

Revista de Administración Pública



La corrupción administrativa en México: Una aproximación para su estudio

José Juan Sánchez González

Introducción

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 es un tema que adquiere relevancia en el ámbito académico. Este pensamiento, fundado en investigaciones empíricas de gran rigor y fiabilidad, ha llevado a múltiples iniciativas, para intentar detener su expansión globalmente 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 (Villoria, 2006: 136). La corrupción se extiende, si no se controla (Caiden, 1997: 17). 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 (Malen, 2002: 4).

La corrupción desde siempre ha acompañado a la política, a los actos de gobierno, al mercado y a 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 como nunca antes se habían producido (Malen, 2002: 12).

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 (Caiden, 2004: 1). Entonces es claro que la corrupción es 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 (Mény, 2003: 123-124).

La corrupción, entonces, se ha transformado en un fenómeno global con ámbitos uniformes y transfronterizos, propios del mundo contemporáneo (Pozas, 2009: 7). La corrupción se ha convertido, desde las últimas décadas del siglo XX, en una pandemia en los ámbitos de gobierno. Afecta a 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 que genera desconfianza de la ciudadanía en su gobierno y malestar en la población (Diego, 2006: 141).

La corrupción es un tema de investigación que en el pasado estuvo muy de boga y que hoy vuelve a estarlo. Durante mucho tiempo, el tema de la corrupción fue considerado un tabú (Villoria y López, 2009: 3). 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 (Schamis, 2009: 44). De hecho, sólo parecen haberlas reestructurado. Desde Rusia hasta Argentina, y desde México hasta el Medio Oriente, las reformas económicas fueron llevándose a cabo a puerta cerrada y a través de mecanismos opacos. En el caso de México dos episodios conspicuamente opacos fueron, por un lado, la privatización bancaria (Sandoval, 2009: 122) y por otro, 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) (González-Aréchiga, 2009: 136). 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.

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, profesionalización de los servidores públicos y otros factores que inciden en la ocurrencia de este fenómeno (Solimano, 2008a: 17). 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 (Méndez, 2004: 2).

En el estudio de la administración pública mexicana el tema de la corrupción administrativa, sólo ha sido referido 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 de 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 —a pesar del desarrollo del control interno y externo— y que incluso, en el régimen de alternancia política, de acuerdo a las evidencias empíricas no ha disminuido sino por el contrario se ha incrementado. Este artículo 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.

El artículo se presenta en tres apartados. En la primera parte, se busca definir a la corrupción desde su raíz etimológica hasta definiciones amplias y complejas para conceptualizarla. En la segunda parte, se describe una tipología de la corrupción pública —corrupción política, corrupción administrativa y corrupción judicial— con el fin de intentar diferenciarlas y enfatizar los alcances de la corrupción administrativa que es la que nos interesa profundizar. En la tercera parte, se presenta una propuesta para el estudio de la corrupción administrativa mexicana, a partir de la cual se realizan algunas inferencias preliminares que sirvan para comenzar a comprender la naturaleza del fenómeno de corrupción administrativa. Por último, se exponen algunas ideas que pueden considerarse como conclusiones.

I Definición de corrupción

Un primer acercamiento a la corrupción es el origen de su significado. Desde su raíz etimológica, *Corruptio, corruptiones* son vocablos latinos. De aquí provienen *corruption* en inglés, *corruzione* del italiano, *korruption* en alemán y que pasan al español como corrupción y corromper (González, 2005: 48). 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 (Solimano, 2008a: 59). Corrupción es una categoría moral cuyo significado se asemeja al concepto de putrefacción (Rose-Ackerman, 2009: 23).

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 (del Castillo, 2001a: 375). El problema de la corrupción ha sido considerado no sólo como un problema estructural sino también como un problema moral, cultural e individual. Por tanto, las definiciones que existen sobre corrupción 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 como una forma de renta adicional.

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” (Villoria, 2002: 3). 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 (Garzón, 2003: 23-24). La corrupción puede concebirse a grandes rasgos como el uso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas (del Castillo, 2001b: 275). El Banco Mundial la define básicamente como: “Es el abuso del poder público para el beneficio privado” (ONU, 2003). Aunque esta definición, que es una de las más citadas, cuenta con una diversidad de razones para considerarla como limitada (Hodgson y Jiang, 2008: 60-61).

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 sacadas 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 (Caiden, 2004: 3).

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 (Diego, 2005: 51). En esencia, el corrupto se apropia de lo público y lo hace para beneficiarse personal y privadamente, rompiendo las reglas establecidas.

Para profundizar en el fenómeno de la corrupción se pueden agrupar las definiciones en cuatro grupos, como lo propone Villoria (2000). 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 (Villoria, 2000: 3). 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 el objeto de obtener un beneficio adicional, cualquiera que sea su naturaleza (Malen, 2002: 35). En ese mismo sentido, se afirma que la corrupción implica también una cuestión legal cuando los servidores públicos abusan de su encargo (Rose-Ackerman, 2009: 24). 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 allí 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, 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 ella, 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 (Klitgaard, 1984: 15-16).

En el tercer grupo, se pueden incluir las definiciones centradas en el *interés general*. La corrupción existe cuando un responsable de un puesto público, con unas 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 (Villoria, 2006: 14). 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 como debe ser la política (Jacobs y Anechiarico, 2001: 321). 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 (Villoria, 2006: 10).

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 (Villoria, 2006: 26). 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 (Rose-Ackerman, 2009: 33).

Finalmente, existe 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 (Solimano, 2008b: 14). 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.

II Tipología de corrupción

La corrupción puede encontrarse en cuatro diferentes niveles: en el régimen político, en la política, en la administración pública, y en el poder judicial (Villoria, 2002: 1). 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 encuentra normalmente pocos corruptos, pero bastantes poderosos. En la corrupción política, nos encontramos ante muchos corruptos pero con poco poder político. Algunos creen que en 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 (Rose-Ackerman, 2001: 53).

Mientras que la corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, ya que una se alimentan de la otra (Caiden, 2004: 3). 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” (Villoria, 2002: 2). 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 del 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, por ejemplo, de leyes, 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 (del Castillo, 2001b: 277).

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 (Jacobs y Anechiarico, 2001: 323). En esta perspectiva, otra clasificación de corrupción es la que ofrece Solimano (2008) en cuatro tipos de corrupción.

Cuadro No. 1
Tipos de corrupción

Tipo de corrupción	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 que involucran a gobernantes o autócratas, son también de carácter político.
Corrupción en el sector privado	La corrupción no sólo es privativa del sector público. También se observa en el sector privado, tanto en corporaciones como en otros entes privados.
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.

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.

Los tipos de corrupción más estudiados 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 corrupción política es una de las primeras formas de corrupción (Diego, 2005: 55). 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 procede 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) las culturas política dentro de las cuales ciertas acciones, instituciones y hasta discursos pueden ser juzgados corruptos (Warren, 2005: 113).

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 (Diego, 2005: 47).

Como forma de comportamiento político desviado, la corrupción es una conducta política 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 valorativos 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 (Morris, 1991:

18). 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 (Calsamiglia, 2000: 20).

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. Bajo esta visión, 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 (Díez-Picazo, 2000: 11-13). La corrupción política es corrupción de la política, de su lógica, de su demarcación, respecto del ámbito privado y de sus propios valores (Rabotnikof, 2003: 46). 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 (Mény, 2003: 126).

La corrupción política —o de los políticos, ejerzan o no un cargo electo— puede producirse de manera individual por un político o por una camarilla de políticos que obtienen canonjías 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.

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 está 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” (Villoria, 2006: 11).

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 (Vanucci, 2003: 84-85). 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. 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” (Berthin, 2008: 6-7).

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 (Jacobs y Anechiarico, 2001: 324).

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 (Diego, 2005: 57). 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 en un país (Roemer, 2003: 246).

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. Mientras más amplio es el uso de permisos y autorizaciones, 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 esta corresponde o no) para obtener sobornos que pueden, en ocasiones, esconder regalos, favores o gratificaciones (Tanzi, 2008: 30-31).

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 (Vanucci, 2003: 107).

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 (Malen, 2002: 51).

La corrupción como fenómeno no es sólo un problema delictivo, también es un problema político y le corresponde atenderlo a la administración pública (Jacobs y Anechiarico, 2001: 325). 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 recompensar 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 (Caiden, 1997: 2). 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 de combatir 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 (González, 2001: 309). 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. Un acercamiento 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, es 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 (Villoria, 2002: 5).

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 (Malen, 2003: 167-168). En los actos de corrupción judicial se pueden contemplar en 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. Por tanto, 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” (Malen, 2003: 168).

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 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 (Villoria, 2006: 9). 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 (Villoria, 2002: 2). 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 tiene 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 (Malen, 2003: 174-175).

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 (Villoria, 2002: 2).

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 (Malen, 2003: 178).

III Una aproximación para estudiar 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 (López, 1998: 15-16).

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 (Carbonell y Vázquez, 2003: 7). 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 generan un círculo virtuoso para que se respete la ley, se

haga transparente el actuar del gobierno y se pueda generar condiciones propicias que den certidumbre a los agentes económicos, incentivando la inversión y con ello el crecimiento económico (Roemer, 2003: 250).

Al respecto, debe señalarse 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 Paz (1990) y Daniel Cosío Villegas (1947), 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 (Cosío, 1978; Krause, 1997; Aguilar y Meyer, 1990), politólogos (Escalante, 1989; Aguilar, 1982; González Casanova, 1965), economistas (Zaid en la *Revista Vuelta*) y literatos (Octavio Paz; Poniatowska, 1973; Taibo II), 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 (Montaño, 1969). 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 Montaño Islas se refiere a la relación existente entre “capitalismo y corrupción”. Posteriormente, el texto de un periodista como Roberto Blanco Moheno quien desde su profesión explora históricamente a la corrupción en nuestro país (Blanco, 1979).

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. Salvo 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 arbitrio 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 (Zaid, 1995: 50).

A partir de estas consideraciones iniciales en relación al estudio de la corrupción administrativa mexicana, y al no contar con un marco de referencia adecuado a nuestro objeto de estudio, se analizan dos variables fundamentales para la previsión y combate a la corrupción: el control interno (dentro del Poder Ejecutivo); y el control externo (dentro del Poder Legislativo). Este artículo es un esbozo sucinto de una investigación de mayor alcance que está en proceso de publicación (Sánchez, 2012). La propuesta de análisis se presenta en el siguiente cuadro No. 2:

Cuadro No. 2
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 (genéricos). • 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).

<p>Reforma</p>	<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios (1870). • Código Penal (1872). 	
<p>Porfiriato</p>	<p>En el Porfiriato 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.</p>	<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).
<p>México siglo XX Revolución Mexicana</p>	<p>Después de la Revolución el modelo de partido único dominante (PNR-PRM-PRI) 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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política (1917). • Creación del Departamento de Contraloría (1917-1932). • Código Penal (1931). • 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).

<p>Crisis de corrupción década de 1980.</p>	<p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la SECOGEF (1982). • Ley de Responsabilidades de MMH (1982). • Código Penal (1983). • Creación de Órganos Internos de Control. • Reformas a la Ley de Responsabilidades (1991). • Creación de la SECODAM (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).
<p>México siglo XXI</p>	<p>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.</p>	<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).

Fuente: Elaboración propia.

A partir de este esquema de estudio se pueden inferir algunos supuestos generales que contrastados con la realidad histórica, permiten explicar el origen, la evolución y el desarrollo de la corrupción administrativa mexicana.

El estudio de la corrupción en el Virreinato durante los siglos XVI, XVII y XVIII, ha sido poco analizado, 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 fueron los beneficiarios directos de dicha corrupción. En la Nueva España la primera forma de corrupción administrativa fue la de los peninsulares, quienes se beneficiaban de toda clase de ventajas, beneficios, privilegios y favores por la posición en su encargo político.

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 debido a la debilidad e ineficiencia de los controles –internos y externos– las inexistentes leyes de responsabilidad de los servidores públicos, existen circunstancias históricas, económicas, políticas y sociales para que se lleven a cabo prácticas corruptas en las que los servidores públicos de diversas épocas, realizaron para beneficio personal y quebrando las normas existentes.

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 tardó varios siglos en consolidarse. Pero en general, puede afirmarse que los regímenes en turno –conservador, liberal, partido hegemónico o de alternancia política– no lograron detener, acabar o al menos controlar al fenómeno de corrupción. La corrupción administrativa individual se convirtió al pasar de los lustros en una corrupción administrativa sistemática, en algunos momentos en hipercorrupción y en otros, en la práctica en una creptocracia.

En el Virreinato, en general, sólo existieron tres instrumentos de control interno –Juicios de Residencia, Visitas (General y Particular) y Fianzas– que fueron empleados como parte de los mecanismos que la Corona española utilizaba para asegurarse de que los peninsulares realizaran sus responsabilidades y tareas con probidad en el gobierno novohispano. La fiscalización y el sistema de responsabilidades de los servidores virreinales prácticamente fueron inexistentes. Tales mecanismos resultaron insuficientes, se aplicaban de manera discrecional y sólo en contadas ocasiones fueron efectivos. No obstante que en la administración virreinal fue creado como parte del control externo el Tribunal Mayor de Cuentas, éste funcionaba con muchas dificultades para realizar sus labores de control y fiscalización, por lo que tampoco logró detener o contener la corrupción administrativa en el mundo novohispano.

En el México Independiente durante el siglo XIX, se realizó una transformación en la naturaleza de la corrupción administrativa marcada por el tránsito de la corrupción peninsular a la corrupción de los criollos, con mecanismos de controles genéricos enunciados por los documentos fundadores de la República, pero que resultaron insuficientes y sin una instancia específica para aplicarlos. La normatividad prevaleciente en esa época sólo era declarativa y enunciativa, debido a que las pocas instituciones que podían realizar dichas tareas preventivas y de combate a la corrupción, estaban en proceso de formación y consolidación institucional. 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. A mayor cargo en el gobierno mayores posibilidades de prácticas corruptas en la administración pública.

El proceso de cambio en la corrupción administrativa peninsular, por la criolla —o de los nativos de la nueva nación— tiene características específicas. Los españoles nacidos en la Nueva España ejercían el mando del gobierno, pero también practicaban formas 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. Los documentos son de tipo genérico, no limitan competencias y en la mayoría de los casos, siguen cayendo en los mismos errores de la etapa colonial. 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 prevaleciente en una época de inestabilidad e incertidumbre política.

En el periodo de la Reforma —en el gobierno de Benito Juárez— se produce el primer intento de establecimiento del control de la corrupción administrativa, mediante dos mecanismos legales emitidos por primera vez, como fueron: primero, la primera ley de responsabilidades de servidores públicos (Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios, 1870); y segundo, el Código Penal (1872). 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, representan el primer intento sistemático de moralización de la administración pública. Por lo que se refiere al control externo o parlamentario, no se producen cambios significativos en esa materia. 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 se logra el mayor desarrollo del control interno y externo durante el siglo XIX e inicios del XX. En el control interno destaca la expedición de la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución (1857), la segunda de su tipo. Pese a contar con esta nueva ley de responsabilidades de servidores públicos, la corrupción no fue detenida y se transformó en una corrupción administrativa elitista que corresponde a 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. No obstante que se contaba con un instrumento de control de la corrupción administrativa, ésta comienza a ser sistemática y mucho más evidente. Esta corrupción rapaz y concentrada

en una clase privilegiada, es uno de las razones del movimiento armado revolucionario en el siglo XX.

Por lo que corresponde al 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 progreso 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 forma desproporcionada.

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, incentivo para participar en la política, para comprar y pagar favores políticos, por lo que favorece a las élites políticas aliadas al régimen, aunque al mismo tiempo genera un proceso gradual de deslegitimación del sistema. La corrupción administrativa es un elemento inherente al régimen político, que le permite su reproducción y permanencia. Por ello no resulta extraño que en las casi siete décadas que dura este régimen político, la previsión y el combate a la corrupción no fuera una prioridad en la agenda gubernamental. La corrupción es uno de los mayores incentivos para los políticos que desean alcanzar puestos en el gobierno y enriquecerse rápidamente en un sistema de responsabilidades flexible, discrecional y no sancionatorio.

En el régimen de partido único o hegemónico, prevalecen dos clases de corrupción administrativa: 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. El ascenso del caudillismo estableció la corrupción administrativa correspondiente a los militares. La corrupción de los militares era tan escandalosa y no había manera de detenerla, ya que ejercían el gobierno, tenían bajo su mando al ejército y las fuerzas armadas. Los militares se consideraban legítimos herederos de la Revolución, por lo que suponían que tenían todo el derecho para enriquecerse.

Bajo el presidencialismo la corrupción administrativa quedó en manos de los civiles, ya que los militares ya habían tenido su oportunidad histórica. Los civiles comenzaron a realizar una corrupción administrativa más sistemática y tan escandalosa, quizá mayor a la de los militares y por ello, los mecanismos para controlar la corrupción fueron extemporáneos, genéricos y nada efectivos. 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 percibida 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 medida fue la publicación de la tercera ley de responsabilidades de servidores públicos –Ley Cárdenas (1940)– que establecía el procedimiento sancionatorio de los servidores públicos, pero 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 contener 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. Destaca 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 Judicial. Y debido a que el control externo se ejercía desde el poder legislativo, no tenía las facultades e instrumentos para llevar a cabo una sistemática fiscalización de los recursos públicos.

Durante la etapa fuerte del autoritarismo la corrupción fue increíblemente mayor que la que existía en los últimos tiempos. 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 (Carbonell y Vázquez, 2003: 9).

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 (Morris, 1991: 113). 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 en el siglo XX. Primero, procede a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1982) –cuyo antecedente es el 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.

Durante los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, el combate a la corrupción administrativa no representa una prioridad en la agenda gubernamental. En estas administraciones se realizan algunas adecuaciones a la Ley de Responsabilidades (1991), se transforma la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (1994) y se publica el Programa de Modernización de la Administración Pública (1994-2000), en el que se contemplan algunas acciones generales 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 de (1988).

En el régimen de partido hegemónico o de Estado que gobernó durante más de 70 años, como se intenta demostrar en este artículo, es notoria la falta de combate a la corrupción política y 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 dentro de la administración pública que colabora mediante la corrupción administrativa. Por ello, debe combatirse a la corrupción administrativa para disminuir o evitar la corrupción política.

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 fueron una nueva Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia, entre

otros, en el gobierno de Vicente Fox, no acabaron 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 régimen de alternancia política con la llegada al gobierno federal de Vicente Fox Quesada 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 actualización de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (2002); la puesta en marcha del primer Programa de Combate a la Corrupción (2000-2006) en la historia del país; la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (2002); y el establecimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2003). 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) como 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 importancia al combate a la corrupción administrativa. En su gobierno 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 prioritaria y se combina con otras políticas públicas como la guerra contra la delincuencia organizada. Mientras que en control externo destaca la publicación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009). Las evidencias empíricas hasta el momento muestran que los resultados son modestos.

Las Encuestas Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno realizadas por Transparencia Mexicana en los gobiernos de Vicente Fox y Felipe 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. De acuerdo con los Índices Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno en 2001 alcanzó un 10.6%, en 2003 bajó al 8.5% y en 2005 volvió a colocarse en 10.1%, bajo el gobierno de Vicente Fox. Mientras que con Felipe Calderón la medición en 2007

muestra un 10.0% y en 2011 sube a 10.3% (Transparencia Mexicana, 2001, 2003, 2005, 2007, 2011). En suma, los datos cuantitativos muestran por Estado, los trámites que son más corruptos y los indicadores muestran que las medidas de control interno y externo en las entidades federativas no han dado los resultados esperados. Una prueba contundente de que la corrupción administrativa, no disminuyó sino que su tendencia es que tiende a incrementarse.

En la actualidad, hay cinco modalidades de corrupción y, de ellas, al menos cuatro están presentes en México. Existe la corrupción tradicional y la moderna, luego la privada, después la que deriva de la delincuencia organizada y enseguida la que está presente en los conflictos armados (Castresana, 2008: 40-42). 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 aquella en que las multinacionales financian conflictos armados para hacerse de la explotación ilegal de los recursos naturales escasos, la cual no existe en nuestro país.

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 la investigación que está en curso de publicarse, con el propósito de analizar 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.

Conclusiones

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. Es 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.

El estudio de la corrupción es una cuestión compleja de abordar por varias razones. Primero, su definición y diagnóstico están sujetos a ambigüedades y complejidades, 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 en la opacidad, 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 (Solimano, 2008b: 12).

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.

La experiencia mexicana confirma la tesis en el sentido que en 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.

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. El estudio de la corrupción administrativa requiere comenzar a difundirse para conocer mejor las modalidades de corrupción y acabar con ellas.

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.

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 incentivo 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 en sus discursos, pero cuando se convierten en altos funcionarios gubernamentales ejercen el privilegio del cargo que ostentan.

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.

Bibliografía

1. Aguilar Camín, Héctor (1982). *Saldo de la revolución, cultura y política de México 1910-1980*. México, Nueva Imagen.
2. Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (1990). *A la sombra de la revolución mexicana*. México, Cal y Arena.
3. Berthin Siles, Gerardo (2008). “Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 41.
4. Blanco Moheno, Roberto (1979). *La corrupción en México*. México, Bruguera Mexicana de Ediciones.
5. Caiden, Gerald E. (2004). “El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 28.
6. Caiden, Gerard E. (1997). “La democracia y la corrupción”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 8.
7. Calsamiglia, Albert (2000). *Cuestiones de lealtad. Límites del liberalismo: corrupción, nacionalismo y multiculturalismo*. Barcelona, Paidós.

8. Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (coordinadores) (2003). "Presentación". *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
9. Castresana Fernández, Carlos (2008). "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.
10. Cosío Villegas, Daniel (1947). "La crisis de México". *Cuadernos Americanos*, XXXII.
11. Cosío Villegas, Daniel (1978). *El sistema político mexicano*. México, Joaquín Mortiz.
12. del Castillo, Arturo (2001a). "El soborno: un marco conceptual para su análisis". *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 2.
13. del Castillo, Arturo (2001b). "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 2.
14. Diego Bautista, Óscar (2005). *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*. Madrid, UCM, tesis de maestría.
15. Diego Bautista, Óscar (2006). "Marco institucional para establecer un dique internacional a la corrupción". *Cuadernos de Derecho Público*. Madrid, núm. 29.
16. Díez-Picazo, Luis María (2000). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona, Crítica.
17. Escalante Gonzalbo, Fernando (1989). "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico". *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXX, núm. 2.
18. Garzón Valdés, Ernesto (2003). "Acerca del concepto de corrupción". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). "Presentación". *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
19. González Casanova, Pablo (1965). *La democracia en México*. México, Era.
20. González de Asís, María (2001). "Construcción de coaliciones para la lucha contra la corrupción". *Gestión y Política Pública*. México, CIDE (12, 13), volumen X, No. 2.
21. González Llaca, Edmundo (2005). *Corrupción. Patología Colectiva*. México, INAP.
22. González-Aréchiga, Bernardo (2009). "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.
23. Hodgson, Geoffrey y Shuxia Jiang (2008). "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. 10, número 8.

24. Jacobs, James B. y Frank Anechiarico (2001). "Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción". *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, volumen X, No. 2.
25. Klitgaard, Robert (1984). "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.
26. Krauze, Enrique (1997). *La presidencia imperial*. México Tusquets.
27. López Presa, José Octavio (coordinador) (1998). *Corrupción y Cambio*. México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, F.C.E.
28. Malem Seña, Jorge F. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, Gedisa.
29. Malen Seña, Jorge F. (2003). "La corrupción en el poder judicial". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
30. Méndez Peña, María (2004). "Estudios y textos acerca de la corrupción. Un intento de sistematización". *Fermentum*. Venezuela, Universidad de los Andes, vol. 14, núm. 39.
31. Mény, Yves (2003). "Política, corrupción y democracia". En: Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
32. Montaña Islas, Guillermo (1969). *La corrupción*. México, Editorial Nuestro Tiempo, Colección los Grandes Problemas Nacionales.
33. Morris, Stephen D. (1991). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México, Siglo XXI.
34. Organización de las Naciones Unidas (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* celebrada en Mérida, Yucatán.
35. Paz, Octavio (1990). *El Ogro Filantrópico*. Barcelona, Seix Barral.
36. Poniatowska, Elena (1973). *La noche de Tlatelolco*. México, Era.
37. Pozas Horcasitas, Ricardo (2009). "Presentación". Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatando las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
38. Rabotnikof, Nora (2003). "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
39. Roemer, Andrés (2003). "Análisis económico de la corrupción". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
40. Rose-Ackerman, Susan (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. México, Siglo XXI.
41. Rose-Ackerman, Susan (2009). "Economía política de las raíces de la corrupción. Investigación y políticas públicas". Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatando las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

42. Sánchez González, José Juan (2012). *La corrupción administrativa en México*. Toluca, IAPEM (por publicar).
43. Sandoval, Irma Eréndira (2009). "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.
44. Schamis, Héctor E. (2009). "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.
45. Solimano, Andrés (2008a). "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.
46. Solimano, Andrés (2008b). "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.
47. Tanzi, Vito (2008). "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.
48. Transparencia Mexicana (2001). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
49. Transparencia Mexicana (2003). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
50. Transparencia Mexicana (2005). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Resultados 2001, 2003 y 2005*. México.
51. Transparencia Mexicana (2006). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2005-2006*. México.
52. Transparencia Mexicana (2007). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007*. México.
53. Transparencia Mexicana (2011). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2010*. México.
54. Vanucci, Alberto (2003). "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.
55. Villoria Mendieta, Manuel (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid, Tecnos, Universitat Pompeu Fabra.
56. Villoria Mendieta, Manuel (2002). "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.

57. Villoria Mendieta, Manuel (2006). “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 34.
58. Villoria Mendieta, Manuel (2006). “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.
59. Villoria Mendieta, Manuel y Juana López Pagán (2009). “Convenios y acuerdos internacionales relativos a la promoción de la ética pública en España y México”. *Buen Gobierno*. México, Fundamespa, No. 6.
60. Warren, Mark E. (2005). “La democracia contra la corrupción”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, UNAM, vol. XLVII, núm. 193.
61. Zaid, Gabriel (1995). *Adiós al PRI*. México, Océano.