrupción ha aumentando y no ha sido contenida. El frente de batalla de Calderón fue el crimen organizado, no la corrupción en la propia administración pública. Significa un retroceso en la materia.

El Programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (2006-2012)

El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012, “es un programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la Administración Pública Federal, para generar una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y apego a la legalidad, a partir de la transformación de procesos del propio gobierno federal y de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la Sociedad” (SFP, 2008; 8).

A partir de revisar varios índices de corrupción y transparencia gubernamental -Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el Índice de Control de la Corrupción y la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana- y de los compromisos contraídos a nivel internacional a tomar medidas para combatir la corrupción -la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA, la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transparencia Comerciales Internacionales de la (OCDE) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU)- se demuestra la necesidad de disminuir los niveles de corrupción y emprender una “reforma administrativa, sustentada en los valores de transparencia, rendición de cuentas y servicio público, es una responsabilidad compartida del gobierno y la sociedad” (SFP, 2008; 13).

El programa reconoce los avances a diez años de logros en materia de rendición de cuentas -creación de la Auditoría Superior de la Federación; la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información; la instauración del Servicio Profesional de Carrera; la suscripción de convenciones contra la corrupción; la independencia de los Órganos Internos de Control- aunado a los resultados del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, durante el gobierno de Vicente Fox, sin embargo, la percepción de corrupción de la ciudadanía en nuestro país no ha variado, “aún siguen existiendo

reglas de operación y ejercicio del gasto de los programas federales, como los subsidios, donativos, fideicomisos y procesos de contrataciones públicas, que no son del todo transparentes” (SFP, 2008; 14).

A partir de este balance y de los resultados obtenidos, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC), estableció seis objetivos generales, tal como lo muestra el cuadro que sigue. Se incluyen indicadores y metas para cada objetivo, los cuales se pueden consultar en el documento respectivo.

Cuadro No. 34
Objetivos del PNRCTCC

Objetivos	Descripción
1. Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.	Una política de Estado en contra de la corrupción debe tener una visión de largo plazo, en la que los valores y prácticas sociales que abren paso a la corrupción se van identificando y eliminando gradualmente.
2. Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la APF para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones.	Hacer más efectivo los mecanismos de fiscalización y promover el fortalecimiento y la mejora del control interno en las dependencias y entidades de la APF, la PGR y las unidades de la Presidencia de la República para reducir riesgos de corrupción y mejorar la gestión pública.
3. Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.	El desarrollar una cultura de apego a la legalidad en la sociedad, implicará una modificación de paradigmas que se enfocará en cambiar las conductas ilegales.
4. Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.	Cuando los ciudadanos se involucran demandan que se les rindan cuentas, generando una dinámica social en la que el desempeño del gobierno mejora y se previene la corrupción.

(continúa)

Objetivos	Descripción
5. Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la APF.	El combate a la corrupción requiere de la coordinación de diferentes instancias y autoridades. En la APF se pondrá énfasis en la coordinación entre las Secretarías de Gobernación, la Función Pública, Hacienda y Crédito Público, Seguridad Pública y la PGR.
6. Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.	Es imprescindible consolidar instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia eficaces y eficientes, pero sobre todo, honestas, dando prioridad a la prevención de conductas irregulares o actos ilícitos, manteniendo un combate frontal a la corrupción y procurando el abatimiento de la impunidad.

(finaliza)

Fuente: Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

El PNRCTCC establece para cada objetivo un determinado número de estrategias y líneas de acción, en el cuadro anterior, se enumeran las estrategias y de manera desagregada, se sugiere que las líneas de acción sean consultadas.

Cuadro No. 35
Objetivos del PNRCTCC

Objetivos	Estrategias
1. Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.	<p>1.1 Aumentar la eficacia de las políticas de transparencia y de información pública en la APF y la PGR.</p> <p>1.2 Promover y coordinar acciones con los demás poderes de la Unión, otros órdenes de gobierno, el sector privado y sociedad civil para la adopción de acciones que contribuyan a mejorar las políticas de transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>1.3 Fortalecer las políticas y acciones en materia de combate a la corrupción en la APF y la PGR, así como sus mecanismos democráticos de rendición de cuentas.</p> <p>1.4 Fortalecer el marco normativo y el proceso para fomentar la denuncia y generar un instrumento jurídico adecuado para la protección de denunciantes.</p> <p>1.5 Mejorar la normatividad para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en la APF.</p> <p>1.6 Transformar el sistema de contratación pública de la APF de una función administrativa y de control al de una función estratégica en el ejercicio eficiente y eficaz del gasto público, guiada por sólidos principios de transparencia, ética y rendición de cuentas.</p>
2. Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la APF para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones.	<p>2.1 Fortalecer el enfoque preventivo-disuasivo en el trabajo de los Órganos Internos de Control, Delegados, Comisarios Públicos y demás instancias fiscalizadoras de la SFP.</p> <p>2.2 Ampliar la cobertura e impacto de la fiscalización en la APF y la PGR.</p> <p>2.3 Reforzar los esquemas de colaboración entre las distintas instancias de fiscalización y autoridades.</p> <p>2.4 Promover el fortalecimiento y la mejora del control interno en la APF y en la PGR para reducir riesgos de corrupción y mejorar la gestión pública.</p>
3. Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.	<p>3.1 Promover una cultura de apego a la legalidad entre los servidores públicos de la APF y la PGR.</p> <p>3.2 Consolidar una cultura ética e integridad entre los servidores públicos de la APF.</p> <p>3.3 Promover entre la ciudadanía la cultura de integridad, apego a la legalidad y de rechazo a la corrupción.</p> <p>3.4 Identificar e incorporar mejores prácticas en materia de integridad, transparencia y rendición de cuentas.</p>

(continúa)

Objetivos	Descripción
4. Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.	<p>4.1 Establecer condiciones en la APF y la PGR para la participación ciudadana en el combate a la corrupción.</p> <p>4.2 Desarrollar capacidades en los sectores social y privado para su participación corresponsable en el combate a la corrupción.</p> <p>4.3 Establecer instancias, normas, procedimientos y mecanismos homogéneos para la atención ciudadana en la APF y la PGR que respondan efectivamente a los planteamientos de la ciudadanía y le den mayor certeza frente al actuar de los servicios públicos.</p>
5. Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la APF.	<p>5.1 Desarrollar estrategias coordinadas de inteligencia e investigación para el combate a la corrupción.</p> <p>5.2 Coordinación de acciones entre los ámbitos administrativos y penal para sancionar actos de corrupción.</p> <p>5.3 Coordinar acciones de blindaje electoral.</p> <p>5.4 Vigilar el cumplimiento de las Convenciones Anticorrupción en la APF.</p>
6. Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.	<p>6.1 Consolidar los mecanismos que permitan ofrecer una respuesta oportuna y eficaz a la denuncia pública de los funcionarios que incurran en prácticas ilícitas.</p> <p>6.2 Desarrollar un riguroso proceso de control de confianza en la selección y evaluación de los servidores públicos.</p> <p>6.3 Garantizar el escrutinio, seguimiento de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, fomentando la credibilidad y confianza de la sociedad.</p> <p>6.4 Fomentar una cultura de denuncia y garantizar la seguridad jurídica de los denunciantes.</p> <p>6.5 Homologar los criterios para evitar la discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de normas.</p>

(finaliza)

Fuente: Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

Por último, se establece un Sistema de Evaluación y Seguimiento del PNRCTCC. Se pretende conformar indicadores por línea de acción, complementarios a los de objetivos, con el propósito de conformar un sistema de indicadores que puedan medir puntualmente las estrategias y objetivos del Programa. A partir de los indicadores por

línea de acción, se conformarán indicadores globales por cada uno de los seis grandes objetivos. Los procesos de seguimiento y evaluación serán realizados por la Secretaría de la Función Pública, a través de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal.

Reformas al control externo (2007 y 2008)

En el marco de la reforma hacendaria, durante los años de 2007 y 2008 se aprobaron por el Constituyente Permanente reformas constitucionales en materia de gasto público y fiscalización superior. El 30 de agosto de 2007 se reformó el artículo 32 de la LFSF para que la Auditoría Superior de la Federación informara semestralmente a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia de la ASF, el estado que guardara la solventación de observaciones, recomendaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas, a más tardar los días 15 de los meses de abril y octubre de cada año.

Mientras que para el 20 de junio de 2008 se precisó, en el artículo 89 de la ley, que el presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación debía ser presentado no a la Junta de Coordinación Política, sino a la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 15 de agosto.⁶¹ Entre las principales reformas se encuentran las siguientes:

- Se dispone que la ASF puede verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos, a través de la práctica de auditorias al desempeño.
- Se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental; se reduce el tiempo de revisión de la Cuenta Pública;
- Se adelanta el plazo para la presentación de la Cuenta Pública. Con la reforma, el plazo se adelanta para establecer que la Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente.

- Se precisa en el texto constitucional el plazo para que la Cámara de Diputados deba concluir la revisión de la Cuenta Pública, a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente a su presentación.
- Se establecen los principios de fiscalización -posteridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad- con alcance también para los estados de la República y el Distrito Federal;
- Se precisa sobre la atribución de la ASF para fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejercen los estados, municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a excepción de las participaciones federales;
- Se precisan los sujetos de fiscalización; se señala la obligación a las entidades fiscalizadoras de llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario;
- Se somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados el dictamen que se formule sobre la revisión y contenido de la Cuenta Pública;
- Se amplía el alcance de la revisión de la Cuenta Pública, incorporando la verificación del desempeño en el cumplimiento de objetivos;
- Se dan a conocer a las entidades fiscalizadoras los resultados de su revisión de manera previa a la presentación del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior a la Cámara de Diputados;
- Se establece que las legislaturas de los estados de la República y del Distrito Federal deberán contar con Entidades de Fiscalización dotadas de autonomía técnica y de gestión;
- Se indica que, los titulares de las Entidades de Fiscalización en las entidades federativas y el Distrito Federal serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años con derecho de reelección, debiendo contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.⁶²

Como podrá inferirse, el control externo en el periodo de la alternancia política en México, se ha comenzado a consolidar como un **instrumento efectivo para fiscalizar adecuadamente la función pública**. No obstante a los avances logrados, hace falta mayor grado de autonomía e independencia en sus atribuciones, lo que le permitiría mayor ámbitos de acción.

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2007)

Esta es la cuarta entrega del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) en diversos años -2001, 2003, 2005 y 2007- por lo que se constituye en la primera serie histórica del país en materia de medición de la corrupción en nuestro país. En el año de 2007, durante el gobierno de Felipe Calderón, se midieron los mismos 35 servicios públicos de la edición de 2005.⁶³ Los resultados de actos de corrupción, en el año de 2007 son los siguientes:

1. 197 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios provistos por particulares. En 2005 fueron 115 millones, es decir, hubo un incremento **significativo**.
2. En 2007, en promedio, las "mordidas" costaron a los hogares mexicanos 138 pesos. En comparación con 2005 que ascendieron a 177.
3. En el año que se reporta, se pagaron más de 27 mil millones de pesos de "mordidas" en servicios públicos por los hogares, en comparación con los 19 mil millones de pesos en 2005.
4. Los hogares mexicanos destinaron el 8% por ciento de su ingreso a este rubro.
5. Para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo representó el 18 por ciento de su ingreso.

El INCBG pasó de 10.1 en 2005 a 10.0 en 2007. La reducción no es significativa. 19 entidades federativas mejoraron su Índice entre 2005 y 2007; en las otras 13 entidades el Índice empeoró.⁶⁴ Cuatro entidades mejoraron su Índice.⁶⁵ Primero, Distrito Federal pasó de un Índice en 2001 de 22.6 a 12.7 en 2007, por lo que 25 trámites mejoraron como corralón, recuperar automóviles robados e ingresar a trabajar al gobierno. Segundo, Michoacán que pasó de un Índice de 10.3 en 2001 a 5.7 en 2007, mejorando 22 trámites como recuperar automóvil robado, corralón y Ministerio Público. Tercero, Durango que tenía un Índice de 8.9 en 2001 y en 2007 fue de 6.5, por lo que mejoraron 17 trámites como pasar por una aduana, retén, o puerto fronterizo; trabajar o vender en la vía pública; presentar un caso en un Juzgado; y pedir al camión que se lleve la basura. Por último, Hidalgo, que de contar con un Índice de 6.7 en 2001 pasó a 7.1 en 2007 -tomando en cuenta que en 2005 tenía un 11.4- mejorando 23 trámites como fueron: recuperar el automóvil robado; solicitar permiso para abrir un negocio; y trabajar o vender en la vía pública.

En contrario, tres entidades federativas incrementaron significativamente su índice por lo que se convirtieron con mayores prácticas de corrupción. El Estado de México, que tenía un Índice de 17.0 en 2001 llegó a 18.8 en 2007, resultado de 22 trámites que empeoraron: estacionar el automóvil en la vía pública; aprobar la verificación vehicular y pedir al camión que se lleve la basura. Además, Querétaro, que tenía un índice en 2001 de 8.1 y en el 2007 fue 7.0, -considerando que en 2005 fue de 2.0-, lo que significa que 9 trámites empeoraron: pasar por una aduana, retén o garita; evitar una infracción o detención de tránsito; y evitar que se lleven o sacar un automóvil del corralón. También Baja California Sur, que tuvo un Índice de 3.9 en 2001 y en 2007 fue de 7.3, resultado de 11 trámites que empeoraron: estacionar el coche en la vía pública; evitar ser infraccionado y trabajar o vender en la vía pública.⁶⁶

Cuadro no. 36
Resultados nacionales por entidad federativa,
2001-2003-2005-2007

Posición 2007	Entidad	Índice			
		2001	2003	2005	2007
1	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1
2	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7
3	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1
4	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2
5	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7
6	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8
7	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9
8	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0
9	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0
10	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4
11	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5
12	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8
13	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0
14	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1
	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1
16	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2
17	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3
18	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0
19	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1
20	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4
21	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7
22	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8
	Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8
24	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9
25	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2
26	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7
	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7
28	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8
29	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0

(continúa)

Posición 2007	Entidad	Índice			
		2001	2003	2005	2007
30	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7
31	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7
32	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8
	Nacional	10.6	8.5	10.1	10.0

(finaliza)

Fuente: Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007. México, 2007, p. 15.

En relación con los trámites, 20 mejoraron su incidencia, siendo “Evitar que se lleven el auto al corralón” el que registra un mayor descenso (10.1 puntos); “Trabajar o vender en la vía pública” (5.9); “Recuperar su automóvil robado” (4.9); y “Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad” (3.3). Mientras que 12 trámites empeoran su incidencia, siendo “Evitar ser infraccionado por un agente de tránsito” el que registra un mayor incremento porcentual (6.2); “Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos” (5.1); “Pedir al camión de la delegación o municipio llevarse basura” (4.3); y “Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio” (4.2).⁶⁷

Cuadro no. 37
Resultados nacionales por trámite, 2001-2003-2005-2007

Posición 2007	Trámite	Índice			
		2001	2003	2005	2007
1	Pago de predial.	1.6	1.4	0.3	0.3
2	Solicitar una beca para algún tipo de estudios.	*	*	1.5	0.7
3	Recibir correspondencia.	3.8	3.2	2.2	1.5
4	Obtener la cartilla militar/exentar el servicio militar.	3.9	3.0	3.0	2.0
5	Conexión de teléfono.	3.0	3.9	2.6	2.1

(continúa)

Posición 2007	Trámite	Índice			
		2001	2003	2005	2007
6	Recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA: PROCAMPO, leche, etc.	5.9	2.8	3.0	2.8
7	Obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial.	3.8	3.3	2.7	2.9
8	Obtener o acelerar el pasaporte en la SRE.	6.4	5.1	5.4	3.0
9	Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas.	4.7	3.4	4.9	3.1
10	Atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital.	4.3	2.5	5.7	3.2
11	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas.	5.0	3.2	3.6	3.5
12	Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad.	*	*	7.1	3.8
13	Ingresar a trabajar al Gobierno.	*	*	6.2	6.1
	Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etc.	8.5	6.3	6.1	6.1
15	Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro Civil.	10.0	7.9	6.7	6.6
16	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos.	3.7	3.3	4.8	6.9
17	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFO-NAVIT.	9.4	8.1	8.1	7.0
18	Conexión o reconexión de agua y/o drenaje.	10.8	8.6	7.7	7.7
19	Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento.	*	*	6.7	9.7
20	Conexión o reconexión de luz a domicilio.	10.7	8.3	9.4	9.9
21	Obtener una licencia o permiso de uso de suelo.	10.1	9.2	9.8	10.0

(continúa)

Posición 2007	Entidad	Índice			
		2001	2003	2005	2007
22	Obtener la licencia de conducir.	14.5	11.9	10.9	10.6
23	Regularizar cualquier trámite de su vehículo: cambio de dueño, etc.	12.0	9.3	11.6	10.9
24	Llevar o presentar un caso en un Juzgado.	15.4	10.8	15.0	14.7
25	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio.	12.9	11.3	10.7	14.9
26	Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial.	16.8	13.2	13.9	15.1
27	Aprobar la verificación vehicular.	14.5	11.5	13.3	17.1
28	Trabajar o vender en la vía pública.	18.7	16.0	23.4	17.5
29	Recuperar su automóvil robado.	30.3	26.0	28.9	24.0
30	Evitar ser detenido en el Ministerio Público/realizar una denuncia, acusación o levantar un acta/lograr que se le dé seguimiento a un caso.	28.3	21.3	23.6	24.1
31	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura.	27.0	24.4	22.8	27.1
32	Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo.	28.5	25.8	31.3	28.8
33	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón.	57.2	53.3	60.2	50.1
34	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.	54.5	50.3	50.0	56.2
35	Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos.	56.0	45.9	53.1	58.2
	Nacional				

(finaliza)

Fuente: Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007. México, 2007, p. 15.

En comparación con el año de 2005: ¿en el año 2007 cómo se encuentra la corrupción en nuestro país es mayor, igual o menor? Los resultados muestran un incremento mayor por año de estudios, ya

que en 2005 era de 39.8 por ciento, mientras que en 2007 fue de 41.5 por ciento. A pesar de todas las acciones en contra de la corrupción administrativa, este fenómeno sigue creciendo, como puede verse en el cuadro número 37.

Cuadro no. 38
Por año de estudio, 2001-2003-2005-2007

Registro	Mayor	Igual	Menor
Nacional 2001	35.4	44.0	20.6
Nacional 2003	33.9	47.2	18.9
Nacional 2005	39.8	42.7	15.8
Nacional 2007	41.5	42.5	14.1

Fuente: Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007. México, 2007, p. 16.

Otros resultados del Índice son: registra mayor incidencia en jefes de hogar jóvenes (12.1) y en jefes de hogar con mayor escolaridad 11.8 (preparatoria) y 12.8 (universitarios). Mientras que en contraste, el Índice registra una menor incidencia en jefes de hogar mayores de 50 años (7.9) y en jefes de hogar con menores ingresos de hasta 1 salario mínimo (8.9).

Por último, Transparencia Mexicana, en este último reporte, sugiere algunas acciones para continuar en el combate a la corrupción: reducir el costo de la corrupción ampliaría sensiblemente la capacidad de gasto de los hogares mexicanos; las políticas públicas para controlar la corrupción están funcionando pero no con los requerimientos necesarios; hay experiencias interesantes en el país que muestran los resultados en esta materia en corto plazo; y se requiere un esfuerzo de los gobiernos estatales, por lo que no deben bajar la guardia.⁶⁸

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009)

A partir de las premisas que guiaron la reforma constitucional, y con base en iniciativas formuladas por diputados de diversos grupos parlamentarios, se integró un Proyecto de Dictamen para la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, incorporando a este ordenamiento las reformas constitucionales de 2008. Este Proyecto de Dictamen se aprobó con 305 votos de la Cámara de Diputados y 89 de la Cámara de Senadores, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009.⁶⁹ La nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, mantiene una estructura similar a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación anterior, precisando algunas fases del proceso de fiscalización superior, e incorporando nuevos elementos y facultades en la materia,⁷⁰ de entre lo que destacan los siguientes:

- Se adecua la definición de la Cuenta Pública de acuerdo con los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2008;
- Se modifica el precepto referente a los objetivos de la fiscalización, a fin de que guarde mayor congruencia con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Regula el procedimiento a través del cual la Auditoría Superior de la Federación desarrollará, de manera abierta, sus facultades de fiscalización respecto de los recursos que sean ministrados a las entidades federativas y municipios;
- Se ajusta el plazo de presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados como máximo al 30 de abril del año siguiente, y la del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior que rinde la Auditoría Superior de la Federación al 20 de febrero del año posterior al de su recepción;
- Se establece el procedimiento para que la Cámara de Diputados dictamine la Cuenta Pública, estableciéndose el plazo del 30 de septiembre al de la presentación de la Cuenta Pública para la votación del Pleno sobre el Dictamen correspondiente;

- Se suprime la obligación por parte de la Auditoría Superior de la Federación de realizar auditorías al Informe de Avance de Gestión Financiera que rinde el Ejecutivo federal por el primer semestre del ejercicio fiscal, para en su lugar, efectuar un análisis técnico, imparcial y profesional que, sobre el mismo, deberá presentar a la Cámara de Diputados 30 días después de la recepción de dicho Informe;
- Se otorga potestad a la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales, con la atribución de efectuar recomendaciones a los entes fiscalizados para mejorar la gestión pública. Esta atribución, evitará las controversias constitucionales para no rendir cuentas que en el pasado promovían los entes fiscalizados en contra de la acción de la Auditoría Superior de la Federación;
- Se incorpora el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS), con el propósito de fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por las Entidades de Fiscalización Superior Local al ejercicio de los recursos federales transferidos a las órdenes de gobierno estatal y municipal;
- Se reconoce la facultad de que la Auditoría Superior de la Federación realice requerimientos de información a los sujetos de fiscalización y la imposición de multas por su incumplimiento, las cuales serán de un mínimo de 650 a una máxima de 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se sancionará con una multa hasta del doble de la ya impuesta. También se otorgan facultades para sancionar el incumplimiento en la presentación del Informe de Situación Excepcional que sea requerido por la Auditoría Superior de la Federación, con una multa mínima de 1,000 a una máxima de 2,000 de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se podrá castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta y podrá promover la destitución de los servi-

dores públicos responsables;

- Se establece también el plazo de 30 días hábiles a las entidades fiscalizadoras para la solventación de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. La Auditoría Superior de la Federación podrá sancionar su incumplimiento con una multa mínima de 650 a una máxima de 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;

- Se formalizará el Servicio Fiscalizador de Carrera que actualmente opera en la Auditoría Superior de la Federación con el propósito de atraer y retener perfiles competentes y especializados de su personal responsable de las materias relativas a la fiscalización superior;

- Se integra un nuevo capítulo para crear la figura de la “Contraloría Social”, a través de la cual la sociedad podrá participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la Cuenta Pública, cuyas denuncias que se reciban deberán estar debidamente fundadas, motivadas y con evidencias suficientes.

Es un hecho reconocido por todos que la fiscalización superior no es una concesión graciosa del Estado, sino un imperativo ineludible para garantizar la existencia de una gestión responsable, eficaz y eficiente de la administración pública. En ese sentido, a nivel federal los legisladores han impulsado una serie de importantes reformas con el objeto de conferir un mandato sólido a la Auditoría Superior de la Federación para que desempeñe sus labores fiscalizadoras en un marco de independencia, autonomía técnica y de gestión y rendición de cuentas efectiva.⁷¹

En suma, la consolidación de la Cámara de Diputados como responsable de la revisión de la cuenta pública y el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación como órganos de apoyo con autonomía técnica y de gestión, forma parte del avance democrático de nuestro país. La democracia no se concibe sin un eficaz sistema de revisión y fiscalización de los recursos públicos. La fiscalización superior de los recursos públicos forma parte de la cadena institu-

cional para la consolidación democrática. A través de la fiscalización se apuntalan distintos principios constitucionales, como la soberanía y la representación popular; el Estado de Derecho y el principio de legalidad; la rendición de cuentas y la transparencia; el equilibrio de poderes y el sistema de responsabilidades.⁷² Todos ellos, indispensables para un Estado democrático pleno que pueda ofrecer un adecuado desarrollo económico y una alta calidad de vida a sus familiares.

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2010)

Esta es la quinta entrega del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) en diversos años -2001, 2003, 2005, 2007 y 2010- por lo que se constituye en la primera serie histórica del país en materia de medición de la corrupción en nuestro país, abarcando los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón. También en el año de 2010 se midieron los mismos 35 servicios públicos de la edición de 2007. Los resultados más importantes relativos a actos de corrupción, en el año de 2010 son los siguientes:

1. Se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares. En 2005 fueron 197 millones, por lo que hubo un incremento revelador.
2. En 2010, en promedio, las "mordidas" costaron a los hogares mexicanos 165 pesos. En comparación con 2007 que ascendieron a 138 pesos.
3. En el año que se reporta, se pagaron más de 32 mil millones de pesos de "mordidas" para acceder o facilitar en servicios públicos por los hogares, en comparación con los 27 mil millones de pesos en 2007.
4. Los hogares mexicanos destinaron el 14 por ciento de su ingreso a este rubro.
5. Para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo representó el 33 de su ingreso.

El INCBG pasó de 10.0 en 2007 a 10.3 en el año de 2010. Al respecto, 16 entidades federativas redujeron su frecuencia de corrupción respecto de 2007; en las otras 16 entidades del país el índice se mantuvo sin cambios o se incrementó.⁷⁴ Cuatro entidades mejoraron su Índice, como fueron: Baja California (1.8); Yucatán (5.0); Durango (3.9); y Morelos (6.7). En contraste, cuatro entidades federativas incrementaron significativamente su índice por lo que se convirtieron con mayores prácticas de corrupción: Guerrero (16.0); Hidalgo (11.6); Colima (10.4); y Oaxaca (13.4).⁷⁵

Cuadro no. 39
Resultados nacionales por entidad
federativa, 2001-2003-2005-2007-2010

Posición 2010	Entidad	Índice				
		2001	2003	2005	2007	2010
1	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3	1.8
2	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5	3.9
3	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2	4.4
4	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7	4.7
5	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9	5
6	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8	5.6
7	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8	5.9
8	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9	6.1
9	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2	6.5
10	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8	6.7
11	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0	6.9
12	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7	6.9
13	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7	7.1
14	Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8	7.1
15	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0	7.6
16	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1	7.6
17	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1	7.6
18	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4	8.3

(continúa)

Posición 2010	Entidad	Índice				
		2001	2003	2005	2007	2010
19	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2	8.3
20	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7	8.4
21	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0	8.4
22	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0	9.1
23	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1	9.9
24	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7	10.2
25	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8	10.3
26	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1	10.4
27	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7	10.8
28	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6
29	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4	13.4
30	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0	16.0
31	Estado de México	17.0	12.7	13.3	18.8	16.4
32	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7	17.9
	Nacional	10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

(finaliza)

Fuente: Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007. México, 2011, p. 2. p. 13.

En el año 2010, relativo a la relación con los trámites que mejoraron se encuentra cuatro: "recibir correspondencia" (0.8); "conexión o reconexión de luz" (7.0); "aprobar la verificación vehicular" (13.0); y "apoyo de programas de gobierno" (2.1). Mientras que en contraste, los trámites que empeoraron fueron: "atención en urgencias a una clínica u hospital" (8.7); "pago de predial" (0.7); "obtener constancias o exámenes de escuelas públicas" (7.0); y "obtener crédito o préstamo en efectivo para casa o negocio" (5.6).⁷⁶

Cuadro no. 40
Resultados nacionales por trámite, 2001-2003-2005-2007-2010

Posición	Trámite	Índice				
		2001	2003	2005	2007	2010
1	Pago de predial.	1.6	1.4	0.3	0.3	0.692
2	Solicitar una beca para algún tipo de estudios.	*	*	1.5	0.7	0.744
3	Recibir correspondencia.	3.8	3.2	2.2	1.5	0.836
4	Obtener la cartilla militar/exentar el servicio militar.	3.9	3.0	3.0	2.0	1.544
5	Recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA; PROCAMPO, leche, etc.	5.9	2.8	3.0	2.8	2.145
6	Conexión de teléfono.	3.0	3.9	2.6	2.1	2.237
7	Obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial.	3.8	3.3	2.7	2.9	3.489
8	Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etc.	8.5	6.3	6.1	6.1	5.020
9	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas.	5.0	3.2	3.6	3.5	5.608
10	Obtener o acelerar el pasaporte en SRE.	6.4	5.1	5.4	3.0	6.360
11	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT.	9.4	8.1	8.1	7.0	6.367
12	Conexión o reconexión de agua y/o drenaje.	10.8	8.6	7.7	7.7	6.734
13	Conexión o reconexión de luz a domicilio.	10.7	8.3	9.4	9.9	7.066
14	Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas.	4.7	3.4	4.9	3.1	7.067

(continúa)

Posición	Trámite	Índice				
		2001	2003	2005	2007	2010
15	Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el Registro Civil.	10.0	7.9	6.7	6.6	7.117
16	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos.	3.7	3.3	4.8	6.9	7.301
17	Ingresar a trabajar al gobierno.	*	*	6.2	6.1	7.424
18	Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad.	*	*	7.1	3.8	8.040
19	Atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado en una clínica u hospital.	4.3	2.5	5.7	3.2	8.679
20	Obtener la licencia de conducir.	14.5	11.9	10.9	10.6	9.159
21	Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento.	*	*	6.7	9.7	9.867
22	Regularizar cualquier trámite de su vehículo: cambio de dueño, etc.	12.0	9.3	11.6	10.9	10.407
23	Obtener una licencia o permiso de uso de suelo.	10.1	9.2	9.8	10.0	11.327
24	Aprobar la verificación vehicular.	14.5	11.5	13.3	17.1	12.984
25	Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial.	16.8	13.2	13.9	15.1	13.072
26	Llevar o presentar un caso en un Juzgado.	15.4	10.8	15.0	14.7	14.706
27	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio.	12.9	11.3	10.7	14.9	15.301
28	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura.	27.0	24.4	22.8	27.1	21.973
29	Trabajar o vender en la vía pública.	18.7	16.0	23.4	17.5	22.919

(continúa)

Posición	Trámite	Índice				
		2001	2003	2005	2007	2010
30	Evitar ser detenido en el Ministerio Público/realizar una denuncia, acusación o levantar un acta/lograr que se le dé seguimiento a un caso.	28.3	21.3	23.6	24.1	23.226
31	Recuperar su auto robado.	30.3	26.0	28.9	24.0	24.644
32	Passar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo.	28.5	25.8	31.3	28.8	28.306
33	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón.	57.2	53.3	60.2	50.1	59.689
34	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.	54.5	50.3	50.0	56.2	60.964
35	Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos.	56.0	45.9	53.1	58.2	68.036
	Nacional	10.6	8.5	10.1	10.0	10.3

(finaliza)

Fuente: Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007. México, 2011, p. 2, p. 14.

Los resultados del combate a la corrupción administrativa en el gobierno de Felipe Calderón muestra que ésta se ha incrementado, tanto en su periodo en un promedio nacional de 10.0 a 10.3, por lo que se asume que el Programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción ha fracasado, o bien, que los instrumentos establecidos no han tenido los resultados esperados.

México no ha sido ajeno a la pérdida de la confianza en las autoridades políticas y designadas. La cultura de la impunidad aún no ha sido erradicada, y en algunos casos se reproduce de manera sistemática. La existencia de una burocracia moderna, competente, honrada y responsable es todavía un reclamo que no se cumple con plenitud. El desprestigio de los sistemas administrativos es simultáneo a la con-

ducta no siempre diáfana de los servidores públicos. El peor daño a una sociedad es la irresponsabilidad de los servidores públicos.⁷⁷

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2011)

Esta investigación concluye con el análisis de la primera encuesta sobre percepción de la corrupción realizada por una instancia gubernamental, por su muestra, sus alcances y resultados, debe ser considerada como un punto de partida para posteriores estudios de la corrupción pública mexicana.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realizó por primera vez la Encuesta Nacional de la Calidad e Impacto Gubernamental 2011 (ENCIG), la cual presenta la percepción ciudadana, sobre el desempeño de los gobiernos en México. Esta encuesta es un producto de las experiencias y percepciones de la población de 18 años y más, residente en comunidades con más de 100 mil habitantes; sobre los servicios y trámites públicos que ofrecen los tres órdenes de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia; que aporten elementos para la toma de decisiones de política pública.⁷⁸

El diseño de la ENCIG -de acuerdo al INEGI- se basa en el modelo conceptual de las encuestas de satisfacción que centran la calidad de los trámites y servicios públicos en la satisfacción de las expectativas del ciudadano. En particular, refiere que retoma el modelo de la encuesta de satisfacción canadiense denominada Citizens First que realiza el Institute for Citizen-Centred Service para elaborar estrategias de mejora de los servicios que proporciona el gobierno de aquel país.⁷⁹

Aunque a diferencia de la encuesta canadiense, la ENCIG amplía su cobertura temática al incluir aspectos como la percepción de corrupción, asimismo aplica otras herramientas para la formulación de preguntas con las que se garantiza la objetividad de la información. Las características de la ENCIG son las siguientes:

- La encuesta evalúa 31 trámites y servicios públicos, 9 de orden municipal o delegacional, 12 estatal y 10 federal.

- El tamaño de la muestra nacional fue de 33,000 viviendas.
- Se realizaron una serie de preguntas relativas a la calidad, accesibilidad, tiempo de atención, trato y efectividad de los trámites y servicios públicos.
- La escala de calificación fue de 1 a 10, donde 1 significa menor satisfacción y 10 mayor satisfacción con los trámites y servicios con lo que se ha entrado en contacto.
- Para explorar las experiencias se utilizó una lista de trámites y servicios específicos con lo que se facilita la recordación y se obtiene mayor certeza en la respuesta del informante.

Los resultados generales de la ENCIG 2011, son representativos de la población de 18 años y más que residen en poblaciones urbanas de 100 mil y más habitantes en el país.⁸⁰ De acuerdo con este segmento:

La calificación promedio nacional con respecto a la calidad de los trámites y servicios públicos es de 8.1, ocupando los estados de Sonora (8.8) y Oaxaca (7.5) el primero y último lugar de satisfacción, respectivamente.

Los trámites mejor evaluados son: la "Inscripción al sistema de educación universitaria estatal" con 8.5; así como el "Pago ordinario de luz"; la "Inscripción a educación pública básica"; y el "Pago ordinario de agua potable" con una valoración de 8.4. Por el contrario, los peores evaluados son: los "Trámites ante un juzgado o tribunal estatal" con 6.1; la "Solicitud de servicios públicos (como pavimentación o alumbrado público)" con 6.0; y los "Trámites ante el ministerio público" con 5.9 de calificación. Ver cuadro no. 41.

Cuadro no. 41
Evaluación de trámites y servicios

Nivel	Evaluación de Trámites y Servicios
Mayor calificación	"Inscripción al sistema de educación universitaria estatal" (8.5).
	"Pago ordinario de luz" (8.4).
	"Inscripción a educación pública básica" (8.4).
	"Pago ordinario de agua potable" (8.4).
	"Pago del predial" (8.3)
Menor calificación	"Declaración de impuestos ante el SAT" (8.2)
	"Permiso de uso de suelo" (6.4).
	"Trámites de aduana" (6.3).
	"Solicitud de una pipa de agua" (6.1).
	"Trámites ante un juzgado o tribunal estatal" (6.1).
	"Solicitud de servicios públicos (como pavimentación o alumbrado público)" (6.0).
"Trámites ante el ministerio público" (5.9).	

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 4).

Los principales problemas que consideran los ciudadanos son: 69.2% a la "Inseguridad y delincuencia" como el principal problema que aqueja hoy en día a su entidad; seguido de "Desempleo" con el 54.6%; y "Corrupción" con el 52.5%. Resulta destacable que la corrupción sea el tercer tema en importancia para los ciudadanos consultados, mientras que la pobreza ocupa el cuarto lugar. Ver cuadro no. 42.

Cuadro no. 42.
Percepción sobre los problemas más importantes en las entidades (nacional)

Problema	Porcentaje
Inseguridad y delincuencia	69.2
Desempleo	54.6
Corrupción	52.5
Pobreza	39.9
Mal desempeño del gobierno	27.4
Mala atención en centro de salud y hospitales	15.7
Mala aplicación de la ley	15.1
Baja calidad de la educación pública	13.1
Descoordinación entre niveles de gobierno	9.6
Desastres naturales	2.0
Otros	0.5

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 10).

Por nivel de gobierno los resultados son contrastantes, ya que el 67.2% opina que la calidad de los servicios públicos estatales es “Buenos”, mientras que el 67.0% selecciono esta opción para los servicios públicos municipales y delegaciones, y el 58.7% para los servicios públicos federales. La inferencia que puede hacerse en la variable “buenos” es que tanto los trámites y servicios públicos estatales y municipales, tienen mejor percepción que los prestados por la instancia federal. Mientras que si se toma la variable “muy buenos” primero aparecen los servicios públicos locales o delegaciones, seguidos de los federales y los estatales en último lugar. Ver cuadro no. 43.

Cuadro no. 43.
Percepción de calidad por nivel de gobierno

Calidad de Servicios Públicos	Percepción			
	Muy buenos	Buenos	Malos	Muy malos
Municipales o delegaciones	3.5	67.0	25.0	4.3
Estatales	1.9	67.2	25.5	3.3
Federales	3.4	58.7	29.9	5.4

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 12).

Por lo que se refiere al lugar de los trámites realizados, el 74.3% realizó su trámite o servicio a través de una Oficina de gobierno o tesorería, en tanto que sólo el 25.1% lo hizo a través del uso de medios auxiliares y de la oferta del gobierno electrónico (banco, supermercado, módulo automático e internet). En particular, solo el 0.9% de los usuarios lo realizaron a través de Internet. Estos datos duros muestran que todavía los ciudadanos recurren a medios tradicionales para realizar sus trámites, por lo que instrumentos como gobierno electrónico (e-government), son estrategias que pueden facilitar y mejorar la calidad y eficiencia en la prestación de trámites y servicios públicos.

Al realizar los trámites el 49.2% enfrentó algún tipo de problema para realizarlo; siendo en el 77.1% de los casos el problema más frecuente las "Barreras al trámite", como requisitos excesivos, largas filas, pasar de una ventanilla a otra, o ir a lugares muy lejanos. Mientras que el 47.7% fue por "Asimetrías de información" y 9.8% por "Problemas con las TICs y otras causas".⁸¹

El nivel de satisfacción de los ciudadanos mostró que: el 75.9% manifestó estar "Satisfecho" con el tiempo destinado a la realización de un trámite o servicio público; 8.2% "Muy satisfecho"; 12.6% "Insatisfecho"; y 3.2% "Muy insatisfecho". No obstante estos resultados, las instancias gubernamentales deberán tomar en cuenta la información obtenida para planear el mejoramiento de los trámites, los requisitos

para obtenerlos, evitar la sobrerregulación en documentos y requerimientos; así como propiciar el uso de nuevas tecnologías -TIC's- que paulatinamente contribuyan a la eficacia y calidad de los trámites realizados ante los diversos ordenes de gobierno.

Una ventaja que debe destacarse, es el hecho de que la ENCIG incluye propuestas que estiman los ciudadanos, mejorarían los trámites y servicios públicos. Al respecto, las acciones son: "Sancionar a los servidores públicos corruptos" (97.0%); "Facilitar la presentación de quejas y denuncias" (95.4%); y "Reducción de requisitos y menos formatos" (92.5%). Contrasta el dato de que los ciudadanos consideran en último lugar el "mejorar sueldo a personal de atención al público" (54.6%) como una vía para mejorar los trámites para la obtención de los servicios públicos. Ver cuadro no. 44.

Cuadro no. 44.
Acciones que favorecerían la mejora de
trámites y servicios a nivel nacional

Acciones	Sí favorecería	No favorecería
Sancionar a los servidores públicos corruptos	97.0	3.0
Facilitar la presentación de quejas y denuncias	95.4	4.6
Reducción de requisitos y menos formatos	92.5	7.5
Horarios de atención más amplios	88.8	11.2
Medición de la satisfacción del usuario	85.9	14.1
Más oficinas de atención al público	81.6	18.4
Mejorar las oficinas de servicio al público	80.9	19.1
Números telefónicos de orientación al público	79.6	20.4
Trámites en cajeros y kioscos automatizados	78.0	22.0
Ventanilla única	74.6	25.4
Trámites, servicios y pagos por internet	65.5	34.5
Realización de trámites y pagos vía telefónica	56.9	43.1
Mejorar sueldo a personal de atención al público	54.6	45.4

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 7).

Una vez expuestos los resultados de la percepción ciudadana de trámites y servicios públicos, la encuesta ofrece datos sobre la percepción de la corrupción. A partir de la ENCIG se estima que a nivel nacional el 91.8% considera que la corrupción es una práctica "Muy Frecuente" y "Frecuente" en la policía, seguido de los Partidos Políticos con 68.6%. Mientras que por otro lado, en Iglesias, Ejército y Marina, estas cifras están en 29.1%, 28.5% y 19.4%, respectivamente. Al respecto, si se toman los cuatro primeros lugares de percepción de la corrupción se puede inferir que en los tres poderes existe un grado de corrupción: ejecutivo (policía); legislativo (diputados y senadores); y judicial (ministerios públicos). Aunado que los partidos políticos también son considerados como instancias de "Muy frecuente" y "frecuente" corrupción. Ver cuadro no. 45.

Cuadro no. 45.
Percepción de corrupción en diversos sectores (nacional)

Sectores	Muy frecuente	Frecuente
Policía	66.2	25.6
Partidos Políticos	53.8	34.8
Diputados y Senadores	49.5	35.6
Ministerios Públicos	43.0	38.8
Empresarios	21.6	43.1
Oficinas de Aduanas	28.8	32.7
Hospitales públicos	11.3	29.0
Universidades públicas	10.1	28.1
Escuelas públicas	8.2	27.6
Iglesias	7.0	22.1
Ejército	7.4	21.1
Marina	4.3	15.1

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 5).

A partir de la ENCIG se estima que a nivel nacional el 34.3% considera que el grado de ocurrencia de prácticas de corrupción en los gobiernos municipales o delegacionales es “Muy Frecuente”, seguido de un 48.1% en el grado ocurrencia “Frecuente”. Mientras que, a nivel federal estas cifras están en 37.6% y 43.9% respectivamente. Lo que implica que hay una percepción de la corrupción más recurrente en el gobierno federal (37.6%) que en el gobierno estatal (35.2%) y en menor medida, en el gobierno municipal o delegacional (34.3%). Ver cuadro no. 46.

Cuadro no. 46.
Percepción de corrupción ciudadana por grado de ocurrencia

Grado de Ocurrencia	Percepción			
	Muy frecuente	Frecuente	Poco frecuente	Nunca
Gobierno municipal o delegacional	34.3	48.1	13.9	1.1
Gobierno estatal	35.2	47.8	13.2	1.2
Gobierno federal	37.6	43.9	13.5	1.5

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 13).

A partir de los datos cuantitativos como resultado de la aplicación de la ENCIG, se comienzan a establecer algunas conclusiones sujetas a comprobación, en los términos siguientes:

Otro tema abordado por esta encuesta, es la percepción sobre las prácticas de corrupción en la realización de trámites y servicios, y las expectativas al respecto de la población del país con 18 años y más que reside en ciudades de 100 mil y más habitantes. El 34.3% consideró que el grado de ocurrencia de estas prácticas ilícitas es “Muy frecuente” en los municipios y delegaciones; un porcentaje similar, 32.2% y 37.6%, respectivamente, opinó lo mismo con respecto a los gobiernos estatal y federal.⁸²

Por último, la ENCIG permite realizar algunas inferencias en torno a la percepción de la corrupción en futuro, es decir su grado de incidencia. Por ejemplo, se estima que a nivel nacional el 34.0% considera que la corrupción aumentará en los municipios y delegaciones para el 2012, mientras que en las entidades federativas esta cifra se ubica en 34.6%.

Cuadro no. 47.
Percepción sobre el comportamiento de la
corrupción para el siguiente año

Nivel de Gobierno	Percepción			
	Aumentará	Seguirá igual	Disminuirá	No existirá
Municipio o delegación	34.0	41.0	20.6	0.3
Entidad federativa	34.6	41.8	20.3	0.1

Fuente: elaboración propia a partir de (INEGI, 2012: 14).

En suma, los resultados expuestos de la ENCIG demuestran que en México más del 80% de los ciudadanos supone que la corrupción es una práctica común en todos los niveles de gobierno, en los tres poderes públicos, incluso en los partidos políticos y en menor medida, entre los empresarios. Según el 97% de los consultados, la sanción a los servidores públicos corruptos mejoraría la realización de trámites a nivel nacional.

Una reflexión final en relación a la corrupción administrativa en México, tiene que ver con fortalecer la transparencia de la información pública, seguida de una verdadera rendición de cuentas en la que los servidores públicos que cometan algún ilícito deban ser sancionados sin distinción, además de seguir mejorando la función de control interno dentro de la administración pública, y al mismo tiempo, otorgando mayores facultades al control externo (Auditoría Superior de la Federación), para que sus recomendaciones sean cumplidas irrestrictamente sin matices políticos. La corrupción pública puede

combatirse de manera efectiva si se ataca frontalmente la corrupción administrativa, para que la corrupción política disminuya y pueda aislarse. Si los políticos no cuentan con cómplices en la esfera administrativa, la corrupción tenderá necesariamente a disminuir y en el futuro a controlarse.

El combate a la corrupción administrativa en el régimen de alternancia política

La promesa de acabar con la corrupción administrativa en un régimen de alternancia política parece que no se ha cumplido como era de esperarse. El gobierno de Vicente Fox impulsó diversos mecanismos para fortalecer el control interno -Agenda de Buen Gobierno, el Programa de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos- junto con la expedición de la Ley de Servicio Profesional de Carrera y la creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP), y en el control externo -la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación- lo que ubicó al combate a la corrupción como tema central de su agenda política.

Sin embargo, los resultados emitidos por el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno en sus tres ediciones -2001, 2003 y 2005- elaborados por Transparencia Mexicana, muestran que a partir del primer registro en 2001 de 10.6 por ciento, disminuye en 2003 a 8.5 por ciento y se incrementa en 2005 en 10.5 por ciento. A pesar de los propósitos de su gobierno, Fox permitió que su esposa y sus hijos, generaran sospechas de corrupción en los altos niveles de gobierno, por lo que al final de su mandato los resultados prometidos no fueron cumplidos.

El ejemplo para combatir a la corrupción debe partir de las autoridades, desde el Presidente de la República hasta los servidores de más bajo rango jerárquico, ya que como desde hace décadas se han

dado muchos casos de autoridades y gobernantes coludidos en intereses particulares en detrimento del interés y bien público.⁸³

En el gobierno de Felipe Calderón las limitadas acciones para fortalecer el control interno -Programa de Rendición de Cuentas y Buen Gobierno- y en el control parlamentario -la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas- muestran tímidas y limitadas acciones para combatir la corrupción administrativa. No fue ni ha sido su prioridad. La percepción de la ciudadanía es que la corrupción administrativa no ha disminuido, tal como lo muestran el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que en 2007 reportó un 10.0 por ciento y en 2011 un 10.3 por ciento.

La ausencia de estrategias innovadoras y estructurales para combatir la corrupción ha sido uno de los elementos que han caracterizado la alternancia política en el país. Ahora, de manera tardía y meramente simbólica en el ocaso de su sexenio, Felipe Calderón busca enmendar este gran fracaso histórico lanzando un par de propuestas nuevas en la materia.⁸⁴ En principio, habría que reconocer los avances de las iniciativas anunciadas en el mes de marzo de 2011. Estas iniciativas incluyen dos demandas históricas de los estudiosos del combate a la corrupción: por un lado, sanciones contundentes para los miembros del sector privado que se coludan en actos de corrupción y, por otro lado, estímulos económicos para quienes denuncien tales actos.

Los principales estudios internacionales sobre la implementación de las leyes de denunciantes internos demuestran que estas normas sólo pueden funcionar de forma adecuada en el marco de la vigencia de las libertades de expresión, de acceso a la información, de asociación y de sindicalización, todo lo cual por desgracia hoy es más que una quimera que una realidad para los ciudadanos de este país. De otra forma, los whistleblowers -informantes- podrían poner en riesgo su integridad física y laboral, y no pocas veces podrían arrepentirse de su participación. Otro grave riesgo es que estas figuras terminen siendo utilizadas para ajustes de cuentas, tal como ha sido la pauta con los programas de "testigos protegidos" tan utilizados en la Procuraduría General de la República.⁸⁵

La estrategia para erradicar la impunidad, en su más amplio sentido y práctica de la vida nacional, los delitos no son sólo penales, también hay infracciones administrativas, tanto de ciudadanos como de las autoridades públicas. En primer lugar destaca, el plano de la fragilidad de la justicia penal y administrativa, pues son numerosos los delitos que no reciben castigo, y esa es la máxima premisa de todo sistema, no importa el tamaño de la pena o el monto de la multa, sino la certeza de que cualquier delito o infracción debe ser castigado, y de que la ejecución de la sentencia sería eficaz. Este es un principio esencial a todo Estado, por antiguo o moderno que sea, sin justicia no hay Estado, toda vez que la justicia mantiene el equilibrio político de los miembros de la sociedad.⁸⁶

En el ámbito internacional, México había promulgado el 46 por ciento de las cláusulas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción -Convención de Mérida- sin embargo, llamaba la atención que de estos instrumentos jurídicos internacionales que habían sido ratificados, y que deberían estar plasmados en la legislación secundaria, solamente se había implementado el 23 por ciento. Asimismo, los mecanismos institucionales para la fiscalización de la ejecución presupuestaria, por ejemplo, es una de las materias que están en ese 77 por ciento de las cláusulas que todavía no se estaban cumpliendo.⁸⁷

Buscaglia (2008) establece tres causas de la defectuosa implementación de las políticas públicas contra la corrupción administrativa mexicana,⁸⁸ tales como:

1. Los altos niveles de corrupción pública y privada, cuando a la vez son crónicos y sistemáticos, nacen de la omisión y/o la acción de un poder político que se ejerce de forma discrecional con deficientes pesos y contrapesos institucionales aplicados al control de la decisión política. Este tipo de ambientes institucionales nocivos se traducen luego en un pacto de impunidad política, ya sea tácito o explícito. Este poder discrecional tiene diferentes manifestaciones: el poder discrecional en el ejercicio del presupuesto, el poder discrecional en los nombramientos, el poder discrecional en todos los órdenes administrativos.

2. Este ambiente institucional de pobre gobernabilidad se refleja en las distorsiones que se promulgan mediante instrumentos jurídicos defectuosos, mal delineados, mal diseñados, con amplios niveles de discrecionalidad en su implementación que generan muchas inconsistencias y poca predictibilidad en la aplicación de la norma, lo que engendra mayores posibilidades de abusar de la discrecionalidad política, judicial y administrativa, lo que a su vez conlleva mayores oportunidades de criminalidad.⁸⁹

3. Todo esto se deriva de lo político a lo técnico, en un deficiente sistema de rendición de cuentas del servidor público sin efectivos controles de la decisión administrativa y judicial, y en una ausencia de control de resultados por parte del Estado y la sociedad civil, conjugando con una ausencia de efectividad y transparencia en los sistemas electorales y de servicio civil de carrera.

En su argumentación anota acciones que no se han realizado en nuestro país.⁹⁰ La tipificación de la corrupción pasiva y activa en los códigos mexicanos se encuentra con una realidad en donde no se definen adecuadamente, de acuerdo con los artículos 15 y 17 de la Convención de Mérida, ratificado por México. También, hay un problema en la definición de conflicto de intereses. De alguna manera, eso explica el caso Fox u otros casos que están ligados, entre otros tipos penales, el conflicto de intereses, desvío de fondos públicos, abuso de funciones, contemplado en los artículos 17, 18 y 19 de la Convención. El Capítulo II de la Convención se dedica a políticas de prevención de la corrupción. Y nuevamente vamos al servicio civil de carrera, participación operativa de la sociedad civil, que es una materia totalmente pendiente en México. No hay una cooperación real operativa entre la sociedad civil y los poderes públicos.

La cooperación judicial internacional en México ha mejorado mucho, especialmente por la Procuraduría General de la República (PGR) y la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO); pero en el ámbito de corrupción, nada. En la lucha contra la delincuencia organizada, México tiene puntos más altos que los que obtiene en la lucha contra la corrupción. No hay

una actividad internacional en lo que se refiere a la recuperación de activos ligados a la corrupción. El capítulo V de la Convención está dedicado a cómo recuperar los activos cuando un funcionario roba y se los lleva a otra jurisdicción, a otro país. Buscaglia (2008) pone de ejemplo las estadísticas que publica la Secretaría de la Función Pública y señala que se observa una total parálisis en la lucha contra la corrupción administrativa desde que ejerció el poder el presidente Vicente Fox.

Propone la creación de una agencia anticorrupción independiente y autónoma, razón por la cual se explica que la Secretaría de la Función Pública, que debería tener un rol catalizador en este ámbito, está obviamente ligada al poder político del Ejecutivo. Se ha paralizado por la falta de voluntad política de los gobernantes en el poder.⁹¹

Los mecanismos preventivos en los sectores públicos como servicio civil de carrera, control por resultados de servidores públicos, control operativo comunal, cosas que ya vienen implementando Colombia y Chile de manera ejemplar, tampoco los está México y obviamente no se implementan ni en el sector público ni tampoco en otro foco de corrupción que es el sector privado.

La explosiva mezcla de crimen organizado y corrupción política es, probablemente, el mayor riesgo actual para la gobernabilidad de nuestras sociedades; desde luego, lo es para el desarrollo de democracias sustantivas donde seres libres e iguales buscan, a través de la cooperación y la deliberación, el bienestar colectivo.⁹² La sociedad civil debería estar más involucrada operativamente en el monitoreo y en la lucha contra la corrupción con el Estado. Hay una tendencia que va desde la cultura política a lo técnico de los servidores públicos que no desean que la sociedad civil esté involucrada en este monitoreo técnico.

Por su parte, Castresana (2008) afirma que México necesita para llegar a una conclusión de que la corrupción es un problema de reforma del Estado y de compromiso tanto de las instituciones, de los poderes públicos, de los responsables políticos como de la sociedad civil. Toda la sociedad civil tiene que involucrarse activamente, por-

que cambiando solamente los aspectos de la represión penal, pero sin atacar las estructuras, la convicción de la sociedad sin educar a la ciudadanía, me parece que es imposible a medio y largo plazo, obtener resultados.⁹³

Pero la gran asignatura pendiente es la impunidad, es la ineficiencia del derecho, el agujero negro de la justicia, porque ni siquiera en esos tipos penales que tienen más de un siglo de antigüedad, como la malversación de caudales públicos, el cohecho o el soborno, se aplican las herramientas, no se produce una efectiva persecución. De hecho, la corrupción es una violación grave de derechos humanos y de la parte más desprotegida de la sociedad.⁹⁴

Debe tenerse en cuenta que en el Estado mexicano recae la responsabilidad de administrar, dirigir y guiar el proceso de desarrollo, de garantizar la justicia social, apoyar al sector privado en sus desventajosas relaciones con el capital extranjero y forjar la armonía social y la paz entre los sectores de la sociedad. Esta posición ideológica ha dado por resultado que el Estado sea propietario de algunas de las empresas más grandes de la nación (Pemex, CFE y teléfonos de México). Aunque la revolución mexicana acentuó estas tendencias, México ha contado, históricamente con un Estado fuerte y dominante.

La formidable posición del Estado facilita invariablemente la corrupción al reforzar su poder en sus tratos con las grandes organizaciones sociales y limita la autonomía de las mismas para ofrecer oportunidades de movilidad o controlar el poder de los representantes estatales. En consecuencia, grandes sectores del gobierno quedan casi sin control y, por lo tanto, resultan vulnerables a las ambiciosas inclinaciones de sus empleados.⁹⁵

La supremacía ideológica del Estado sobre la empresa debe destacarse también porque proporciona cierto grado de aceptación de la corrupción. En general, resulta fácil justificar quitarle a los que están en una posición ideológicamente débil. De manera similar a lo que ocurre con el papel del gobierno en la configuración de la economía, sus vínculos

corporativos con las asociaciones de intereses sirven para incrementar su control sobre las oportunidades de movilidad y facilitar así la corrupción entre las organizaciones cooptadas.⁹⁶ Las asociaciones empresariales, los sindicatos obreros y las asociaciones campesinas son particularmente afectados por leyes que estructuran la representación de intereses de México. Un efecto de estos arreglos corporativos consiste en debilitar la autonomía de estos grupos, primero, al poner la toma de decisiones efectiva y el reclutamiento de autoridad fuera de la organización y en manos del gobierno, y segundo, al reducir las oportunidades para que organizaciones en competencia dentro de la **misma área funcional puedan luchar por obtener el apoyo de las filas.**

Las investigaciones existentes indican que ni las políticas macroeconómicas que fomentan el crecimiento económico, ni las políticas que reducen drásticamente el Estado, pueden ser la principal cura contra el fenómeno de la corrupción. Rose-Ackerman (2009), sugiere tres estrategias efectivas para el combate a la corrupción: el rediseño institucional de programas anticorrupción, políticas públicas que incrementan la transparencia y la rendición de cuentas, y en casos de extrema severidad, reformas constitucionales.⁹⁷

La primera línea consiste en el rediseño de programas para **limitar los incentivos que subyacen al soborno. Esto podría significar la eliminación de programas altamente corrompidos** aunque, el Estado no debía abandonar sus responsabilidades en numerosas áreas en las cuales la corrupción prevalezca. Por lo tanto, los programas deben ser rediseñados con el propósito de limitar la generación del uso discrecional o la aplicación de criterios propios por parte de funcionarios.

La segunda serie de estrategias de reforma se enfoca en la rendición de cuentas y transparencia. Estas reformas implican cambios **en la gestión gubernamental; mejores oportunidades para que los ciudadanos monitoreen y participen en la toma de decisiones públicas,** así como una mayor regulación de los puntos de intersección entre lo público y lo privado. **Otra opción para mejorar la rendición de cuentas gubernamentales es la creación de agencias reguladoras independientes, como el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información**

Pública (IFAI) en México. También se puede mejorar la rendición de cuentas por medio de índices o indicadores externos e internos.

En tercer lugar, algunos países necesitarán tomar en cuenta reformas más radicales a sus estructuras de gobierno. Los cambios constitucionales ocurren y, cuando éstos se dan, es necesario tomar en cuenta los incentivos contra la corrupción y la eliminación de las componendas. La democracia es valiosa por muchas razones pero, por sí sola, difícilmente puede ser una cura contra la corrupción. La evidencia señala que los resultados de la lucha contra la corrupción se generan solamente en el largo plazo y sólo si los sistemas democráticos no son solamente formalidades en los textos constitucionales, sino cuando realmente son el resultado de sistemas políticos competitivos y dinámicos.

Notas

¹ Maximiliano García Guzmán. "El papel de la administración pública en los procesos de democratización en México. Una nueva institucionalidad para la alternancia política presidencial". En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador). 200 años de la administración pública en México. México, S.F.P., UNAM: IISUE, 2010, pp. 667-668. Nos parece que el término adecuado es "alternancia política", más que "transición democrática".

² Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. México, F.C.E., 2005, p. 14.

³ Andrés Roemer. "Análisis económico de la corrupción". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Poder, derecho y corrupción. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003, p. 272.

⁴ Ramón Muñoz Gutiérrez. Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox. México, F.C.E., 2004, p. 73.

⁵ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Op. cit., p. 41.

⁶ El Código de Ética contemplaba: procuración del bien común; integridad de los funcionarios públicos; honradez; imparcialidad; justicia; transparencia; rendición de cuentas; entorno cultural y ecológico; generosidad; y liderazgo.

⁷ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Op. cit., pp. 43-46. Incluía veinte acuerdos: 1) implantación de un programa de reconocimiento en integridad a los servidores públicos; 2) difusión de información pública en Internet, en anticipación a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 3) implantación de un programa de mejora regulatoria interna; 4) implantación de la estrategia de Usuario Simulado; 5) elaboración y difusión de un código de conducta; 6) implantación de un programa de capacitación en valores; 7) instrumentación de mecanismos rigurosos en la selección de personal; 8) incorporación de batería de valores en los sistemas de selección de personal; 9) revisión de sueldos en áreas críticas; 10) difusión de resultados del PNCTDA; 11) difusión de bases previas de licitación; 12) participación externa en la revisión de bases previas de licitación; 13) realización de licitaciones por vía electrónica; 14) evaluación de usuarios de los procesos críticos; 15) realización de compromisos para la transparencia; 16) mejoramiento de estándares de servicio y de atención ciudadana; 17) realización de trámites y servicios por vía electrónica; 18) creación de la Subcomisión de Acceso a la Información Pública Gubernamental; 19) creación de la subcomisión de Mejora de Índices de Percepción de Corrupción y Buen Gobierno; y 20) Instrumentar medidas necesarias para solventar recomendaciones de la "Convención contra el cohecho de Servidores Públicos Extranjeros" auspiciada por la OCDE.

⁸ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. México, Colegio de México, 2009, p. 326.

⁹ Ibid, pp. 326-327.

¹⁰ Roberto Rives. La administración pública en su bicentenario. México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, IAPQ, IAPPEM, IAPQROO, IAPJ, IAPG, 2009, pp. 416-417.

¹¹ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 341.

¹² Ibid, p. 324.

¹³ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Op. cit., p. 124.

¹⁴ Ibid, pp. 124-125.

¹⁵ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. México, Honorable Cámara de Diputados, 2004, pp. 470-503.

¹⁶ Arturo González de Aragón. "Presentación". Fiscalización Superior de México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria. México, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, 2009, p. 8.

¹⁷ Tonatihu Bravo Padilla. "La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009". Almée Figueroa Neri (comp.) Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). México, Auditoría Superior de la Federación, 2009, p. 16.

¹⁸ Tonatiuh Bravo Padilla. "La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009". Almée Figueroa Neri (comp.) Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). Op. cit., p. 18.

¹⁹ Almée Figueroa Neri. "Aciertos y yerros de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación". Almée Figueroa Neri (comp.) Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). Op. cit., pp. 36-41.

²⁰ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., pp. 514-515.

²¹ Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México. Op. cit., p. 515.

²² José Juan Sánchez González. Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México. México, Miguel Ángel de Porrúa, IAPQROO, 2005, pp. 397-405.

²³ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006. México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2001.

²⁴ Ramón Muñoz Gutiérrez. Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox. Op. cit., p. 77.

²⁵ Ramón Muñoz Gutiérrez. Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox. Op. cit., p. 77. En ese sentido, el Programa de Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia, impulsa acciones dentro del ámbito del sector público para mejorar el manejo transparente de los recursos públicos, fomentar la transparencia del ejercicio público y mejorar los esquemas de operación de la función pública. Faltaría entonces, que en el sector privado se emprendieran acciones de la misma manera para evitar la corrupción y la impunidad en su ámbito de competencia.

²⁶ Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. México, 2001, p. 2.

²⁷ Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. México, 2001, p. 15.

²⁸ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Op. cit., p. 125.

²⁹ Ibid, p. 146.

³⁰ Luis Miguel Martínez Anzures. Controles y responsabilidades en el sector público. México, Universidad Autónoma de Nuevo León. Instituto de Administración Pública de Nuevo León y Plaza y Valdés, 2004, p. 115.

³¹ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Op. cit., p. 147.

³² Ibidem.

³³ Ibid, p. 148.

³⁴ Luis Miguel Martínez Anzures. Controles y responsabilidades en el sector público. Op. cit., p. 116.

³⁵ Arturo González Jiménez. Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004, p. 13.

³⁶ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Op. cit., p. 148. Define el concepto de conflicto de intereses en la función pública, previendo que éste se presenta cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público pueden afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

³⁷ Sergio García Ramírez. Derechos de los servidores públicos. México, INAP, UNAM, 2007, p. 73.

³⁸ Ricardo Uvalle Berrones. "Visión contextual de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal. México, Orden Jurídico Nacional, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 2003, p.13.

³⁹ Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. México, 2003, p. 1.

⁴⁰ Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Op. cit., p. 6.

⁴¹ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., pp. 295-296.

⁴² Ibid, p. 318.

⁴³ Ibid, pp. 318-319.

⁴⁴ Ibid, p. 296.

- ⁴⁵ Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Resultados 2001, 2003 y 2005. México, 2005, p. 3.
- ⁴⁶ **Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2006-2006.** México, 2006, p. 4.
- ⁴⁷ Transparencia Mexicana. Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Resultados 2001, 2003 y 2005. México, 2005, p. 7.
- ⁴⁸ **Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2005-2006.** México, 2006, p. 23.
- ⁴⁹ Citado por: María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 325.
- ⁵⁰ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Op. cit., p. 183.
- ⁵¹ *Ibidem.*
- ⁵² Antonio Ortega Martínez. "El fortalecimiento de la fiscalización superior garantizaría el fin de la impunidad". En Claudia Cruz Santiago (coordinadora). *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción.* México, Grupo Parlamentario del PRD. LX Legislatura, 2008, p. 17.
- ⁵³ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Op. cit., p. 250.
- ⁵⁴ María del Carmen Pardo. La modernización administrativa en México 1940-2006. Op. cit., p. 339.
- ⁵⁵ Secretaría de la Función Pública. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Op. cit., p. 251.
- ⁵⁶ *Ibid.*, p. 252.
- ⁵⁷ *Ibid.*, p. 152.
- ⁵⁸ Claudia Cruz Santiago (coordinadora). *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción.* México, Grupo Parlamentario del PRD. LX Legislatura, 2008, pp. 12-13.
- ⁵⁹ *Ibid.*, p. 14.
- ⁶⁰ Roberto Rives. La administración pública en su bicentenario. Op. cit., p. 427.
- ⁶¹ Tonatiuh Bravo Padilla. "La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009". Almée Figueroa Neri (comp.) Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). Op. cit., pp. 19-21.
- ⁶² Arturo González de Aragón. "Presentación". Fiscalización Superior de México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria. Op. cit., pp. 8-9.
- ⁶³ **Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007. México,** 2007, p. 2.
- ⁶⁴ *Ibid.*, p. 6.
- ⁶⁵ *Ibid.*, pp. 12-13.
- ⁶⁶ *Ibid.*, pp. 14-15.
- ⁶⁷ *Ibid.*, pp. 6, 9.
- ⁶⁸ *Ibid.*, p. 18. Incluyen una recomendación polémica: "Nuestros valores pueden ser los de Finlandia, Nueva Zelanda o Irlanda. Hay que trabajar en ello".
- ⁶⁹ Arturo González de Aragón. "Presentación". Fiscalización Superior de México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria. Op. cit., pp. 9-11.
- ⁷⁰ Tonatiuh Bravo Padilla. "La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009". Almée Figueroa Neri (comp.) Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). Op. cit., pp. 23-24.
- ⁷¹ Arturo González de Aragón. "Introducción". Almée Figueroa Neri (comp.) Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). Op. cit., p. 9.
- ⁷² Tonatiuh Bravo Padilla. "La vigilancia federal de los recursos públicos. El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009". Almée Figueroa Neri (comp.) Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009). Op. cit., p. 26.
- ⁷³ **Transparencia Mexicana. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007. México,** 2011, p. 2.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 6-7.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁷⁷ Ricardo Uvalle Berrones. "Visión contextual de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos". *Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal*. Op. cit., pp. 29-30.

⁷⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Presenta INEGI Encuesta sobre calidad de trámites y servicios de gobierno". Aguascalientes, Ags., Boletín de prensa, Núm. 358/12, 16 de octubre de 2012, 1.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 9.

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 2-3.

⁸¹ Las barreras al trámite incluyen requisitos exoesivos, largas filas, pasar de una ventanilla a otra, o ir a lugares muy lejanos. Las asimetrías de información incluyen que no se exhibían los requisitos y obtuvo información incorrecta. Los problemas con las TICs y otras causas incluyen problemas con la atención telefónica, problemas con la página de internet y otras causas.

⁸² *Ibid.*, p. 3.

⁸³ Roberto Rives. *La administración pública en su bicentenario*. Op. cit., p. 481.

⁸⁴ Irma Eréndira Sandoval. "Calderón y la corrupción". *El Universal*, México, 6 de marzo de 2011.

⁸⁵ *Ibidem.*

⁸⁶ Roberto Rives. *La administración pública en su bicentenario*. Op. cit., p. 481.

⁸⁷ Edgardo Buscaglia. "Causas de los altos indicadores de corrupción y delincuencia organizada en México. Medidas correctivas". En Claudia Cruz Santiago (coordinadora). *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*. México, Grupo Parlamentario del PRD. LX Legislatura, 2008, p. 19.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 20-21.

⁸⁹ Pone como ejemplo la Ley de Servicio Civil de Carrera mexicana, que es un monumento a las excoepciones: está exceptuando 70 por ciento del personal del Poder Ejecutivo, entre maestros y diferentes grupos. Es un ejemplo de un instrumento jurídico mal diseñado y obviamente mal implementado de una forma defectuosa.

⁹⁰ Edgardo Buscaglia. "Causas de los altos indicadores de corrupción y delincuencia organizada en México. Medidas correctivas". Op. cit., p. 22-25.

⁹¹ *Ibid.*, p. 25.

⁹² Manuel Villoria Mendieta. "La infraestructura burocrática importa: el caso de la lucha contra el crimen organizado en México". *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 48, octubre 2010, p. 1.

⁹³ Carlos Castresana Fernández. "Corrupción, globalización y justicia". En Claudia Cruz Santiago (coordinadora). *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*. México, Grupo Parlamentario del PRD. LX Legislatura, 2008, pp. 34-35.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 36-37.

⁹⁵ Stephen D. Morris. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Op. cit., p. 72.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 74.

⁹⁷ Susan Rose-Ackerman. "Economía política de las raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas". Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, pp. 41-43.

A lo largo de la investigación se pueden confirmar supuestos que formaron parte de la propuesta de estudio de la corrupción administrativa mexicana. A continuación se enumeran las que se consideran las más representativas.

1. En el Virreinato -siglos XVI, XVII y XVIII- se creó una creptocracia, encargada de enviar las riquezas de la Nueva España al Imperio Español, permitiendo a la élite de los peninsulares una **corrupción cotidiana y abierta. Dejando al margen a los criollos y los nativos que participaban en forma marginal y secundaria.**
2. En el Virreinato se contaba con instrumentos de control internos -Juicios de Residencia, Visitas (general y particular) y **Fianzas**- que **resultaron débiles, prácticamente ineficientes y nada efectivas.** Eran procedimientos administrativos largos, costosos, discrecionales en su aplicación y sólo en algunos casos excepcionales se aplicaron. Lo mismo sucedió con el control externo que fue realizado por un Tribunal Mayor de Cuentas, que intentaba llevar un adecuado registro de los gastos y las cuentas del gobierno novohispano.
3. A lo largo de toda la turbulenta historia de México las oportunidades estuvieron controladas por la élite española, que **excluía a los mestizos o a las empresas extranjeras.** **Históricamente, la corrupción fue una respuesta a la falta de oportunidades de movilidad dentro del sistema económico y social del país.** Aunque hoy existan otros medios de riqueza, la opulencia del Estado en

un mar de pobreza sigue convirtiéndolo en un medio atractivo de adquirir fortuna.

4. En el México Independiente se produce un cambio en la forma de la corrupción administrativa, ya que ésta pasa de los peninsulares a los criollos, quienes aprovechan el movimiento revolucionario para luchar por alcanzar los mayores cargos de los poderes públicos de la nación, que en el pasado habían estado en manos de los peninsulares. La corrupción no se detuvo sólo **cambió de beneficiarios directos**.

5. Los mecanismos establecidos por los diversos documentos fundacionales fueron genéricos y sólo de manera declarativa, ya que no establecían los órganos de aplicar la ley y el marco legal era general, por lo que prácticamente eran inaplicables. Similar situación correspondió con Constituciones de 1824 y la de 1857. En particular, la segunda tenía un Título donde establece por primera vez un sistema de responsabilidad de servidores públicos, pero no con cimientos sólidos. Se expide una Ley Penal para los Empleados de Hacienda (1853), para comenzar a aplicar sanciones punitivas en el control de los recursos públicos. Sin embargo, el control interno es genérico, insuficiente y sin una instancia específica para aplicarlos.

6. En el ámbito del control externo o parlamentario, destaca la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda y su transformación en el Tribunal de Cuentas (1838), proceso que se repite durante la mitad del siglo XIX. Ante la inestabilidad del sistema político, las confrontaciones entre liberales y conservadores, los levantamientos armados y las invasiones extranjeras, el control externo no pudo consolidarse para contener la corrupción administrativa. Resulta contradictorio que aparentemente la supremacía del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo, el control parlamentario no se constituyó en una herramienta útil y efectiva para el combate a la corrupción.

7. En la Reforma bajo el gobierno de Benito Juárez, se da el primer intento de control de la corrupción con dos mecanismos le-

gales, -Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios (1870) y el Código Penal (1872)- aunque resultan insuficientes por el contexto político y social en que se producen. Se trata del primer intento de moralización de la administración pública.

8. En el Porfiriato con la estabilidad social la burocracia alcanza niveles de permanencia y continuidad, siendo en la dictadura de Porfirio Díaz otro momento importante para el fortalecimiento de los controles internos y externos. En el control interno, la segunda -Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución (1857)- de responsabilidades de los servidores públicos. Mientras que en el control externo, se producen la publicación de diversos mecanismos -Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896), Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904) y Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904)- que fortalecen el control parlamentario y su órgano de control.

9. Sin embargo, en el Porfiriato a pesar de contar con instrumentos de control de la corrupción, ésta comienza a convertirse en sistemática. Las oligarquías porfiristas aprovecharon la renta del Estado, para beneficiarse directamente mediante la corrupción política y administrativa. Se trata del segundo intento de moralización de la administración pública.

10. Después de finalizada la Revolución, se consolida el modelo de partido único dominante (PNR-PRM-PRI) que utiliza a la corrupción como mecanismo de estabilidad del régimen político, favoreciendo a las élites políticas aliadas, aunque al mismo tiempo, deslegitiman el sistema. En el periodo posrevolucionario se producen dos formas de corrupción administrativa vinculadas al sistema político: primero, el caudillismo que permite a los militares amasar enormes fortunas personales, y segundo, el presidencialismo, que logra que sean los civiles los que logren cuantiosas fortunas. Por ello, la expansión de la corrupción política genera una corrupción administrativa como un elemento inherente al régimen político. El combate a la corrupción admi-

nistrativa, no forma parte de la agenda pública como prioridad en el régimen de partido hegemónico.

11. En el control interno, la Constitución Política (1917) dedica un Título para establecer un sistema de responsabilidades de los servidores públicos al igual que la Constitución de 1857. Determina que tendrá que publicarse una ley reglamentaria en la materia, situación que tardará varios lustros hasta la Ley Cárdenas (1940). Al mismo tiempo, aparece la Creación del Departamento de Contraloría (1917-1932), quien compite con las atribuciones de control y fiscalización con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La permanencia del Departamento de Contraloría hubiera permitido la continuidad para el establecimiento de un control interno efectivo que hubiera intentado contener a la corrupción administrativa, pero en el año de 1932 desaparece. Asimismo, se publica el Código Penal (1931) que establece algunas acciones punitivas a conductas ilegales de los servidores públicos. Por último, tiene que transcurrir para que se publique la segunda Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos -López Portillo (1980)- en un momento en que la corrupción es percibida por la ciudadanía como un cáncer de la democracia.

12. Al mismo tiempo, el control externo logra una mayor expansión y especialización con acciones como: la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (1917), la publicación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1936), las Reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda (1963), las Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1977) y la publicación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978). Este avance sustancial del control parlamentario, está limitado por el propio poder ejecutivo que limita y restringe el ámbito de competencia del órgano fiscalizador.

13. Con la crisis de corrupción de la década de 1980, se sientan los cambios estructurales para combatir la corrupción administrativa. Por primera vez, la corrupción es vista como un problema público que debe combatirse, un mal endémico de la

burocracia. Sin embargo, la corrupción administrativa no disminuye como se esperaba

14. Bajo el lema de la **“Renovación moral de la sociedad”** -que debió ser la **“Renovación moral del gobierno”**- Miguel de la Madrid realiza el más importante esfuerzo para controlar y combatir la corrupción administrativa. Para ello, crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1982) como órgano central de control -antecedente del Departamento de la Contraloría (1917-1932)- publica una nueva **Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos (1982)**, **realiza modificaciones al Código Penal (1983)** y establece los **Órganos Internos de Control**, tanto en las dependencias como en las entidades de la administración pública federal. Este régimen es el que más aporta para combatir de manera frontal, con nuevos mecanismos y herramientas a la corrupción administrativa en un entorno de crisis social. Probablemente, en ese gobierno se habrá combatido la corrupción individual, pero la corrupción sistemática y organizada al interior del aparato administrativo no sólo disminuyó, sino que siguió creciendo.

15. El gobierno de Carlos Salinas, realiza algunas adecuaciones a la **Ley de Responsabilidades (1991)**, nada relevantes. Su mayor contribución será la creación de la **Contraloría Social** en el marco de los programas de Solidaridad y que con otras modalidades, continúa realizando en algunos programas federales. Por su parte, Ernesto Zedillo crea la **Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1994)**, para darle nuevas atribuciones de **control, fiscalización y aplicación del sistema de responsabilidades** de los servidores públicos. También relevante es la publicación del **PROMAP (1994-2000)**, primer programa que aplica las técnicas y métodos de la Nueva Gerencia Pública en la administración pública federal. En el ámbito del control externo, sólo destaca la publicación del **Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1980)** y otro **Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1988)**.

16. El proceso de establecimiento del régimen de partido hegemónico en México, permitió y socavó a la corrupción administrativa en forma sistemática, tanto en el caudillismo, pero sobre todo, en la etapa presidencialista. No obstante, que comenzaron a crearse dependencias, leyes, sistema de responsabilidad y de sanciones, éstos fueron aplicados sólo en casos políticos y la impunidad fue el sello distintivo. El partido hegemónico no se comprometió en detener, contener, combatir y acabar con la corrupción administrativa, por el contrario, es parte del funcionamiento del propio sistema.

17. Los gobiernos de alternancia política en México que acabaron con la hegemonía del sistema de partido único, a pesar de contar con los instrumentos de planeación y control, no disminuyeron la corrupción administrativa. La corrupción no tiene colores exclusivos de partidos, por lo que sigue siendo un tema pendiente en el México contemporáneo.

18. El gobierno de Vicente Fox, es el segundo régimen que intentó de manera sistemática, al igual que el de Miguel de la Madrid, conformar un nuevo diseño institucional para combatir la corrupción administrativa. En el ámbito del control interno, expidió una nueva Ley de Responsabilidades Fox (2002), publicó el primer programa de combate a la corrupción -Programa de Combate a la Corrupción (2000-2006)- estableció mediante la Ley y el Reglamento el Servicio Profesional de Carrera (2003, 2004).

19. En materia de control externo, el Poder Legislativo aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000), Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda por Auditoría Superior de la Federación (2000), que creó a la Auditoría Superior de la Federación (2001). En contraste, con los avances en controles interno y externo, los Índices Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno (2001, 2003 y 2005) elaborados por Transparencia Mexicana, mostraron que a pesar de estos esfuerzos, la corrupción siguió incrementándose.

20. Para el gobierno de Felipe Calderón, la corrupción administrativa no ha sido una prioridad en su agenda pública. Las medidas adoptadas en el ámbito del control interno -Programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (2006-2012)- ha pasado inadvertido ya que no fue difundido masivamente, y en lo relativo al control externo -Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009)- puede considerarse como un retroceso en el combate a la corrupción administrativa, si se le compara con el gobierno de Fox. Incluso, los Índices Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno (2007 y 2010) elaborados por Transparencia Mexicana, muestran el crecimiento de la corrupción administrativa.

21. Los gobiernos panistas en el régimen de alternancia política, que tuvieron la oportunidad de disminuir la corrupción administrativa, no lo lograron. En sentido contrario, han aprendido a realizar una corrupción especializada y gradual. Acostumbrados a gastar dinero público, altos salarios y prestaciones generosas, los panistas nunca se comprometieron a tener un gobierno austero y ahorrador. Frente a una sociedad mexicana que más del 50 por ciento se encuentra en la pobreza -moderada y extrema- es escandalosa la corrupción de ciertos políticos de dicho régimen.

22. En el caso de México, se comprueba la tesis de que la corrupción, si no se combate, se expande sin medida, hasta convertirse en sistemática y colapsar las instituciones de los países afectados; dañando, por extensión, el funcionamiento de la economía nacional e internacional.

23. La experiencia mexicana confirma la tesis en el sentido que donde hay corrupción política hay corrupción administrativa. El político corrupto requiere de las habilidades y conocimiento del servidor público para poder acumular una riqueza ilícita. A la corrupción política sólo se le puede detener, a la corrupción administrativa hay que combatirla de forma permanente y sin contemplaciones.

24. El fenómeno de la corrupción administrativa en México es complejo, poco estudiado, no se cuenta con la profundidad ni la sistematización necesaria. Los enfoques prevaletentes en torno al estudio de la corrupción son el legalista, el histórico y el político, como los más representativos en esta materia. Para entender la corrupción y sus consecuencias, así como para diseñar políticas de combate y prevención, no basta indagar los casos individuales, sino que se requiere además, examinarla desde el punto de vista de la sociedad como un todo, tratando de identificar los elementos que influyen en su aparición y desarrollo y, a la vez, precisar desde esta perspectiva sus efectos netos, a quienes beneficia y a quienes perjudica. El estudio de la corrupción administrativa requiere comenzar a difundirse para conocer mejor las modalidades de corrupción y acabar con ellas.

25. El análisis empírico confirma la tesis de Morris (1991), de que la corrupción crea un botín para la élite y da cabida, así, a las demandas particularistas; en la otra cara de la moneda se hallan la ineficiencia burocrática, el despilfarro y el socavamiento de programas sociales legítimos. Los fondos de los programas sociales, que están ya en condiciones difíciles, no sólo se escamotean por medio de la corrupción, con lo que se socava su efectividad, sino que también se dilapidan con la creación de complejos esquemas y procedimientos corruptos.

26. La corrupción administrativa mexicana puede realmente combatirse con un robusto servicio profesional de carrera, una mayor transparencia efectiva en todos los órdenes de gobierno, mayor rendición de cuenta en todos los órganos y actores de gobierno sin excepción alguna, transparentar todos los partidos políticos, a los políticos y a todos los sindicatos, así como la aplicación irrestricta de las leyes de responsabilidades de servidores públicos, acabar con la impunidad y permitiendo ampliar la participación de la ciudadanía con la Contraloría Social en mayores programas de gobierno.

27. Puede afirmarse que la corrupción administrativa a lo largo del estudio realizado ha logrado identificar, controlar y sancionar algunas prácticas corruptas dentro de la administración pública federal. Sin embargo, también es un hecho que los regímenes políticos -partido hegemónico y de alternancia política- han concebido a la corrupción como un premio por el hecho de alcanzar el poder. El régimen político, los partidos políticos y los políticos tienen un doble discurso: atacan a la corrupción de forma reiterada, pero cuando se convierten en altos funcionarios gubernamentales ejercen el privilegio del cargo que ostentan.

28. El estudio de la corrupción administrativa requiere de mayores estudios como los realizados por Transparencia Mexicana con sus Índices Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno (2001, 2003, 2005, 2007 y 2010), que puedan especializarse a nivel federal, estatal y llegar a nivel local. La medición de la corrupción es una herramienta indispensable para combatir la corrupción administrativa, sin datos duros no hay políticas públicas efectivas.

29. Una propuesta concreta, sujeta a la discusión, sería la creación de un órgano especializado de combate a la corrupción, separado del Poder Ejecutivo, con relativa autonomía del mismo y que rinda cuentas sin distingos partidistas. Aunque algunos especialistas proponen como alternativa que sea el órgano del Poder Legislativo, la Auditoría Superior de la Federación, nos parece que esta función debe permanecer en dicho órgano, lo que se requiere es fortalecer sus atribuciones, mejorar su alcance, así como sus elementos sancionatorios.

30. La experiencia internacional y la administración pública comparada permitiría explorar otras prácticas, que puedan ser útiles para determinar las políticas necesarias para combatir la corrupción administrativa en todas sus modalidades, individuales, sistemáticas, locales, globales y delincuenciales. Una estrategia asilada como ha sucedido hasta ahora, no daría los resultados esperados, por lo que es requisito concebir una estrategia

integral, multidisciplinaria, participativa, democrática y que tenga el carácter de prioritaria para el gobierno que la impulse.

31. La trayectoria de la corrupción desde el Virreinato por más de tres siglos, pasando por los periodos de la Independencia, la Reforma, la Revolución y la conformación del Estado-nación en México, deja muy claro que existen circunstancias históricas, económicas, políticas y sociales para que se realicen prácticas corruptas en las que los servidores públicos de diversas épocas realizaron para beneficio personal en detrimento del interés general.

32. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) aplicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el 2011 y publicados sus resultados en el 2012, demuestra que la percepción de la corrupción en México es una práctica común en todos los niveles de gobierno y representa un enorme reto para lograr que la administración pública sea honesta, pulcra y eficiente. Los ciudadanos consultados la consideran uno de los grandes problemas del país, solo por encima de la "inseguridad y delincuencia" y "desempleo". El diseño institucional para combatirla ha sido útil pero no suficiente, se requiere que sea combatida en todas sus formas -política, administrativa y judicial- para que los ciudadanos puedan confiar en sus gobiernos.

Bibliografía general

1. Aboites Aguilar, Luis. "El último tramo, 1929-2000". En Pablo Escalante Gonzalbo et al, Nueva historia mínima de México, México, El Colegio de México, 2004.

2. Acosta Romero, Miguel. "El nuevo título IV de la Constitución". Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional, México, INAP, Praxis no. 65, 1984.

3. Adam Adam, Alfredo y Guillermo Becerril Lozada, **La fiscalización en México**, México, UNAM, 1986.

4. Aguilar Camín, Héctor, Saldos de la revolución, cultura y política de México 1910-1980, México, Nueva Imagen, 1982.

5. Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, A la sombra de la revolución mexicana, México, Cal y Arena, 1990.

6. Andrés Ibáñez, Perfecto, "Corrupción: necesidad, posibilidades y límites de la respuesta judicial". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), Poder, derecho y corrupción, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.

7. Arnáiz, Arturo y Freg, "Prólogo", José María Luis Mora, Ensayos, Ideas y Retratos, México, UNAM, Biblioteca del estudiante universitario, 1991, (1941).

8. Auditoría Superior de la Federación. 1824-2004, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México, México, Honorable Cámara de Diputados, 2004.

9. Auditoría Superior de la Federación, Fiscalización Superior de México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria, México, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, 2009.

10. Baeza, Fernando. "Los servidores públicos y el Código Penal mexicano", *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, México, INAP, Praxis no. 65, 1984.

11. Bautista, Óscar Diego, "Marco institucional para establecer un dique internacional a la corrupción", *Cuadernos de Derecho Público*, Madrid, núm. 29, septiembre-diciembre 2006.

12. Bautista, Óscar Diego, *Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Toluca, IAPEM, 2009, **Mención honorífica del Premio Bienal IAPEM 2008.**

13. Bautista, Óscar Diego, *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*, Madrid, UCM, tesis de maestría, 2005.

14. Berthin Siles, Gerardo, "Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina", *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, no. 41, junio de 2008.

15. Blanco Moheno, Roberto. *La corrupción en México*, México, Bruquera Mexicana de Ediciones, 1979.

16. Boehm, Frédéric y Johann Graf Lambsdorff, "Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional", *Revista de Economía Institucional*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, vol. 11, núm. 21, 2009.

17. Bravo Padilla, Tonatiuh, "La vigilancia federal de los recursos públicos, **El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009**", en Aimée Figueroa Neri (comp.) *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009.

18. Caiden, Gerald, "El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina", *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, no. 28, febrero 2004.

19. Caiden, Gerald, "La democracia y la corrupción", *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, no. 8, mayo de 1997.
20. Caiden, Gerald, "Tendencias actuales en la ética del servicio público", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, volumen X, no. 2, segundo semestre de 2001.
21. Caiden, Gerald y Naomi Caiden, "Administrative corruption". *Public Administration Review*, mayo/junio de 1977.
22. Calsamiglia, Albert, *Cuestiones de lealtad. Límites del liberalismo: corrupción, nacionalismo y multiculturalismo*, Barcelona, Paidós, 2000.
23. Campos, A.T. Ricardo, "Apuntes biográficos de Lorenzo de Zavala", Luis Miguel Martínez Anzures (comp.), *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*, México, INAP, 2002.
24. Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (coordinadores), "Presentación", *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.
25. Carrillo Castro, Alejandro, "La función de control en la administración pública mexicana", En *La reforma administrativa en México (1971-1979)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, tomo II.
26. Castresana Fernández, Carlos, "Corrupción, globalización y justicia", En *Claudia Cruz Santiago (coordinadora)*, *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*, México, Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura, 2008.
27. Claudia Cruz Santiago (coordinadora), *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*, México, Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura, 2008.
28. Cosío Villegas, Daniel, "La crisis de México", *Cuadernos Americanos*, XXXII, marzo-abril, 1947.
29. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1978.
30. De la Torre Villar, Ernesto, "El virreinato de Nueva España en el siglo XVIII", en Gisela von Wobeser (coord.), *Historia de México*, México, Presidencia de la República, SEP, F.C.E., 2010.
31. De la Torre Villar, Ernesto, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, México, Porrúa, 1991, tomo I y II.

32. De Zavala, Lorenzo, *Obras*, México, Porrúa, 1966 (1937) tomo El periodista y el traductor.
33. Del Castillo, Arturo, "El soborno: un marco conceptual para su análisis". *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001.
34. Del Castillo, Arturo, "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001.
35. Del Val Blanco, Enrique, "Nuevo marco de referencia en el combate a la corrupción", *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*, México, INAP, Praxis no. 65, 1984.
36. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1996.
37. Díaz Casillas, Francisco José, "El legado de la administración pública borbónica: del gobierno español en Nueva España al México Independiente", En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *200 años de la administración pública en México*, México, S.F.P., UNAM; IISUE, 2010.
38. Díez-Picazo, Luis María, *La criminalidad de los gobernantes*, Barcelona, Crítica, 2000.
39. Edmundo González Llaca, *Corrupción. Patología colectiva*, México, INAP, 2005.
40. Eréndira Sandoval, Irma, "Rentismo y opacidad en procesos de privatización y rescates". En Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.
41. Escalante Gonzalbo, Fernando, "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXX, núm. 2, 1989.
42. Farrell Cubillas, Arsenio, "Prólogo", José Octavio López Presa (coordinador), *Corrupción y cambio*. México, F.C.E., SECODAM, 1998.
43. Ferrajoli, Luigi, "El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad", En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.

44. Figueroa Neri, Aimée, "Aciertos y yerros de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación", en Aimée Figueroa Neri (comp.) *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2009.

45. García Guzmán, Maximiliano, "El papel de la administración pública en los procesos de democratización en México. Una nueva institucionalidad para la alternancia política presidencial", En Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *200 años de la administración pública en México*, México, S.F.P., UNAM; IISUE, 2010.

46. García Martínez, Bernardo, "La época colonial hasta 1760", en Pablo Escalante Gonzalbo et al, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2004.

47. García Ramírez, Sergio, *Derechos de los servidores públicos*, México, INAP, UNAM, 2007.

48. Garcíadiego, Javier, "La Revolución", en Pablo Escalante Gonzalbo et al, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2004.

49. Garzón Valdés, Ernesto, "Acerca del concepto de corrupción", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), "Presentación", *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.

50. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1965.

51. González de Aragón, Arturo, "Presentación", *1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, México, Honorable Cámara de Diputados, 2004.

52. González de Aragón, Arturo, "Presentación", *Fiscalización Superior de México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*, México, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados, 2009.

53. González de Asís, María, "Construcción de coaliciones para la lucha contra la corrupción", *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen X, no. 2, segundo semestre de 2001.

54. González Jiménez, Arturo, Comentarios a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México, Ediciones Jurídicas Alma, 2004.

55. González Llaca, Edmundo, Corrupción. Patología Colectiva, México, INAP, 2005.

56. González-Aréchiga, Bernardo, "Transparencia en el rescate bancario: ¿problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado o captura regulatoria?", en Irma Eréndira Sandoval (coord.), Corrupción y transparencia. Debatendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.

57. Gorrochategui, Nora, "Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público", Reforma y Democracia, Caracas, CLAD, no. 16, febrero de 2000.

58. Guerrero, Omar, "El legado administrativo novohispano", en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), 200 años de la administración pública en México, México, S.F.P., UNAM; ISSUE, 2010.

59. Guerrero, Omar, El Estado y la administración pública en México, México, INAP, 1989.

60. Guerrero, Omar, Introducción a la Administración Pública, México, Harla, 1985.

61. Guerrero, Omar, Las raíces borbónicas del Estado mexicano, México, UNAM, 1994.

62. Guerrero, Omar, "El Departamento de Contraloría 1917-1933", RAP, México, INAP, no. 57-58, enero-junio 1984.

63. Híjar y Haro, Alberto, "Manual de la Contraloría", RAP, México, INAP, no. 54, abril-junio de 1982.

64. Hodgson, Geoffrey y Shuxia Jiang, "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista", en Revista de Economía Institucional, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, primer semestre, vol. X, número 8, año.

65. Huntington, Samuel P., El orden político en las sociedades en cambio, Barcelona, Paidós, 2001 (1968).

66. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). "Presenta INEGI Encuesta sobre calidad de trámites y servicios de gobierno". Aguascalientes, Ags., Boletín de prensa, Núm. 358/12.

67. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental. (www.inegi.org.mx consulta 12/10/2012).

68. Jacobs, James B. y Frank Anechiarico, "Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción", Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, volumen X, no. 2, segundo semestre de 2001.

69. Jáuregui, Luis, "Las reformas borbónicas", en Pablo Escalante Gonzalbo et al, Nueva historia mínima de México, México, El Colegio de México, 2004.

70. Jeannetti Dávila, Elena, "La administración pública en la era de las instituciones, 1924-1952", en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), 200 años de la administración pública en México, México, S.F.P., UNAM; IISUE, 2010.

71. José Cruz, Reinventando el gobierno en México, México, Orion, 1998.

72. José Díaz Casillas, Francisco, La administración pública novohispana, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cuadernos de Análisis Político-Administrativo, 1987.

73. Khan, Mohammad Mohabbat, "Problemas de la democracia: reforma administrativa y corrupción", Gestión y Política Pública, México, CIDE, vol. X, núm. 2, segundo semestre de 2001.

74. Klitgaard, Robert, "Marco teórico de referencia sobre la corrupción. Análisis de dos casos de países en desarrollo", Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional, México, INAP, Praxis no. 65, 1984.

75. Krauze, Enrique, La presidencia imperial, México Tusquets, 1997.

76. Lanz Cárdenas, José Trinidad, "La Ley de Responsabilidades, un código de conducta del servidor público", Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional, México, INAP, Praxis no. 65, 1984.

77. Lanz Cárdenas, José Trinidad, La contraloría y el control interno en México, México, Secretaría de la Contraloría General de la República, F.C.E., 1987.

78. Lira, Andrés, Espejo de discordias, Lorenzo de Zavala-José Ma. Luis Mora-Lucas Alamán, México, SEP, 1984.

79. Llergo, G.L., "Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría", RAP, México, INAP, no. 54, abril-junio 1982.

80. López Pesa, José Octavio, (coordinador), Corrupción y Cambio. México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, F.C.E., 1998.

81. Madrazo Cuéllar, Jorge, Santiago Oñate Laborde y Luis Ignacio Vázquez Cano, "Los nuevos mecanismos de defensa civil en la administración pública mexicana", Secretaría de la Contraloría General de la Federación, La administración pública contemporánea en México, México, F.C.E., 1993.

82. Malagón Pinzón, Miguel, "El juicio de cuentas, primera institución de control fiscal de la administración pública", Revista de Estudios Socio-Jurídicos, Bogotá, Universidad del Rosario, vol. 6, número 2 julio-diciembre, 2004.

83. Malem Seña, Jorge F., "La corrupción judicial", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), Poder, derecho y corrupción, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.

84. Malem Seña, Jorge F., La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos, Barcelona, Gedisa, 2002.

85. Manrique, Jorge Alberto, "El virreinato de Nueva España en el siglo XVII", en Gisela von Wobeser (coord.), Historia de México, México, Presidencia de la República, SEP, F.C.E., 2010.

86. Manzetti, Luigi, "Oportunismo político y fallas de la privatización", Irma Eréndira Sandoval (coord.), Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.

87. Martínez Anzures, Luis Miguel, Controles y responsabilidades en el sector público, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Instituto de Administración Pública de Nuevo León y Plaza y Valdés, 2004.

88. Martínez Cárdenas, Édgar Enrique y Juan Manuel, Ramírez Mora, "La corrupción en la Administración Pública: un perverso legado colonial con doscientos años de vida republicana", *Reflexión Política*, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, vol. 12, núm. 23, junio 2010.

89. Méndez Peña, María, "Estudios y textos acerca de la corrupción. Un intento de sistematización", *Fermentum*, Venezuela, Universidad de los Andes, vol. 14, núm. 39, 2004.

90. Mény, Yves, "Política, corrupción y democracia". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.

91. Meyer, Jean, "México entre 1934 y 1988", en Gisela von Wobeser (coord.), *Historia de México*, México, Presidencia de la República, SEP, F.C.E., 2010.

92. Miranda Pacheco, Sergio, "Preludio y establecimiento de la nueva administración pública constitucional, 1916-1923", en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *200 años de la administración pública en México*, México, S.F.P., UNAM; IISUE, 2010.

93. Monserrit Ortiz Soltero, Sergio, *Responsabilidades legales de los servidores públicos*, México, Porrúa, 2004.

94. Montaña Islas, Guillermo, *La corrupción*, México, Editorial Nuestro Tiempo, colección los grandes problemas nacionales, 1969.

95. Mora, José María Luis, "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía", *Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963 (1837).

96. Mora, José María Luis, "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleo-manía", *RAP, México, INAP*, No. 50, abril-junio de 1982.

97. Morales Quiroga, Mauricio, "Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. XVIII, núm. 2, segundo semestre de 2009.

98. Moreno, Roberto, "Génesis de la administración pública mexicana. Las cuatro secretarías de Estado, 1822-1836", en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *200 años de la administración pública en México*, México, S.F.P., UNAM; IISUE, 2010.

99. Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1991.

100. Muñoz Gutiérrez, Ramón, Innovación gubernamental. El paradigma de Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox, México, F.C.E., 2004.

101. Ortega Martínez, Antonio, "El fortalecimiento de la fiscalización superior garantizaría el fin de la impunidad", en Claudia Cruz Santiago (coordinadora), Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción, México, Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura, 2008.

102. Otero, Mariano, "Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847", México, Obras, Porrúa, 1995 (1847), dos tomos.

103. Pani, Alberto J., El camino hacia la democracia, México, Departamento de Aprovisionamientos Generales, 1918.

104. Pardo, María del Carmen, "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", Enlace, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, no. 43, septiembre de 1996.

105. Pardo, María del Carmen, La modernización administrativa en México 1940-2006, México, Colegio de México, 2009.

106. Pavón Romero, Armando, "La administración pública. Época colonial", en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), 200 años de la administración pública en México, México, S.F.P., UNAM; IISUE, 2010.

107. Paz, Octavio, El Ogro Filantrópico, Barcelona, Seix Parral, 1990.

108. Pozas Horcasitas, Ricardo, "Presentación", Irma Eréndira Sandoval (coord.), Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.

109. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001- 2006, México, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2001.

110. Quijano Torres, Manuel, "Revolución social y administración pública: el papel del movimiento armado de 1910 y sus repercusiones en las instituciones administrativas", en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), 200 años de la administración pública en México, México, S.F.P., UNAM; IISUE, 2010.

111. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1978.

112. Rabortnikof, Nora, "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.

113. Reyes Heróles, Jesús, "Estudio preliminar", Mariano Otero, "Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847", México, Obras Porrúa, 1995 (1847), dos tomos.

114. Ríos Zúñiga, Rosalinda, "La pugna entre centralización y descentralización de la administración pública, 1837-1855", en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *200 años de la administración pública en México*, México, S.F.P., UNAM; IISUE, 2010.

115. Rives Sánchez, Roberto, "La administración pública en el periodo 1953-1970", en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *200 años de la administración pública en México*, México, S.F.P., UNAM; IISUE, 2010.

116. Rives, Roberto, *La administración pública en su bicentenario*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, IAPQ, IAPEM, IAPQROO, IAPJ, IAPG, 2009.

117. Roel Rodríguez, Santiago, *Estrategias para un Gobierno Competitivo. Cómo Lograr Administración Pública de Calidad. Un Nuevo Paradigma*, México, Ediciones Castillo, 1998.

118. Roel Rodríguez, Santiago, *PROMAP y Proceso de Cambio*, Ponencia presentada en Toluca, Estado de México, Tercer Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad, el 21 de mayo de 1997.

119. Roemer, Andrés, "Análisis económico de la corrupción", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.

120. Rose-Ackerman, Susan, "Corrupción y economía global", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.

121. Rose-Ackerman, Susan, "Economía política de las raíces de la corrupción. Investigación y políticas públicas", en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.

122. Rose-Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, México, Siglo XXI, 2001.

123. Rubio Mañé, José Ignacio, *El virreinato I. Orígenes y jurisdicciones, y dinámica social de los virreyes; El virreinato II. Expansión y defensa. Primera parte; El virreinato III. Expansión y defensa. Segunda parte; El virreinato IV. Obras públicas y educación universitaria*, México, F.C.E., UNAM, 2005.

124. Sánchez González, José Juan, "La administración pública en la dictadura porfirista, 1878-1910", en Ricardo Uvalle Berrones (coord.), *200 años de administración pública en México*, Secretaría de la Función Pública, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

125. Sánchez González, José Juan, *Historia del estudio de la administración pública en México*, Cámara de Diputados, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

126. Sánchez González, José Juan, *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México, Miguel Ángel de Porrúa, IAPQROO, 2005.

127. Schaeffer, Wendell Karl Gordon, *La administración pública mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Colección visiones ajenas, 2003, (1955).

128. Schamis, Héctor E., "Evitando la colusión, previendo la colisión: ¿qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?", en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.

129. Secretaría de Gobernación, *Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, 2010.

130. Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, F.C.E., 2005.

131. Sierra, Justo, "Evolución política del pueblo mexicano", Obras completas, México, UNAM, vol. XII, 1972.
132. Sierra, Justo, Evolución política del pueblo mexicano, México, Porrúa, 1940.
133. Silva, Carlos, " 'Gobernar con los santos'. La corrupción en la historia", <http://bicentenario.com.mx/?p=14827> (consultado: 8 de febrero de 2011).
134. Solimano, Andrés, "Introducción", en Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar, Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo, Chile, F.C.E., Ciglob, 2088.
135. Solimano, Andrés, "La corrupción: motivaciones individuales, fallas del Estado y desarrollo", en Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar, Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo, Chile, F.C.E., Ciglob, 2088.
136. Speckman Guerra, Elisa, "El Porfiriato", en Pablo Escalante Gonzalbo, et al, Nueva historia mínima de México, México, El Colegio de México, 2004.
137. Tanzi, Vito, "La corrupción y la actividad económica", en Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar, Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo, Chile, F.C.E., Ciglob, 2088.
138. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1800-1976*, México, Porrúa, 1979.
139. Transparencia Mexicana, Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, México, 2001.
140. Transparencia Mexicana, Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, México, 2003.
141. Transparencia Mexicana, Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, *Resultados 2001, 2003 y 2006*, México, 2005.
142. Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, *Informe Ejecutivo 2006-2006*, México, 2006.
143. Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, *Informe Ejecutivo 2007*, México, 2007.
144. Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, *Informe Ejecutivo 2007*, México, 2011.

145. Ugarteche, Óscar, "Para desprivatizar lo público", en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2009.

146. Uvalle Berrones, Ricardo, "La administración pública y el conflicto político, 1855-1875", en Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), *200 años de la administración pública en México*, México, S.F.P., UNAM; IISUE, 2010.

147. Uvalle Berrones, Ricardo, "Visión contextual de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", *Leyes para el cambio democrático en la Administración Pública Federal, México, Orden Jurídico Nacional, Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, 2003.

148. Vanucci, Alberto, "La corrupción en los sistemas políticos democráticos: Algunas notas para un análisis comparado", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), "Presentación", *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y Siglo XXI, 2003.

149. Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996.

150. Vázquez Cano, Luis, "La Contraloría Social", *Resumen de una visión de la modernización de México*, México, F.C.E., tomo I, 1994.

151. Vázquez Cano, Luis, "La simplificación administrativa", *Secretaría de la Contraloría General de la Federación, La administración pública contemporánea en México*, México, F.C.E., 1993.

152. Vázquez Nava, María Elena, "Introducción", *Secretaría de la Contraloría General de la Federación, La administración pública contemporánea en México*, México, F.C.E., 1993.

153. Villoria Mendieta, Manuel, "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política", *Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD, no. 34, 2006.

154. Villoria Mendieta, Manuel, "Ética pública y corrupción", *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLII, octubre-diciembre 2002, núm.170.

155. Villoria Mendieta, Manuel, “La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

156. Villoria Mendieta, Manuel, “Prevención y control de la corrupción en las empresas españolas con intereses en países en desarrollo”, Revista Quórum, Madrid, Universidad de Alcalá, otoño, núm. 015, 2006.

157. Villoria Mendieta, Manuel, Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa, Madrid, Tecnos, Universitat Pompeu Fabra, 2000.

158. Villoria Mendieta, Manuel y Juana López Pagán, “Convenios y acuerdos internacionales relativos a la promoción de la ética pública en España y México”, Buen Gobierno, México, Fundamespa, no. 6, enero-junio 2009.

159. Von Wobeser, Gisela, “El virreinato de Nueva España en el siglo XVI”, en Gisela von Wobeser (coord.), Historia de México, México, Presidencia de la República, SEP, F.C.E., 2010.

160. Warren, Mark E., “La democracia contra la corrupción”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, vol. XLVII, núm. 193, 2005.

161. Zaid, Gabriel, Adiós al PRI, México, Océano, 1995.

162. Zavala, Silvio, Breves apuntes de historia nacional, México, F.C.E., Fondo 200, 1997.

163. Zoraida Vázquez, Josefina, “De la independencia a la consolidación republicana”, en Pablo Escalante Gonzalbo et al, Nueva historia mínima de México, México, El Colegio de México, 2004.

164. Zoraida Vázquez, Josefina. “El establecimiento del México Independiente (1821-1848)”, en Gisela von Wobeser (coord.), Historia de México, México, Presidencia de la República, SEP, F.C.E., 2010.



Presentación	9
Introducción	29
Primera parte. Aproximación al fenómeno de la corrupción	39
Capítulo I. La corrupción: un marco de referencia para su estudio	43
Definiciones de corrupción	47
La corrupción como objeto de estudio: sus interpretaciones	59
Tipología de la corrupción	68
Corrupción política	70
Corrupción administrativa	74
Corrupción judicial	77
Diferencias entre la corrupción individual y la sistemática	85
Efectos de la corrupción	91
Una propuesta para comprender la corrupción administrativa en México	100
Notas	111
Segunda parte. La corrupción administrativa en México: de las herencias coloniales a los nuevos estilos independientes y republicanos	119
Capítulo II. Antecedentes antiguos de la corrupción administrativa en el Virreinato (siglos XVI, XVII y XVIII)	121
Historiales de los controles en la cultura mexicana	122
Los controles interno y externo en el Virreinato	125
Instrumentos de control interno en el Virreinato	132
Juicio de Residencia	133
Visitas	140
Las fianzas	145
Otros mecanismos de control general	146

Instrumentos de control externo en el Virreinato: la creación del Tribunal Mayor de Cuentas	149
El control externo en el siglo XVI	150
El control externo en el siglo XVII	153
El control externo en el siglo XVIII	156
El juicio de cuentas: primer control fiscal de la administración pública	161
El papel de la burocracia en el Virreinato	164
El personal en el Virreinato	165
El arriendo fiscal en el Virreinato	168
La venta de cargos en el Virreinato	171
Las herencias de la corrupción en el Virreinato	173
Notas	181
Capítulo III. El discurso del combate a la corrupción en los documentos fundacionales en la primera mitad del siglo XIX	189
La corrupción administrativa en el México independiente	192
Empleomanía y aspirantismo: dos enfermedades de la burocracia mexicana	195
Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda	202
El control interno y externo a partir de los documentos fundacionales de la nación	206
La Constitución de Apatzingán (1814)	211
Reglamento provisional político del Imperio Mexicano (1822)	212
Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana (1823)	214
La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	215
Constitución de las Siete Leyes (1836)	218
Proyecto de reforma a las Leyes Constitucionales de 1836 (1840)	221
Ley del 14 de marzo de 1838: creación del Tribunal de Cuentas	222
Primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana (1841)	225
Segundo proyecto de Constitución Política de 1842	228
Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843)	228
Ley Penal para los Empleados de Hacienda (1853)	231
Establecimiento del Tribunal de Cuentas (1853)	233
Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (1856)	234
Constitución Política de la República Mexicana de 1857	236
El discurso del combate a la corrupción administrativa en forma prescriptiva	238
Notas	241
Capítulo IV. La corrupción administrativa: en la Reforma, el Imperio y el Porfiriato	247
El control interno y externo en la Reforma	249
Estatuto provisional del Imperio Mexicano (1864)	251
El control externo en la República Restaurada (1867)	253

Ley del Congreso General sobre Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación (3 de noviembre de 1870)	254
Código Penal de 1872	256
Instrumentos de control en el Porfiriato	258
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896)	259
Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal (17 de junio de 1896)	260
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904)	263
Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904)	267
Avances en el combate a la corrupción administrativa en la Reforma, el Imperio y el Porfiriato	270
Notas	273
Tercera parte. La corrupción administrativa en México en el régimen de partido hegemónico	275
Capítulo V. El Proceso de institucionalización del combate a la corrupción administrativa en el siglo XX	277
La corrupción en el México posrevolucionario	279
El caudillismo: la corrupción administrativa de los militares	280
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	282
Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (1917)	285
Creación y desarrollo del Departamento de la Contraloría de la Federación (1917-1932)	286
Primer periodo: 1917-1926	287
Controversia por su creación	289
Crítica de G.L. Llergo	289
Opinión de Alberto Híjar y Haro	291
Artículo de Alberto J. Pani	292
Segundo periodo: 1926-1932	294
Código Penal de 1931	297
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1937)	297
Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (21 de enero de 1940)	300
El presidencialismo: la corrupción administrativa de los gobiernos civiles	304
Dispersión del control interno	308
SHCP: órgano único de control (1933-1947)	309
SHCP-Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1947-1958)	310
Sistema triangular del control: SHCP-Presidencia-Patrimonio Nacional (1959-1976)	310
Reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda (1963)	312
Luis Echeverría Álvarez y las campañas anticorrupción	313

José López Portillo y el combate a la corrupción	315
Creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (1976)	316
Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1977)	317
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978)	319
Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados (4 de enero de 1980)	323
Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1980)	326
Manifestación de bienes de los funcionarios y empleados públicos	327
La corrupción administrativa: del caudillismo al presidencialismo	328
Notas	335
Capítulo VI. El combate a la corrupción administrativa en México (1982-2000)	341
La "crisis de la corrupción" en la década de 1980	342
Miguel de la Madrid y el combate a la corrupción administrativa	348
Creación de la SECOGEF: órgano globalizador del control unificado y sistemático	350
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (31 de diciembre de 1982)	354
Responsabilidades administrativas	357
Responsabilidades penales	361
Responsabilidades civiles	364
Responsabilidades políticas	366
Reformas al Código Penal (5 de mayo de 1983)	368
Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1988)	369
Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental	370
Manifestación de bienes de los servidores públicos	371
Relaciones entre el control interno y externo	372
Resultados del combate a la corrupción en el sexenio de Miguel de la Madrid	373
Carlos Salinas: ¿simulación en el combate a la corrupción administrativa?	374
Reformas a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (1992)	375
Programa de Simplificación Administrativa	377
La Contraloría Social	378
¿Disminuyó la corrupción en el gobierno de Salinas?	381
Ernesto Zedillo: fortaleciendo los controles internos y externos	382
Creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)	384
Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)	385
Propuestas de fortalecimiento de los controles internos y externos	389
Creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (1999)	391
Órganos internos de control	394

Sancciones administrativas impuestas en el gobierno federal	394
Análisis del combate a la corrupción administrativa al final del régimen de partido hegemónico	395
Notas	403
Cuarta parte. El combate a la corrupción administrativa en la alternancia política en México	409
Capítulo VII. De la prioridad al olvido en el combate a la corrupción administrativa mexicana (2000-2012)	411
Vicente Fox y el combate a la corrupción administrativa	412
Agenda de Buen Gobierno: un gobierno honesto y transparente	413
Cambios en el marco regulatorio	416
Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000)	417
Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda a	
Reglamento de la Auditoría Superior de la Federación (2000)	420
El Programa de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (2000-2006)	421
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2001)	432
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002)	437
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2003)	441
Creación de la Secretaría de la Función Pública (2003)	448
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2005)	449
Control interno y externo en la administración pública	456
Contraloría Social	457
Sancciones administrativas	459
Felipe Calderón y el fracaso en el combate a la corrupción administrativa	462
El Programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (2006-2012)	463
Reformas al control externo (2007 y 2008)	468
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2007)	470
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009)	477
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2010)	480
Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2011)	486
El combate de la corrupción administrativa en el régimen de alternancia política	495
Notas	503
Conclusiones	507
Bibliografía	517

Índice de Cuadros

1 Diversas formas de corrupción	45
2 Definiciones representativas de corrupción	48
3 Delitos más comunes de la corrupción	55
4 Causas de la corrupción	61
5 Diferentes enfoques sobre corrupción	63
6 Tipos de corrupción	69
7 Interpretaciones de la corrupción judicial	80
8 Efectos atribuibles a la corrupción	93
9 Propuesta para estudiar la corrupción administrativa mexicana	103
10 Documentos fundacionales relacionados con el control interno	206
11 Reformas al Título Cuarto Constitucional	355
12 Sanciones administrativas	360
13 Delitos penales	362
14 Subprogramas y líneas de acción del PROMAP	387
15 Etapas del PROMAP	388
16 Quejas presentadas a servidores públicos	395
17 Principios de actuación de la ASF	418
18 Objetivos del Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia	422
19 Retos del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia	423
20 Líneas estratégicas del Programa de Combate a la Corrupción	425
21 Líneas de acción del Programa de Combate a la Corrupción	428
22 Organizaciones que ayudan a combatir la corrupción	433
23 Servicios con menor nivel de corrupción, 2001	434
24 Índice de Corrupción y Buen Gobierno por Entidades federativas, 2001	436
25 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por Entidad Federativa, 2001- 2003	443
26 Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por Servicio Público, 2001- 2003	445
27 Resultados por entidad federativa, 2001-2003-2005	451
28 Resultados nacionales por trámites, 2001-2003-2005	452
29 Por año de estudio, 2001-2003-2005	455
30 Por entidad federativa, 2001-2003-2005	455
31 Sanciones administrativas en el gobierno de Vicente Fox	460
32 Servidores públicos sancionados en el gobierno de Fox	461
33 Sanciones administrativas por irregulares en la declaración patrimonial	461

34 Objetivos del PNRCTCC	464
35 Objetivos del PNRCTCC	466
36 Resultados nacionales por entidad federativa, 2001-2003-2005-2007	472
37 Resultados nacionales por trámite, 2001-2003-2005-2007	473
38 Por año de estudio, 2001-2003-2005-2007	476
39 Resultados nacionales por entidad federativa, 2001-2003-2005-2007-2010	481
40 Resultados nacionales por trámite, 2001-2003-2005-2007-2010	483
41 Evaluación de trámites y servicios	488
42 Percepción sobre los problemas más importantes en las entidades (nacional)	489
43 Percepción de calidad por nivel de gobierno	490
44 Acciones que favorecerían la mejora de trámites y servicios a nivel nacional	491
45 Percepción de corrupción en diversos sectores (nacional)	492
46 Percepción de corrupción ciudadana por grado de ocurrencia	493
47 Percepción sobre el comportamiento de la corrupción para el siguiente año	494

La corrupción administrativa en México

José Juan Sánchez González



Esta obra se terminó de imprimir en Diciembre de 2012, en los talleres de Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., ubicados en Emma 75, Colonia Nativitas, México D.F., C.P. 03500 Tel.: 5579 8805, 5590 7050, geminiseditores@prodigy.net.mx La edición en tiro consta de 1000 ejemplares.

Esta obra establece como preguntas de investigación: ¿Qué es la corrupción? ¿Qué tipos de corrupción son los más comunes? ¿Qué es la corrupción administrativa? ¿En qué medida el control interno o administrativo ha contribuido para disminuir la corrupción administrativa? ¿En qué medida el control externo o parlamentario ha contenido la corrupción administrativa? ¿Por qué no se ha estudiado de manera sistemática la corrupción administrativa en México?

La manera de abordar el tema de la corrupción administrativa en México, se aborda en cuatro momentos. En la primera parte, **“Aproximación al fenómeno de la corrupción”**, después de realizar una visión panorámica del fenómeno de la corrupción, definiciones y tipologías, el autor propone un esquema para comprender la corrupción administrativa en México, el cual le servirá de referencia para el estudio de la corrupción en la administración pública.

En la segunda parte, **“La corrupción administrativa en México: de las herencias coloniales a los nuevos estilos independientes y republicanos”**, se describe el proceso que ha seguido la corrupción administrativa a lo largo de casi cuatro siglos. Estudia las formas de control interno y externo en el Virreinato, la Independencia, la Reforma y el Porfiriato.

En la tercera parte, **“La corrupción administrativa en México en el régimen de partido hegemónico”**, comprende desde la Revolución hasta el fin del siglo XX, en la que se analiza el proceso de institucionalización del combate a la corrupción administrativa en el siglo XX, a partir del caudillismo y al presidencialismo como dos formas de corrupción, primero los militares y segundo los civiles. Posteriormente, narra el periodo de combate a la corrupción administrativa en México (1982-2000), durante los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

La última parte, **“La corrupción administrativa en la alternancia política en México”**, estudia las acciones realizadas por Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa en materia de control interno y externo como mecanismos para combatir la corrupción administrativa.

Se trata de una propuesta de estudio histórica, sistemática y provocativa para comprender la complejidad del fenómeno de la corrupción administrativa y los mecanismos empleados para combatirla.

La corrupción administrativa en México

José Juan Sánchez González

