

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO.**

**La Corrupción en México. Un enfoque Integral**

**Tesis que presenta Juan Luis Posse Fregoso, para obtener el  
grado de Maestría en Administración Pública.**

Director de Tesis: Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez

**MAYO DEL 2011.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INDICE

<b>TEMAS</b>	<b>Página</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	4
<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
I. Fundamentos del objeto de estudio	5
II. Planteamiento, formulación y sistematización de problema	9
III. Objetivos de la investigación	12
IV. Justificación de la investigación	12
V. Marco teórico conceptual y de referencia	17
VI. Hipótesis de la investigación	18
VII. Plan de trabajo	18
<b>CAPITULO PRIMERO. MARCO TEÓRICO.</b>	20
I. Moral y ética	20
II. Naturaleza de la corrupción	24
III. Elementos de la corrupción	29
IV. Tipos de corrupción	30
<b>CAPITULO SEGUNDO. ANTECEDENTES.</b>	34
I. Etapa Prehispánica	34
II. El coloniaje	36
III. La independencia	40
IV. La dictadura presidencial	42
V. La revolución de 1910	43
VI. Etapa constitucionalista	45
VII. Etapa contemporánea	46
VIII. La corrupción EN 2010, según Transparencia Mexicana	50
<b>CAPITULO TERCERO. MARCO DE REFERENCIA BAJO EL ENFOQUE EXÓGENO.</b>	54
I. Factor jurídico	54
I.1 Responsabilidades	54
I.2 Sujeto de responsabilidad administrativa	56
I.3 Causas de financiamiento de responsabilidad administrativa	57
I.4 Sanciones	59
I.5 Órganos competentes para fincar responsabilidades	62
II. Factor social	66
II.1 La sociedad	66
II.2 Cultura de la corrupción	73
II.3 Religión, delincuencia y corrupción	76
III. Factor político	82
III.1 Poder y corrupción	82
III.2 Democracia y gobernabilidad	88
III.3 Transparencia y rendición de cuentas	91

III.4 Partidos políticos	98
<b>CAPITULO CUARTO. MARCO DE REFERENCIA BAJO EL ENFOQUE ENDÓGENO</b>	104
I. Factor intrainstitucional	104
I.1 Falta de profesionalización en el servicio público	105
I.2 Falta de capacitación en el servicio público	112
I.3 Falta de aplicación de un código de ética en el servicio público	114
II. El aspecto neuropsicológico de la corrupción	117
<b>CAPITULO QUINTO. UNA ENCUESTA DE OPINIÓN SOBRE EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN (CASO ESTADO DE MEXICO).</b>	123
I. Objetivo	123
II. Justificación	123
III. Universo	124
IV. análisis de los resultados	125
V. Conclusión general	138
<b>CAPITULO SEXTO. UNA PROPUESTA INTEGRAL PARA CONTROLAR LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO</b>	140
I. Poder ciudadano vs. Corrupción	140
II. Contraloría social vs. Corrupción	146
III. Planeación social vs. Corrupción	148
IV. Educación vs. Corrupción	150
V. Profesionalización en el servicio público vs. Corrupción	152
VI. Difusión masiva permanente vs. Corrupción	154
VII. Certeza Jurídica vs. Corrupción	156
<b>ANEXOS</b>	160
<b>UNO. CLASIFICACION DE LAS RESPONSABILIDADES</b>	161
<b>DOS. BASE DE DATOS DE LA ENCUESTA</b>	166
<b>TRES. BIBLIOGRAFIA</b>	167

## **Agradecimientos:**

La realización de la presente tesis no hubiera sido posible sin la valiosa asesoría y dirección del **Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez**, quien me permitió compartir experiencias y conocimientos sobre las bondades de la aplicación del método holístico para el estudio de un problema tan complejo como lo es la corrupción.

Quiero agradecer muy especialmente los valiosos consejos y observaciones que me formularon todos y cada uno de los revisores de la presente tesis: Dr. José Fernández Santillán, Dra. Irma Sandoval Ballesteros, Dr. Ricardo Uvalle Berrones y Maestro Carlos Hernández Alcántara.

Un reconocimiento especial para mi esposa Ana Laura Pichardo Morales por su valiosa ayuda para concluir este trabajo. A mis hijos Juan Luis, Rodrigo, Alejandro y Juan Pablo ojalá este trabajo tardío los motive para que sigan superándose académicamente, día a día, con la plena convicción de que la actualización del conocimiento es el único camino para alcanzar el éxito.

## **INTRODUCCIÓN.**

“Un hombre de Estado es el que se pasa la mitad de su vida haciendo leyes y la otra mitad ayudando a sus amigos a no cumplirlas”

Noel Clarasó (1899-1985).

### **I.- Fundamentos del objeto del estudio.**

El presente trabajo pretendió, en primera instancia, determinar un marco teórico de referencia que pudiera arrojar luz sobre el tema central de la investigación: la corrupción. Este análisis exploratorio no se limitó a la descripción del fenómeno o al establecimiento de relaciones entre conceptos; está dirigido a responder a las causas integrales de la corrupción. Su interés se centra en explicar por qué ocurre el fenómeno y en qué condiciones se da, a través de la utilización del método holístico de investigación social. En el desarrollo de este trabajo se hizo valer fundamentalmente la técnica de observación para determinar las variables endógenas y exógenas del fenómeno a estudiar, pero a la vez también decidí imprimirle mayor objetividad mediante un acercamiento a la percepción del ciudadano común, a través de la aplicación de una encuesta:

“el conocimiento es un proceso complicado que parte de la percepción sensible, de la observación de la realidad que realizamos en nuestra actividad práctica. Sin embargo, aunque la observación nos proporciona el material indispensable para conocer el mundo no es suficiente para captar con profundidad la realidad.” (García, 2000, p. 90).

Dentro del análisis efectuado en el presente trabajo, se partió de las principales corrientes teóricas que clasifica López Presa en el estudio de la corrupción:

1. El análisis de la corrupción como algo moral;
2. El análisis referido a lo funcional, y
3. El análisis basado en cuestiones jurídico- administrativas de la función pública y de la sociedad”. (Sánchez Zazueta, 2009, p.p. 4-5).

Sin embargo, se llegó a la conclusión de que es posible enriquecer este esfuerzo taxonómico, si se consideran otras corrientes complementarios verbigracia: la corriente neuropsicológica que propone la utilización del método científico para estudiar la conexión que existe entre el sistema neuronal y la corrupción como una forma de conducta desviada; o bien la corriente de estudio de la corrupción estructural que estudia de manera sistemática los síntomas de la corrupción que suponen una intrincada red de relaciones ilegales existentes en las estructuras gubernamentales, entre las cuales destaca la Dra. Irma Sandoval; otra corriente que también se puede mencionar de manera particular es la escuela histórico-jurídica que analiza la evolución de este fenómeno, atendiendo a causales de origen legal e históricas. Por último, se pueden mencionar los esfuerzos de algunas instituciones internacionales para formarse un criterio sobre el gobierno de calidad, con base a ciertos indicadores entre los cuales destaca el control de la corrupción:

“Una segunda perspectiva (promovida por el Banco Mundial) asume una visión más amplia, al asociar el concepto de *good governance* con “las tradiciones y las instituciones mediante las cuales la autoridad en un país es ejercida para el bien común”, lo cual incluye el modo en que se elige a las autoridades, la capacidad del gobierno para implementar políticas y la legitimidad que los ciudadanos otorgan a las instituciones (Kaufmann *et al.*, 2004). Así, en vez de enfocarse a los resultados de la actividad gubernamental, esta perspectiva equipara la calidad del gobierno con la manera en la que se genera y se ejerce la autoridad, centrándose en seis dimensiones: voz y rendición de cuentas, estabilidad política, eficacia del gobierno, calidad de la regulación, imperio de la ley y control de la corrupción. Finalmente, desde una perspectiva normativa, la calidad del gobierno puede definirse en términos de estándares deseables en el ejercicio del gobierno, tales como la imparcialidad” (Rothstein y Teorell, 2008) o la eficacia (Levi, 2006).” (Cejudo et al., 2009, p.116)

Toda esta proliferación de enfoques para abordar el estudio de la corrupción, me provocó la inquietud de analizar diferentes perspectivas profesionales, que conducen a la existencia de una diversidad conceptual que no converge en la definición de un concepto homogéneo, sino por el contrario provoca confusión al tratar de entender qué es la corrupción tomando como base diferentes elementos. Al respecto, vale la pena mencionar la coincidencia que existe con la corriente de estudio que habla precisamente de la casi inexistencia de un debate conceptual en

cuanto a la calidad del gobierno, que lleva implícito el control de la corrupción como elemento central:

“En los últimos años ha habido un interés cada vez mayor en la calidad del gobierno como tema de estudio. Desde distintas disciplinas –economía, ciencia política, administración pública y sociología– se han generado numerosos debates sobre las causas y las consecuencias de la calidad del gobierno. Se trata, en efecto, de un concepto que recientemente ha ocupado la agenda de investigación de muchos académicos y la agenda de trabajo de más de una organización internacional, que promueven políticas específicas para mejorarla. Estos debates han estado acompañados de una creciente lista de bases de datos que buscan capturar este concepto en indicadores comparables geográfica y temporalmente. Esto no quiere decir, sin embargo, que exista un consenso en torno al concepto; por el contrario, hay diversas maneras de entender la calidad del gobierno, no siempre compatibles” (Cejudo et al., 2009, p.116)

De lo anterior se deriva que en el análisis de la corrupción como concepto, sea necesario revisar las partes centrales de cada uno de los enfoques que abordan su estudio de manera parcial con base a ciertos indicadores, para estar en posibilidad de efectuar un análisis integral que conduzca a la postulación de una definición que considere los elementos comunes:

“consiste, por lo tanto, en separar un todo en sus partes componentes para conocer su estructura y funcionamiento” (García, 2000, p.107).

Por otro lado, para que el análisis sea completo se debe mencionar también que en contraposición con las corrientes antes mencionadas existen puntos de vista teóricos, que afirman que en cuanto a la corrupción no existen estudios serios que se puedan considerar válidos para efectuar un análisis científico y al respecto se puede citar la obra de Prado:

“En general la labor no fue fácil, esto por la ostensible ausencia de investigaciones científicas sobre la corrupción así como por la falta de estadísticas y la escasez de bibliografía especializada sobre el tema” (Prado Olivera, 2007, p.1).

Hablando del tema de buen gobierno, desde el punto de vista que considera el control de la corrupción como un indicador válido, vale la pena mencionar que



existe la posibilidad de utilizar incorrectamente conceptos teóricos, desde un punto de vista multicausal:

“Este documento revisa el estado actual del debate conceptual sobre la calidad del gobierno y hace una revisión crítica de sus supuestos e implicaciones teóricas. El argumento es que, a pesar de este *boom* de publicaciones académicas, indicadores, conferencias y actividades de organismos internacionales, existen deficiencias graves en la forma en que el concepto ha sido definido, las cuales llevan no sólo a imprecisiones teóricas sino a argumentos tautológicos e, incluso, a conclusiones erróneas. En términos simples, puede decirse que el debate internacional al respecto ha saltado directamente a sofisticados análisis econométricos –dada la disponibilidad de datos *duros*– sin haber pasado antes por una discusión sólida sobre los supuestos conceptuales detrás de la noción de calidad de gobierno. La principal contribución de este texto consiste en hacer evidentes los desafíos conceptuales de la discusión contemporánea sobre este tema –al mostrar la falta de discusión sólida en torno a la noción de calidad de gobierno y explicar las debilidades de las definiciones de uso común– y, con base en ellas, sugerir en las conclusiones algunas salidas para construir una definición más sólida y, por lo tanto, útil” (Cejudo Guillermo y otros, 2009, p.116).

En concordancia con este argumento, en la presente tesis se analizan las principales definiciones de corrupción pertenecientes a diferentes enfoques de estudio que, desde un punto de vista teórico, carecen de solidez en sus argumentos al parcializar y referenciar este concepto con base a ciertos indicadores válidos para una ciencia social pero no para las demás. La principal aportación de este trabajo es precisamente tomar el riesgo de romper las fronteras paradigmáticas que dividen a las ciencias sociales, para aceptar un desafío conceptual no sólo de una definición teórica común a todas las ciencias sociales, sino también referida a la búsqueda de los elementos comunes extraídos de dichas definiciones y a partir de ello, desprender los elementos que integran teóricamente este fenómeno y los factores endógenos y exógenos que interactúan estrechamente para provocar su aparición.

A pesar de esta perspectiva aparentemente complicada, lo cierto es que hoy más que nunca la corrupción constituye un tema de interés general para toda las ciencias sociales, que desde una perspectiva u otra ha sido analizado constantemente por su importancia práctica para que exista gobernabilidad y

gobernanza en un país y por tanto, cualquier análisis para tratar de contribuir a la solución de este flagelo, no sólo resulta válido sino también deseable.

Frente a una perspectiva tan contrastante en el estudio de la corrupción, lo que sí se puede afirmar es que en realidad todos los autores coinciden en un punto: la necesidad de delinear políticas efectivas para controlar la corrupción, ya que las actuales líneas de combate de esta forma de conducta social desviada, han demostrado su ineffectividad, por lo menos en el caso de México que es el que nos ocupa.

El resultado que se espera alcanzar al abordar un tema tan complejo, como lo es la corrupción, es contribuir al entendimiento de este fenómeno definiéndolo integralmente, analizando sus principales elementos teóricos multiparadigmáticamente, las estructuras e interrelaciones que se dan entre ellas interna y externamente, para después formular soluciones integrales que atiendan a las causas de este fenómeno y no sólo a sus efectos.

## **II. Planteamiento, formulación y sistematización del problema de investigación.**

La presente tesis pretende contribuir al conocimiento teórico general que existe al abordar el estudio de la corrupción, concibiendo a la corrupción como un sistema total que suma los subsistemas que la componen, entendidos éstos como el conjunto de estructuras que establecen relaciones interdependientes e interrelacionadas para operar el poder político. Con la sistematización de la información concerniente a la corrupción se pretende:

“...formular generalizaciones que sean aplicables a amplios principios de interacción social o teoría general” (Martínez Chávez, 1998, p.102).

En los documentos examinados se observó que el tema en cuestión es abordado por especialistas con muy variada formación profesional en diversas disciplinas sociales como: la sociología, la economía, el derecho, la política, la administración pública, la psicología, etcétera, y por ende se utilizan diferentes metodologías para hacerlo. Con la revisión de este acervo documental se busca partir del conocimiento teórico multifacético, para después integrar los diversos caminos andados por los estudiosos en la materia, mediante un análisis más general que permita descubrir la etiología de la corrupción:

“El área de estudios de las ciencias sociales son las conductas humanas. Ésa área de estudio no podemos cambiarla arbitrariamente. En estricto sentido podemos decir que todas las ciencias empíricas estudian algún tipo especial de conductas pertenecientes a una clase especial. Las ciencias sociales estuvieron dedicadas desde sus principios a la observación de las conductas de los seres humanos. Pero cada una de las ciencias ha elegido dentro del área de conductas humanas un tipo especial de conocimiento. Estos tipos especiales de conductas serán las observaciones de los fenómenos seleccionados” (Bunge Mario, 1981, p.p.57-58).

Existen corrientes teóricas como la que estudia la corrupción estructural y sectorial en el mundo contemporáneo, encabezada por la Dra. Sandoval en México, que integran la visión de diversos autores con muy variada formación y que nos muestra la tendencia más actual de análisis de este fenómeno, desde un punto de vista multidisciplinario:

“Este primer libro, que surge como producto principal de la primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia, celebrada en la UNAM durante marzo de 2006, aborda el análisis del preocupante escenario arriba descrito desde la perspectiva de la economía política de la corrupción y asimismo ofrece estrategias emergentes en el combate a la misma. Legislación sobre conflictos de interés; leyes de protección y estímulo a informantes; medidas para inhibir la corrupción y auspiciar la transparencia en procesos de privatización y rescates, y el establecimiento de agencias reguladoras del mercado son algunos de los núcleos analíticos centrales de la obra. Aquí buscamos ampliar las visiones moralistas judicialistas, culturalistas y rostowinianas que algunas veces han prevalecido en gran parte de la llamada corruptología. Intentamos ofrecer una perspectiva multidisciplinaria, estructural y sectorial del combate a la corrupción. Es importante mencionar que los textos que conforman la obra proceden de metodologías y enfoques diversos y por ello las propuestas de los autores no son necesariamente complementarias. Sin embargo tal diversidad analítica probablemente constituya uno de los mayores atractivos para el lector, en

particular para aquél interesado en buscar direcciones creativas e innovadoras para empujar la Agenda de la transparencia y el combate a la corrupción hacia el terrenos de la políticas públicas ” (Sandoval Irma y otros, 2009, p.p.10-11).

De esta manera, el presente trabajo implicó no sólo el análisis metodológico de diversos autores, sino también, a partir de ello la construcción de una observación general, a partir de la cual se formula el análisis de este fenómeno social desde un punto de vista global e integrador, considerando todos los elementos convergentes. El enfoque teórico-práctico-holístico -aquí planteado- condujo a la propuesta de lineamientos anticorrupción, derivados de una metodología científica. En realidad se estudia la manifestación teórica de las diversas formas de corrupción, confrontada con un estudio de opinión ciudadana que permitió acercar dicha teoría a la percepción del ciudadano común y corriente. Es decir, este ejercicio pragmático permitió confrontar cada una de las variables y elementos teóricos que componen este fenómeno con la percepción ciudadana que se tiene de él:

“ El trabajo científico nos pide que comprobemos o verifiquemos la comprobación o disprobación de alguna de las hipótesis propuestas, o lo que es lo mismo que descubramos o encontremos si los datos, los fenómenos, los hechos observados, las observaciones, están de acuerdo, confirman y comprueban o están en desacuerdo, rechazan o disprueban algunas o todas la o las observaciones. La diferencia entre estos dos momentos de la observación es fácil de entender. En el primer caso, el dato o la observación es más o menos espontánea y pudiéramos decir en bruto. En el segundo caso, las observaciones o datos estarán orientados, estructurados y definidos por la técnica de investigación que hayamos elegido. En el primer caso, por tanto, la observación o dato se nos presenta, por decirlo así, sin haberlos buscado; en el segundo caso, es algo que hemos diseñado de antemano y sabiendo lo que necesitamos buscar. La primera es una observación informe y la segunda es una observación que debe estar claramente diseñada” (Bunge Mario, 1981, p.59-60).

Queda claro que en la primera parte de la investigación se hace meramente una observación documental exploratoria que abarca estudios pertenecientes a diversas ramas de las ciencias sociales que nos aportan un conocimiento general sobre la corrupción, en este caso “nos interesan como instrumentos informativos para nuestros estudios de las conductas humanas” (Bunge Mario, 1981, p.60).

En tanto en la segunda parte, se utilizan observaciones de conductas en el campo, mediante un muestreo y estudio de opinión que permite confrontar las hipótesis teóricas, aquí planteadas con el punto de vista de los ciudadanos:

“El laboratorio del científico social está en medio de las gentes, sus conductas forman su campo de estudio. Ya pasó el tiempo en que podía hacerse ciencia social desde el encierro recolecto de un gabinete. El antropólogo social, el sociólogo, el científico político, el científico de la información , deben apreciar cualquier contacto con las gentes como una experiencia enriquecedora dentro de su propia disciplina y estar seguros de que mientras no hayan acumulado abundante experiencia de interrelación directa con otras personas su preparación científica será deficiente” (Bunge Mario, 1981, p.74).

### **III.-Objetivos de la investigación.**

La presente tesis retoma las observaciones teóricas de las corrientes antes mencionadas, para cumplir con los siguientes objetivos de investigación:

- 1° Demostrar que el fenómeno de la corrupción puede analizarse de manera integrada, considerando todas sus variables posibles.
- 2° Establecer una conceptualización integral y derivar la taxonomía del fenómeno en estudio.
- 4° Analizar las variables y los factores teóricos que se desprenden de las mismas.
- 5° Confrontar los resultados teóricos de la investigación documental con la percepción del real en un grupo muestra de ciudadanos, para darle objetividad a este análisis.
- 6° Crear propuestas factibles que se ajusten a la realidad de las causales de la corrupción en México.

### **IV.- Justificación de la investigación.**

El enfoque holístico que se utiliza en la presente tesis, lo que plantea es utilizar la combinación de diferentes metodologías para generar un análisis más objetivo y completo, utilizando complementariamente los métodos de investigación exploratorio, descriptivo, correlacional y explicativo de las estructuras y relaciones existentes entre las causas y efectos de la corrupción:

“Sin embargo para evitar algunas confusiones, en este libro se adoptará la clasificación de Dhanke (1986) quien los divide en: exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos, esta explicación es muy importante, debido a que según el tipo de estudio de que se trate varía la estrategia de investigación. El diseño, los datos que se recolectan, la manera de obtenerlos, el muestreo y otros componentes del proceso de investigación son distintos en estudios exploratorios, descriptivos, correlacionales y explicativos. En la práctica cada estudio puede incluir elementos de más de una de estas cuatro clases de investigación” (Hernández Roberto, 1991, p.58)

Consecuentemente, en esta tesis los estudios de investigación del comportamiento humano, se utilizan de manera complementaria, en primer término el método exploratorio en la medida en que nuestro objetivo fue revisar los diferentes enfoques bajo los cuales se ha abordado el estudio de la corrupción, ya que se consideraba que este fenómeno desde el punto de vista general, conduce en ocasiones a conclusiones que no son necesariamente convergentes:

“Los estudios exploratorios en pocas ocasiones constituyen un fin en sí mismos, por lo general determinan tendencias, identifican relaciones potenciales entre variables y establecen el tono de investigaciones posteriores más rigurosas. Se caracterizan por ser más flexibles en su metodología en comparación con los estudios descriptivos o explicativos” (Hernández Roberto, 1991, p.60).

Por otra parte, y con base al análisis exploratorio, se derivó que existían estudios descriptivos que detectan y definen ciertas variables, por lo que el método descriptivo se aplicó, en segundo término, en la medida en que se buscó determinar las características específicas de los distintos factores (endógenos y exógenos) lo cual implicó la integración de diversos enfoques que estudian el fenómeno de la corrupción desde perspectivas distintas:

“Desde el punto de vista científico, describir es medir. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para así-y valga la redundancia- describir lo que se investiga” (Hernández Roberto, 1991, p.60).

Por otra parte, y derivado de los dos métodos, antes expuestos, se arribó a la conclusión de que existían relaciones convergentes entre las variables analizadas,

por lo cual se utilizó adicionalmente el método correlacional en la medida de que las variables independientes (factores exógenos y endógenos) fueron interrelacionadas para arribar a una conclusión general:

“Los estudios correlacionales miden las dos o más variables que se pretenden ver si están o no relacionadas en los mismos sujetos y después se analiza la correlación” (Hernández Roberto, 1991, p.63).

Por último, también se consideró el método explicativo, ya que la existencia de varias teorías parciales que estudian a la corrupción desde enfoques diversos y no necesariamente convergentes fue estructurado de tal forma, que proporciona una fotografía panorámica del problema:

“Las investigaciones explicativas son más estructuradas que las demás clase de estudios y de hecho implican los propósitos de ellas(exploración, descripción y correlación), además de que proporcionan un sentido de entendimiento del fenómeno a que hacen referencia” (Hernández Roberto, 1991, p.68).

Los métodos aplicados utilizaron como herramienta, en lo fundamental, la observación, como técnica de investigación. Se parte del supuesto de que la observación tiene amplia aceptación científica. Los sociólogos, psicólogos, médicos, físicos, químicos, biólogos e ingenieros industriales, entre otros, utilizan extensamente ésta técnica con el fin de estudiar, por ejemplo: a las personas, insectos u animales en sus actividades de grupo y como miembros de una organización. La premisa para justificar su utilización, fue que la observación en el área de las ciencias sociales es un instrumento muy utilizado por los investigadores cualitativos, el cual permite recoger datos de historias, anécdotas, entre otras, que ofrecen amplia información sobre un tema que se desea estudiar, al respecto se puede citar al Dr. Martínez Chávez:

“En todo el proceso, el diagnosticador debe actuar como un receptor interactivo, valiéndose de lo observado, que se manifiesta con evidencias y con algunas técnicas cuantitativas y cualitativas, aplicadas a los encuestados, para presentar opciones y seleccionar de éstas las más acertadas para tomar la mejor decisión y enfrentar la enfermedad de la institución, sustentando las causas de su mal, para

que el profesional indique el tratamiento adecuado a seguir.” (Martínez Chávez, 2011, p.137).

El método científico para la utilización de la técnica de observación en esta tesis, es el señalado por el Dr. Martínez Chávez:

“Entendemos por método el conjunto de procedimientos y procesos orientados a un fin que en nuestro caso es el conocimiento científico. El método se distingue claramente de las técnicas las cuales se representan en los procedimientos de adecuación concretos que deben seguirse para recorrer las diferentes fases y procesos de estudio. No se debe olvidar que el método es el camino a seguir en la búsqueda de los datos que sustentan la demostración de nuestro objeto de estudio.” (Martínez Chávez, 2011, p.139).

Las etapas que se siguieron para la aplicación de este método fueron las siguientes:

1. Se definió el universo de aspectos, eventos o factores a observar.
2. Se extrajo una **muestra** representativa de los aspectos, eventos o conductas a observar mediante una investigación documental y de campo.
3. Se establecieron y definieron las categorías y sub categorías de investigación que correspondieron a las variables de la investigación (factores históricos, jurídicos, políticos, sociales, etc.).
5. Se analizaron las observaciones teóricas documentales y mediante una encuesta se realizó su confronta con los resultados obtenidos de la evaluación de en la percepción ciudadana, sobre el fenómeno de corrupción, para enfrentar la enfermedad (corrupción) sustentando las causas de la misma y diseñando propuestas que indican el tratamiento a seguir para controlar la incidencia de este mal social.

Para alcanzar esta pretensión, como se apreciará más adelante, se efectuó una investigación de campo bajo el método científico, en la que por cierto agradezco el apoyo que me brindaron los alumnos del noveno semestre de la carrera de sociología de la Universidad Autónoma del Estado de México, para la aplicación



de los cuestionarios que se utilizaron para el estudio de caso en Toluca y Metepec, Estado de México.

Bajo el punto de vista multicausal en el estudio de los problemas sociales, algunos estudiosos, plantean la necesidad de encontrar un posible punto de encuentro metodológico entre diversas ciencias sociales, como por ejemplo la corriente del nuevo institucionalismo representada por Powell y Dimaggio principalmente:

“El estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las ciencias sociales. No puede esperarse que enfoques de las instituciones basados en terrenos tan diferentes converjan en un solo conjunto de premisas y metas. De hecho, hay muchos institucionalismos nuevos- en la economía, teoría de la organización, Ciencia Política y elección pública, historia y sociología- casi desvinculados excepto por una convicción común de que los arreglos institucionales y los procesos sociales son importantes” (Powell y Dimaggio, 1999, p. 34).

En esta cita, se evidencia que cada ciencia o disciplina aporta sus principios, métodos y técnicas, válidos pero no necesariamente concurrentes en cuanto a los resultados de su análisis. Es decir, lo anterior, no obsta para que aunque cada ciencia o disciplina posea sus propias verdades, leyes, conceptos y métodos, indefectiblemente nos plantean la posibilidad de coincidir en la conclusión general. Podemos citar a Powell y Dimaggio para reforzar esta afirmación:

“Aunque simpatizamos con las tendencias que hemos descrito, nuestra intención ha sido más descriptiva que laudatoria. Como debe quedar claro por lo anterior sospechamos que algo se ha perdido en el cambio del viejo al nuevo institucionalismo. Aunque la importancia de asimilar la revolución cognoscitiva a la teoría sociológica no se puede negar, estamos de acuerdo con Alexander (1987) en que la meta debe ser una mejor teoría multidimensional, en vez de una teoría unilateralmente cognoscitiva” (Powell y Dimaggio, 1999, p.67).

En conclusión y partiendo de un punto de vista integrador de los métodos antes mencionados, la corrupción como problema social debe concebirse como un fenómeno demasiado complejo en el cual concurren diversas estructuras agrupadas en subsistemas, que actúan relacionándose de manera perversa para producir un efecto final desviado del propósito normal que es el bien común en el

medio que circunda al estado como sistema, al respecto puede citarse al Dr. Martínez Chávez:

“Los sistemas en sus dinámicas de actuación se sustentan a su vez en un enfoque abierto que origina una retroalimentación por parte del medioambiente interno y externo.” (Martínez Chávez, 2011, p.135).

## **V.- Marco teórico conceptual y de referencia.**

Para resolver este complejo problema bajo el enfoque holístico, es necesario partir del reconocimiento teórico de la multicausalidad en los factores que desencadenan la aparición del fenómeno de la corrupción -como un hecho recurrente en todas las sociedades- para que después, se pueda estar en posibilidad de analizar los resultados parciales. Recordemos que si la investigación es ante todo encuentro con la verdad, este encuentro deberá realizarse mediante la suma de las partes para acercarse más al conocimiento absoluto del problema y esta suma, sólo puede realizarse desembocando al río totalizador del conocimiento integrado armónicamente.

“El diagnóstico holístico bajo la visión de sistemas se define como el conjunto de subsistemas relacionados entre sí, a saber: teleológico, visión organizacional, social-capital humano, jurídico y funcional, los cuales están vinculados como el todo y sus partes bajo el enfoque integral en la institución en estudio con el fin de cumplir los propósitos fijados” (Martínez Chávez, 2011, p.134).

La multicausalidad de la corrupción como una forma de conducta socialmente desviada, conduce indefectiblemente a la necesidad de considerar el método integral a través del estudio de todas sus variables:

“La corrupción implica una inmensa maraña de factores históricos, políticos, burocráticos, y económicos; y para colmo dicha maraña cuenta, en el pasmo colectivo, con un sólido soporte: las dificultades para encontrarle la punta a la hebra, para saber por dónde empezar la lucha y cómo realmente combatir esta hidra maligna. La realidad omnipresente y porosa del fenómeno impide a algunos confrontarlo; otros más, responde con desaliento ante una situación que parece irremisible” (González Llaca, 2005, p.2).

Por otra parte, el autor antes mencionado resalta la necesidad de establecer un enfoque integrado para entender y solucionar el problema de la corrupción:

“Como puede apreciarse la solución del problema tiene que ser integral, totalizante pues la corrupción abarca causas históricas, culturales, jurídicas, económicas, salariales, administrativas y judiciales. El remedio no es sencillo, incluye estudios, reformas estructurales importantes, formación de organismos, coordinación entre instituciones, evaluación de grupos interdisciplinarios” (González Llaca, 2005, p.89).

## **VI.- Hipótesis Generales de la investigación.**

1º Es posible realizar el análisis de la corrupción bajo una metodología holística que englobe, racionalice y sistematice las observaciones que se derivan de cada uno de los enfoques que han estudiado este fenómeno parcialmente.

2º La corrupción es un fenómeno causado por la interacción de diversos procesos endógenos y exógenos, que agrupan las variables dependientes e interactúan estructuralmente dentro de una sociedad para desviar la función pública legítima del interés común, hacia la obtención particular de beneficios para un individuo o pequeño grupo de individuos.

## **VII.- Plan de Trabajo.**

La presente investigación se dividió en cuatro etapas básicamente:

La primera etapa en la que se estableció el objeto del estudio, las técnicas metodológicas que se aplicarían al mismo y el marco de teórico de referencia que se consideró el más adecuado.

La segunda etapa corresponde a la selección del acervo documental que serviría para analizar cada una de las variables definidas en la investigación y correspondió fundamentalmente a los autores de cada especialidad, que desde mi particular punto de vista aportan las observaciones más relevantes.

La tercera etapa correspondió a la aplicación de una encuesta de percepción ciudadana para confrontar las observaciones que se derivaron del análisis teórico documental con los resultados obtenidos en el campo.

La cuarta etapa correspondió a la elaboración de las propuestas y conclusiones de la investigación, de acuerdo a los resultados que se derivaron del análisis de la problemática y enfocadas hacia la solución de las causas de aparición de la corrupción como una forma de desorganización social.

## CAPÍTULO PRIMERO. MARCO TEÓRICO.

“Lo último corrompido ¿no es el principio de lo engendrado?”

*Giordano Bruno (1548-1600).*

### **I. Moral y Ética.**

Para comprender las causas y efectos de la corrupción es necesario partir de su concepto como una actuación humana considerada como mala y para ello se debe hacer referencia a la moral y la ética que contienen los parámetros que permiten definir cuándo una conducta humana es considerada como mala, lo cual en realidad nos proporciona el contexto teórico de este problema social:

“Moral es el conjunto de de valoraciones, normas y creencias acerca del bien y el mal, propios de un lugar y una época, incluye conductas consideradas buenas, las que se exigen a los miembros del grupo mientras otras se prohíben. Cuando la filosofía toma como objeto de estudio a la moral, es decir, se razona sobre ella, estamos ante la ética. Por tanto, la ética es reflexiva dado que opera sobre algo previo que es la realidad moral, el comportamiento y los actos realizados por el individuo, de modo individual o colectivo, a lo largo de su existencia.” (Guerra, 2006, p. 6).

“...es el conjunto de principios, normas, preceptos y valores que rigen la vida de los pueblos y de los individuos. Los valores desde un punto de vista ético son personales o públicos, y generalmente no están escritos dentro de alguna ley, es decir los valores éticos son aquellos que dicta nuestra conciencia y la sociedad” (Cortina y Martínez, 1996, p.97).

Partiendo de estas definiciones, ya se plantea entonces la dualidad entre lo bueno y lo malo, pero también en la forma de abordar el estudio de los valores que es lo que determina las diferencias entre moral y ética, como se verá más adelante. Los valores también se pueden plantear desde una perspectiva individual o bien desde una perspectiva social:

“Un eje básico de la vida pública son los valores que permiten a las sociedades integrarse como cuerpos orgánicos y consistentes. Los valores son un medio para

conseguir que las conciencias individuales se articulen en la conciencia colectiva para asegurar las condiciones fundamentales de la vida asociada. En este caso, los valores de la sociedad moderna se fincan en el respeto a la persona, el reconocimiento de las normas públicas y la necesidad de que las autoridades del estado de derecho sean legales y legítimas (Uvalle, 2003, p. 140).

En la historia de la humanidad se aprecian numerosos ejemplos de cómo la moral se va transmitiendo a través de la familia, escuela, e instituciones religiosas bajo códigos de uso, morales o bien legales, formando a los individuos para regular sus acciones en el ámbito social, a través de estas reglas generales de comportamiento.

“Los valores son ideas que comparten y aceptan los integrantes de un sistema cultural y que influyen en su comportamiento. Se refieren a pautas deseables de conducta individual y colectiva, y proporcionan los parámetros que determinan que conductas son apropiadas. Estos se integran por un conjunto de creencias sobre lo justo y lo injusto, sobre lo bueno y lo malo, estos constituyen la base de las actitudes y las conductas externas de los hombres; son los cimientos de una educación encaminada a lograr un desarrollo humano integral que busca formar al individuo de manera correcta” (Diego, 2001, p. 38).

Entonces estas reglas pueden clasificarse en diversos tipos, de acuerdo a las organizaciones humanas que las generan:

- Religiosas. Son escritas y difundidas a través de libros sagrados (biblia, Corán, etc.) por hombres que se atribuyen la capacidad de tener contactos con la divinidad y que por ese hecho, le confieren un carácter de obligatoriedad en el mundo terreno para cumplir con la voluntad divina. Se basan fundamentalmente en la manipulación de las emociones humanas, mediante la inducción de determinadas pautas de comportamiento bajo códigos sagrados que deben respetar los miembros de una religión o secta.
- Sociales. Estas reglas no son escritas pero tienen un carácter de obligatoriedad para los individuos que quieren pertenecer a un grupo social determinado que emite sus propios códigos, por ejemplo la manera de comportarse en la mesa a departir con otras personas, el saludo, la manera de comportarse en una reunión, etc. Estas reglas le dan al individuo un

estatus social, económico, político o cultural que lo convierte en parte de un grupo con fines comunes.

- Jurídicas. Estas normas sí son escritas y contienen las reglas del comportamiento que debe tener un ciudadano para gozar plenamente de sus derechos. Se refieren a la conducta que deben observar las personas frente a los demás, con la característica de que su cumplimiento adquiere una obligatoriedad de ley y le da al estado el poder para exigir su cumplimiento por medio de la fuerza, es decir son coercibles.

Los actos humanos pueden incurrir, por su propia naturaleza, en el rompimiento de cualquier tipo de las reglas anteriormente enunciadas y ello implica la connotación de una actuación “mala” del individuo frente a la sociedad, ya que transgrede las reglas establecidas por ella.

Por otra parte, al considerar las creencias colectivas y los valores generales de una sociedad como un elemento de indiscutible importancia en la conducta humana, no se debe olvidar que esa sociedad se integra por individuos que se interrelacionan, por una parte en lo particular y por otra, a través de grupos sociales, económicos, culturales, laborales o políticos. Es decir, se debe considerar que el hombre en sí es más que un conglomerado de creencias, valores o costumbres internas que responden exclusivamente a factores morales, puesto que también externamente existen una serie de factores que determinan el comportamiento de un individuo frente a la sociedad. Esta multipersonalidad se organiza dentro de la estructura interna de cada individuo para determinar el comportamiento social que tendrá el individuo frente: a sí mismo, al grupo al cual pertenece y a toda la sociedad. Entonces la ética como disciplina considera al hombre como individuo, pero a la vez como un ser social:

“La Ética es la disciplina de conocimiento que tiene como objeto, el estudio de los distintos caracteres, hábitos, actitudes y costumbres del ser humano. El concepto de "ethiké-ética" toma su nombre de la palabra "ethos" que significa costumbre o hábito, el cual a su vez es un efecto del carácter. Aquellos interesados por las cuestiones políticas tiene que conocer sobre la naturaleza del hombre, sus diferentes caracteres y formas de conducta, conocimientos que corresponden al

objeto de estudio de la Ética, la que de alguna manera no es más que una parte del saber de la ciencia política" (Diego, 2001 p. 44).

Es necesario diferenciar a la ética de la moral, para entender el concepto de corrupción. La ética al considerarse como una disciplina, analiza el hecho moral y reflexiona sobre él tratando de generalizarlo. Esta reflexión debe poseer un método de análisis integral, estableciendo un orden en la argumentación para establecer conceptos y definirlos, es decir debe definir un marco conceptual para estar en posibilidad de efectuar un análisis de lo bueno y lo malo. Desde el punto de vista de la corrupción, el conocimiento ético resulta ser el más adecuado para su análisis ya que se centra en el hecho de que las normas generales son estudiadas a la luz de una metodología que nos permite detallar los elementos que la componen, así como definir sus principales elementos con solidez teórica. Es decir, en el análisis de la corrupción se deben tomar en cuenta todos los factores que la causan, tanto en el aspecto interno del individuo (intención con la que realiza un acto que en esencia se considera malo) como en el aspecto externo (contexto social, político, cultural etc.), ya que ambos constituyen el ambiente integrado que influye decisivamente en esa actuación humana. Un enfoque holístico para el análisis de la corrupción, como un hecho social, debe abarcar entonces los dos aspectos de la conducta desviada: las causas internas que motivan que la intención sea mala y los factores externos que la propician.

“La ética es un estudio racional de la conducta moral, no es una simple opinión o una observación de lo que sucede donde privarían las emociones. Para precisar una definición se recurre a los conceptos *objeto material* y *objeto moral*. Se llama objeto material a aquello que se estudia, objeto formal es el aspecto bajo el cual se investiga. En ética el objeto material está constituido por los actos humanos y el objeto formal es la bondad o maldad de los mismos” (Guerra, 2006 p. 13).

Un acto moral lleva implícita la responsabilidad, tanto jurídica como social, que obliga a reconocerse como autor de los propios actos ante nosotros mismos y frente a la sociedad, es decir poseemos una conciencia moral que nos permite reconocer lo que sucede en el interior o en el exterior de nosotros mismos:



“Conciencia moral es la valoración o dictamen práctico que realiza la persona sobre la moralidad de un determinado acto que ha realizado. Para ello atiende en concreto a los tres factores que especifican concretamente al acto moral. a) objeto contenido del acto. Lo que se hace, la materia del acto. b) Circunstancias. Factores o factores que rodean al acto (quién, cuándo, dónde, cómo, con qué medio). C) Fin o finalidad. Intención o motivo con el que se realiza el acto.” (Guerra, 2006: 14).

Una concepción extensiva de ética, debe contemplar entonces la conducta humana como una forma de vida legítima y racional:

“Por la ética, los gobernantes pueden orientar el comportamiento de los individuos, con ella se determina la justicia o injusticia de los hombres, se eleva la cultura política de un pueblo; por ella, los hombres están bien consigo mismos y si ello es así, lo estarán con respecto de los demás. Por ella es posible hacer que los ciudadanos sean personas dotadas de virtud capaces de emprender acciones bellas y nobles” (Diego, 2001: 46).

Para el estudio de la corrupción entonces deben contemplarse las interrelaciones que se establecen entre las normas existentes y los factores, internos y externos del hombre como individuo y como ser social. Estos factores se explicarán con detalle más adelante:

“Lo distintivo de los valores (Villoro, 1995:13) es que se interiorizan como un sistema de vida y en esa medida, condicionan los modos de obrar tanto individual como colectivos. Sin valores explícitos no es posible entender el pasado, el presente y el futuro de las sociedades.” (Uvalle, 2003 p. 142).

## **II. Naturaleza de la Corrupción**

La proliferación de connotaciones de este término, dificulta el establecimiento de una definición integrada respecto a su carga semántica. Sin embargo, se puede afirmar del análisis de sus diferentes acepciones que su significado está condicionado por su contexto, es decir existen diferentes autores con formación profesional distinta, que han tratado de definir la corrupción de acuerdo a los elementos que consideran relevantes y que pueden ser: sociológicos, políticos o, jurídicos entre otros. Dada la polisemia del término, entonces se considera conveniente partir del uso y definición convencional que se le da al mismo, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española:

“En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores” (Diccionario de la Real Academia Española: 22 edición)

En cuanto a la connotación que le dan los organismos técnicos internacionales que se encargan de medir este fenómeno, por corrupción se entiende:

“el mal uso de los dineros y funciones a cargo de un funcionario público” (Transparencia Internacional. Forum XXI. Internet).

Si se analizan detalladamente estas definiciones se encuentran conceptos que encuadran perfectamente con el objeto de estudio de la ética, ya que sus elementos fundamentales convergen en dos aspectos básicamente: el acto público malo y la ganancia personal que lo convierte en reprobable. Sin embargo, esta definición quedaría corta porque se circunscribe únicamente al aspecto público y no se considera la intención del particular que ofrece dádivas o consiente en que se cometa esta mala acción.

La Asociación Africana para la Administración y Gestión Pública considera una definición más amplia de la corrupción:

“el uso de la posición oficial de uno para obtener una ganancia personal o de grupo e incluye acciones no éticas como soborno, nepotismo, clientelismo, conflicto de intereses, lealtad dividida, influencia: ambulante, multiempleo, abuso o robo de la propiedad del gobierno, venta de favores, aceptación de comisiones, desfalco, fraude, extorsión, malversación, subfacturación, manipulación en los tribunales, viajes y documentos administrativos falsos y uso de la reglamentación como capital burocrático” (Revista Gestión y Política Pública, 2000 p. 264).

En cuanto a la definición que aporta la Secretaría de Función Pública se restringe a lo público este concepto:

“Corrupción es una conducta que se desvía de la función pública reglamentada, debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango, o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado. Se refiere a la ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del estado y que se desvía de los criterios normativos establecidos” (SFP,

Desde el punto de vista jurídico:

“Se consideran actos corruptos aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera sea su naturaleza” (Malen Seña. 2002 p.25).

Los elementos genéricos que se caracterizan en estas definiciones, conducen a concebir la corrupción, en términos generales, como el incumplimiento del objetivo primordial del Estado que es el imperio del interés común, para transformarlo en la preservación o prevalencia de un interés individual o el de un pequeño grupo de individuos, por encima de los intereses de una mayoría. Ésto se traduce en acciones humanas consideradas como moralmente malas: abuso de autoridad, soborno, favoritismo, extorsión, fraude, clientelismo, robo, negligencia, engaño, nepotismo, malversación, ilegalidad, ilegitimidad, etcétera.

En la corrupción, se observa que prevalece el beneficio individual sobre el beneficio colectivo, mediante una acción considerada social y éticamente como mala, puesto que se realiza intencionalmente para transgredir el orden establecido jurídicamente. En esta forma de conducta social desviada puede incurrir, tanto el servidor público como el particular, ya que el rompimiento con los valores éticos establecidos por la sociedad se da en ambos sentidos. Entonces la connotación de corrupto se puede atribuir a cualquier actor social que trastoca la prevalencia de los valores socialmente aceptados y ello nos conduce a establecer que corrupto es todo aquel que rompe, con malas intenciones, con el Código de Ética socialmente establecido o que incita a otros a romperlo. Como se puede inferir la corrupción, extiende sus redes a todos los ámbitos de la sociedad y no sólo a la Administración Pública, puesto que se refiere a un acto humano y sus intenciones, no importando el ámbito en el que se ejecuta. Finalmente la circunstancia de modo, tiempo y lugar es la que tipifica la modalidad de los actos de corrupción que surgen de una forma de conducta social desviada.

En este sentido, González coincide con nuestra definición en lo fundamental:

“Corrupción es la acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer interés particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora” (González Llaca, 2005 p.53).

Es necesario aclarar que la corrupción no necesariamente implica recibir una recompensa o la promesa de obtenerla, puesto que el simple hecho de tolerar este tipo de conductas por miedo o por considerarla como algo normal, convierte a la persona en cómplice de ese acto y por tanto, en corrupto. Lo relevante en la corrupción es que se rompe con un código ético socialmente aceptado o con un ordenamiento jurídico establecido por el sistema.

Sin embargo, aquí se pudiera considerar la afirmación de Gurr respecto a la gente descontenta, que tiende a imitar los actos corruptos de otra persona, especialmente si tiene la impresión de que este acto está justificado como medio para obtener algunos beneficios o simplemente la adopta como un medio de sobrevivencia frente a un ambiente de violencia generalizada:

“Cuando la gente descubre que el uso de la violencia recompensa los riesgos que se corren, suministrándose bienes o simplemente medios para desahogar su cólera, sin consecuencias graves, es probable que recurra a ella con mayor frecuencia y cuanto más común sea la violencia colectiva en una sociedad, mayor será el número de personas dispuestas a seguir los modelos de comportamiento que aquella proporciona”. (Gurr, 1974 p. 12).

Se debe aclarar que la corrupción es considerada en su connotación más amplia como violencia, ya que de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española corrupción es:

“Acción violenta o contra el natural modo de proceder” (Diccionario de la Real Academia de la Lengua. 2011).

Desde el momento en que se impone por medios ilícitos el interés individual anteponiéndolo al bien común, se actúa violentamente contra la naturaleza propia

de una acción social. Si este tipo de conducta desviada no es sancionada con severidad, es seguro que la persona que ha incurrido en ella sin recibir ningún castigo, volverá a hacerlo y cada vez con mayor frecuencia. Aristóteles consideraba que la corrupción tiene que ver con las intenciones que se persiguen en la ejecución de un acto público:

...”en el caso de las magistraturas, siempre que el régimen político esté constituido sobre la igualdad y la semejanza de los ciudadanos, vale la pena que las desempeñen por turno; primero porque, según es natural, piensan que prestan un servicio en su turno y que luego uno mira por su propio bien, como antes él mismo cuando gobernaba, velaba por el provecho de aquél. Más ahora, por las ventajas que derivan de los cargos públicos y del poder, los hombres tratan de gobernar continuamente, como si les aconteciera tener siempre salud a los que gobiernan estando enfermos; pues incluso en tal estado perseguirían con igual ansiedad los cargos. Es evidente, desde luego, que todos los regímenes que miran por el bien común son rectos, desde el punto de vista de lo absolutamente justo, y que cuantos atienden sólo a lo particular de los gobernantes son erróneos y todos ellos desviaciones de los regímenes rectos; pues son despóticos y la ciudad es comunidad de los hombres libres” (Aristóteles, 1997 p. 119).

Así pues, Aristóteles confirma que el meollo del problema de la corrupción se identifica con lo que llama desviaciones del propósito original del Estado y se centra básicamente en la confrontación de dos aspectos medulares: el bien común y el interés individual. En este sentido existe la corrupción entonces al cambiar la naturaleza de las acciones socialmente establecidas, pues se imprime maldad a la actuación humana al buscar el provecho individual por encima del bienestar colectivo o bien al tolerar su existencia como una forma de evitar la confrontación con quienes la practican.

De las definiciones examinadas a la luz de los grandes teóricos se pueden desprender entonces los principales elementos que convierten una acción humana en corrupta y entonces se propone la siguiente definición: Corrupción es un acto

público o privado, realizado individualmente o pactado por dos o más personas, para transgredir una regla general de comportamiento socialmente establecida o bien una norma jurídica, con el objeto de obtener un beneficio particular.

### III Elementos de la corrupción

Desde el punto de vista de la ética se desprenden varios elementos para definir a la corrupción como concepto. Por eso debemos identificar todas las partes del proceso:

- 1) **Los actores** (corrupto y corruptor).- estos son los protagonistas que logran un acuerdo para transgredir del orden social y jurídico, en forma consciente o inconsciente, transformando el propósito legítimo del bien común por otro diferente y afín a sus propios intereses o los de un pequeño grupo de intereses a los cuales representa.
- 2) **Los factores exógenos**- surgen cuando en el medio ambiente se genera la causa ilegítima de transformar el fin establecido formalmente del bien común en beneficio de alguno de los dos actores, como pueden ser los aspectos políticos, culturales, sociales o económicos.
- 3) **Los factores endógenos**.- que son inherentes a las potencialidades biológicas y estructuras mentales internas de las personas que intervienen en el acto desviado.
- 4) **El número de personas que se beneficiarán de esta acción corrupta**.- son dos o más personas cuya meta es romper el código de ética socialmente establecido y buscan un beneficio particular.
- 5) **La ganancia** (financiera, política o social).- que se convierte en el fin último ya pervertido y que transforma la búsqueda legítima del bien común en la obtención de un beneficio particular.
- 6) **El ámbito**.- es el espacio en el cual se comete el ilícito y puede ser privado o público.

#### IV. Tipos de corrupción

De los principales elementos que integran la corrupción como una forma de actuación humana desviada: objeto, circunstancias y fin, se propone la siguiente taxonomía y definiciones en los tipos de corrupción:

OBJETO	CIRCUNSTANCIAS			FIN
TIPO	ACCIÓN	ACTORES	ÁMBITO	MOTIVO
EXTORSIÓN	Consiste en usurpar, arrebatar el dinero y otros recursos mediante coerción, violencia o amenaza de uso de fuerza al margen de la ley.	Generalmente es inducida por grupos criminales en complicidad con servidores públicos y dirigida hacia los ciudadanos comunes e indefensos.	Público y Privado	Obtención ilícita de dinero.
SOBORNO	Es el pago de dinero a cambio de un beneficio particular.	Empresas, servidores públicos y ciudadanos en general.	Público y Privado	Beneficio individual a cambio de no aplicar las leyes.
NEPOTISMO	Es la preferencia hacia un individuo o grupo para la selección de candidatos para ocupar un cargo público.	Funcionarios, familiares, amigos, compañeros.	Público y Privado	Beneficio individual y de familia.
PADRINAZGO	Es el apoyo ilegal de un funcionario hacia los actos ilícitos de una persona.	Servidores públicos o empleados de empresas privadas.	Público y Privado	Conservar el uso del poder, a través de la imposición de un incondicional.
DESFALCO	Tomar para sí un caudal que se custodia.	Funcionario o empleado de confianza de una empresa pública o privada.	Público y Privado	Obtención ilícita de dinero.
OMISIÓN	Falta por haber dejado de hacer algo necesario en la ejecución de una cosa o por no haberla ejecutado de acuerdo a sus atribuciones.	Funcionario o empleado de confianza de una empresa pública o privada.	Público y Privado	Beneficio individual mediante la violación de obligaciones, leyes o procedimientos.
INEFICIENCIA E INEFICACIA	Es el incumplimiento de objetivos y responsabilidades, ocasionando desperdicio de los	Funcionario o empleado de una empresa pública o privada.	Público y Privado	Crear condiciones para poder corromperse.

	recursos públicos asignados.			
FRAUDE	Es el engaño mediante el cual alguien perjudica a otro y se beneficia a sí mismo. Es el delito económico que implica una manipulación o distorsión de la información en su propio beneficio.	Funcionario, empleado de confianza de una empresa privada o integrantes de los partidos políticos.	Público y Privado	Obtención ilícita de dinero o de poder público.
INEQUIDAD	Es el ejercicio de la autoridad o del poder público en beneficio de un individuo o grupo	Servidores públicos	Público.	Beneficio individual sobre el interés colectivo.
ABUSO DE AUTORIDAD	Es el funcionario público que al tener poder lo utiliza al margen de la ley y en su propio beneficio o de algún grupo en particular.	Servidor público.	Público.	Aplicación de normas para beneficio particular.
AMIGUISMO	Apoyar a otra persona para la obtención de algún beneficio, sin tener derecho a ello.	Funcionario o empleado de una empresa pública o privada.	Público y Privado	Beneficio individual y de grupo restringido.
FAVORITISMO	Conceder beneficios parciales en el uso del poder a un individuo o grupo social.	Funcionario o empleado de una empresa pública o privada. Miembros de Partidos políticos.	Público y Privado	Beneficio individual y de grupo restringido.
CLIENTELISMO	Es el intercambio o relación entre ciudadano y servidor público utilizando el poder del estado para otorgar ilegalmente bienes y apoyos.	Miembros de partidos políticos, burócratas, empresarios	Público y Privado	Beneficio individual a través de apoyos económicos o políticos.
COHECHO	Delito que comete un servidor público para dictaminar a favor de alguien a cambio de un beneficio económico.	Servidores públicos y ciudadanos.	Público y Privado	Beneficio individual con la no aplicación de leyes a cambio de dinero.
ENGAÑO PÚBLICO	Falsedad de un servidor público para hacer creer a los ciudadanos algo que se sabe que no es verdad por así convenir a los fines personales o de	Servidores públicos.	Público.	Beneficio político.



	grupo.			
MALVERSACIÓN	Es el uso indebido de fondos públicos de manera ilegal para buscar un beneficio personal.	Servidores públicos.	Público	Desvío de los recursos públicos para beneficio personal.
ILEGALIDAD	Acción que viola un ordenamiento jurídico buscando un beneficio personal	Servidores públicos	Público.	Beneficio personal con la violación a leyes y Reglamentos.
APROPIACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS	Es el robo de recursos públicos por personas encargadas de administrarlos.	Servidores públicos, Sindicatos, Partidos políticos y ciudadanos.	Público y Privado	Obtención ilegal de recursos públicos cuando no están fiscalizados.
PECULADO	Delito que consiste en el hurto de caudales del erario público, por la persona responsable de su administración.	Servidores públicos.	Público.	Desvío de los dineros públicos para beneficio personal.
ACOSO SEXUAL	Son aquellos actos que cometen los funcionarios o gerentes de empresas, al presionar a un empleado/da a recibir apoyos de cualquier tipo a cambio de un favor sexual.	Servidores públicos y empleados de empresas privadas.	Público y Privado	Prostitución laboral a cambio de apoyo incondicional del superior jerárquico.
IMPROVISACIÓN BUROCRÁTICA	Se da cuando ingresan o permanecen individuos en la estructura burocrática, sin cumplir con el perfil requerido para desempeñar el puesto.	Servidores públicos.	Público	Obtener un beneficio económico mediante salarios y prestaciones, sin reunir los conocimientos o experiencia necesarios para desempeñar un puesto.

Desde luego existen otros tipos de corrupción, que no se incluyen en la tabla expuesta anteriormente debido a la complejidad que implica la consideración de múltiples factores para analizar este fenómeno, por lo cual sería difícil agotar esta

tipología. Sin embargo, creo que aquí se bosquejaron los tipos de corrupción más comunes.

El estudio de las variables en cuestión debe iniciarse tratando de explicarse este comportamiento social desviado, atendiendo a lo acontecido en el caso de México que es el contexto dentro del cual se inserta la presente tesis, es decir en primera instancia me remito al análisis del conjunto de experiencias históricas que se han dado en un entorno político, social, económico, cultural determinado para controlar o tratar de controlar el manejo de los recursos públicos:

“El punto no es discernir si las instituciones son eficientes, sino llegar a explicaciones sólidas de cómo las instituciones incorporan las experiencias históricas en sus reglas y lógicas organizativas” (Powell y Dimaggio, 1999 p. 75).

## **CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO HISTÓRICO. EL CASO DE MÉXICO.**

“Al hombre perverso se le conoce en un sólo día; para conocer al hombre justo hace falta más tiempo”

Sófocles (496-406 A.C.).

A continuación se examinará brevemente los intentos que hizo el estado mexicano en las diferentes etapas de su historia, por formalizar la creación de órganos de fiscalización a fin de controlar la aparición de actos de corrupción:

“El llamado nuevo institucionalismo , pretende abordar la historia como un proceso de cambio institucional continuo, en el que desde la división más elemental del trabajo, hasta la constitución de los estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego que surgen para reducir la incertidumbre existente en la interacción entre los entes sociales, los cuales carecen a priori de información sobre el posible comportamiento sobre los otros. La repetición durante periodos prolongados en el tiempo de estas rutinas constituye el mundo de las instituciones”. (Powell y Dimaggio, 1999: 18).

### **I- Etapa Prehispánica.**

Las primeras noticias escritas respecto al manejo de los recursos públicos, las encontramos en algunos códices y fundamentalmente en obras narrativas de los españoles sobre la conquista de nuestro país, así lo establece Francisco Clavijero en su Historia antigua de México en la que señalaba:

“...que todas la tribus indígenas debían pagar tributo a los reinos de México, Texcoco y Tacuba de todas las producciones de la naturaleza y de todas las obras de arte que podían ser útiles de alguna manera al rey; además de estos tributos la hacienda pública se constituía también con los regalos que enviaban los señores que gobernaban las tierras conquistadas y los recursos provenientes de las pertenencias de los vencidos en las guerras indias” (Chavero, 1958, p. 547).

Un sistema tributario como el descrito, evidentemente para fines de control, requería de la integración de un sistema piramidal en el que la máxima autoridad en la organización fiscal era:

“...el *cihuacoátl*, del cual dependía el *hueycalpixqui* o *calpixque* mayor, que estaba encargado de recoger todo lo que el *calpixque* menor le entregaba, y de llevar las cuentas en los libros respectivos (López, 1978, p. 317).

“De esta manera el *cihuacoátl* se constituía no sólo en el recaudador de los recursos públicos, sino también de su distribución y buen empleo; asimismo el *calpixque* llevaba minuciosa cuenta y razón de todo lo ocurrido, gastado y adquirido”. (Chavero, 1958: p. 633).

La existencia de estos mecanismos de control representaba un reconocimiento implícito de la necesidad de prevenir actos de corrupción, tan es así que vale la pena revisar la afirmación de Chavero, en el sentido de que:

“... si los *calpixque* incurrían en malos manejos en la recaudación de tributos, se les reducía a prisión, y se les condenaba a muerte; además sus bienes se aplicaban al rey y su mujer e hijos eran echados de su casa” (Chavero, 1958: p. 633).

Por otro lado, además existe constancia en cuanto al cuidado del gobierno indígena con el que eran seleccionados estos funcionarios públicos:

“...mirábase mucho en que estos tales no fueran borrachos, ni amigos de tomar dádivas, ni fuesen aceptadores de personas, ni apasionados; encargábales mucho el señor que hiciesen justicia en todo a lo que a sus manos viniese” (Sahagún, 1968 p. 378).

Aunque no existen registros documentales de casos de corrupción en el México Prehispánico, si se puede observar que para su prevención, el Gobierno instrumentaba algunas medidas de control que le permitían asegurar el dominio y manejo de los recursos públicos en beneficio de la comunidad y para ello existían mecanismos de control preventivo y punitivo que impedían la prevalencia del interés individual sobre el de la comunidad. Vale la pena resaltar los métodos de selección y reclutamiento de los servidores públicos prehispánicos se asentaban fundamentalmente en la evaluación de la moral de cada individuo, ya que se consideraba que ello definitivamente impactaba en el buen ejercicio del cargo público, es decir existía un Código de valores socialmente establecido.

## II.- El Coloniaje.

Con la destrucción de *Tenochtitlán* y la desaparición de la estructura política y administrativa que habían instaurado el gobierno autóctono, se inicia un largo período de dominación Hispánica que se caracteriza por: el saqueo indiscriminado de las riquezas de México, la erección de un gobierno local dependiente de la Corona Española y por supuesto, una sociedad multiétnica de "conquista"(se entrecorilla este término puesto que alguien que es sometido violentamente a los designios de otro no puede denominarse conquistado), cuya consigna sería la explotación, sin límites, de los pobladores originales dominados y la destrucción generalizada de sus patrones culturales y organizacionales; para imponerles una superestructura basada en la fe cristiana y el mercantilismo.

Sobre los restos de las estructuras prehispánicas, los conquistadores erigieron su gobierno sustentado en la encomienda, que otorgaba a los españoles el derecho de recibir tributo y servicio de los indígenas a cambio de doctrina y protección. De esta manera las estructuras gubernamentales conservan y perfeccionan el modelo de explotación de los antiguos dominadores mexicanos:

"las cabezas de la encomienda se situaron en los sitios de la antigua residencia de los tlatoani."(Moreno, 1977 p. 52).

Con ello, el encomendero se situó simplemente, en el escaño más alto de la antigua pirámide social: era el señor de los señores indígenas y de sus súbditos indios. Aquí valdría la pena resaltar los deseos implícitos de autoridad y explotación que prevalecían como patrón de comportamiento en los albores de la cultura mestiza mexicana

A diferencia de las políticas que se utilizaban para seleccionar a los funcionarios públicos prehispánicos, se otorgaban las encomiendas a los españoles particulares, sin ningún límite en la autoridad que ejercían sobre sus dominados y sin rendir cuentas de los recursos que lograban acumular con la explotación de los indígenas. Es decir, la impunidad y la corrupción del mundo Español se trasladó a

México con la dominación colonial y esta situación contrasta con los mecanismos de control que sí existían en el México prehispánico y que fueron destruidos para inducir una nueva cultura discrecional Española que deja en manos de los Encomenderos la elección de que era bueno o malo para la sociedad.

De alguna manera a las personas que se les otorgaba una encomienda, se les recompensaba por los recursos o esfuerzos particulares aplicados a la *conquista*:

“... las mejores encomiendas se repartieron entre quienes, por tener una experiencia militar previa, jugaron un papel importante en la guerra de conquista y entre quienes hicieron aportes económicos considerables para sostener la empresa” (Moreno, 1977 p. 52).

La manera de retribuir a los participantes Españoles en el proceso de coloniaje era compartiendo las ganancias provenientes de la explotación de la población mexicana y el saqueo de sus recursos naturales. Obviamente este proceso de recuperación de los recursos invertidos para sacar adelante esta costosa aventura, fue seguido de un proceso de relajamiento de los principios éticos y en consecuencia de un notable aumento de la corrupción en nuestro país, no sólo tolerada por la potencia colonial sino inclusive inducida para comprar la lealtad de sus mercenarios. Llama mucho la atención la indudable semejanza que existe entre la manera de operar de los Encomenderos y la manera como operan los Partidos Políticos actualmente, que otorgan cargos o contratos a los empresarios que apoyan económicamente las campañas, una vez que se ganan las elecciones. Se puede plantear entonces la posibilidad de que sea éste el origen de la corrupción política en México.

El proceso evidentemente concentró las riquezas extraídas de la colonia en unos cuantos Españoles criollos autorizados para usufructuar los recursos públicos en su propio beneficio y la Corona exigiendo la entrega de la parte que le correspondía del botín, provocando con ello una complicidad patente para apropiarse de la riqueza social entre lo público y lo privado. Este suceso obligó a la potencia española a tratar de concentrar el control político-administrativo en el

Gobierno de las nuevas tierras, dando paso así a un nuevo sistema de tributos cuyo control recayó en Oficiales Reales, quienes se desempeñaban como funcionarios públicos leales a la Corona. Lo anterior, redujo el conflicto social a los dos grupos sociales hegemónicos: los Españoles que eran enviados por la potencia colonizadora para cuidar los recursos públicos y los criollos que eran Españoles puros avecindados y/o nacidos en México tratando de atesorar esos recursos para su propio beneficio.

Así las cosas y frente al creciente fenómeno de sobreexplotación de la diezmada población indígena (provocada por las epidemias que trajeron los extranjeros), la Corona Española se vio obligada a establecer un sistema concentrador de recursos públicos en la metrópoli. Este sistema le permitió instaurar un estricto control sobre el territorio dominado y consecuentemente, sobre los funcionarios que a nombre del rey recogían los tributos necesarios para funcionar como una provincia más, pero sin hacer partícipe de este proceso de acumulación de los recursos públicos al grupo de los criollos. Sin embargo, la corrupción no se controló con estos mecanismos, sino únicamente cambió de manos. En la cabeza de este modelo el Virrey fungía como el más alto representante del Rey, concentrando el poder militar, político, administrativo, judicial y eclesiástico y con ello la posibilidad de obtener beneficios ilegales que provenían del natural ejercicio y administración de los recursos públicos:

“El virrey a su vez nombraba a funcionarios menores como gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, que actuaban como intermediarios entre españoles e indígenas, sobre todo en el cobro de tributos; situación que propiciaba frecuentemente la corrupción administrativa” (*Moreno, 1977, p. 53*).

De esta manera, la corrupción se manifiesta ya como un fenómeno propio del funcionamiento administrativo del estado en esta etapa, tanto por parte de los Encomenderos como de los Oficiales Reales, ya que el dinero público se usaba sin tomar en cuenta los intereses de los otros grupos sociales. Aquí debe aclararse que los encomenderos eran civiles pero el Estado les otorgaba facultades formales para el manejo de los recursos públicos dentro de su territorio

y por ello, también eran considerados servidores públicos. Para asegurarse que la distancia con su colonia no fuera un obstáculo para que los recursos fluyeran totalmente hacia la corona, el Gobierno Español se vio obligado a idear un método para controlar la recaudación y uso de los recursos públicos sin que fueran desviados, al respecto Lanz Cárdenas afirma:

“El sistema administrativo en que descansó la organización de la Hacienda indiana radicaba en los órganos superiores que integraron la administración social, esto es el Monarca y el Consejo de Indias, y de modo secundario la casa de la contratación de Sevilla y el Consejo de Hacienda. Estos órganos, radicados en la península, coexistieron con los funcionarios que residieron en la Nueva España y en los demás territorios conquistados, y de ello derivaron las directrices que orientaron el manejo de la Real Hacienda” (Lanz, 1987, p. 34).

Todos estos funcionarios a los que hace referencia el autor en cuestión, eran sujetos de juicio de residencia definido como:

“La cuenta que tomaba la Corona Española, de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su encargo. Se dividía en dos partes; en la primera se investigaba de oficio la conducta del funcionario, en la segunda; se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos para obtener satisfacción de los agravios y vejaciones que habían recibido del enjuiciado” (Fernández, 1994, p.13-14).

En este caso, vale la pena destacar que existe aquí el primer antecedente de la contraloría social, ya que se daba participación a la sociedad en la evaluación de la gestión gubernamental de los servidores públicos, durante los juicios de residencia que en realidad lo que perseguía es contar con el escrutinio ciudadano para evitar que los servidores públicos tomaran recursos que supuestamente deberían ser para la potencia colonial. Se puede concluir que durante el coloniaje la existencia de formas de corrupción inducidas desde España, fue un factor desencadenante para que se procediera a la creación del primer órgano formal fiscalizador, mismo que actuaba conjuntamente con la sociedad para controlar la ocurrencia de actos de corrupción y aún más, para prevenirla, mediante las visitas enviadas por el rey, para tratar de asegurarse que los recursos llegaran a salvo a la Real Hacienda.



### **III.- La Independencia.**

Una de las principales causas que desencadenan la guerra civil en la Nueva España, es la relativa a la cerrazón por parte de los hispanos a ceder cargos públicos a los numerosos criollos que buscaban llegar a ocuparlos para ser partícipes de un proceso de enriquecimiento ilícito mediante el manejo discrecional de los recursos públicos. La frustración que surge de esta imposibilidad provoca un constante malestar social y una tenaz oposición política contra las políticas impuestas desde fuera. Es por ello que los criollos ven como única opción para cambiar esta situación, manipular a mestizos, indios, mulatos y negros, que constituían las clases oprimidas y más numerosas, para luchar contra el gobierno impuesto por los ibéricos.

Una vez concluido el coloniaje, una nueva etapa independiente en la historia de México se caracterizó, en el aspecto de la función pública por romper las bases del sistema prebendal-estamental que prevalecía durante el coloniaje, sin embargo no se puede negar que esta forma peculiar de gobernar buscando que prevalezca el interés particular, se convirtió en parte de la cultura política del país. Se puede decir que la administración pública en esa época era prebendal en la medida en que se naturalizó la compra de cargos públicos y se difundió la concepción patrimonialista de los mismos; y por otra parte, estamental puesto que la situación de los funcionarios públicos se determinaba por su nacimiento y pertenencia a grupos sociales hegemónicos.

Con la proclamación de la Independencia, los grupos Europeos dejan de ocupar los principales cargos públicos y abandonan el país. El poder político pasa a manos del ejército comandado por los criollos, contando con el apoyo del alto clero, y establece como una de sus principales normas: el otorgar los principales puestos públicos a la creciente clase media mestiza principalmente, ganando de esta manera el apoyo social que requerían para legitimar al nuevo gobierno:

“La Junta Provisional Gubernativa, constituida en 1821, excluía a los antiguos Insurgentes, pero consideraba un número considerable de Abogados y Eclesiásticos procedentes del tradicional baluarte de la clase media: Los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales” (Villoro, 1976, p. 352).

Durante esta época, la tendencia del tesoro público era a la baja, de manera alarmante y los pocos ingresos que tenía el Estado, servían apenas para cubrir los sueldos de empleados públicos y ejército; por lo cual en realidad hubo pocos casos de corrupción puesto que era escaso el dinero. No obstante lo anterior, sí queda constancia documental de la existencia de inmoralidades en el sector público en esa época y como ejemplo de ello, se puede citar el texto del Plan de San Luis:

“...mediante el cual el Gral. Paredes Arrillaga toma el poder en un esfuerzo por terminar con los ladrones del Tesoro público, reformar el gobierno y prepararse para la guerra contra Estados Unidos” (Vásquez, 1974, p. 32).

En 1824 se emite el Decreto “Arreglo de la Administración Pública” con el cual se suprime el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, sin embargo en 1843, mediante Bases Orgánicas, erigidas bajo norma constitucional, se restaura el antiguo Tribunal de Cuentas y se adscribe a su jurisdicción a la Contaduría. No es sino hasta la promulgación de la Constitución de 1857 cuando se expide un decreto que vuelve a desaparecer al Tribunal de cuentas y restaura las funciones de control sobre la Hacienda Pública en la Contaduría Mayor de Hacienda. Es evidente que la existencia de actos de corrupción dentro de la administración pública mexicana de esta época, motivó a los diferentes gobiernos, que se sucedían constantemente entre liberales y conservadores, a tratar de establecer un órgano fiscalizador para atenuar este proceso degenerativo que era la corrupción.

Es conveniente enfatizar que las Constituciones que se sucedieron durante esta centuria, consideraron:

“... la alternativa de atribuir responsabilidad administrativa a los funcionarios, dedicando su Título IV, en su totalidad, a determinar dicha responsabilidad” (Fernández, 1994, p. 37).

De esta manera se concretaban ya los primeros esfuerzos formales como país independiente, para tratar de controlar los posibles actos de corrupción en que pudiera incurrir cualquier funcionario al servicio del Estado.

#### **IV.- La Dictadura Presidencial.**

Después de un breve intento por establecer un Imperio en México, en el que prevaleció un Gobierno débil y sin recursos públicos, se establece -con Juárez y Díaz- un sistema político dictatorial-presidencialista que habría de sentar las bases para la consolidación de una Administración Pública fuerte que se aleja totalmente del modelo anterior. A pesar de ser una dictadura, en el periodo de Benito Juárez, en noviembre de 1855, se suprimen parcialmente los fueros que aprovechaban algunos funcionarios públicos para cometer impunemente actos de corrupción. Esta decisión se plasma en la Constitución de 1857, permaneciendo únicamente el fuero constitucional y el de guerra.

A la muerte de Juárez, Porfirio Díaz toma como uno de los principales puntos del Plan de Tuxtepec la lucha contra la corrupción imperante:

“el desconocimiento del Gobierno de Lerdo de Tejada por abusivo de la autoridad, despilfarrado, injusto, asesino, extorsionador, vende patrias y otros crímenes” (González, 1993, p.229).

Con el triunfo de Díaz, cambiaron las principales estructuras de la Administración Pública Federal, nombrando a sus adeptos en los principales cargos públicos, situación que si bien, en la primera etapa de su gobierno, contribuyó para que se administraran los recursos públicos de una manera estable, en los subsiguientes períodos que ocupa la Presidencia de la República, incluyendo el breve paso de Manuel González, provocó que se estableciera todo un sistema de complicidades, abusos y delitos administrativos.

Prueba fehaciente de ello la encontramos, por citar tan sólo un ejemplo, en la invitación pública que le hace el Dictador al General Bernardo Reyes para que reorganizara al Ejército: "...que comenzaba a padecer los estragos patológicos de la paz, en que se daban con creciente frecuencia fraudes, abusos e indisciplinas" (González, 1993, p. 229).

Al consolidarse el poder político y administrativo del estado, se estrecharon complicidades que provocaron abusos administrativos entre los miembros de la clase dominante, sin embargo la corrupción se mantuvo dentro de límites controlables bajo los principios establecidos por el Gral. Díaz: "Poca política y mucha administración". Bajo este lema, el dictador se encargó de guardar para sí y para sus incondicionales el ejercicio de los recursos públicos y los privilegios que de ello se derivaban, tal y como se puede apreciar en una de las respuestas a las preguntas del periodista estadounidense James Creelman del *Pearson's Magazine*:

"Los indios, que son más de la mitad de nuestra población se ocupan poco de la política. Están acostumbrados a guiarse por aquellos que poseen autoridad, en vez de pensar por sí mismos. Es esta una tendencia que heredaron de los españoles, quienes le enseñaron a abstenerse de intervenir en asuntos públicos y a confiar ciegamente en que el gobierno los guíe". (Creelman, 1990, p. 56).

La tozudez de Díaz para mantenerse en el poder mientras tuviera vida, provocaron la inconformidad de la fracción de la burguesía que poseía el poder económico pero que veía imposibilitado su acceso al poder político por la necesidad del Dictador para mantener a sus incondicionales en los principales cargos públicos. Lo anterior, motivó finalmente que esta fracción de la burguesía se aliara con las clases media y proletaria, que también eran marginados de las participaciones políticas activas para iniciar un amplio movimiento social que provoca finalmente la caída del Dictador.

## **V.- La "Revolución".**

Se entrecomilla este término, ya que no se puede hablar de una revolución en el caso de México, puesto que durante este periodo se consolida el liderazgo económico y político de la burguesía, que para culminar con sus aspiraciones

utiliza y arenga a las grandes masas marginadas del país para derrocar a la Dictadura, en un proceso que hace recordar el 18 brumario de Luis Bonaparte. En todo caso, pudiera utilizarse el término de revuelta que implica una lucha armada pero sin un cambio rápido y profundo de las estructuras sociales, económicas y políticas del país.

A la caída del general Díaz y como consecuencia de la traición de la burguesía a los ideales de la revolución mexicana, le sigue un periodo de gran efervescencia social, que se caracteriza por la destrucción de las estructuras gubernamentales de la dictadura, la sucesión de innumerables gobiernos provisionales, el saqueo descarado de los recursos públicos y la inexistencia de una burocracia establecida y permanente, que por el contrario se ve reducida a las necesidades básicas de cada momento.

Por ello, y dadas las condiciones caóticas en las que operaba el aparato público, se puede decir que la corrupción era una situación generalizada, que afectaba a todo el país, puesto que no existía ningún tipo de control sobre el uso y aplicación de los recursos colectivos, ni tampoco los funcionarios públicos cumplían o podían cumplir las responsabilidades propias de su encargo en razón de la inestabilidad administrativa existente, por lo cual únicamente trataban de enriquecerse rápidamente los grupos que se apoderaban del Gobierno. A manera de ilustración de lo anterior, se podrían citar las palabras del general Álvaro Obregón, durante la entrevista que le hizo el periodista Vicente Blasco Ibáñez, respecto a la pérdida de su extremidad superior:

“Ya sabe usted que perdí mi brazo en combate, se lo llevó el casco de un proyectil que explotó cerca de mí mientras hablaba con mis oficiales. Después e que me hicieron la primera cura, mis hombres se pusieron a buscar mi brazo en todas direcciones, pero no pudieron encontrarlo por ninguna parte. ¿A dónde habría ido a parar la mano con su fragmento de brazo? Yo te lo encontraré - dijo uno de mis ayudantes, antiguo amigo mío -. Él mismo vendrá solo. ¡Mírame!. Sacó de su bolsillo una moneda de oro, una azteca, como las llamamos, y lo levantó sobre su cabeza. Al momento una especie de pájaro con cinco alas, se elevó desde el suelo. Era mi mano perdida que no podía resistir la tentación de volar desde el

lugar donde se encontraba oculta para apoderarse de la moneda de oro” (Blazco, 1957, p. 93).

Este pasaje, aunque chusco, nos da una idea clara de la mentalidad de los *servidores públicos revolucionarios* que se gestaron durante este movimiento, que además se postularon como héroes de la nación y modelo a seguir por las siguientes generaciones de políticos, dando origen así a una cultura que pregona la falta de legalidad como la única forma de prosperar en una sociedad convulsionada y caótica.

## **VI.- Etapa Constitucionalista.**

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se da inicio a un período de estabilidad política que persiste aún hasta nuestros días. Considero totalmente innecesario citar aquí los innumerables casos de corrupción que se han sucedido en los Gobiernos post revolucionarios ya que son de todos conocidos, sin embargo vale la pena analizar los esfuerzos que ha emprendido el Gobierno Federal para tratar de combatirla.

En 1917 la función formal de fiscalización era atribuida al Congreso de la Unión, hecho que constituía un obstáculo para consolidar un Poder Ejecutivo fuerte. Finalmente se debe considerar que en ese momento dicha fortaleza en el Ejecutivo para garantizar el orden y la paz social del país que se encontraba sumergido prácticamente en una guerra civil. Al efecto, para potenciar el poder del Ejecutivo, en la Constitución se dividieron las funciones fiscalizadoras entre la Contaduría Mayor de Hacienda (Cámara de Diputados) y un Departamento de Contraloría (adscrito al Ejecutivo):

“...se requería que el Ejecutivo se constituyera en guardián del presupuesto, garante del orden y moralidad en el manejo de los recursos públicos” (Lanz, 1987, p. 168).

La justificación para la creación del Departamento de Contraloría, corrió a cargo de Venustiano Carranza, quien fue el líder triunfal de la revolución mexicana:

“Se requería ante todo, poner una barrera a la corriente de inmoralidad administrativa que se había exacerbado por los compromisos políticos, influencias y poder, entre otras causas propias de aquella época. El gran fin moral que perseguía el Departamento de Contraloría, había de concretarse necesariamente en esta labor, y así lo entendió el presidente Carranza cuando expresaba que nada se obtenía en consignar grandes sumas en las cuentas de responsabilidades si no podían hacerse efectivas, ni servía un documento comprobatorio con apariencia legal, por lo que era indispensable vigilar de manera fundamental los ingresos y los egresos, pues en la distracción de estos últimos se hallaba la causa principal del desequilibrio en los presupuestos.” (Lanz, 1987, p. 93)

No obstante lo anterior, y para continuar con el proceso de concentración del poder en un Ejecutivo Federal fuerte, para 1932 el expresado Departamento de Contraloría quedó suprimido, por Decreto Presidencial, dando así comienzo una era en la que formalmente se atribuían funciones fiscalizadoras **superiores** a la Cámara de Diputados, pero en el terreno de la realidad y al existir una gran influencia del Ejecutivo hacia el Legislativo (ya que era el Presidente de la República el que decidía quiénes serían los Diputados y Senadores) no se cumplían con esas funciones fiscalizadoras. En los sexenios subsiguientes, aunque se mantuvieron formalmente las funciones fiscalizadoras en el Poder Legislativo, el Ejecutivo dispersó totalmente el control del gasto público en diversas dependencias que a su vez se encargaban de ejercerlo, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia o la Secretaría de Programación y Presupuesto.

## **VII.- Etapa Contemporánea.**

Con la neutralización del poder fáctico de las instancias fiscalizadoras, los gobiernos post revolucionarios poco o nada hicieron para transparentar la gestión pública, pues no es sino hasta 1983 cuando se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) para cumplir con un propósito declarado formalmente que era el de: “perfeccionar los sistemas de manejo de los recursos del Estado y fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los mismos”. Esta situación resultaba claramente contradictoria, ya que para ello existía un órgano

que debía cumplir formalmente con los mismos propósitos: la Contaduría Mayor de Hacienda, por lo que desde el nacimiento de la SECOGEF se acotó la esfera de competencia del órgano fiscalizador del Poder Legislativo desde la Presidencia de la República.

A partir de esta fecha el órgano fiscalizador dependiente del Ejecutivo para consolidar su poder, ha sufrido algunas modificaciones en su denominación y atribuciones convirtiéndose primero en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo administrativo (SECODAM) y posteriormente en Secretaría de la Función Pública (SFP). En esta “evolución” sus funciones han estado orientadas principalmente a la fiscalización preventiva, mediante la detección y la corrección de las fallas administrativas, antes de que la Auditoría Superior de la Federación, dependiente del Legislativo, las detecte y convierta en sanciones o delitos.

Como ya se mencionó el 19 de enero de 1983 fue creada la SECOGEF, posteriormente mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo, a través de la Gestión Pública Federal, sus tareas de Gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.

Así es como se modificó el nombre de la Dependencia por: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y se le dotó de nuevas atribuciones con el objeto de modernizar y controlar funciones administrativas fundamentales, en adición a las que le correspondían en materia de vigilancia y responsabilidades de los servidores públicos. Vale la pena resaltar en esta etapa las reformas legales realizadas que dieron origen a la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo –Diario Oficial de la Federación del 29 de septiembre de 1997- en las que se dota del andamiaje jurídico indispensable para que las atribuciones de las Contralorías Internas, como



órganos de autoridad se ejerzan plenamente en el ámbito de competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Posteriormente, con el objeto de atender las nuevas atribuciones que el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 confería a la Administración Pública Federal se transforma nuevamente la SECODAM, mediante la publicación de su Reglamento Interior, convirtiéndola en la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003, mediante el cual se realiza una reestructuración orgánica de la dependencia y de las funciones de sus unidades administrativas.

Como se puede apreciar, a lo largo de varias décadas esta Secretaría ha sido cuestionada permanentemente por formar parte del mismo poder que fiscaliza directamente o a través de diferentes Órganos de Control Interno que operan dentro la jurisdicción administrativa de las dependencias y entidades que forman parte de la Administración Pública Federal. Aunque en 2009 hubo una propuesta del Ejecutivo para proceder a su reducción o desaparición, el Poder Legislativo, en el análisis de la Comisión Dictaminadora, se limitó a realizar la revisión del impacto que produciría en la reducción del presupuesto de egresos, sin considerar razones técnicas y funcionales que hacían obligada su extinción. Lo anterior, si se considera desde el punto de vista estrictamente moral, ya que no se puede ser juez y parte. Lo anterior hace pensar que finalmente todos los Partidos no consideraron conveniente que la Auditoría Superior sea el único órgano fiscalizador, ya que la lucha política y las elecciones son para apoderarse del Poder Ejecutivo y la existencia de la SFP de alguna manera le resta autoridad a la ASF.

El Órgano de Control del Poder Legislativo, la Auditoría Superior de la Federación, que formalmente posee las facultades para revisar el uso de los recursos públicos federales realiza su función sólo a posteriori, permitiéndole al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública -que ejerce funciones de revisión

preventiva- darse el tiempo suficiente para ocultar o corregir las irregularidades detectadas. Mención aparte merece el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial que posee una autonomía casi absoluta para juzgarse a sí mismo por actos de corrupción, proceso que culmina generalmente con el cambio de jurisdicción del Juez corrupto y sólo en casos extremos con alguna destitución.

Otro factor que es conveniente resaltar es que antes del año 2001 existía un ocultamiento de todos aquellos datos que permitieran evaluar la eficiencia y eficacia de los órganos fiscalizadores, sin mecanismos de transparencia que permitieran ejercer alguna forma de evaluación de la gestión pública a los ciudadanos, sino también a los miembros del Poder Legislativo. Por tanto, no queda constancia documental de las diferentes medidas jurídico-administrativas instrumentadas por los gobiernos federales anteriores a ese año para tratar de controlar la corrupción, sino por el contrario, esta desinformación reduce los numerosos casos de corrupción relatados informalmente en los medios masivos de comunicación. No es sino hasta el 11 de junio del 2002 cuando el Gobierno Federal publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que constituye el primer intento por acabar con el problema antes mencionado.

En este marco, con el propósito de promover el mejoramiento de la gestión gubernamental y de prevenir conductas irregulares de los servidores públicos en la prestación de sus servicios, así como dotar a la autoridad de mayores elementos jurídicos para sancionar actos indebidos, el Gobierno Federal impulsó la expedición y reformas de diversos ordenamientos, entre ellos, el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. De esta manera, el Ejecutivo Federal expidió el nuevo Reglamento Interior de esta Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001, el cual abrogó al publicado en el mismo órgano informativo el 12 de abril de 1995. La expedición de este nuevo Reglamento tuvo como propósitos fundamentales establecer las atribuciones de las unidades administrativas de la Dependencia que

no se encontraban previstas en el anterior, así como determinar la competencia y denominación de diversas unidades administrativas conforme a sus nuevas funciones, en congruencia con los objetivos estratégicos de la Secretaría, a efecto de asegurar la legitimidad de los actos que les corresponde realizar en el orden administrativo. En este Reglamento, destaca la inclusión en la estructura orgánica de la Dependencia, de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, la cual fue creada por el Ejecutivo Federal, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2000, con el objeto de coordinar las políticas para prevenir y combatir la corrupción, así como fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y también para dar seguimiento a los programas y acciones en la materia.

#### **VIII.- La corrupción en 2010, según Transparencia Mexicana.**

La corrupción en México lejos de disminuir ha mostrado una tendencia creciente, al grado que como se ve en la cita que se hace a continuación, el total de 200 millones acciones de corrupción detectadas en 2010 arroja un promedio de 2 actos de corrupción por cada ciudadano que habita este país. De acuerdo con Transparencia Mexicana, el costo económico de la corrupción se incrementó en 5 mil millones de pesos de 2007 a 2010, llegando a un total de 32 mil millones de pesos; mismos que de manera individual reflejan un aumento de 138 a 165 pesos en promedio por “mordida” durante el mismo periodo:

“De acuerdo con Informe del índice Nacional de corrupción y buen gobierno (INCBG), elaborado por Transparencia Mexicana, los mexicanos realizaron 200 millones de actos de corrupción. En 2010, una 'mordida' costó a los hogares mexicanos 165 pesos en promedio, mismo que para las familias con ingresos de hasta un salario mínimo, representó el 33 % de su ingreso. Los mexicanos destinaron 32 millones de pesos en 'mordidas' para facilitar o acceder a 35 trámites y servicios públicos. La frecuencia de corrupción a nivel nacional se incrementó tres décimas y pasó de 10.0 en 2007 a 10.3 en 2010; de los 35 trámites medidos, 14 redujeron sus niveles de corrupción, mientras que el resto

empeoraron en este rubro. Explicó que las principales causas de corrupción son: evitar una infracción o detención de tránsito; pasar sus cosas en algún retén, garita o puerto fronterizo; recuperar su automóvil robado, aprobar la verificación vehicular y acceder a un trabajo en el gobierno. Otros trámites en los que se registran actos de corrupción son: la regularización de servicios de agua y luz, la obtención de la licencia de conducir y de un permiso para abrir un negocio, así como en la atención urgente para un paciente, entre otros. De acuerdo con la encuesta, las entidades más corruptas son el Distrito Federal, así como los estados de México, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Tabasco y Colima. Mientras Durango, Nayarit, Aguascalientes y Yucatán son los estados que presentan el menor índice en la comisión de actos corruptos en el servicio público y privado. El índice de medición incluye el nivel de corrupción de los hogares mexicanos y registra este fenómeno en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por empresas particulares” (Fuente: página web. informe Ejecutivo de Transparencia Mexicana. INCBG 2010)

Los datos duros que arroja esta encuesta demuestra la ineficiencia de los mecanismos “anticorrupción” establecidos por éste y todos los anteriores Gobiernos postrevolucionarios. Sexenio con sexenio, se confirma el fracaso de los programas que supuestamente combaten la corrupción y se traducen más bien como una operación encubierta de los supuestos órganos fiscalizadores del estado, para enmascarar el verdadero objetivo de la clase política hegemónica que es la depredación de los recursos públicos mediante el usufructo del Poder Ejecutivo, como del Legislativo y el Judicial. Ni los mecanismos de denuncias anónimas, ni las reformas jurídicas en materia de sanciones y candados a los trámites administrativos, ni la ley de Transparencia y acceso a la información pública y mucho menos la creación de órganos fiscalizadores oficiales han impedido que la corrupción sea un fenómeno nocivo en constante ascenso.

La SFP actualmente ha enfocado su función disuasiva a difundir imágenes de algunos torpes servidores públicos, de nivel operativo, que son sorprendidos in fraganti cometiendo todo tipo de ilícitos. La realidad es que estos esfuerzos están encaminados a formar una imagen de “eficiencia” ante la opinión pública, pero los grandes capos de cuello blanco que cometen toda clase de ilegalidades desde los altos niveles del poder político y económico, permanecen impunes. En los casos excepcionales en que se les llega a aplicar una sanción, ésta se limita a que devuelvan una parte de lo que robaron y se hacen acreedores a una inhabilitación.

Este sistema de justicia pone evidencia las desigualdades del sistema del poder en México que fomentan la corrupción como norma en los altos cargos públicos, porque en la cárcel sólo se encuentran a servidores públicos que cometieron delitos de poca monta, mientras que los que cometen delitos patrimoniales de montos considerables, cuentan con los recursos suficientes para contratar abogados que los saquen del problema sin sufrir ninguna sanción. A continuación se presenta el tipo de delitos que difunde la SFP para demostrar su efectividad y “disuadir” al personal **operativo** de la Administración Pública para que evite actos de corrupción:

**reporte**  
ANTI CORRUPCION

**POR EL PRESUNTO DELITO DE ROBO DE MEDICAMENTOS, POLICIA FEDERAL DETIENE A JEFE DE FARMACIA DEL ISSSTE**

17 de mayo de 2011

**El jefe de Farmacia del Hospital Regional "Valentín Gómez Farías" fue detenido por elementos de la Policía Federal, por el presunto delito de robo.**

Una denuncia anónima, enviada por correo electrónico al Órgano Interno de Control (OIC), del Instituto de Seguridad y Servicios para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) señalaba irregularidades del servidor público, en Zapopan, Jalisco.

Este empleado presuntamente sustruía medicamentos para el tratamiento del cáncer y psicotrópicos. Además, "surtía" recetas con membrete del ISSSTE, sin autorización para vender a particulares.

Por estos hechos, la Secretaría de la Función Pública (SFP), en coordinación con la Policía Federal (PF), llevó a cabo un operativo que permitió constatar que el denunciado salió del hospital con 37 cajas de medicamentos y recetas médicas a bordo de su vehículo, sin

El detenido fue trasladado a la delegación estatal de la PGR en Jalisco y puesto a disposición del Agente del Ministerio Público Federal, donde se le abrió una averiguación previa por el presunto delito de robo y lo que resulte. Además, el OIC del ISSSTE continúa con la integración de la queja para determinar su sanción administrativa.

**TÉCNICO LABORATORISTA DEL INCAN DETENIDO EN FLAGRANCIA; SUSTRAÍA MATERIAL Y MEDICAMENTOS ONCOLÓGICOS**

17 de mayo de 2011

**Un servidor público del Instituto Nacional de Cancerología (Incan) fue detenido por elementos de la Policía Bancaria e Industrial, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Órgano Interno de Control (OIC) del instituto, por haber sustraído medicamentos oncológicos y antibióticos.**

Tras una denuncia, se llevó a cabo un operativo de verificación de obligaciones

que resultó en la detención del empleado, con cargo de técnico laboratorista, adscrito al Departamento de Infectología de dicho Instituto.

En el marco del operativo, elementos policíacos revisaron su automóvil en el que encontraron 15 sustancias para medicamentos, bolsas usadas de cloruro de sodio, guantes de látex y 70 agujas con diferentes líquidos.

El servidor público fue trasladado a la Agencia del Ministerio Público Federal, en la delegación de la Procuraduría General de la República en el Distrito Federal, donde se le abrió una averiguación previa por el delito de robo y lo que resulte.

Tras el pago de una fianza, el involucrado enfrenta en libertad el proceso judicial en su contra bajo caución.

Lo anterior nos lleva a inferir que a lo largo de la historia en México el Estado se ha visto obligado a instrumentar, medidas paliativas de control para el fenómeno de la corrupción de acuerdo a la presión social que se ha generado para contenerla. En efecto, como se ha podido apreciar a lo largo de este breve resumen ilustrativo, la corrupción en México se ha manifestado en todas las

etapas de su historia, por lo cual se puede afirmar que siempre ha existido y que la principal diferencia entre Gobiernos, estriba únicamente en la frecuencia y el grado de organización que se generó dentro de la sociedad para presionar al Estado en su abatimiento.

La conclusión final de esta lección histórica simplemente confirma que la corrupción no es otra cosa que la manifestación recurrente de un comportamiento humano desviado que permea las estructuras sociales y gubernamentales, de acuerdo a diferentes factores internos y externos que se analizarán más detalladamente en los siguientes capítulos. Por ello, el concepto de corrupción puede considerarse como inherente a la historia del Estado Mexicano y a las condiciones sociales, políticas y económicas cambiantes en cada etapa de su desarrollo. Ha quedado demostrado cronológicamente que los esfuerzos oficiales para controlar la corrupción resultan ser una acción de estado de la burguesía dominante. En el mejor de los casos se trata solamente de aplicar controles internos a priori, dentro de los tres poderes del Estado, para corregir las ilegalidades detectadas, que se generan premeditadamente en esas estructuras para favorecer intereses particulares. El supuesto Programa de Transparencia, Combate a la Corrupción y Rendición de Cuentas lo capitaliza la clase política dominante en turno, para vender una imagen a la sociedad de: “legalidad, renovación moral o de combate a la corrupción” cuando lo que se busca realmente es marginar a la sociedad del proceso de control de los recursos públicos para facilitar el proceso de apropiación ilegal de la riqueza social a la clase dominante.

## **CAPÍTULO TERCERO.- MARCO DE REFERENCIA BAJO EL ENFOQUE EXÓGENO.**

“El gobierno peor es el que ejerce la tiranía en nombre de las leyes”.  
Charles de Secondat Montesquieu (1689-1755).

### **I.- El Factor Jurídico.**

El primer factor externo que se debe considerar en el análisis de la corrupción, es el conjunto de ordenamientos jurídico-administrativos que ha establecido el Estado Mexicano para combatirla.

#### **I.1.- Responsabilidades**

Para analizar el impacto que tiene el conjunto de normas en la regulación de la ética de los empleados públicos en el servicio y, por tanto, en el control de la corrupción como un hecho objetivo y reconocido por el estado; se estudiará brevemente en el presente apartado el concepto de responsabilidad administrativa cuyo propósito central es precisamente evitar que quienes sirven a la sociedad incurran en actos inmorales en el desempeño de sus funciones.

El concepto de responsabilidad es definido por el Diccionario de la Real Academia como: "deuda, obligación de reparar y satisfacer por sí o por otro a consecuencia de delito de una culpa o de otra causa legal". Al hablar de culpa, se desprenden dos tipos de responsabilidad en los actos de inmoralidad en el servicio público: la primera de acuerdo al derecho administrativo:

“...surge de actos u omisiones de las actividades administrativas de toda clase en el ejercicio de sus funciones y cuando violan, quebrantan o desconocen las normas a que deben atenerse y lesionan intereses públicos o de particulares, también la nacida de los actos de los particulares cuando quebranten o contradigan dichas normas” (Moreno, 1992, p. 447).

La segunda, se refiere a la responsabilidad de tipo penal, que puede derivarse de la primera; pero que da origen a un procedimiento jurídico distinto e independiente de la responsabilidad administrativa. De esta manera la responsabilidad penal se concibe:

“como la consecuencia necesaria de la imputabilidad a título culpable, es decir por dolo o por culpa de un acto antijurídico descrito en la ley como delito. Discernida contra el delincuente que es declarado culpable”(Moreno, 1992, p. 447).

Aquí es conveniente señalar la distinción que hace la anterior Secretaria de la Contraloría General de la Federación (Secretaría de la Función Pública actualmente), en su Guía para la aplicación de responsabilidades en el servicio público, señalando que:

“La responsabilidad penal se determina a partir de la comisión de un delito y la existencia o inexistencia de éste está condicionado por la actualización de los elementos del tipo, el delito tiene como finalidad el tutelar los valores reconocidos como válidos, jurídica y moralmente por la sociedad; en cambio la responsabilidad administrativa no se determina a partir de la comisión de un delito, sino que tiene su origen en el incumplimiento de una obligación; a la falta administrativa no se le exige que se colmen elementos constitutivos del tipo, sino lisa y llanamente que el incumplimiento de la obligación se haya producido realmente y el mismo tenga un medio probatorio idóneo” (SECOGEF, 1994, p. 14).

Así pues, una vez diferenciada la responsabilidad penal de la administrativa, nos abocaremos al análisis de esta última, puesto que respecto a la corrupción interesa más el descubrimiento de las deficiencias administrativas que propician la posibilidad de que se susciten estas formas de conducta administrativa desviada.

Podemos decir que el régimen de responsabilidades para toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal se encuentra tutelada en los artículos 109 fracción tercera, 113 y 114 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos; así como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores



Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982; sin perjuicio también de lo dispuesto desde el punto de vista penal y civil en los códigos respectivos y que para efectos de la presente investigación no será analizado, como ya se ha mencionado. En cuanto a los otros niveles de gobierno, simplemente podemos decir que se ha incorporado al ámbito estatal, la expedición de sus propias leyes de responsabilidades, tomando como guía lo preceptuado a nivel federal, pero con base también al marco jurídico local. Lo anterior, se puede apreciar en el análisis que se llevó a cabo para tal efecto y que concluye que:

"...todos los estados manejaron como principio que la Ley de Responsabilidades local sea reglamentaria del título cuarto de la carta magna y del capítulo respectivo de la Constitución Política del Estado". (Carmona, 1992, p. 130).

Así pues, y centrando este análisis hacia los aspectos más sobresalientes de la Ley Federal de Responsabilidades, que se tomaran como modelo general, se puede concluir que la responsabilidad administrativa se exige a todos los servidores públicos, por actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos cargos o comisiones.

## I.2.- Sujetos de Responsabilidad Administrativa.

Por servidores públicos se debe entender, de acuerdo a lo establecido por el artículo 108 constitucional:

"...los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judicial Federal y del DF: , funcionarios, empleados y en general toda persona que desempeñe empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el DF: ,también son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, los Gobernadores, Diputados y Magistrados de los Tribunales Superiores de los Estados, pero en este caso la responsabilidad no sería administrativa, sino política o penal; en cambio el presidente de la República, en quien recae la mayor responsabilidad administrativa sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común"8 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,2010, p.45).

Aunado a lo anterior, en el artículo 2 de la Ley Federal de responsabilidades se incluye a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. Sin embargo no se precisa si dichas personas pueden ser particulares, porque en caso de ser así, pienso que sería difícil fincar una responsabilidad de tipo administrativo a una persona que no tiene un vínculo formal de trabajo establecido con el estado, por lo cual sería conveniente precisar el procedimiento y tipo de sanción específico que se podrían aplicar a este tipo de sujetos de responsabilidades, que desempeñan comisiones públicas a título honorífico propiamente.

Por otra parte, del examen de lo establecido en nuestra Constitución en esta materia, habría que cuestionarse la razón por la que se limita la aplicación de la responsabilidad administrativa en el caso del Titular del Ejecutivo Federal, siendo que su alta investidura lo consagra no sólo como el Jefe del poder político, con mayor peso en términos reales, sino también como la máxima autoridad administrativa del Estado y el mismo caso, puede aplicarse al fuero que reciben Senadores y Diputados. En este sentido, debe reflexionarse sobre la conveniencia de incorporar a todos los servidores públicos en funciones, sin excepción, al régimen de las responsabilidades administrativas y en caso necesario penales, lo cual constituiría un acto de igualdad y de garantía para que efectivamente cumplan con las responsabilidades y obligaciones que le ha conferido la Constitución en su calidad de representantes electos por la sociedad.

### I.3.- Causas de Fincamiento de Responsabilidad Administrativa.

El campo de las leyes en la materia dispuestas bajo un plan metódico y sistemático, se constituyen en el deber ser, que establece no sólo los límites sobre los que se desempeña la gestión pública, sino también prevé las sanciones que se deben aplicar si se rebasa dicho límite. De la contundencia para aplicar las sanciones y de la precisión para establecer los límites de actuación del servidor público, se desprende *de facto* la fortaleza o debilidad con que se aplican los mecanismos de control preventivo y correctivo.

De lo anterior, se debe inferir que el servidor público debería contar con la información necesaria sobre el marco jurídico de la responsabilidad administrativa, a través de un proceso de adoctrinamiento específico y por lo mismo, crear conciencia de los límites y atribuciones que debe desempeñar en el ejercicio de la gestión pública. Sin embargo, hay que reconocer que este hecho no implica que en el terreno de la realidad su comportamiento se ajuste estrictamente a lo establecido por la normatividad, ello variará de acuerdo a otros parámetros que influyan en el poder de libre arbitrio que posee cada hombre internamente y que se procederá a analizar con detalle en los otros factores endógenos que provocan la corrupción.

Por tanto, el criterio que utiliza cada servidor público para ajustar su comportamiento al Código de Ética establecido por el estado, estará en relación directa a las diversas condiciones de su entorno, mismas que han influido en su desarrollo como individuo. La Ley de Responsabilidades en este sentido, sólo actuará a nivel consciente como una fuerza represora para los servidores públicos que posean principios moralmente aceptables y que no acepten correr los riesgos que implica violar una ley. En consecuencia, no se puede negar que es necesario perfeccionar el sustento jurídico de esta ley, siempre y cuando también se reconozca que por la multicausalidad de este fenómeno se deben atacar otras causas que propician que la corrupción aparezca, a pesar de las prohibiciones y sanciones jurídicas que actúan sólo como un elemento inhibitorio más en la aparición de conductas desviadas.

Por otra parte, no se puede soslayar otros parámetros, con base a los cuales se sustentan las expresadas obligaciones, como aquellos sobre los que debe medirse la eficiencia y eficacia del servidor público en el desempeño de su gestión, cuyo incumplimiento constituye en sí mismo una forma específica de corrupción administrativa. De ahí, que resulta imperativo que la ley prevenga que quien ingrese a formar parte del Estado Mexicano, cumpla estrictamente con sus responsabilidades, objetivos y responsabilidades organizacionales, utilizando para

ello el menor número de recursos públicos disponibles. Lo anterior, solamente será posible si se establece jurídicamente la facultad del estado y la sociedad para evaluar periódicamente el desempeño real de sus empleados en el mismo campo de trabajo, y que se exija anualmente la certificación de sus capacidades. Este principio de honestidad debe ser elevado al rango de ley y debe ser aplicable para todos los niveles jerárquicos de la Administración Pública Federal, desde luego ajustándose para el efecto a lo establecido en el apartado B y en su caso, del A del artículo 123 constitucional.

Por ello, no sólo se deben observar los principios de legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad en el servicio público, sino que también deben establecerse criterios objetivos de medición respecto al cumplimiento de las funciones de cada individuo. Finalmente el servidor público en lo individual, constituye un engrane más en la operación general del quehacer gubernamental. Es decir, se trata de verificar que exista un principio de armonía y equilibrio entre los objetivos individuales, los institucionales y los sociales en general, que en términos técnicos se denomina alineación del servidor público con la misión y visión institucional. Se considera que en la medida que aseguremos que cada empleado cumpla sus objetivos y responsabilidades particulares, se garantizará que se logren los propósitos colectivos, sobre todo si esta acción se le da el carácter de obligatoriedad.

#### I.4.- Sanciones.

En los casos en que los servidores públicos incurran en responsabilidad administrativa, se hacen acreedores a la aplicación de las sanciones señaladas en los siguientes ordenamientos jurídicos:

- > El artículo 113 constitucional señala que se pueden aplicar las siguientes sanciones: suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas, además de las que señalan otras leyes reglamentarias.
- > La Ley Federal de Responsabilidades en su artículo 52 establece además el apercibimiento y la amonestación en forma pública y privada.

> Otras a las que puede hacerse acreedores los servidores públicos que incurran en ilícitos pueden enmarcarse en el ámbito del Código Penal o Civil, en su caso, mismas que no se analizarán aquí por no constituir propiamente nuestro objeto de estudio.

En cuanto a la temporalidad de las sanciones y a pesar de que se incrementó de tres meses a un año el plazo en que prescribe la aplicación de la ley, es común encontrar situaciones en los que se cumple este período sin que se puedan castigar muchas faltas, sobre todo aquellas que no son fácilmente cuantificables, por lo cual sería conveniente reconsiderar la ampliación de este plazo a 5 años por lo menos.

Por lo que toca a los elementos que deben tomarse en cuenta para imponer las sanciones administrativas, previstos en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades, otorga una facultad discrecional muy amplia a la autoridad aplicadora, ya que se deben considerar:

- Respecto al sancionado: circunstancias económicas, nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia.
- Respecto al acto que lo motivó: la gravedad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, las medidas de ejecución y el monto del beneficio.

En este aspecto y a pesar de que es indudable que se deben tomar en consideración algunas atenuantes en el ilícito, la imprecisión de los conceptos que se invocan dan demasiada flexibilidad a la autoridad para aplicar o no la sanción correspondiente, sobre todo si se considera que quien resulte responsable forma parte del mismo grupo de trabajo del que impone la falta.

De acuerdo a la clasificación establecida por la guía para la aplicación del sistema de responsabilidades en el servicio público (SECOGEF, 1994, p.104-105), se sugiere

que las faltas se sancionen de acuerdo a lo establecido por el Órgano de Control del Ejecutivo Federal (ver ANEXO 1):

- > Apercibimiento, amonestación, suspensión o destitución cuando no se hayan causado daños o perjuicios al sector público y/o no se hubiese recibido un lucro (1er. grupo).
- > Suspensión o destitución a las violaciones de faltas que pudiendo causar lucro no se produce (2do. grupo).
- > Sanción económica, destitución e inhabilitación cuando se hayan causado daños o perjuicios al sector público, o se hubiese recibido un lucro (3er. grupo).
- > Destitución e inhabilitación de uno a diez años en el caso de violación de resoluciones firmes o sentencias condenatorias (4to. grupo).
- > Sancionar en los términos del título IV de la Ley en comento a las faltas que tienen un procedimiento específico distinto al establecido por su artículo 64 (5to. grupo).

Como se puede apreciar, no existe un límite establecido para la ubicación de la falta administrativa y su consecuente sanción; queda a criterio de la autoridad aplicadora el rigor y contundencia del castigo a que se puede hacer acreedor el servidor público que incurrió en ese ilícito, introduciendo con ello elementos subjetivos que pudieran influir en el resultado final de la decisión que se tome al respecto, sobre todo considerando que el órgano que sanciona pertenece al mismo poder en el que se produce la falta.

En algunos países la corrupción es castigada hasta con la pena de muerte, pero en otros como el nuestro en los que la impunidad es un fenómeno recurrente la aplicación de sanciones irrelevantes y la prevención como un elemento de ocultamiento de desviaciones, son constantes que alientan numerosas conductas ilícitas y propician que la sociedad se haga cómplice y en muchos casos participe de la corrupción.

### I.5.- Órganos Competentes para fincar responsabilidades.

Los órganos que pueden intervenir actualmente en la determinación de las responsabilidades administrativas, a nivel federal, son: las Unidades de Quejas y Denuncias, las Contralorías Internas, los titulares de dependencias del Ejecutivo Federal en general y la SFP en particular.

En efecto el apercibimiento, la amonestación, la suspensión y la destitución de servidores públicos de confianza son impuestos por el superior jerárquico; la inhabilitación sólo se aplica por resolución de la autoridad competente; la aplicación de sanciones económicas será competencia de las Contralorías Internas, cuando su monto no exceda los 200 días de salario mínimo mensual en el D.F. y es facultad de la SFP cuando sí se sobrepasa ese límite. Asimismo actuará la SFP cuando los superiores jerárquicos o contralores internos deban destituir o suspender a un servidor público y no lo hagan.

Como se puede apreciar en este rubro existe un conflicto abierto de intereses en cuanto a que la autoridad competente para aplicar la sanción correspondiente a la falta administrativa, ya que se constituye en juez y parte, contraviniendo el principio de imparcialidad, puesto que si se van a evaluar las acciones del Ejecutivo Federal no es lógico ni ético que el órgano encargado de sancionarlo dependa del mismo poder. Este conflicto lo vivió durante mucho tiempo la misma SFP, ya que los titulares de las Contralorías internas de las dependencias y entidades eran nombrados por los titulares de las mismas, perdiendo con ello toda forma de legitimación, ya que la lealtad de estos Contralores Internos era hacia el titular de la dependencia o entidad. En la actualidad aunque los Contralores Internos los nombra SFP tratando de resolver el conflicto de intereses, presupuestalmente siguen dependiendo de la dependencia o entidad que fiscalizan.

Toda esta problemática institucional y operativa de los órganos Internos de Control encargados de aplicar la fiscalización pública se manifiesta en los resultados de la

Encuesta aplicada por TRANSPARENCIA MEXICANA a sus Titulares en el año 2000 y publicados en el “Diagnóstico Institucional del Sistema Federal de Control”. En este documento se destacan los siguientes resultados, apoyados desde luego en los resultados de la encuesta que se encuentra a disposición del público en general, a través de su portal de INTERNET y que para efectos de ubicar el problema de la corrupción en sus justas dimensiones, se considera necesario transcribir a la letra:

- A. “Un sistema orientado a las infracciones menores. El Sistema Federal de Control detecta y sanciona un número muy elevado de infracciones menores a reglas administrativas, contables, presupuestales y las derivadas de la obligación de presentar declaraciones patrimoniales. Gran parte de estas faltas no puede considerarse como actos de corrupción. Un buen ejemplo de ello corresponde al rubro de sanciones: de las más de cien mil sanciones aplicadas en los últimos diez años, cincuenta por ciento corresponde a servidores públicos que no presentaron su declaración patrimonial a tiempo. El tipo de control ejercitado por el sistema contrasta con el riesgo potencial declarados por los Órganos Internos de Control. De los OIC entrevistados el sesenta por ciento reconoce actos frecuentes de corrupción en las áreas que supervisan.
- B. Las auditorías principal método de control. Concentrado en la realización de auditorías contables y financieras orientadas a vigilar el cumplimiento de una normatividad compleja, excesiva y en ocasiones inadecuada, el SFC es poco eficiente para detectar y sancionar casos importantes de corrupción que afectan el erario público. En opinión de los OIC encuestados, noventa y cuatro por ciento de las observaciones realizadas a través de auditorías no implican posibles problemas de corrupción, sino simples desviaciones menores a las normas y lineamientos establecidos para el ejercicio del gasto público.
- C. Baja capacidad para la recuperación de quebrantos. Del total de OIC consultados para realizar este diagnóstico, la mitad (49%) consideró que los recursos desviados provienen del erario público. Lamentablemente la recuperación del quebranto al erario público es prácticamente nula y equivale, de acuerdo con el DSFC, al 0.45 % del monto de las sanciones económicas impuestas.



- D. Registro patrimonial en duda. El registro de la situación patrimonial de los servidores públicos, resulta ser en opinión de los OIC encuestados para este diagnóstico, de baja utilidad para detectar el enriquecimiento inexplicable de los servidores públicos. Cerca de la mitad de los OIC encuestados (43% ) se manifestó en este sentido. Ello lo confirma el hecho de que sólo uno de cada veinte OIC declaró haber iniciado investigaciones por variaciones inexplicables en la situación patrimonial en los pasados tres años.
- E. Facultades y capacidades limitadas. Los OIC consideran tener facultades limitadas para la investigación de casos concretos. Más de la Mitad de los OIC encuestados consideró necesario modificar el marco normativo (55%) así como incrementar su capacidad legal de investigación (51%) para poder cumplir con mayor eficacia las tareas de fundamentación, investigación y resolución de quejas y denuncias. Las facultades limitadas, sin embargo no podrían ser el único reto institucional del SFC: del total de quejas y denuncias recibidas por los OIC, sólo treinta y cinco por ciento se registra estadísticamente distinguiendo las quejas ciudadanas de las denuncias concretas. Hasta marzo de este año, cerca del sesenta por ciento de las quejas y denuncias eran registradas para su procesamiento estadístico, de forma conjunta. Mejorar la forma en que se registra y agrega la información sobre posibles irregularidades resulta fundamental.
- F. El SFC y la rendición de cuentas. El SFC hace pública una parte muy limitada de la información que produce y sistematiza, haciendo difícil el contar con mecanismos efectivos de rendición de cuentas. De los OIC consultados más de la mitad reconoció que no emite un informe escrito cuando remueve a un servidor público. Entre aquellas que emitieron un informe escrito (28%) sólo 14% consideró que este informe es o debe ser público. De hecho, sólo uno de cada diez encuestados declaró hacer públicas las evaluaciones de desempeño.
- G. Actualización y modernización del SFC. En términos de la modernización del SFC es importante considerar que sólo 25% de los OIC consultados declararon tener fichas electrónicas individualizadas para el personal contratado. Debe subrayarse que entre los OIC que no llevan una estadística detallada para captar quejas (ni en formato manual ni en electrónico) 71% recurre a los medios de comunicación para enterarse de dichas irregularidades.
- H. Hacia una mejor estructura de costos para el SFC. Por lo que toca a los criterios de eficiencia presupuestal casi la mitad de los OIC consultados (43%) declararon

conocer el costo unitario promedio de una auditoría, mientras que sólo uno de cada cinco, declaro conocer el costo unitario promedio de los procesos de inconformidades (18%) del desahogo de quejas y denuncias (19%) de la resolución de inconformidades (17%) la conciliación de controversias (15%) la defensa de procedimientos en tribunales (16%) y los actos de autoridad administrativos (17%).

- I. SFC y regulación estatal. La capacidad regulativa del SFC podría resultar deficiente, en particular si se toma en cuenta que sólo tres de cada diez OIC encuestados declara tener un catálogo o inventario de la totalidad de los trámites realizados en esa dependencia. Aún así, el diagnóstico del SFC muestra que al término del 2000 se registraban cerca de 4700 trámites. Resulta alarmante por ello que 66% de los OIC encuestados declararan que no existía una autoridad única en la dependencia o entidad vigilada que analice o apruebe la incorporación de nuevos trámites”.

Como se puede apreciar estos resultados validan la hipótesis de que en la praxis resulta irrelevante la actuación de estas unidades orgánicas puesto que no cuentan con el apoyo jurídico, administrativo, operativo y de capacitación necesarios para combatir eficaz y eficientemente los actos importantes de corrupción, confirmado con los puntos de vista evaluatorios, expresados por la mayoría de los titulares de los Órganos Internos de Control, en todos y cada uno de los puntos expuestos por Transparencia Internacional México. Es por ello que deviene necesario cuestionar la funcionalidad de estos órganos y por supuesto, su adscripción al Poder Ejecutivo Federal.

Para entender la razón por la cual fracasan en México todos los Programas establecidos por el estado para combatir la corrupción, es necesario partir de la aceptación de que tanto la sociedad como el estado forman parte interactuante en este fenómeno y por tanto, las dos partes deben estar involucradas activamente en la prevención, detección y castigo de la corrupción. Desde este punto de vista, entonces se debe establecer un solo proceso que opere bajo el sistema de pesos y contrapesos. Lo anterior quiere decir que para operar un programa de esta

magnitud para el combate a la corrupción se debe hacer partícipe, tanto al servidor público como al ciudadano en general, bajo un esquema operativo que permita que el ciudadano evalúe, denuncie y controle a los servidores públicos de los tres poderes de la Federación.

Lo anterior, implica que para prevenir y combatir actos de corrupción, las organizaciones públicas deben someterse a un escrutinio social que garantice una evaluación correctiva objetiva, para evitar que el que juzgue sea el protagonista del acto que es juzgado. Más adelante se propone un modelo que se considera que rompe este proceso viciado y subjetivo de combate a la corrupción.

## **II. EL FACTOR SOCIAL.**

### **II.1. La sociedad.**

No sería posible examinar la corrupción del aparato público sin considerar la variable social, no sólo porque la sociedad se ve afectada directamente por sus efectos sino también en ocasiones por propiciarla y tolerarla. Es común que en la sociedad exista una confusión al atribuir la corrupción al servidor público sin considerar que un civil, al tolerar o inducir este comportamiento en el funcionario, se convierte también en corrupto. Para ampliar esta explicación, vale la pena citar al filósofo Inglés Thomas Hobbes, quien en su obra *Leviatán* menciona:

“En segundo lugar, que entre esas criaturas el bien común no difiere del privado, y estando por naturaleza inclinados a lo privado, se procuran con esto el beneficio común” (Hobbes. 1979, p.265).

Es un hecho que en las sociedades modernas exista una confusión generalizada, entre lo privado y lo público. Además, entre el beneficio común y el individual. Lo anterior genera el terreno propicio para que surja la corrupción en todos los ámbitos, en la que intervienen todos los protagonistas sociales. De ahí la necesidad de establecer un Código de Ética Social y no sólo de los servidores públicos:

“Como fuente de valores que se orientan al deber ser de las cosas, la ética fortalece la toma de conciencia para que las personas y los grupos adopten las máximas del buen obrar. Define, además, el universo relacionado con las conductas rectas, honradas y responsables. Estimula la conciencia humana, el aprendizaje de las premisas que favorecen el entendimiento de lo social y lo público a la manera de un imperativo categórico.” (Uvalle, 2003, p.145).

Es común que la corrupción sea atribuida únicamente al funcionario público y por tanto, se parcializa el conocimiento de sus causas al creer que sólo los que trabajan en el estado merecen ser llamados corruptos. Sin embargo, toda la sociedad busca apoderarse del Estado, para hacer prevalecer el interés individual o de un grupo, sin tomar en cuenta el beneficio común. El perpetuarse en el poder público para hacer un uso particular de los privilegios que de él devienen, nos conducen, tanto en el caso de las democracias como en el de las Dictaduras, a regímenes políticos injustos en los que gobierna un grupo para su propio beneficio, pervirtiendo los principios de la ética pública:

“La ética cívica (cortina, 1997:63) es, a un mismo tiempo, la ética pública, ya que lo público se refiere, entre otros aspectos, a los ciudadanos. Lo cívico es público porque se refiere a lo común, lo compartido y lo accesible. De este modo, la ética pública es el conjunto de premisas, valores, hábitos y reglas que se caracterizan por destacar el deber ser de las cosas, así como el dictado de las normas que se canalizan al obrar recto de las personas y los ciudadanos.” (Uvalle, 2003, p. 147).

Cambiar este proceso de deterioro del estado no sólo es una opción política, sino una obligación de la sociedad en su conjunto, pero siempre y cuando existan canales que permitan que el ciudadano común y corriente llegue a todos los niveles del poder (candidaturas ciudadanas y contraloría social):

“El Estado es un principio de orden, autoridad y acciones para la mejor conservación de la sociedad. Es una forma de asociación que se encarga de gobernar la vida de los opuestos para propiciar un ambiente de certidumbre que es necesario para la estabilidad y la gobernabilidad democrática.” (Uvalle, 2003, p. 144).

En la obra de Rousseau, se aborda el conflicto entre bien común e interés de grupo como inherente a toda forma de gobierno, siempre y cuando exista un principio de equidad entre el poder del estado y el de la sociedad:

“En el gobierno se encuentran las fuerzas intermediarias, cuyas relaciones componen la del todo con el todo, o del soberano con el estado. Puede representarse esta última relación por la de los términos de una relación continua, cuyo medio proporcional es el gobierno. Este recibe del cuerpo soberano las órdenes que transmite al pueblo, y para que el estado guarde un buen equilibrio es necesario, compensado todo, que haya igualdad entre el poder del gobierno, considerado en sí mismo, y el poder de los ciudadanos soberanos por un lado y súbditos por el otro”. (Rousseau; 1979, p. 31).

Reflexionando en lo anterior, se puede inferir que si bien es cierto que el estado posee la autoridad legítima para hacer cumplir la voluntad social, también lo es que si no se cumple con este precepto y se benefician sólo algunos cuantos del uso irrestricto de la autoridad, se convierte en un medio para que los gobernantes, en complicidad con uno o varios grupos sociales, económicos o políticos impongan sus intereses particulares, incurriendo así en un Estado injusto que se materializa en sí mismo como una forma de corrupción, es decir se pervierte el fin legítimo del estado. Es aquí cuando se hace necesario que la mayoría de la sociedad que se mantiene excluida del uso del poder público, tome conciencia de que es necesario organizarse para ejercer una presión política para que se establezca un mecanismo de control social del aparato público. De lo anterior, se desprende la afirmación de que, desde este punto de vista, la corrupción es el resultado de la desorganización social de una comunidad que es incapaz de exigirle a su gobierno participación ciudadana directa en la gestión pública y transparencia en la rendición de cuentas públicas.

Ahora bien para que ello ocurra, también debe existir un equilibrio entre el poder del estado que obtiene su legitimidad de una comunidad en constante crecimiento y la sociedad que expresa de manera individual la necesidad de evaluar y fiscalizar a dicho estado. Bien dice Rousseau:

“El súbdito permanece, pues siendo uno, pero la relación del soberano aumenta en razón del número de individuos, de donde se deduce que, mientras más el Estado crece en población, más la libertad disminuye” (Rousseau; 1979, p. 33).

Existe una relación inversamente proporcional entre poder del estado y el poder de la soberanía. En realidad la separación entre lo público y lo privado, posibilita el surgimiento de la corrupción como expresión perversa de este distanciamiento. El materialismo histórico planteado por Engels y Marx encontró que la sociedad es per se dialéctica y por tanto, es incapaz de gobernarse a sí misma por lo cual requiere de un poder que resuelva sus conflictos, otorgándole al estado la posibilidad de actuar como un árbitro parcial. Al respecto Engels dice:

“El estado es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurarlos. Pero a fin de que estos antagonismos de clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad, que es llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del orden y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el estado” (tomado de El Estado y la Revolución de Lenin; 1981, p. 3).

Así pues la complejidad del fenómeno en cuestión se traduce en un distanciamiento entre pueblo y gobierno, en el que las instituciones que fueron creadas para arreglar conflictos son utilizadas por las clases dominantes para apropiarse de la riqueza social, tomando como base la imposición de políticas y leyes que le impidan a la sociedad organizarse para exigir la rendición de cuentas:

“La desorganización social es un concepto que abarca variados fenómenos como el conflicto social, el conflicto de culturas, el desajuste entre medios y fines socialmente aprobados, y otro tipo de incompatibilidades o contradicciones. Los grupos o individuos que están más expuestos a las presiones generales por estas formas de desorganización son más susceptibles de violar las normas sociales. Sus reacciones dependen de los valores, expectativas y necesidades que llevan consigo cuando se enfrentan a las particulares dificultades que les crean sus circunstancias” (Chinoy; 1968, p. 75).

Así es, la corrupción como una forma de la expresada desorganización social se refleja específicamente en el choque que se da entre los intereses del hombre como individuo y los que debería privilegiar como servidor público integrante de una sociedad, lo cual evidentemente pone de manifiesto la satisfacción de sus necesidades particulares, en detrimento de los valores sociales y las necesidades colectivas existentes:

“La existencia de la desigualdad como un mal público, indica que hay fallas de fondo en la acción del gobierno y consecuentemente, los avances en materia de la democracia pueden truncarse desde el momento en que no se forma el capital humano que la sociedad y la economía necesitan” (Uvalle, 2007, p. 4).

Esto representa la dicotomía hombre-sociedad, que sin embargo no conduce a una ruptura o negación de esta dualidad, sino a la racionalización de este conflicto, aunque a veces lleve implícita la adopción de una forma de conducta desviada que puede ser la corrupción.

En estos casos:

“...las racionalizaciones se incorporan a la cultura como normas de conveniencia, ayudando a perpetuar la existencia de valores incompatibles a pesar de la inevitable necesidad de ignorar cualquiera de ellos” (Chinoy; 1968, p. 373).

Es precisamente en esta problemática donde se pierde la conciencia del servicio público en aras del beneficio personal, sirviéndose del poder para ascender en la escala social y convirtiendo a este hecho, en un acto tolerado por los particulares, siempre y cuando se beneficien también con ello.

Desde este punto de vista, la inmoralidad se manifiesta no sólo en el servidor público que incumple su misión de búsqueda del bien común, sino también en el ciudadano que evade su Código de Ética Social al incurrir en una conducta desviada que busca el beneficio particular. En el primer caso, el individuo busca por lo general un beneficio económico aceptando los riesgos que conlleva una

acción ilícita, y en el segundo se busca no afrontar la sanción que se debe aplicar y a cambio corresponder con una dádiva que la elimine. Como se ve, en ambos casos se propicia la supremacía del fin individual, sin importar los medios. Se pretende hacer que prevalezca el egoísmo individual sobre el bien común, a pesar de su ilegalidad. En este hecho el meollo del asunto es resaltar que la sociedad misma al tolerar la existencia de medios amorales para evadir su responsabilidad por la comisión de ilícitos, se hace cómplice de esa conducta desviada y por tanto, acepta implícitamente a la corrupción como una forma de sobrevivir.

De esta manera, resulta de sumo interés comprobar que no es atribuible únicamente al servidor público la corrupción, puesto que en ese interactuar que existe entre el Estado y la sociedad fluyen las conductas inmorales en ambos sentidos y si es cierto que en el caso de México malos funcionarios públicos se han enriquecido con actos inmorales, también lo es que prominentes empresarios y ciudadanos comunes en complicidad con ellos han obtenido grandes beneficios individuales.

Por otra parte, mientras no se tenga bien claro el precepto de igualdad en la aplicación de las disposiciones socialmente aceptadas no se puede hablar de justicia sino de impunidad. En el contexto de la desorganización social en la que se concentran ideas históricamente determinadas, respecto a los objetivos e intereses que el individuo debe buscar, no se limitan los métodos que se deben utilizar para alcanzar los fines socialmente aceptados -definidos por supuesto en términos de riquezas materiales- sino por el contrario, se otorga una amplia discrecionalidad tanto al ciudadano común como al servidor público, soslayando los valores morales y fomentando la competencia entre los individuos para alcanzar el éxito.

Por todo lo anterior, resulta por demás acertada la afirmación de Sorokyn cuando dice que:



“La organización social sólo puede subsistir cuando el individuo puede internalizar los valores y significados sociales y los adopta como suyos propios, proyectándolos en el marco de la ley que se obliga a respetar, por convencimiento o por imposición del gobierno.” (Sorokyn; 1967, p. 19).

El desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación social ha venido a revolucionar las formas en las que puede organizarse una sociedad moderna para transmitir nuevos valores como la democracia y la honestidad. Sobre todo, cuando el crecimiento demográfico y la complejidad de las relaciones interpersonales hacen casi imposible la comunicación de boca en boca, por lo cual los individuos recurren a las redes sociales navegando a través del Internet para organizarse y presionar a gobiernos corruptos e ilegítimos. En la actualidad podemos observar como la sociedad utiliza Facebook para intercambiar opiniones, You tube para aportar evidencias documentales de las injusticias sociales y Twitter para organizarse en manifestaciones y protestar contra gobiernos que han perdido su legitimidad por su divorcio con el pueblo.

Este fenómeno ha permitido atenuar los efectos nocivos de la política de la desinformación que por lo general utilizan los gobiernos para no perder el control social y ha venido a impulsar nuevas formas de organización social. Estamos siendo testigos de cómo es posible la utilización de las redes informáticas para derrocar a regímenes políticos corruptos y totalitarios. El caso más evidente es el de Egipto, donde millones de cibernautas se organizaron tan perfectamente que un Gobierno opresor políticamente “fuerte” fue derrocado por la voluntad organizada de una sociedad cansada de la tiranía corrupta de un Dictador. Nuevos caminos hacia la organización social se están abriendo a través de la tecnología, pero aún nos falta mucho por recorrer. En los próximos años seguramente la sociedad organizada buscará nuevas y mejores oportunidades de acabar con los abusos de una clase dominante que se empodera en el gobierno, gracias a la ignorancia instituida por los medios masivos de comunicación burgueses, para hacer prevalecer sus intereses sobre los de una mayoría oprimida y explotada.

## II.2. Cultura de la Corrupción.

Los procesos mediante los cuales la cultura y la sociedad afectan el desarrollo de la personalidad, obedecen fundamentalmente a la educación del individuo dentro de los grupos sociales primarios:

“Los grupos primarios son esenciales para determinar la naturaleza social y los ideales del individuo, son la casa cuna de la naturaleza humana” (Cooley Charles; 1962, p. 19).

De esta manera se explica el desarrollo del ser humano como resultado de sus relaciones afectivas en su etapa formativa y más tarde, como producto de su experiencia social.

Ahora bien, el lugar básico en donde por excelencia se educa y forma a los individuos respecto a lo que la sociedad espera de ellos, es el seno familiar. Como bien sabemos, la familia es la célula misma de la sociedad humana. Sus orígenes son pre-humanos y en su forma más simple, obedecen a la condición de indefensión del ser humano que perdura por años y al interés sexual del hombre, no estacionario, que propicia que los lazos familiares se hagan perdurables. Lo anterior, aunado a la necesidad de compañía, la división del trabajo y la responsabilidad de educar a la prole, refuerza la durabilidad del vínculo primario social.

La mayor parte de la gente está tan socializada, que inconscientemente imita las normas de conducta y acepta los valores de los grupos a los que pertenece, por lo que muchas veces basta saber el tipo de estrato al que pertenece, para predecir su comportamiento.

Existen básicamente dos factores que, en el caso de México, han propiciado el advenimiento de una profunda crisis de valores intrafamiliar: por una parte, el creciente proceso de desintegración y violencia dentro de la familia, que en este caso actúa como célula reproductora de los esquemas vivenciales y por otra, la

aceptación de conductas ilícitas como el único camino posible para resolver los problemas económicos.

Si se acepta la existencia de este problema, también se debe tomar conciencia que la capacidad de actuación de los individuos puede obedecer a que poseen capacidad propia para desviar y alterar la naturaleza de los principios y valores que han adquirido en su familia, cultura y sociedad. Por tanto, el origen de esta desmoralización de la sociedad mexicana no puede atribuírsele únicamente a factores de socialización, aunque resulta indudable su importancia.

Retomando el aspecto formativo en el contexto social, en nuestro país el ámbito escolar es otro campo en el que se ha observado un proceso de resquebrajamiento en la predicación de las normas cívicas y morales que propician la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad. Este fenómeno probablemente obedece a dos factores: por una parte, el divorcio que existe entre las instituciones educativas y su entorno social- laboral; y por otra; al individualismo que desarrolla el espíritu de competencia que se fomenta entre los escolares.

Los métodos imperantes en nuestro sistema educativo y sobretodo en el sistema público, se caracterizan por su desvinculación con la realidad circundante, por su incapacidad por adaptarse a los cambios políticos, económicos y sociales que experimenta permanentemente el país y por supuesto, por la ineficacia para transmitir conocimientos actuales y vigentes. Aún hoy seguimos impartiendo conocimientos utilizando métodos didácticos obsoletos, pero por otra parte, en el camino hemos ido desechando todas aquellas materias del conocimiento que contienen la riqueza espiritual y ética del mexicano, las cuales formaban los principios patrióticos, cívicos y morales en los individuos. La educación del estudiante debe encaminarse a su formación integral, tal y como lo afirmaba Aristóteles:

“¿Cómo podemos formar buenos ciudadanos si no se les enseña a los jóvenes las normas mínimas de convivencia en la praxis y sobre todo los principios y valores que nos dieron cultura?” (Aristóteles. 1967, p. 25)

Acertadamente exponía Engels:

“La libertad no reside en una imaginaria independencia respecto de las leyes de la naturaleza, sino en el conocimiento de dichas leyes y en la posibilidad, basada en ese conocimiento, de lograr planificadamente que las leyes de la naturaleza actúen en una dirección determinada. Esto concierne tanto a las leyes de la naturaleza externa como a las que rigen la existencia corporal y espiritual del propio hombre” (Engels F. 1968, p. 117).

Los procesos mediante los cuales la cultura y la sociedad afectan el desarrollo de la personalidad, obedecen fundamentalmente a la educación del individuo dentro de los grupos sociales primarios:

“Los grupos primarios son esenciales para determinar la naturaleza social y los ideales del individuo, son la casa cuna de la naturaleza humana”. (Cooley, Charles. 1962, p. 19).

De esta manera se explica el desarrollo del ser humano como resultado de su interacción social en su etapa formativa y más tarde, como producto de su experiencia social. De lo anterior, se puede desprender la afirmación de que es a través de la educación, la religión y la participación social, como son estimulados los valores humanos. Este proceso opera mediante un sistema muy rudimentario de premio y castigo, de acuerdo a la obediencia de los individuos, ya que por una parte se reprime a los que se apartan de las normas de convivencia social y por otra, se estimula a los que las aceptan. Así bajo un estricto sentido social, la necesidad básica del hombre de ser aceptado y pertenecer al grupo en el que se desenvuelve, se sublima y llega a convertirse en el fin último del individuo.

Los principios y valores que son adquiridos por el hombre en sus primeros años de vida, condicionan la conducta futura de ese individuo frente a la sociedad, por eso

una familia que sus miembros que transgredan el orden social sin responsabilidad, es una familia que tiende a postular la conducta desviada como un patrón de comportamiento del individuo. Este tipo de conducta social, fomentada desde el interior de las familias, no es un fenómeno exclusivo de nuestro país, sin embargo la frecuencia con la que aparece dentro de las sociedades es lo que determina el grado en que la célula social ha sido permeada por este fenómeno y se traduce en una forma de transmisión de patrones culturales desviados a nivel social. A continuación se puede apreciar un análisis comparativo al respecto:

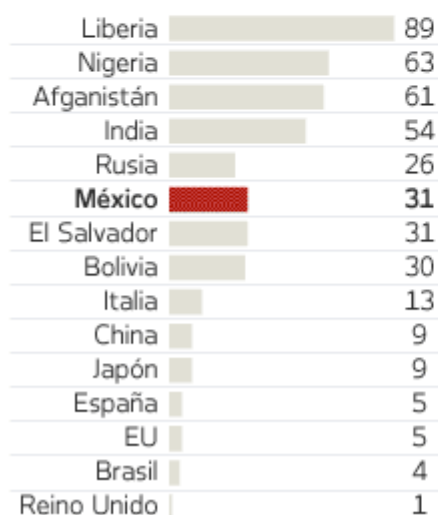
## »TRANSPARENCIA INTERNACIONAL 2010

# Se impone la "mordida"

El Barómetro Global de la Corrupción detectó que a nivel mundial, 25% de las personas dieron un soborno el año pasado.

### SOBORNO

Porcentaje de personas que aceptaron dar un soborno a los servicios públicos en 2009:



### CORRUPCIÓN

En los últimos tres años, la corrupción en México...



### ANTICORRUPCIÓN

Los esfuerzos del gobierno para reducir la corrupción en México han sido...



### INSTITUCIONES

Califique del 1 al 5 qué tan corrupta es la institución en México:



Fuente: Transparencia Internacional 2010

## II.3. Religión, Delincuencia y Corrupción.

Al igual que la familia y la escuela, la religión debe considerarse como otro factor social que puede influir en el nivel de incidencia de la corrupción. Sin embargo,

algunos autores clásicos de la sociología moderna, como Durkheim y Weber han elaborado sus teorías considerando a la religión como el elemento central en el análisis de toda sociedad, explorando no únicamente las fuentes de su origen y las funciones sociales que ésta desempeña, sino también el efecto ético que produce en la conducta de los individuos y sus instituciones económicas y políticas.

Durkheim definió a la religión como:

“un sistema unificado de creencias y prácticas relativas a cosas sagradas, esto es a cosas que han sido colocadas aparte y están prohibidas, de acuerdo a una misma comunión moral de todos aquellos que se unen a ella”(Durkheim, 1947, p.37).

La religión de manera general involucra una doctrina, un rito, una organización humana, pero sobre todo un conjunto de valores morales que norman la conducta de sus feligreses, puesto que si los individuos adquieren sus ideas y sus valores morales del grupo religioso, entonces debemos inferir que esta situación puede dar sentido a la aseveración que postula la falta de ética en los individuos, como una importante causa de aparición de la conducta desviada.

Es verdad que la religión induce en el comportamiento humano un sentimiento de resignación o de rebelión hacia las normas sociales, de acuerdo al grado en que se ajuste a los principios de su cuerpo doctrinario. En este sentido, puede o no responder a las necesidades básicas de los individuos, buscando que sean satisfechas en la realidad o simplemente dándole una justificación teológica al sufrimiento del hombre para que acepte su destino. En el caso de México, la introducción de las más diversas religiones al país aunado a los escándalos sexuales de la Iglesia católica y a la aceptación de apoyos provenientes del crimen organizado, que se han ventilado en medios masivos de comunicación, ha mermado el número de sus feligreses. Este éxodo de fieles hacia otras iglesias ha provocado un resquebrajamiento de los valores tradicionales de los mexicanos, e inclusive católicos que al margen de su Iglesia ven en el delito el único camino

posible para procurarse la subsistencia diaria. Puede citarse como ejemplo el surgimiento de “santos” reconocidos por grupos que operan en la ilegalidad y que son tolerados hipócritamente por las Iglesias como son:

La santa muerte:

“Santa Muerte o la Santísima Muerte es una figura santa mexicana no canonizada, que recibe las peticiones para el amor, suerte, y protección. Aunque la Iglesia Católica rechaza reconocer la existencia de la Santa Muerte, se cita para trabajar los milagros de las personas que le adoran y ruegan. La iglesia no la reconoce pero en los estudios recientes se afirma que es un santo como los reconocidos oficialmente. Se afirma que Dios la envió para ayudar a la gente y que no se cobra los favores con personas sino con una promesa que se le pueda cumplir” (página Web Santa Muerte <http://www.estiloycolor.com/santamuerte/>).

O bien el santo de los narcotraficantes: Jesús Malverde:

“Descubren que el santo patrono de los narcotraficantes, Jesús Malverde, a quien se le atribuyen cientos de milagros y que es venerado en varias partes del mundo - especialmente en Culiacán, Sinaloa, donde le construyeron un altar, por haber sido muy caritativo con la gente pobre-, era originario de Durango; en el Archivo Histórico de Sinaloa fue encontrada el acta de nacimiento original del famoso “bandido generoso”, la cual data del año 1888” (periódico El Siglo de Torreón. 15 de agosto de 2007).

La decadencia de la Iglesia Católica en México es producto de su falsa moral y la falta de ética de sus oficiantes. Basta decir que de 1895 al año 2000 el porcentaje total de la población de fe católica de México descendió de 99.1% al 88% (INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1895-2000). En términos de números absolutos los pobladores que practican religiones diferentes a la católica varió de 43,800 en 1895 a 6, 466,500 en el año 2000.

Para el mismo año 2000, la distribución de fieles a las distintas religiones en México fue la siguiente:

<b>RELIGIONES</b>	<b>NÚMERO DE ADEPTOS</b>
Católica	74,612,373
Protestante y Evangélica	4,408,159
Testigos de Jehová	1,057,736
Adventista	488,945
Mormón	205,229
Judaísmo	45,260
Islámica	1,780
Otras	3,974,972
<b>TOTAL</b>	<b>84,794,454</b>

**Fuente:** INEGI. Censo de Población del año 2000.

Los métodos utilizados por las bandas delictivas en México corrompieron no sólo a políticos de todos los niveles de gobierno sino también a representantes de diversas Iglesias, a través de limosnas y donaciones que además de fomentar la tolerancia de las autoridades eclesiásticas hacia la corrupción, lavan el dinero sucio. El modus operandi de la delincuencia organizada ha puesto en evidencia no sólo la complicidad de las autoridades eclesiásticas sino también la suplantación de sus funciones de adoctrinamiento, como es el caso documentado a través de diferentes medios de comunicación respecto a las prácticas que empleaban los miembros del grupo delictivo de la “FAMILIA” en Michoacán.

Estos Grupos no sólo delinquen sino también adoctrinan a sus miembros antes de integrarlos a las actividades delictivas, suplantando también las funciones de las escuelas y de la propia iglesia, introduciendo un nuevo código de valores a sus miembros, en el cual los conceptos del bien y el mal son pervertidos. Un claro ejemplo de ello lo podemos encontrar en la forma de operar de los capos más importantes en México:

“Durante los años recientes dicha zona ha sido cada vez más señalada como el refugio del Chapo Guzmán, quien en 2011 cumplió una década de haber salido del



penal de Puente Grande, que sigue siendo llamado eufemísticamente de máxima Seguridad. Uno de quienes más han insistido en la presencia del Chapo en la región es precisamente el Arzobispo de la Iglesia Católica en Durango, Héctor González, quien públicamente aseveró que Joaquín “El Chapo” Guzmán vive en Guanaceví, uno de los pueblos de la zona de El Triángulo Dorado. Para especialistas en la región, no fue casualidad que un jefe de la iglesia católica haya dicho algo así. En el fondo se trata, dicen, de un fuerte reclamo por parte de la Iglesia Católica al Chapo Guzmán por la predilección de éste hacia la iglesia evangélica y el avance que por ende, ha tenido ésta, en detrimento de la fe católica, en los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa” (tomado del periódico El Universal. 27 de abril de 2011. Crónica publicada en la revista Gente en la edición de abril de 201. La fe del Chapo. Diego Enrique Osorno).

Desde este punto de vista, surge un nuevo código de conducta socialmente desviada que extiende su dominio no sólo al núcleo religioso, sino también al ámbito político al incorporar a las estructuras del crimen organizado –forzados o no- a representantes de todos los niveles de gobierno, en este caso:

“...el poder político sólo podría explicarse como un dominio arbitrario, ajeno a toda justificación moral porque involucra a toda la sociedad, cuando se enfrenta a cometer un delito que puede o no ser voluntario, de acuerdo al acontecimiento que se enfrenta cada individuo y si queremos hacer caso a nuestra propia conciencia (Villoro, 1997, p. 76).

Así pues, la penetración del crimen organizado y con él, de todas las formas posibles de violencia es un factor que ha catapultado el cambio de valores en el país, los datos no mienten. En un estudio de Percepción ciudadana sobre la seguridad, Consulta Mitofsky concluye:

“De cada 100 encuestados, 24 han sido víctimas o conocido a alguien tocado por un delito; 55 de cada 100 mexicanos temen ser secuestrados”. En los primeros siete meses de 2009 se contabilizaron 4 mil ejecuciones ligadas al narcotráfico, 65% más que en 2008 (Periódico El Universal, 21 de agosto de 2009).

Por ello es que la sociedad debe enfrentarse a esos cambios en sus valores reales y en la autodestrucción de sus propios Códigos de Ética:

“...los valores “tradicionales” reflejan la misión fundamental del servicio público, mientras que los valores “nuevos” expresan los requisitos de un nuevo carácter distintivo...” (Gestión y Política Pública, 2000, p. 341).

En este proceso la sociedad y sus instituciones han cambiado su visión respecto a la corrupción y todos sus integrantes, incluyendo a la Iglesia Católica, se culpan unos a otros de ser la causa de ello, como ejemplo de lo anterior se puede citar a:

“Javier Lozano Barragán, enviado personal del papa Benedicto XVI, acusó a los medios de comunicación de haberse convertido en “voceros de la muerte”, a propósito de la crisis de inseguridad pública que se vive en México. Todo mundo cree, dijo el presidente de la Pontificia Pastoral de Salud del Vaticano, que los problemas que vivimos se deben a la crisis financiera y económica, “pero no es así, el verdadero fondo de los problemas de la humanidad” radica en la pérdida de los valores, lo cual ha derivado “en tantos crímenes, extorsiones, secuestros... despreciando totalmente la vida humana, ya que se piensa que esta nada vale comparada con la ganancia económica” (El Periódico de México. 20 de diciembre de 2008).

El hecho es que efectivamente el empobrecimiento de las clases marginadas, la transmisión de patrones morales pervertidos y la falta de oportunidades para la juventud, muestran a la delincuencia organizada como la única posibilidad de hacer frente a las carencias que se derivan de su estatus económico. Como ejemplo de ello creo conveniente insertar parte de una crónica de lo que piensa un joven al tomar la decisión de incorporarse al crimen organizado:

“Jesús Abraham disfrutaba llegar a los antros, ser el centro de la atención, tanto de meseros como de las adolescentes que estaban en dicho lugar de esparcimiento. Y no era para menos, el jovencito veinteañero estudiante, en ese entonces, de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Autónoma de Baja California, disfrutaba al llevar entre 2 mil y 3 mil dólares y sentirse el rey por esa noche. Me gustaba llegar con mucho dinero, que me tendieran alfombra roja, que los meseros me sirvieran de todo y rápido y que las chicas me siguieran a donde fuera, describe Jesús Abraham su asistencia a los antros. Gozaba de su departamento moderno, de su auto recién salido de agencia y de la compañía de sus amigos, quienes constantemente querían estar y disfrutar con él” (El Universal 24 de agosto de 2009).

En suma, la corrupción se encuentra estrechamente vinculada a la perversión de los valores sociales que deviene en la creación de una nueva cultura, en la que la corrupción no sólo es legitimada sino que también es establecida como una nueva forma de salir de la mediocridad social. En el caso de México el narcotráfico nos da el más claro ejemplo de cómo la corrupción ha permeado a la sociedad

misma y por tanto, el ámbito gubernamental no tiene la exclusividad para que aparezca este fenómeno. Se puede mencionar como ejemplo de este proceso en México:

“La apología crece, sin duda. En 2008 la BBC Mundo publicó en su sitio web un especial sobre todo lo que rodea al narcotráfico en México, donde dibuja esta problemática como una expresión que está en todo: la música, la religión, las armas, la moda y las joyas. Ahora, también en el ciberespacio.

Los *narcocorridos*, la figura de Jesús Malverde, las películas de capos del crimen organizado, libros y figuras cuasi míticas como "La Reina del Sur" o "El Señor de los Cielos", entre otros afiches de la *narco cultura*, se han glorificado en el imaginario colectivo al tiempo que hacen una apología del delito y de la vida que se lleva al interior de los cárteles. Pareciera que a éstos se unen, hoy en día, las nuevas tecnologías” (El Universal 28 de agosto de 2009).

### **III.- FACTOR POLÍTICO.**

#### **III.1.- Poder y Corrupción.**

Si la principal causa de la lucha entre los hombres es el poder para obtener de él los privilegios que se derivan de su ejercicio, entonces en el nivel político la pugna intersocial se centra en la obtención del control del estado para imponer la voluntad de un grupo sobre los intereses de toda la sociedad y no en el imperio del beneficio común que pregonan los candidatos a puestos de elección popular. Es por eso que estado y sociedad al interactuar permanentemente en condiciones de desigualdad, engendran la posibilidad compartida de que aparezca un gobierno perverso que corrompe el objetivo ideal de lograr un estado justo. Esto evidencia, en un estado capitalista como México el conflicto abierto que se presenta entre el estado secuestrado por un individuo perteneciente a una clase dominante o aliado con ella y el resto de la sociedad, que es engañada presentándole la única opción de elegir el color del próximo gobernante de entre los miembros de la clase hegemónica.

La corrupción se basa en la existencia de un proceso desigual en la distribución del poder real, entre sociedad y estado como consecuencia de sus relaciones dialécticas, ya que el acceso al poder del estado democrático posibilita a un

individuo o a un grupo, utilizarlo como medio para imponer los intereses particulares en detrimento de la colectividad. La selección de candidatos a puestos de elección popular en México está vedada al ciudadano común y corriente, ya que se impone la exclusividad de los Partidos Políticos en este proceso para asegurar la hegemonía de los intereses particulares de una fracción de la clase dominante. En este sentido, al corromperse el fin del estado se convierte al beneficio individual, en el verdadero incentivo para obtener el poder público, convirtiéndolo en un botín reservado para aquellos que detentan los medios económicos y que son capaces de pagar el costo de una campaña política.

Como se puede inferir de lo anterior, la utilización del poder del Estado en beneficio de unos cuantos, conduce a la primera manifestación de la corrupción en las acciones de gobierno. Se reconoce la existencia de un Estado corrupto, cuando el uso del poder público se basa en la prevalencia del interés particular de un individuo o grupo, sobre el bienestar colectivo. La división estado-sociedad sirve como pretexto para atenuar la lucha de clases y como catapulta legítima para que un individuo o pequeño grupo arriben al poder imponiendo su hegemonía.

La utilización de la facultad de mando posibilita que las normas morales que teóricamente deben salvaguardar los intereses de todos, sean aplicadas discrecionalmente por el estado corrupto para proteger e imponer los intereses del grupo en el poder. Lo anterior, cuando se traslada al poder del estado, se tiene que contemplar en toda su dimensión en sus tres instancias: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Dentro de los dos primeros se enfoca la lucha entre los grupos sociales en pugna para ocupar los principales cargos públicos de elección popular para hacer valer sus intereses y por otro lado, el nombramiento de los funcionarios judiciales lo hace el grupo hegemónico que se haya apropiado de los otros dos poderes. Lo anterior, contradice toda forma de balance del poder político, que debiera existir en un estado ideal de derecho, según Montesquieu:

“Sí los tres poderes existen aparte, cada uno de ellos podrá ejercer una función moderadora con relación a los demás y permitir la libertad política mediante el libre

ejercicio de los poderes estatales. Las leyes hechos positivos e históricos, tienen un espíritu. Este espíritu es el del libre ejercicio de las leyes solamente posible si éstas no son impuestas por un solo poder” (*Xirau; 1995, p. 254*)

Resulta paradójico que la sociedad para mantener su cohesión y legitimar su existencia, establezca al Estado como árbitro supremo para dirimir sus diferencias y aplicar leyes, siendo que es precisamente en esta instancia, donde se parcializa la acción colectiva del gobierno para imponer el dominio de un pequeño grupo sobre el resto de la sociedad. De esta manera, en México la burocracia política que ocupa los principales cargos dentro de los tres Poderes de la Unión, se pone al servicio de la aristocracia plebiscitaria que es la clase económicamente dominante, propietaria de los principales monopolios en todos los sectores productivos. A cambio de este servicio, la burocracia política recibe dadas y participaciones accionarias de las empresas favorecidas. En efecto, en México es muy común que ex funcionarios públicos de primer nivel ocupen cargos directivos en bancos y empresas de todo tipo, una vez que concluyen su mandato sexenal. Así pues, podemos concluir que toda aquella acción que trastoque las reglas sociales, éticas o jurídicas establecidas por la sociedad para mantener el bien común, puede ser entendida como corrupción y se ubica en cualquier individuo que buscando su propio beneficio, hace a un lado el propósito de un buen gobierno que es el de prevalezca el interés colectivo.

“Un servicio público cercado por intereses clientelares y patrimonialistas, lesiona las tareas de la administración pública y detiene el cumplimiento de los valores democráticos porque responde al reparto de favores y canonjías que son contrarios a la cultura de la equidad social” (*Uvalle; 2003, p.150*)

Como ya se mencionó la separación de Estado y sociedad, se establece sobre relaciones de poder entre los grupos sociales e individuos que integran de manera particular estos dos bloques, entonces parece necesario determinar de qué manera los individuos consiguen el acceso al poder político, ya que en última instancia ésto es lo que les permite establecer relaciones de autoridad y subordinación frente a sus demás competidores:

“En consecuencia, la adquisición y mantenimiento del poder dentro de los campos organizacionales requiere que las organizaciones dominantes continuamente pongan en práctica estrategias de control, más notoriamente, ya sea mediante la socialización de los recién llegados para compartir una forma de ver el mundo o mediante apoyo del estado y de su brazo judicial”. (Powell y Dimaggio, 1999, p. 71).

En el caso de México, y con el triunfo de la oposición en el año 2000, el Presidente de la República quien fungía como un Dictador de facto, se desempeña ahora únicamente como titular de la administración pública federal (brazo ejecutor de la política de estado) pero su actividad como Jefe Político del país se redujo considerablemente. En realidad, el Presidente se ha convertido en el principal servidor de la Aristocracia nacional que agrupa entre sus filas a los hombres más ricos del mundo. El poder discrecional que posee este defensor de los intereses de la clase dominante, le permite nombrar arbitrariamente a los miembros de su Gabinete, bajo un modelo político que tiene sustento en una serie de compromisos con la burguesía nacional y transnacional. De alguna manera los cargos públicos superiores se ejercen gracias a la voluntad única y suprema del “primer mandatario”, teniendo como condición en contrapartida, la sumisión y el servilismo hacia los intereses del grupo económicamente dominante.

Este mismo esquema se reproduce en los niveles medios e inferiores, de manera tal que se entreteje una complicada madeja de intereses en los que fluye el poder y la autoridad en orden descendente, desde los niveles más altos hasta los inferiores. Desde luego, se debe considerar que este modelo “democrático” de hacer política, cuenta con dos limitantes: su duración circunscrita a tres o seis años- dependiendo del cargo- y la imposibilidad, al menos por el momento, de reelegirse para un nuevo período. Estos dos factores, lejos de atenuar las manifestaciones de corrupción, acentúan más este fenómeno, puesto que en ese lapso los grupos políticos que arriban al poder, procuran acelerar en su favor la concentración de las riquezas colectivas en un grupo cada vez más pequeño de la sociedad y en contrapartida, garantizar la impunidad para que la burocracia política pueda enriquecerse coyunturalmente sin importar el color del Partido en el Poder.

La inseguridad y el malestar que le provoca al grupo político en el poder la certeza de que en un lapso determinado puede terminar su empoderamiento, pues no existe la certeza del Partido al que decida apoyar la burguesía nacional o trasnacional, lo conducirá a instrumentar todos los mecanismos posibles para garantizar su impunidad en la apropiación ilegal de la riqueza social una vez concluido su encargo público, provocando con ello el hundimiento de la moral social. Los grupos políticos se mueven con la creencia de que es válido utilizar la adopción de conductas desviadas para mantenerse en el poder, tal y como lo hicieron sus antecesores. Ellos tienen la seguridad de que nada puede cambiar al sistema y por tanto, existe una aparente fatalidad que los hará cómplices de los que detentaban el poder en el pasado, y se crea un pacto no escrito pero real, para encubrirse y mantener sus privilegios violentamente:

“Por definición todo sistema político tiende a auto conservarse y para ello no escatima ningún medio, y el más socorrido es el uso de la fuerza física. La violencia es manifestación de poder, es posesión de instrumentos de fuerza y la política, afirma Wrigth Mills: es una lucha por el poder: el tipo definitivo de poder es la violencia” (Cano y Cisneros, 1980, p. 11).

La hermandad no es otra cosa que complicidad de la burguesía con los miembros del grupo político que detenta el poder y por ende el manejo discrecional de los recursos públicos para su propio beneficio. Cuando uno de sus miembros se atreve a cuestionar o denunciar esos malos manejos, en el mejor de los casos es arrojado de las estructuras públicas, o bien eliminado.

Por ello, se pudiera inferir que existe violencia en las manifestaciones de corrupción, pues los grupos que detentan el poder político se sienten atrapados por el sistema y aunque evidencian su malestar trasladándolo en forma de maltrato hacia el ciudadano, se benefician con la no aplicación de la ley o la simplificación del molesto papeleo, a cambio de lo que se denomina, en México, coloquialmente como “mordida”. Esta forma de expresión de la corrupción en la política en el caso de México, se traduce en la apatía de la sociedad, que se

decepciona con la ambición desmedida de los políticos, que no sólo violan indiscriminadamente sus promesas de campaña, sino que también buscan desesperadamente beneficiarse.

Para ilustrar la violencia con la que se ejerce la corrupción, se puede hacer referencia al clásico ejemplo del sistema policíaco mexicano, en el que es común que los policías acepten el hecho, desde que ingresan, de que forman parte de un negocio que debe rendir dividendos. Los Jefes por su parte, se hacen cómplices del sistema corrupto y en lugar de combatir grupos mafiosos que operan dentro de las corporaciones policíacas, los protegen para enriquecerse. Indudablemente la falta de contundencia en la aplicación de sanciones, los bajos sueldos, el riesgo de ser eliminado por las mafias internas y el dinero ilegal que les llega, establecen por lo general, una actitud de aceptación obligada a no ser diferente con los otros miembros del grupo, concediendo que aquél que desafía al sistema de corrupción se convierte en traidor, y el grupo se muestra violento y brutal aplicando castigos a las personas que no aceptan las reglas del juego. Con la corrupción se adopta la violencia como norma:

“La violencia manifiesta se conceptúa como la forma más severa y directa del poder físico, bien sea utilizada por el estado, los grupos privados o las personas, pues los seres humanos, debido a ella, son dañados somáticamente hasta el punto inclusive de morir. Esta violencia se traduce en delitos que afectan: la vida o la integridad corporal del individuo como el homicidio, la mutilación, los golpes; o bien la honestidad, como la violación o el estupro; o el patrimonio, como el robo o la estafa”. (Cano y Cisneros, 1980, p. 23).

De esta manera se establece una complicidad abierta entre los grupos que transgreden abiertamente la ley y aquellos que supuestamente la defienden. Esta fusión llega a darse a tal grado que cada uno de estos grupos puede actuar sólo para cometer ilícitos en contra de la ciudadanía o bien, en abierto acuerdo.

Esta deformación muestra que, en el caso de México, existe una cultura de la corrupción, ya que el poder del estado se visualiza solamente como un medio para hacerse rico y no como la posibilidad de proteger a la sociedad y servir a los



demás. Para una sociedad como la nuestra, en este caso lo práctico es lo que da dinero, y si la política es el medio para conseguirlo, entonces a todo el mundo le interesa. Esta forma de ver la política, se bifurca entonces la brecha entre poder político y ética, entre lo real y lo ideal. La pragmática rebasa la concepción teórica de una política al servicio del pueblo, puesto que en la realidad se usa para anteponer el interés individual a los fines de bien común, no importan las repercusiones morales de las acciones, lo importante es conseguir el éxito sin importar los medios.

### III.2.- Democracia y Gobernabilidad.

Para Aristóteles, la democracia consistía en que el pueblo fuera el que gobernara, que todos mandaran a cada uno, de acuerdo a la voluntad popular, y cada uno a todos alternativamente. En la democracia -decía él mismo- el derecho político es la igualdad. En nuestra Constitución se encuentra plasmada esta concepción Aristotélica de régimen político en la que el pueblo es gobernante y gobernado, se consagra la división de poderes, el principio de sufragio universal para elegir a nuestros gobernantes y representantes, y el pluralismo ideológico para garantizar la alternancia en el poder de diferentes corrientes políticas en nuestro país:

“ La categoría modo de vida alude a cómo se construye y ejerce el poder, lo cual significa que la interacción Estado-sociedad debe asegurarse a través de estrategias eficaces que permitan la existencia de los contrarios, el principio de diferencia y la pluralidad creciente, tengan un lugar en el mundo de las instituciones públicas. De este modo, lo importante no es únicamente la forma de Gobierno que se consagra en las Constituciones políticas sino el modo en que se ejerce el poder en la sociedad y cómo los actores viejos y nuevos pueden coexistir sin desacomodar las relaciones fundamentales del poder” (Uvalle, 2006, p.3).

Así pues, la verdad y el reconocimiento exacto de una realidad social debe conducir al concepto de equilibrio entre sociedad y Estado, no se puede gobernar para unos cuantos bajo la égida de un poder absoluto, el pacto social es fruto de la voluntad popular para reconocer una autoridad que imponga el orden y el equilibrio en la búsqueda del bien común, y que conste que este es un principio

válido para cualquier tipo de sociedad humana. La experiencia de países con un modo de producción socialista como el de Cuba, Venezuela, etc. o de otros con un modo de producción capitalista bajo un régimen militar –como hay en África y Asia– demostró que los gobiernos organizados en forma de dictadura están condenados al fracaso por su distanciamiento con la sociedad esa es la verdadera lección.

De acuerdo con Norberto Bobbio:

“La sociedad civil es la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendido restrictivamente como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo” (Bobbio, 1992:39).

La gobernabilidad, representatividad y legitimidad constituyen el eje central en el análisis de la corrupción como fenómeno social, ya que en el modelo actual sólo una buena elección de los gobernantes constituye la única posibilidad para prevenir y combatir la corrupción efectivamente:

“Las sociedades del tiempo presente han demostrado que no son cuerpos inertes; tampoco admiten ser tuteladas por el Estado; exigen y han conseguido que sus energías sean reconocidas para intervenir en los asuntos comunes, sin que ello implique confrontación con la autoridad pública. Esto implica que los ciudadanos no son sujetos pasivos, sino seres de carne y hueso que adoptan posturas activas, emprendedoras y organizadas para dar paso a movimientos que reivindiquen a la sociedad ante el estado. Los ciudadanos son actores centrales en el desarrollo de la democracia y con su fuerza organizada dan lugar a otras formas de cooperación que permiten a la sociedad civil tener más y mejores respuestas a los problemas públicos que en ella se generan” (Uvalle, 2006, p.2).

La marginación, inducida por el sistema político mexicano, de los ciudadanos en el proceso político en México, ha propiciado la proliferación de actos de corrupción en todos los niveles de gobierno al no permitir la aplicación de algún mecanismo de evaluación o fiscalización social en la gestión pública. Se puede afirmar que quienes ocupan los principales cargos de representación popular en México son los mismos grupos de siempre y aunque tienen la posibilidad fáctica de generar,

modificar y aplicar las leyes en beneficio de la colectividad, siempre se privilegian los intereses del grupo político dominante:

“La teoría positiva de las instituciones está interesada en la toma de decisiones políticas, especialmente en que las estructuras políticas (o instituciones) conforman los resultados políticos” (Shepsle, 1986, p. 65).

La democracia sin igualación significa hipocresía sin limitación, significa degradación de la ciencia de estado a simple politiquería individualista, significa el mantenimiento costoso de una burocracia que no sólo incumple sus propósitos, sino que además es el vehículo para explotar al pueblo en su propio beneficio, convirtiendo la vida pública en el negocio de unos cuantos particulares (administración pública estamental-prebendal).

Por eso para evitar la tentación de ejercer el poder de manera egoísta, se hace necesario un cambio profundo y verdadero para promover la participación directa de la ciudadanía en los actos de gobierno. Desde luego, no se trata de caer en situaciones extremas sino más bien de que la sociedad misma, que ha conferido un voto de confianza a sus autoridades, representadas en los Poderes de la Unión, tenga el derecho, de exigir a las mismas el buen desempeño de su función y por supuesto, de reclamar institucionalmente a la autoridad el estricto apego al orden legal.

“La democracia es el espacio de la pluralidad creciente; por tal motivo debe organizarse y funcionar como el hogar común de los ciudadanos. Desde esta perspectiva México ha iniciado procesos que se orientan a construir y consolidar reglas del juego que garanticen que la gobernabilidad democrática disminuya las relaciones de marginación y exclusión y se multipliquen las relaciones de inclusión a favor de diversos grupos, personas, organizaciones y comunidades.” (Uvalle 2007, p. 1).

El Estado en aras de la gobernabilidad democrática, se debe a la sociedad que le ha conferido el poder y debe pugnar por lograr el bienestar colectivo, tergiversar este mandato representa un acto de corrupción y pone en peligro la gobernabilidad del país:

“En tiempos de una sociedad civil más abierta y participativa, el servicio público tiene mayores exigencias. Los ciudadanos no son partículas ni sus organizaciones islotes para que sean ignorados por los alcances del servicio público. Los ciudadanos tienen no sólo identidad, sino medios para hacer valer su presencia en la formulación de las demandas sociales. Son contestatarios (OCDE, 1977: 42) y tienen capacidad de organización para desenvolverse en la vida pública, lo cual significa que dejan atrás las conductas pasivas. Con sus formas de participación plantean retos a la tarea de gobernar.” (Uvalle 2003, p. 149).

Por ello, el ciudadano común tiene una posibilidad ilimitada de participación política, a través de la evaluación y fiscalización del poder público, como se analizará más adelante.

### III.3.- Transparencia y Rendición de Cuentas

Vale la pena examinar el aspecto político de los programas especiales que opera actualmente el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de la Función Pública y especialmente de uno que resalta de los demás, porque incide directamente en el “control del fenómeno de la corrupción”, como lo es el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012, el cual reconoce, dentro del capítulo destinado a señalar el contexto, antecedentes y prioridades, la siguiente problemática:

“Existen diversos índices de corrupción y transparencia gubernamental que califican a México, entre ellos destaca el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)<sup>2</sup> elaborado por Transparencia Internacional. En 2008 la calificación de México en el IPC fue de 3.6 (en una escala de 0 a 10, donde “0” es altamente corrupto hasta “10” que es altamente transparente) que aunque es ligeramente mayor a la calificación de 3.5 obtenida en 2007, este resultado continúa ubicando a nuestro país en el mismo rango de calificación de hace 10 años.

En el indicador de Control de la Corrupción 3 del Instituto del Banco Mundial, México obtuvo en 2007 un resultado de 48.8 (en una escala de 0 a 100, en la que una mayor calificación refleja menores niveles de corrupción) que respecto a la calificación de 44.2 obtenida en 2006, significa un incremento de 10.4%. Sin embargo, estas calificaciones siguen situadas en los rangos inferiores de la escala. La calificación más alta obtenida por nuestro país en este indicador fue de 53.4 en 2003.

El capítulo mexicano de Transparencia Internacional, ha elaborado en cuatro ocasiones un índice sobre experiencias de corrupción en 35 trámites y servicios que se proporcionan a la ciudadanía por los tres niveles de gobierno 4. Los resultados de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, muestran que en 2007 en el 10% de los casos se pagó un soborno para obtener el servicio, lo que implica una reducción marginal de la corrupción respecto de la registrada en 2005, que fue de 10.1%. La mayoría de los trámites incluidos en el estudio son proporcionados por los tres órdenes de gobierno, sin que se pueda distinguir de manera clara que proporción corresponde a cada uno.

De los 35 trámites analizados, cinco corresponden exclusivamente al ámbito federal, en los cuales el promedio de casos en los que se pagó un soborno en 2007 fue de 9%, un punto porcentual debajo del promedio nacional. Adicionalmente, se identifican otros 12 trámites proporcionados tanto por autoridades federales como locales, sin que se pueda determinar con precisión la evaluación de cada trámite.

Asimismo, la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana incluye un módulo de preguntas sobre percepciones y actitudes hacia este fenómeno, con resultados reveladores en torno a la cultura de legalidad en nuestra sociedad. De acuerdo con este estudio, la mayoría de los entrevistados tiene una valoración muy alta de la ley; sin embargo, la disposición a contravenirla también es muy alta. En 2001 el 33.2% estuvo de acuerdo con la frase: “Violar la ley no es tan terrible, lo malo es ser sorprendido”. Para el año 2005 el acuerdo con esta afirmación alcanzó al 40.8% de los entrevistados, mientras que en 2007 fue de 28.2%, una reducción notable aunque la proporción sigue siendo elevada. En otro reactivo de este estudio, el 33% de los entrevistados en 2007 señaló que obedece y respeta las leyes “porque cumplir la ley nos beneficia a todos”. Un 19.1% dijo hacerlo porque “es un deber respetar los derechos de los demás” y el 12.7% se refirió a que “permite vivir en paz”. Cabe subrayar que el 16.4% expresó que respeta las leyes “por temor a la autoridad y para evitar castigos” y el 4.5% “para no ser mal vistos o por sentimientos de culpa”.

Por otro lado, la organización no gubernamental Latino barómetro emite anualmente un estudio de opinión pública basado en aproximadamente 19,000 entrevistas realizadas en 18 países de América Latina, en el que se incluyen preguntas sobre aspectos de legalidad, confianza y participación ciudadana. Entre los resultados, cabe destacar que en el tema de legalidad el 37% de los encuestados en México respondieron que obedecer las leyes es algo que no se puede dejar de hacer para ser ciudadano, este nivel de respuesta coloca a nuestro país entre los de menor calificación en este rubro con 11 puntos porcentuales debajo del promedio latinoamericano” (SFP. Datos tomados del capítulo II del Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012, p. 14-17).

Actualmente el Índice de Percepción de la Corrupción 2010 de Transparencia Internacional señala que el país deterioró su evaluación del año pasado, ya que en 2009 obtuvo 3.3 de calificación y para 2010 bajó a 3.1-en una escala del uno al

diez- para ocupar el lugar **98** de 178 naciones analizadas, de las cuales la menos corrupta es Dinamarca y la más es Somalia.

Según la SFP el instrumento que contiene los ejes frontales para el combate a la corrupción es precisamente el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012, sin embargo la temática sobre la que basa su actuación nos muestra claramente que va encaminado en todos los casos a actuar sobre los efectos y no sobre las causales de la corrupción, como son las siguientes acciones: emisión de observaciones preventivas que permiten encubrir las irregularidades, el fortalecimiento de la imagen del gobierno federal como fiscalizador de sus propios actos, la prevención de delitos electorales de servidores públicos para evitar la anulación de las elecciones, la simulación en el cumplimiento de compromisos internacionales para el combate a la corrupción, la aplicación de normas de control interno en las dependencias y entidades para encubrir ilícitos con medidas de legalidad, las acciones de mejora institucional encaminadas a impedir que exista la necesidad de fiscalizar socialmente a la gestión pública, etc.

Por otra parte, sería cuestionable la inclusión de algunos temas como lo es el de activación física y el de rezago educativo como acciones de este programa, ya que no inciden directamente en la corrupción, pero a continuación se hace una breve descripción de la temática mencionada:

TEMA		DESCRIPCIÓN (*)
1	Transparencia Focalizada	“Sabiendo que es posible optimizar el potencial de la información publicada por las oficinas de gobierno, el objetivo del programa <b>Transparencia Focalizada</b> es que las 19 instituciones de la APF que más solicitudes de información han recibido publiquen información detallada, puntual, sobre los temas, asuntos, trámites, servicios, que más interesan a los ciudadanos y les ayudan a tomar mejores decisiones, más informadas, en su vida cotidiana”.
2	Blindaje Electoral	“El proyecto de <b>Blindaje Electoral</b> implica desarrollar acciones preventivas en todas las instituciones de la APF, particularmente en las oficinas regionales del gobierno federal en aquéllos estados próximos a celebrar elecciones. Se propone que en

		dichas dependencias y oficinas se aplique un programa compuesto por seis acciones de control interno para prevenir el uso de recursos públicos con fines electorales, y ocho acciones de transparencia y difusión para el reconocimiento de los principales delitos electorales, así como para la prevención de futuras irregularidades”.
3	10 Instituciones con Procesos, Trámites y Servicios Críticos	“El objetivo del proyecto <b>10 Instituciones con procesos, trámites y servicios críticos</b> es mejorar sustancial y palpablemente un conjunto de ámbitos en los cuales el gobierno y la sociedad interactúan. Son 10 procesos, trámites o servicios que han sido seleccionados por su enorme importancia para el ciudadano y que habrán de mejorarse”.
4	Participación Ciudadana	“ <b>Participación Ciudadana</b> que busca impulsar en las dependencias y entidades de la APF el uso de diversos mecanismos de participación, que permitan apoyar la mejora de la gestión pública, la transparencia y la rendición de cuentas, y que además coadyuven a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones del gobierno”.
5	Cumplimiento a Convenciones Internacionales Anticorrupción	“Para mantener el liderazgo de México en la materia y asegurar que los principios de las <b>Convenciones Internacionales</b> se cumplan, la CITCC impulsará una serie de actividades enfocadas en difundir los lineamientos y recomendaciones de las convenciones internacionales contra la corrupción entre los servidores públicos. Para ellos se utilizarán folletos, carteles, un micro sitio web y diversas actividades de capacitación”.
6A	Cultura de la Legalidad. Ética y Responsabilidad Pública	“Establecer un programa en la APF para fortalecer el respeto a los derechos humanos, y promover campañas para difundir la no discriminación, el respeto, la tolerancia y la aceptación de la pluralidad. Para cumplir con este objetivo, y con base en el convenio firmado entre la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la CITCC impulsará diversas acciones para promover el respeto a la diversidad, así como la igualdad de trato y de oportunidades”.
6B	Cultura de la Legalidad. No Discriminación y Equidad de Género	
6C	Cultura de la Legalidad. Política de Igualdad	
7A	Ordenar la Imagen de la APF ante el Ciudadano. Mejora de los Sitios Web de las Instituciones de la APF	“El objetivo de este proyecto de Mejora de los Portales de Transparencia es que las 238 instituciones que conforman la CITCC ofrezcan al ciudadano páginas web enfocadas en el usuario, que sean fáciles de navegar y que contengan información sencilla, oportuna, relevante, confiable y útil para la toma de sus decisiones”. N/A
7B	Ordenar la Imagen de la APF ante el Ciudadano. Imagen de las Instituciones	
8	Abatimiento del Rezago Educativo de los Servidores Públicos	“El rezago educativo en que se encuentran algunos servidores públicos, el cual provoca que tengan menos oportunidades que sus colegas que han recibido mejor educación. Por esta razón, el programa “ <b>El buen juez por su casa empieza</b> ”, impulsado por la CITCC en colaboración con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), pretende utilizar los mecanismos alternos de educación de adultos con el propósito de abatir el rezago educativo de los servidores públicos de la APF, de forma que todos completen la educación primaria y secundaria y estén en condiciones de continuar con la educación de nivel medio-superior”.
9A	Control de la Gestión Pública. Programa Cero Observaciones	“El Programa de Abatimiento de la Recurrencia de Observaciones. consistirá en que se dé atención específica a la causa raíz de las infracciones a la normatividad, para así abatir la recurrencia de infracciones que deriven en observaciones por parte de los entes fiscalizadores, las cuales pueden implicar fincamiento de responsabilidades a servidores públicos en la APF.”.
9B	Control de la Gestión Pública. Extinción y Regularización de Fideicomisos	“El proyecto Fideicomisos. buscará agilizar los procesos de extinción y regularización de los fideicomisos públicos, mandatos y contratos análogos no paraestatales constituidos en la APF, así como aquellos fideicomisos mixtos o privados que recibieron o reciben donativos o aportaciones del Gobierno Federal, y que ya hayan cumplido con su objetivo”.

9C	Control de la Gestión Pública. Normas de Control Interno	“Las Normas Generales de Control Interno. Dichas normas buscan impulsar una cultura de autocontrol y autoevaluación a mediano y largo plazos, reconociendo como responsable del control interno, en primera instancia, al titular de la institución”.
10	Programas Sectoriales	Da seguimiento a líneas de acción de los Programas Sectoriales que las dependencias y entidades de la APF instrumentan en materia de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción. Se da con 2 acciones específicas: identificación y publicación de indicadores y publicación de avances en las metas comprometidas.
11	Programa Mejora de la Gestión	“En este sentido, aquellas instituciones de la CITCC que cuentan con un Diagnóstico de Riesgos de Corrupción, también podrán desarrollar acciones de mejora en trámites, servicios, programas o procesos donde hay riesgos de corrupción”.
12	Bitácora Electrónica de Obra Pública	“Para cumplir con el objetivo del PND de combatir a la corrupción de manera frontal y ganar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, la CITCC ha acordado impulsar el programa de Bitácora Electrónica de Obra Pública (BEO). Desarrollada por PEMEX, la BEO es una útil aplicación informática que permite la elaboración, control y seguimiento de la obra pública en tiempo real”.
13	Acciones para prevenir la corrupción y análisis de Índices.	“La CITCC propone, dentro de sus programas de trabajo, realizar un análisis detallado de los índices nacionales e internacionales de percepción de corrupción y, con base en ello, proponer acciones que permitan impactar las calificaciones de nuestro país en dichos índices; pero sobre todo, desarrollar acciones que impacten de manera positiva en la percepción de los ciudadanos”.
14	Promoción de la Cultura Física y el Deporte entre los Servidores Públicos de la APF.	“En la búsqueda por favorecer un clima laboral positivo en las instituciones, aumentar la productividad, disminuir el gasto en salud y el estrés y que el servidor público mejore su relación familiar, se incluye en el Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas el proyecto Promoción de la Cultura Física y el Deporte entre los Servidores Públicos de la APF, cuyo objetivo es propiciar el hábito de realizar actividad física diariamente, así como hacer conciencia del beneficio para la salud del servidor público y consecuentemente elevar la calidad de vida”.

**Fuente:** “Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas 2007 y Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, acciones 2010”.

A nivel internacional, Transparencia como Organización también muestra que en todos los países se registran actos de corrupción, ya que como se ha visto a lo largo del presente estudio, la corrupción es un acto de naturaleza humana:

“Para 2009, México subió 17 lugares en la clasificación de Transparencia Internacional, que mide los niveles de corrupción de 180 países en el mundo, al pasar del lugar 72 que tenía en 2008 al puesto 89 para 2009. En el estudio llamado Índice de Percepción de la Corrupción, México obtuvo una calificación de 3.3 mientras que en la lista del año pasado el país alcanzó 3.6; con esta cifra México se sitúa por debajo de países Latinoamericanos con peores condiciones económicas, políticas y sociales como: Guatemala (3.4), Perú (3.7) y Colombia (3.7) y lejos de Chile (6.7), Uruguay (6.7) y Costa Rica (5.3). Evaluando del 1 al 10 -con 1 como el



mayor nivel de corrupción- 21 países latinoamericanos obtuvieron una puntuación inferior al cinco, lo que "demuestra un serio problema de corrupción", señaló un comunicado del organismo internacional. Nueve países no lograron superar la marca de tres puntos (datos tomados de Transparencia Internacional, Internet).

La conclusión a la que llega este organismo internacional, deja ver el trasfondo político y social de la corrupción en estos países:

"La puntuación baja de la mayoría de países latinoamericanos refleja el hecho de que las instituciones débiles, las prácticas de gobernabilidad deficientes y la excesiva injerencia de los intereses privados continúan frustrando iniciativas tendientes a promover un desarrollo equitativo y sostenible" (Transparencia Internacional, Internet).

La Presidenta de Transparencia Internacional, Huguette Labelle, consideró que para contener el crecimiento de la corrupción es necesario:

"un activo control por parte del poder legislativo, un poder judicial eficiente, organismos de auditoría y lucha contra la corrupción independientes y con recursos adecuados", así como la aplicación "enérgica" de la ley, transparencia presupuestal y espacios para los medios de comunicación independientes". En contraste, Huguette Labelle, atribuyó a los países menos corruptos "una estabilidad política, normativas fuertemente establecidas sobre conflictos de interés e instituciones públicas sólidas y efectivas" (Transparencia Internacional, Internet).

El reporte resaltó el caso de países como México, Colombia y Brasil que se ubican entre las principales economías de la región y, pese a que deberían convertirse en ejemplos de lucha contra la corrupción:

"Se han visto sacudidos por escándalos sobre impunidad, pagos irregulares, corrupción política y captura del estado". Singapur (9.2), Dinamarca (89.3) y Nueva Zelanda (9.4) son los países menos corruptos del mundo, indica la lista. Canadá fue el país de América con la mejor posición al alcanzar una calificación de 8.7, seguido por Estados Unidos con 7.5. A nivel internacional, Somalia se mantuvo como el país más corrupto del mundo, seguido de Afganistán, Myanmar, Sudán e Irak. El índice analiza los niveles de corrupción en el sector público de 180 países y se basa en encuestas y estudios de empresas y expertos" (Transparencia Internacional, Internet).

Basta mencionar que según datos citados por “Transparencia Mexicana” en una encuesta aplicada a 13,790 ciudadanos en todo el territorio nacional, arrojó los siguientes resultados:

“214 millones de actos de corrupción en el uso de los servicios públicos en el año 2001, un pago global de mordidas por 23,400 millones de pesos anuales, lo que implicó el destinar el 6.9% de sus ingresos a pagar este concepto. Inclusive para los ciudadanos con ingresos hasta de un salario mínimo significó el 13.9% de sus ingresos (Transparencia Mexicana. Internet).

En fin, los resultados evaluados por Transparencia Internacional reflejan una falta de contundencia en las acciones del Gobierno Federal Mexicano, para contener la ocurrencia de los actos de corrupción en sus estructuras y ello, conduce a la necesidad de reflexionar sobre la efectividad del Programa de Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción que ha sido el eje, sobre el cual supuestamente el Poder Ejecutivo ha cifrado sus acciones para combatir la corrupción.

Actualmente existen algunos esfuerzos organizados por los ciudadanos que han detectado la falta de objetividad del Gobierno Federal en la evaluación de sus propias actividades, situación que se refleja en los pocos resultados que se desprenden de acciones básicas como la aplicación del presupuesto autorizado o los resultados obtenidos en materia de seguridad pública. Aunque estos esfuerzos de la ciudadanía para recuperar su soberanía en materia de evaluación y fiscalización de la gestión pública resultan todavía muy tímidos, reflejan el sentir de la sociedad ante la inoperancia del gobierno y la simulación en los esfuerzos de combate a la corrupción y transparencia en la gestión pública. Vale la pena mencionar por ejemplo a la organización México evalúa que se define como:

“**México Evalúa** es un centro de investigación que busca elevar la eficacia y calidad de la gestión gubernamental a través de la observación constante de los resultados de las políticas y el uso de los recursos. Buscamos originar un cambio

en la operación gubernamental, al influir en el debate y la discusión a través de nuestras ideas y propuestas, así como recomendaciones de política pública en temas específicos. Nuestros estudios reflejan la realidad. Son imparciales y ofrecen propuestas para mejorar los resultados de las políticas públicas a nivel operativo. En **México Evalúa** tenemos vocación por la incidencia. Nos interesa ofrecer al congreso elementos para realizar mejor su función legislativa; entregar a los diseñadores de políticas metodologías de medición. Pero sobre todo buscamos ofrecer al ciudadano información e instrumentos para que observe y evalúe las acciones del gobierno". ([www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org))

#### III.4.- Partidos Políticos.

El punto central de este tópico, radica en la falsa declaración de los partidos políticos en cuanto a sus "principios doctrinarios", que sirve como legitimidad para que la clase dominante, a través de sus fracciones políticas, utilicen el concepto de representatividad democrática para imponer sus propios intereses y creencias en nombre de toda la sociedad:

"La oferta partidista durante las campañas políticas es una, mientras que la respuesta del gobierno en funciones es otra. En este caso, la distancia entre oferta y respuestas del gobierno es causa que incide en el alejamiento de los ciudadanos de las urnas electorales, disminuyendo así el interés por los asuntos públicos" (Uvalle, 2007, p. 2).

La corrupción en este terreno se traduce en la transformación de las motivaciones ideológicas que inducen a los grupos sociales a participar en la lucha política, a intereses particulares o de grupo, dando inicio así a la superposición del beneficio individual por encima del interés colectivo. Un ejemplo claro de ello son las "alianzas" partidistas que promueven organismos con plataformas ideológicas tan distintas como el PRI-PAN o bien las que se promueven entre el PRD y el PAN.

En el contexto actual, los partidos políticos buscan mediante engaños y falsas promesas obtener el apoyo del electorado:

"... a las organizaciones políticas no les ha quedado de otra que tener un pie en la sociedad y el otro en las instituciones" (Bobbio, 1992, p. 39).

Pero en realidad este apoyo social a los partidos, no tendrá en contrapartida un beneficio colectivo sino que sólo sirve para lograr el triunfo electoral, pero no integra verdaderamente las demandas colectivas a su plataforma ideológica porque en realidad se buscan un beneficio particular y en tal caso, los grupos específicos que controlan el poder internamente, se enquistan impidiendo al resto de los miembros del partido y a la sociedad en general, el acceso a los niveles jerárquicos más altos. En consecuencia distribuyen los cargos obtenidos en las elecciones, sólo entre aquellos que pertenecen al grupo oligárquico.

Esta forma de operar las elecciones como botín, es la causa de que cualquier grupo que llegue al poder caiga en actos de corrupción y busque perpetuarse en los cargos públicos, de tal manera que siempre se ven los mismos rostros facciosos saltando de un puesto a otro, sin importar su afiliación partidista.

Se pudiera citar en este caso a Delhumeau que al respecto nos dice:

“De la eficiencia con la cual logra cada Partido la conversión de su interés particular en interés general depende en alto grado su poder y legitimidad y, en síntesis, su eficacia política como plataforma para la elección de los representantes de la unidad nacional. Con frecuencia los dirigentes de un Partido político pertenecen a un mismo y determinado sector social, y al mismo tiempo incorporan de manera efectiva expectativas propias de otros sectores. En la medida que este desenvolvimiento es más real e intenso se incrementan los procesos de democratización y representatividad, y con ellos las posibilidades de supervivencia y fortalecimiento del Partido. La democratización práctica consiste, en este sentido, en la incorporación de intereses y expectativas (económicas y sociales) propios de los diversos sectores, por un sector político dirigente y conciliador”. (Delhumeau; 1970, p. 35).

La realidad nacional indica que los partidos no cumplen la función de integrar las demandas de la sociedad civil a los actos de gobierno, con el riesgo consecuente de que la falta de atención a estas necesidades se conviertan en un detonante de la ebullición social. En este sentido, el panorama es sombrío pues los partidos políticos no son capaces ni siquiera de transparentar sus finanzas, al quedar exentos de toda actividad de fiscalización, a pesar de que el dinero que gastan

para operar es de origen público. Esta falta de transparencia propicia, además de además de la inexistencia de mecanismos de control social, la facilidad de las instituciones políticas y gubernamentales para preservar sus intereses particulares sin que nadie los cuestione.

La legitimidad es un atributo del Estado, que permite la existencia de un grado de consenso social tal, que asegure la obediencia sin que sea necesario recurrir a la violencia. Si un gobierno partidista pierde legitimidad por su incapacidad para atender reclamos ciudadanos y por el alto grado de corrupción en sus prácticas partidistas, pierde el consenso social se trastoca el concepto de gobernabilidad que lo concibe como:

“La capacidad de transformar la obediencia en adhesión” (Bobbio, 1992, p. 43).

En México, los Sindicatos y los partidos son proclives a que aparezca la corrupción en su modus operandi, ya que ejercen los recursos públicos que se les asignan por ley discrecionalmente y sin rendir cuentas a la nación. Por ello, sería necesario evaluar la posibilidad de registrar directamente a ciudadanos que no pertenezcan a ningún partido político para registrarse como candidatos independientes, así como obligar a los Sindicatos a hacer público el manejo del dinero que administran, ya que ello garantizaría que se manejen los recursos colectivos, (Transparencia Internacional, Internet). sin tener compromisos con algún grupo político en particular.

Al respecto se cita a Coser:

“La negación del conflicto social dentro de un partido político, y de éste con relación al exterior, polariza a aquellos que viven la tensión como un hecho real y que intentan entonces reivindicar su desacuerdo (manifiesto o latente) y mostrar sus evidencias, radicalizando el conflicto. En una palabra, a mayor negación, devaluación y rechazo de las discordias sociales, mayor intensidad del desequilibrio conflictivo” (Coser; 1961, p.45).

El conflicto de intereses que resulta de esta forma de hacer política, a conveniencia, deriva en un equilibrio que se sostiene con los alfileres de la complicidad de los servidores públicos, reclutados bajo este perverso

procedimiento y los intereses del grupo mediante el cual llegaron al cargo. El efecto de esta asociación perversa puede mantener el juramento de lealtad permanente hacia un grupo o bien, si conviene a sus propios intereses ejercer el cargo, buscando un nuevo grupo político al cual integrarse – es común en México ver como los políticos saltan de un Partido a otro sin ningún prejuicio-. Al respecto nos dice Sampson:

“La burla agrede en cada hombre su sentido personal de impotencia para alterar las condiciones bajo las que sufre; disminuye su poco desarrollado respeto de sí mismo; le recuerda su status acostumbrado, con los consiguientes sentimientos de deferencia hacia quienes tienen autoridad sobre él. Le recuerda que él es el súbdito y otros los gobernantes, y le sugiere que esta dicotomía es eterna como la naturaleza misma” (Sampson; 1975, p. 14).

Es muy discutible la existencia de conflictos que se suscitan por las diferencias ideológicas entre todo tipo de hombres. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que es imposible disminuir las diferencias entre interés público y beneficio particular, siempre triunfa el egoísmo individualista sobre el objetivo del servicio público de buscar el bien común.

Sin embargo, no se puede negar también la existencia de sociedades como: Singapur, Dinamarca, Nueva Zelanda y otros países desarrollados en los que se manifiesta un proceso deliberado de control social que permite la disminución de la corrupción, el triunfo de la transparencia gubernamental y la igualación de oportunidades económicas, sociales y políticas para todos los gobernados.

La igualdad adquiere objetividad también en lo individual, no sólo debe tomarse como referencia el bien colectivo porque:

“La ley moral se apoya en la posibilidad de que cada ser humano se desarrolle, en mayor o menor grado, en una dirección u otra. El individuo podrá buscar cómo ordenar su vida y sus relaciones con los demás, a partir del amor o el poder. En la medida en que desarrollemos nuestra capacidad de poder, debilitaremos nuestra capacidad de amar y, a la inversa, en la medida en que aumente nuestra capacidad de amar, aumentará nuestra incapacidad para el éxito en la competencia por el poder. En la medida en que las fuerzas del amor triunfen sobre

las fuerzas del poder, prevalecerá la igualdad entre los hombres y a la inversa, en la medida en que las fuerzas del poder dominen a las fuerzas del amor, las relaciones humanas se caracterizarán por la dominación y la servidumbre” (Sampson; 1975, p. 8).

Aquí desde luego el concepto de amor lleva implícito el sentimiento de igualdad, al definirlo como un sentimiento de comprensión hacia los demás, como el hecho de reconocer que también los otros miembros de una sociedad tienen derecho a poseer satisfactores básicos a sus necesidades. Tal y como lo afirma Heráclito: en su teoría sobre la final armonía de los contrarios o la unión de los opuestos:

“...en esta vida todo funciona bajo una dualidad pero es este hecho lo que le permite fluir a la energía y materia del cosmos, tesis y antítesis son dos facetas de un mismo fenómeno” (Xirau; 1995, p.27).

Lo individual y lo público son conceptos opuestos pero forman parte de un solo concepto en la política. Poder y amor, deben ser entonces una forma de expresión de la política, fusión de valores individuales con los colectivos, intensidad en el intercambio de comunicación de necesidades a satisfacer, armonía en la creencia de métodos compartidos para la consecución del bien común. La política idealmente debiera buscar el punto de equilibrio entre las dos fuerzas, debiera ser un arte para conjugar de la manera más equitativa posible, las necesidades del individuo con las de la comunidad en la que vive. Del éxito o fracaso en esta labor dependerá la aparición de la corrupción como un fenómeno que expresa el desajuste entre el ser y deber ser, entre lo individual y lo colectivo.

Bajo tales circunstancias sólo se puede afirmar que el impulso egoísta de acumulación solamente se puede controlar y equilibrar mediante la alineación individual a las necesidades de los demás, el impulso de gratificación a nuestras necesidades básicas debe ir más allá de lo particular. El amor hacia los semejantes aumenta e intensifica la gratificación instintiva del ser humano, permitiéndole trascender a un estado placentero que permitirá sentirse alegre, satisfecho y con ganas de compartir vivencias con los demás.

Por el contrario, es lógico que si se difunden valores personales como la norma básica para resaltar en una sociedad, los principios, las normas y las creencias en el bien común quedan relegados a unos cuantos. Pero si se revierte este proceso se pudiera retornar finalmente a la creencia de que el ser humano es lo más importante en la política y no el poder en sí mismo:

“Sin referencia directa a la ética y calidad institucional, la administración pública es un conjunto de órganos, estructuras, funciones y procedimientos equivalentes a la operación de una máquina que aún siendo eficiente, carece de rostro e identidad. Las máquinas producen objetos, mientras que la administración pública tiene el compromiso de atender seres humanos que aspiran, legítimamente a vivir bien.” (Uvalle 2003, p. 160).

Desde este punto de vista, la corrupción es ante todo una manifestación de la patología social existente, es un fenómeno que promueve la adicción al egoísmo político, es un suceso que promueve la generación de una anticultura bajo condiciones extrañas que relacionan a los individuos asociados entre sí para lograr fines perversos y ajenos a los fines socialmente aprobados. Desde este punto de vista, este ciclo vicioso perpetúa la corrupción como una forma desviada para lograr un equilibrio social, en el que las relaciones dialécticas que existen entre las clases sociales opuestas, no adquieren dimensiones desproporcionadas que pudieran trastocar el orden y alterar la gobernabilidad.



## **CAPÍTULO CUARTO.- MARCO DE REFERENCIA BAJO EL ENFOQUE ENDÓGENO.**

“Vivimos en el mundo cuando amamos. Sólo una vida vivida para los demás merece la pena ser vivida”.

ALBERT EINSTEIN (1879-1955)

### **I.-Factor Intra-institucional.**

Si se concibe a la Administración Pública como producto de la voluntad popular y a la vez, como el factor interno del estado que agrupa estructuras y funciones específicas para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, entonces se comprende que exista un conflicto permanente entre el servidor público como individuo que debe satisfacer sus necesidades propias y el servidor público como engrane de una institución, cuya misión debe ser el beneficio social:

“Así pues los secretos, arcanas, argucias, artimañas, la simulacra y los procedimientos que envuelven el ejercicio del poder, han pasado de ser en lo fundamental secretos a publicitar su conformación, sus procedimientos, acciones, programas y estrategias, tienen que ser, por definición del conocimiento de la ciudadanía, en particular cuando queda claro que es la ciudadanía la que aporta los recursos, la que sufraga para elevar el poder a este o aquel grupo, a este o aquel partido político, de esta manera podemos afirmar que el titular del ejecutivo y su equipo de trabajo no se mandan solos ni emerge de ellos su carácter de dirigentes, más bien son titulares y responsables de un mandato que la ciudadanía ha depositado en ellos, ni más ni menos”(Moreno; 2005, p. 14).

La complejidad de las estructuras sociales y la creciente división del trabajo no le permite al ciudadano común administrar por si mismo los recursos públicos y por tanto, requiere de contratar un administrador para que pueda ejercer en su nombre la actividad del Estado. Pero si las estructuras administrativas internamente operan bajo un sistema político corrupto, lejos de permitir que el Estado cumpla con fines de interés común, los pervierte en objetivos individuales para satisfacer sus propios intereses o los de un grupo determinado.

Bajo este esquema es obvio que para lograr estos fines pervertidos, requiere concentrar internamente todo el poder político y el administrativo, evitando a toda

costa que su autoridad se cuestione o se diluya, por lo que en lugar de democratizar las decisiones políticas trascendentales se ejerce de manera absoluta el poder y se trata de evitar la injerencia de la sociedad en las funciones públicas, puesto que al gobernante Mexicano no le conviene que se instrumente ningún tipo de control, ya que ello iría en menoscabo de sus intereses específicos que se fijan de manera unilateral y atendiendo su propio beneficio:

“Hay dos formas de hacer de la política una profesión o se vive “para” la política o se vive “de la política”. La oposición no es en absoluto excluyente. Por el contrario, generalmente se hacen las dos cosas, al menos idealmente; y, en la mayoría de los casos, también materialmente. Quien vive “para” la política hace “de ellos su vida” en un sentido íntimo; o goza simplemente con el ejercicio del poder que posee, o alimenta su equilibrio y su tranquilidad con la conciencia de haberle dado un sentido a su vida, poniéndola al servicio de “algo”. En este sentido profundo todo hombre serio que vive para algo vive también de ese algo. La diferencia entre el vivir para y “el vivir de” se sitúa entonces en un nivel mucho más grosero, en el nivel económico. Vive (de) la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos; vive “para” la política quien no se haya en este caso. Para que alguien pueda vivir “para” la política en este sentido económico, y siempre que se trate de un régimen basado en la propiedad privada, tiene que darse ciertos supuestos, muy triviales, si ustedes quieren: en condiciones normales, quien así viva ha de ser económicamente independiente de los ingresos que la política pueda proporcionarle”. (Weber; 1984, p.7).

#### I.1.- Falta de Profesionalización en el Servicio Público.

Un servidor público de profesión debe buscar el beneficio colectivo en lugar del propio y ello sólo es posible cuando se garantiza su formación teórica, su independencia económica y su seguridad laboral, como las bases sobre las cuales se puede construir un servicio público profesional de carrera:

“...teoría sin práctica constituye especulación inútil, y práctica sin teoría es intransmisible” (Roethlisberger; 1965, p. 47).

Los Administradores Públicos no pueden ni deben improvisarse, es cierto que la complejidad de la división del trabajo y la creciente especialización, obliga a las organizaciones a integrarse con equipos multidisciplinarios, pero la función generalizadora y la coherencia que debe existir entre vivir de la política y vivir para

la política debe ser solucionado con la creación de una burocracia con formación teórica. No se debe olvidar la importancia del conocimiento teórico serio y objetivo enfocado a la Administración Pública, pues:

“El administrador que no tiene una base científica, se asemeja a un médico que está alejado de los conocimientos de anatomía y fisiología; podrá dentro de ciertos límites, ser un practicante más sagaz y hábil que un profesor académico, más tendrá que pagar algún día el precio de su estancamiento. Hasta el más completo de los artesanos, más temprano o más tarde, habrá de inclinarse ante los principios teóricos, pues en el momento mismo que empuña sus herramientas, la teoría estará descubriendo y eliminando dificultades y complicaciones y volviendo a los procesos más simples y económicos. (Warwyck; 1945, p. 15).

A diferencia de lo que parece plantearse en los gobiernos que ha tenido el país en la época contemporánea, la Administración Pública se diferencia diametralmente de la gerencial. La nueva corriente en la administración plantea que todas las organizaciones públicas pueden manejarse como privadas. Esta creencia inicia con el arribo del grupo empresarial al poder político en México, como consecuencia natural del proceso de privatización del sector público, que se ha dado a nivel mundial para facilitar la aplicación del modelo neoliberal. Esta posición hace creer a la sociedad que los cambios de objetivos de beneficio social a productividad pública, de estructuras públicas a organizaciones de servicios externos o “out-sourcing”, de funcionarios con visión política a gerentes capataces, y de ambientes de públicos a privados en general, convierten per se a las nuevas organizaciones públicas en instituciones susceptibles de aplicar modelos de calidad total y de extrema productividad para el manejo de lo público, tal y como afirman los estudiosos del nuevo institucionalismo:

“La lección más importante de la teoría dimensional de lo público es radical: La administración pública es demasiado limitativa. Lo que se necesita es una teoría de lo gerencial y preceptos para el manejo de lo público. En su forma tradicional, la administración pública se ubica en el contexto de las agencias de gobierno. Pero éstas no son las únicas organizaciones que participan en la administración pública. Si todas las organizaciones son públicas entonces todas tienen que ver con el manejo de lo público. Si aceptamos esta definición más amplia, hay implicaciones de mucho alcance para los preceptos administrativos y la educación gerencial” (Bozeman, 1998, p. 196).

Michael Barzelay, teórico de la Administración Pública, coincide con la visión anterior al plantear que se lleven a la práctica una serie de mecanismos en gobiernos locales, para solucionar los problemas de los gobernantes con sus ciudadanos mediante técnicas de lo que denomina “gerencia pública”. Esta idea pretende convertir a la administración pública en administración de empresas, en otras palabras, convertir a la burocracia de los gobiernos locales en administradores de negocios; puesto que al postular la supremacía de la eficiencia sobre la eficacia, según este pensador disminuirá la corrupción (Barzelay, 2000, p.p. 39-236).

Desde este enfoque, se ha causado un desastre en la Administración Pública de nuestro país, puesto que no sólo provocó el desmantelamiento de grandes empresas públicas rentables como TELMEX, o los bancos nacionalizados para entregárselos a la iniciativa privada, nacional y extranjera, sino también destino de las ganancias que producen estos negocios, ya que antes iban a parar al erario público y ahora se concentran en unas pocas manos:

“Las implicaciones derivadas de los avances que se observan hoy día en los procesos de globalización y mundialización son múltiples y variados, de hecho impactan gran parte de las esferas del acontecer nacional, modifican nuestras vidas, nuestro hábitat, nuestras rutinas, estilos de vida, formas de relación y comunicación, nos exigen asimismo, mayores niveles de rendimiento y productividad, inducen condiciones que se traducen en mayor concentración de ingresos y socialización de la escasez, abren, sin embargo, amplios espacios y alternativas que estimulan la imaginación, la creatividad y mueven a la acción, así es necesario fomentar un amplio debate y análisis en torno a la globalidad y sus múltiples impactos”(Moreno; 2004, p. 4).

Es cierto que este proceso ha propiciado una flagrante desigualdad social ya que en el ámbito público se establece como prioridad únicamente los rendimientos financieros, mientras que teóricamente primero debiera prevalecer la relación costo-beneficio social. La toma de decisiones basada en aspectos que norman la administración privada, en el ámbito gubernamental conduce a la aparición de conflictos de todo tipo. Aunque en los gobiernos gerenciales actuales que

promueven el neoliberalismo, pregonan la creencia que los administradores privados tienen un mayor dominio en las especialidades técnicas de la teoría administrativa y desplazan a los Administradores Públicos por egresados de Harvard, ITAM, IPADE, etc., lo cierto es que carecen de los conocimientos prácticos y teóricos que se desprenden de la ciencia política, de la sociología, de la historia y de la propia teoría de la administración pública para entender a una sociedad tan compleja como la Mexicana. El propio enfoque gerencialista admite que:

“La práctica y la enseñanza de la administración pública dependen tanto de la experiencia personal como del conocimiento codificado con base en la investigación y la teoría. Pero esto nos dice simplemente que una de las misiones de la investigación y la teoría es explicar la práctica de la gestión pública, hallar formas de acumular y formalizar el conocimiento personal de los profesionales” (Bozeman, 1998, p.210).

Para desempeñarse en el servicio público con eficiencia, eficacia y productividad, que son requisitos básicos para evitar la corrupción, el requisito básico indispensable es que exista una formación profesional dentro del campo de la Administración Pública, para no andar improvisando conocimientos técnicos que no son aplicables a un sector en el que la prioridad es buscar el bien común y no el de un negocio. La historia ha demostrado que existen diferencias fundamentales entre estos dos campos de estudio de la administración, tal y como se afirma:

“Así los cambios y transformaciones económico-políticos, están siendo determinantes, a su vez, en los cambios del campo, de la acción y de la disciplina de la administración pública y, al poner énfasis en el cómo, en la eficiencia, en el desarrollo de la capacidad administrativa, de la transparencia, y la rendición de cuentas, lo que se ha visto catalizado por los cambios en el régimen político, hacemos referencia creciente a la gestión pública, así administración y gestión públicas expresan un conjunto de cambios que se manifiestan en la atención a los servicios y asuntos públicos, teniendo como telón de fondo un régimen democrático en ascenso y un contexto endógeno y exógeno sujeto a cambios acelerados” (Moreno; 2003, p. 6).

No se pretende que la Administración Pública deba ser dominada por grupos relacionados con una formación profesional específica, sino de que se aprovechen los conocimientos y experiencias de los Administradores Públicos. En las estructuras del Gobierno Federal, actualmente se desplazan a los Servidores Públicos de carrera, por Jóvenes formados en Universidades privadas, educados para reproducir el modelo capitalista en todas las áreas de gobierno. Por eso el Servicio Civil de Carrera establecido en Gobierno Federal no pasa de ser una simulación de igualdad en la selección del personal en la Administración Pública, cuando los intereses de grupo político dominante están en juego, se elimina al personal contratado por otro sistema para contratar al capital humano de confianza que protege los intereses del grupo político dominante.

Todo lo anterior, pone en evidencia la necesidad de respetar el sistema civil de carrera, aplicarlo a nivel federal, estatal y municipal, reforzando la capacitación de los servidores públicos eficientes. Esta eficiencia de los servidores públicos debe ser evaluada anualmente, mediante un órgano ciudadano autónomo certificador de capacidades. Es necesario generar un proceso de mantenimiento de las estructuras productivas de la Administración Pública Mexicana para evitar que con la excesiva movilidad laboral se propicie la corrupción, como consecuencia de la improvisación y la protección de intereses particulares:

“Con la óptica de la ética, el servicio público tiene que tener una alta calificación institucional. Esto significa que la formación y el desarrollo de los servidores públicos deben garantizarse con la cultura del mérito. Tanto el ingreso como la promoción y la evaluación del desempeño deben orientarse a configurar un sistema de carrera que sea competente y responsable. Evitar improvisación, es condición imprescindible para no incurrir en resultados desastrosos. Superar el empirismo que estanca y el pragmatismo sin imaginación e innovación, es necesario para evitar que la administración pública se exponga a los votos de castigo que provienen de los ciudadanos.” (Uvalle 2003, p. 150).

La protección de interés del grupo político dominante y la improvisación burocrática que se utiliza para ello, son dos características de los gobiernos desde el triunfo de la revolución burguesa del siglo pasado en México, poniendo en

evidencia la complicidad del grupo político dominante con sus estructuras gubernamentales de coyuntura, para establecer la prevalencia de los intereses de la fracción de clase dominante políticamente. Lo anterior, comprueba que el grupo en el poder es necesario engañar a la sociedad con una simulación de combate a la corrupción y buen gobierno, para hacerle creer a los ciudadanos la posibilidad de un cambio político.

Las estrategias y alternativas de acción de un buen gobierno para alcanzar el tan ansiado bien común, debieran establecer como principio básico la permanencia de los mejores administradores públicos, a pesar de los cambios de rumbo político sexenal, y la certificación ciudadana de dichos servidores públicos, sin importar sus preferencias políticas, sino sólo su capacidad profesional en el desempeño del cargo:

“Así pues, a múltiples actores: responsables de una política educativa: hacedores de políticas públicas, investigadores, administradores, padres de familia y otros, cada vez nos queda más claro que actualmente y en lo sucesivo el desarrollo dependerá de la manera como organicemos, recuperemos, procesemos, la información para acceder a nuevas formas de ampliar el conocimiento, de aplicarlo a soluciones concretas, específicas, o bien a la solución de grandes problemas y para valorar y calificar a niveles que sólo la capacidad personal define de los individuos ” (Moreno; 2003, p. 8).

Es indiscutible el papel protagónico que juega el recurso humano en la búsqueda de los objetivos propuestos por la sociedad en su seno, especialmente cuando se trata del brazo ejecutor de las políticas de estado que es la Administración Pública. Por eso, la permanencia en el cargo, la formación y capacitación del personal público y la búsqueda de un método de certificación ciudadana al servidor público son asuntos de gran peso. Este proceso integral para la formación de recursos humanos al servicio de la sociedad, sólo podrá alcanzarse a través de una verdadera modernización de las estructuras gubernamentales, entendida como la evolución que experimenta una sociedad, para convertirse en la evaluadora directa de los servidores públicos, haciéndolos más capaces y estableciendo un verdadero sistema de servicio civil de carrera que invite a los burócratas a mejorar su trabajo diario, a acrecentar sus conocimientos y sobre todo, a tratar de obtener

el beneficio común, sin la necesidad de proteger intereses personales para mantener un puesto.

La evaluación ciudadana de los servidores públicos que incumplen sus funciones sin embargo debe contemplar también la posibilidad de eliminar a aquellos elementos que no son capaces de acreditar las capacidades que requiere un puesto. Al efecto sería conveniente considerar la instrumentación de mecanismos legales que establezcan certificaciones de competencia laboral anuales a cada servidor público -operativo y de mandos medios por lo menos-, a fin de posibilitar su permanencia o su despido, de acuerdo a los resultados obtenidos en la evaluación de sus conocimientos teóricos y prácticos:

“Y lo que es más extraordinario, coincidiendo con Drucker, los trabajadores de conocimiento o para decirlo en términos más generales, los poseedores del conocimiento situados en condiciones y con las habilidades necesarias para aplicarlos, son propietarios de sus propios medios de producción. Desde esta perspectiva los recursos humanos o el personal al servicio de las organizaciones altamente formados y profesionalizados, constituyen un recurso de muy alto valor; así enfatiza Drucker refiriéndose a la sociedad postcapitalista: “El reto económico de las sociedad postcapitalista será, por consiguiente la productividad del trabajo y el trabajador del conocimiento” (Moreno; 2003, p. 9).

Los altos puestos de la jerarquía política y administrativa debieran exigir también, como un requisito en el proceso electoral, una certificación de competencia técnica, un perfil profesional específico e inclusive un título profesional o de posgrado a los ciudadanos que pretendan ocupar un cargo de elección popular. La única manera de garantizar la productividad laboral y de evitar la tendencia hacia las prácticas corruptas es verificando que los aspirantes a un cargo público posean los conocimientos mínimos que requiere el cargo, acrediten un examen antidoping y de confianza y desde luego, demuestren su competencia profesional para desempeñar adecuadamente sus funciones. Los resultados de la evaluación practicada deben hacerse públicos y ponerlos a disposición de la ciudadanía, a través de los portales públicos de cada institución.



## I.2.- Falta de Capacitación en el Servicio Público.

La teoría indica que la dinámica permanente de una sociedad en cambio, propicia que exista la necesidad de la Administración Pública para adaptarse a ese cambio, entonces sus estructuras, debieran adaptarse al comportamiento de parámetros de orden económico, social y político. En la praxis, por lo menos en el caso de México, este proceso es inverso: la administración pública, como instrumento de la clase dominante, se considera a sí misma el centro alrededor del cual deben girar las necesidades colectivas y según, esta particular filosofía egocentrista, es la sociedad la que debe adaptarse a los cambios impuestos por un grupo específico, en la política, economía y cultura sexenalmente. De ahí que no considere necesario ajustar sus estructuras a su entorno y mucho menos, formar sus recursos humanos, hacia la total satisfacción de las necesidades cambiantes de la colectividad:

“Los teóricos de la organización prefieren modelos que no sean de elección sino de expectativas que se dan por hecho, y suponen que los actores asocian determinadas acciones con determinadas situaciones mediante reglas de lo que es adecuado (March y Olsen, 1984, p.741).

A falta de los niveles de educación profesional requeridos en el servicio público, existen algunas dependencias y entidades que se dedican a instrumentar programas de capacitación dentro del estado en general, pero estos programas son prácticamente eventuales, limitados a la disponibilidad presupuestal e impartidos a grupos pequeños. La capacitación está condicionada a la voluntad de los mandos superiores y por tanto, su alcance es muy limitado, pues en la mentalidad de la mayoría de los funcionarios públicos, prevalece la prioridad de obligar al empleado a ser “productivo” acumulando el mayor número de horas-asiento posible. En la Administración Pública Mexicana la capacitación es considerada como una pérdida de tiempo, porque de acuerdo a la tradición autoritaria de la burocracia mexicana, se debe permanecer en las oficinas el mayor tiempo posible aunque no se haga absolutamente nada. El cumplimiento

del horario y la improvisación, de acuerdo a las necesidades del jefe, se convierte en el fin último del burócrata para evitar ser cesado:

“El trabajo de Garfinkel reconsideró el problema, ya descuidado, del orden en los sistemas simbólicos y buscó descubrir la naturaleza del conocimiento práctico y el papel de la cognición en la interacción frente a frente. El orden social, argumentaba, no se deriva automáticamente de patrones de evaluación compartidos y de papeles sociales sino que se constituye, como una actividad práctica, en el curso de la interacción diaria. La interacción es un proceso complejo y problemático por el que las personas deben trabajar arduamente para construir una impresión mutua de intersubjetividad” (Powell y Dimaggio, 1999, p. 58).

En este sentido, entonces debe considerarse seriamente la aplicación de un programa permanente y obligatorio de capacitación y actualización para los servidores públicos de todos los niveles jerárquicos, el aprendizaje como parte de un proceso de creación de una cultura administrativa debe considerarse como una obligación de incorporar de esquemas inducidos de comportamiento ético y conocimiento profesional, incorporados a la práctica que se desprende del quehacer cotidiano.

En reciprocidad con el planteamiento anterior, también se deben considerar los siguientes puntos para facilitar la cultura de la capacitación permanente en el servidor público:

- A. Seguridad: debe tener la sensación de que el hecho de aprender para mejorar le permitirá conservar su empleo.
- B. Pertenencia: debe alinear sus metas particulares con las del órgano e institución en la que presta sus servicios.
- C. Propósitos: debe estar en posibilidad de conservar su cargo y ascender por mecanismos de escalafón, dentro de la estructura jerárquica.
- D. Respeto y dignidad: debe recibir un trato humano por parte de sus superiores y proyectarlo hacia aquellos que sirve, en términos de igualdad.
- E. Vocación de servicio: debe tener conciencia plena de su status de servidor público, respetar un Código de Ética y hacer labor social.

Si se cumplen los principios mencionados anteriormente, un funcionario público encontrará en su encargo la seguridad que se deriva de la satisfacción de sus necesidades básicas de forma decorosa, y la posibilidad de incurrir en conductas desviadas será menos factible.

### I.3.- Falta de aplicación de un Código de Ética en el Servicio Público.

La existencia de valores y patrones morales es fundamental para encaminar la conducta de los individuos hacia los fines socialmente establecidos, por tanto la implantación de un Código de Ética que se cumpla al pie de la letra y el autoconvencimiento de la vocación por el servicio a los demás, son factores indispensables para alcanzar la renovación de la moral pública. Las acciones administrativas públicas, por tanto deben ser regidas por patrones de conducta que no sólo sean adoptados como una guía indicativa de las acciones en el servicio público, sino que se convierta en la práctica diaria de la lealtad y obediencia que se le debe a la sociedad y no al grupo político hegemónico que coyunturalmente arriba al poder político. Si un funcionario jerárquicamente superior viola este Código de Ética, de constituirse como un deber del servidor público denunciarlo ante la sociedad y los medios masivos de comunicación primero y luego ante la autoridad judicial y/o administrativa que proceda. La única intolerancia que debiera existir es hacia la corrupción.

El actual Código de Ética del Ejecutivo Federal es sólo un documento que plantea algunos principios generales del comportamiento administrativo, pero de ninguna manera pudiera considerarse como un documento que tutele los siguientes elementos, para considerarse como un verdadero libro de la moralidad del estado:

- A. Se deberá señalar específicamente la responsabilidad del servicio público hacia la sociedad, lo cual implica definir:
  - a) El alcance del Código.

- b) El grado de independencia del criterio de aplicación.
  - c) La calidad del trabajo profesional esperado.
  - d) La preparación (grado académico y capacitación) según el nivel jerárquico.
  - e) El grado de responsabilidad y autoridad, según el nivel jerárquico.
  - f) El respeto irrestricto a la Ley de transparencia, especificando las actividades que requieren confidencialidad por ley.
  - g) La obligación de rechazar tareas que no cumplan con el servicio público.
  - h) La vocación de servicio a la sociedad por encima del interés particular.
  - i) Las retribuciones económicas o en especie que el servidor público puede aceptar.
  - j) La obligación de acreditar evaluaciones periódicas en el desempeño del puesto.
  - k) La obligación de capacitarse permanentemente.
  - l) El comportamiento que deberá observar el servidor público durante horas de trabajo.
  - m) El programa permanente de aplicación aleatoria de pruebas antidoping en todas las áreas y niveles de gobierno para evitar que los servidores públicos consuman drogas.
  - n) La obligación de convertirse en guía de los compañeros de nuevo ingreso, para inducirlos al puesto, y
  - o) El establecimiento de un programa general de estímulos y recompensas para los servidores públicos que actúen en cumplimiento de su deber moral.
- B. Las normas y procedimientos generales y específicos para aplicar el Código.
- C. Las sanciones a las que se puede hacer acreedor el servidor público por incumplir con los principios establecidos con el Código.

- D. Las autoridades a las que puede acudir para denunciar cualquier violación al mismo y las sanciones que se le aplican por haber tenido conocimiento de algún ilícito y no hacerlo.
- E. Las garantías a las que tiene derecho para denunciar irregularidades y el programa permanente de denunciantes protegidos.
- F. Una descripción sumaria de los daños cuantificados que ha provocado la corrupción en México.

En suma, el Código de Ética en el servicio público debe contener los postulados que representan la esencia del buen gobierno y su elaboración debiera corresponder a la ciudadanía a través de un órgano social de contraloría social, independiente de los tres poderes. De hecho existen ya las bases para la elaboración de este documento, ya que las instituciones de fiscalización superior, agrupadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras INTOSAI (por sus siglas en inglés) han considerado fundamental instaurar dicho Código de Ética internacional para los auditores pertenecientes al sector público. Este Código aprobado a fines de 1998 en la plenaria de Montevideo, Uruguay, constituye una exposición que abarca los valores y principios que guían la labor cotidiana de los Auditores. Es obvio que el Código que proponemos aquí no debe limitarse a los Auditores sino hacerlo extensivo para todos los miembros de los tres poderes, sin embargo el contenido de este documento pudiera servir de base para su elaboración, tratando de incluir también los puntos que propongo anteriormente.

En resumen, creo que el combate a la corrupción debe fortalecerse mediante la creación de estructuras administrativas honestas, sólidas, capaces y ello se puede conseguir a través de: un verdadero sistema de servicio público de carrera que considere todos los factores que hemos analizado a lo largo de este capítulo: la seguridad del servidor público en el puesto; un salario adecuado a las actitudes y aptitudes del servidor público; una capacitación y desarrollo permanente, la

aplicación de un programa de estímulos y recompensas, la creación de una cultura ética en los servidores públicos y por último, la aplicación de evaluaciones periódicas para buscar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de sus actividades.

## **II. El Aspecto Neuropsicológico de la corrupción.**

Si nos basamos en la novedosa hipótesis formulada por una nueva corriente de psicólogos, de que el individuo es producto de sus potencialidades físicas y que la corrupción puede resultar de un conflicto neuronal en los individuos producto de la interacción social, entonces se debe reconocer que esta dotación biológica sólo adquiere sentido dentro del contexto social, constituido tanto por los patrones de conducta adquiridos por el individuo como por la sociedad misma, que influyen en su desarrollo psicomotor:

“Lo que es digno de tomarse en cuenta es que los cimientos de la conducta humana en la moralidad y en el compromiso, esta herencia selectiva de Freud, no surge como pretende Parsons naturalmente del marco de referencia de la acción; más bien refleja una estrategia reductiva que minimiza elementos cruciales en la propia definición que hace Parsons de la cultura. El camino que no se emprendió habría conducido a una mejor apreciación del aspecto puramente cognoscitivo de la conducta social habitual. De conformidad con su esquema tripartito de la orientación a la acción, Parsons describe inicialmente a la cultura como si incluyera un área cognoscitiva (que comprende ideas y creencias), una dimensión catéctica (afectiva/ expresiva) y un elemento valorativo (que consiste en orientaciones de valor). Cada uno de estos aspectos de la cultura puede servir como objeto de orientación o, en contraste, puede ser interiorizado como constitutivo de las orientaciones hacia la acción. Este esquema es rico y suficientemente multidimensional para proporcionar la base de un análisis exhaustivo de las formas en que la cognición, el efecto y los valores influyen y están implicados en la conducta” (J.Alexander, 1983). (Tomado de Powell y Dimaggio, 1999, p.53).

Este proceso catéctico-valorativo de interiorización, del que se habla en el párrafo anterior, orienta la acción humana de acuerdo a los atributos neurológicos particulares de cada persona, que varían de acuerdo a dos aspectos que conforman la personalidad del individuo y que básicamente son: el carácter y el

temperamento. El primero, se refiere a aquellos aspectos que regulan el comportamiento del individuo y que le son inducidos desde su entorno social (familia, escuela, religión, cultura). El segundo, agrupa las estructuras del sistema nervioso que están sujetas a las leyes biológicas y genéticas del ser humano.

Las fuerzas catéxicas en los hombres deben desempeñar un doble papel contradictorio: su actuación como individuo y como ente social. Por ello, existe la certeza de que existe una posibilidad física innata, a través de sistemas neuronales, para resolver este conflicto interno a través de la construcción de un proceso de empatía con los otros miembros de nuestra especie. Todas las experiencias contradictorias que se existen dentro de uno mismo como individuo, pueden hacerse compatibles con las normas de conducta compartidos con una sociedad:

“un elemento crucial de la cognición social es la capacidad del cerebro para vincular directamente las experiencias de la primera y la tercera persona.” (Gallese *et al*, 2004, p. 396)

Se puede afirmar entonces que cualquier tipo de conducta desviada, como lo es la corrupción, se encuentra también vinculada al conflicto que surge en el doble papel de un hombre que se encuentra ligado además al funcionamiento neuronal del cerebro como individuo, tal y como lo demostraron científicamente los siguientes especialistas:

“Giacomo Rizzolatti, el neurocientífico italiano que descubrió las neuronas espejo, señala que este sistema cableado es lo que nos permite “captar las mentes de los demás no a través de un razonamiento conceptual sino a través de una estimulación directa de los sentimientos, no con el pensamiento” (Rizzolatti en Goleman, 2006). Como hace notar Decety, la empatía nos permite “forjar conexiones con gente cuyas vidas parecen totalmente ajenas a nosotros” (Decety, 2006, p.2). Cuando se carece de una experiencia comparable, esta “empatía cognitiva” se construye sobre la base neural y nos permite “proyectarnos activamente dentro de otra persona” intentando imaginar la situación de la otra persona (Preston, en prensa), Preston y de Waal (2002). La empatía está “dirigida hacia el otro” y reconoce la cualidad humana del otro. No es sorprendente que algunos científicos piensen que el descubrimiento de las

neuronas espejo es el hallazgo neurológico más importante desde hace décadas, y que podría rivalizar con lo que el descubrimiento del ADN significó para la biología”. (tomado de Olson, 2008, p.2).

Lo importante de establecer la conexión fisiológica de la corrupción, radica en la posibilidad de adoptar medidas preventivas contra esta problemática, a través del reconocimiento de estados emocionales patológicos, para que a partir de ese reconocimiento se adopten terapias radicales de sanación, medida indispensable para un comportamiento social apegado a patrones normales. Al respecto, vale la pena mencionar la corriente neuropsicológica que postula la teoría de las otras mentes y las neuronas espejo como el camino correcto para prevenir la corrupción:

“Las neuronas espejo y la ToM son resultado de la evolución y operan eficientemente cuando un ser humano se encuentra cerca del sufrimiento o placer de sus semejantes. Estos mecanismos se activan cuando un individuo causa daño físico a otro, porque el nexo causal entre la acción y la consecuencia es inmediato y puede ser percibido por las estructuras cerebrales del observador/victimario. Si la víctima se encuentra cerca del victimario este último desarrollará sentimientos de arrepentimiento o aversión, si es neurológica y psíquicamente sano. Las neuronas espejo y la ToM se activan de manera automática y sin necesidad de argumentos. Como la corrupción es un delito en el que la víctima y el victimario no se encuentran cerca en el espacio y en el tiempo, no es claro que las neuronas espejo y la ToM se activen frente a argumentos del tipo: «*la corrupción es mala porque afecta la sociedad en general*». Esta clase de argumento funciona cuando las personas son capaces de establecer vínculos causales complejos, es decir, nexos en los que causa y efecto son distantes en tiempo y espacio. El problema es que solamente una porción pequeña de la población tiene esa capacidad, es decir, las personas con entrenamiento para construir largas y complejas cadenas causales.” (Salcedo *et al*, 2006, p. 1).

Entonces para comprender las conductas inmorales de los individuos, nos debemos remitir también simultáneamente al análisis de la patología física y cultural que influye en la conducta de las personas. Desde este punto de vista, se puede analizar otra faceta más del complejo fenómeno de la corrupción: el servidor público vive un conflicto permanente, ya que por un lado se encuentran sus intereses personales y por otro las necesidades de la colectividad a la cual



pertenece. Si este conflicto no se resuelve adecuadamente con un entrenamiento permanente y preventivo, que permita personalizar estos vínculos causales tan complejos, la patología individual y social se expresará como una forma de corrupción. En este sentido, la sociedad se convierte en el único elemento potencial que puede brindar este entrenamiento a sus miembros para hacerlos conscientes del daño que le pueden provocar a sus semejantes al practicar un comportamiento corrupto:

“Molnar-Szakacs concluyen: Nuestros datos demuestran que tanto la etnicidad como la cultura interaccionan para influir en la actividad del cerebro, específicamente dentro de la red de neuronas espejo que interviene en la comunicación e interacción social” (tomado de Olson, 2008, p.6).

Lo anterior, adquiere matices peligrosos cuando una sociedad, como la mexicana, ha sido trastocada en sus valores por la supremacía del dinero, que antepone el interés económico particular al subjetivo beneficio común, sin reflejar un daño social específico. Resulta difícil para el servidor público sentir el dolor que puede causar a los demás, cuando ese daño no tiene una evidencia objetiva, tal y como lo afirman los representantes de esta corriente:

“Cuando una persona daña un sistema físico que no considera intencional, sus neuronas espejo no se activan y, por ejemplo, no experimenta dolor propio a causa del dolor ajeno. En estos casos, el arrepentimiento sólo puede darse si el sistema físico dañado –interpretado como no intencional – pertenece a una persona, pues en estos casos, también se está dañando una persona aún sin haber tenido un contacto directo con ella. En estos casos, el daño se puede dar por una relación causal de segundo orden; por ejemplo, al dañar un bien de una persona. Esto parece ser más relevante en sociedades capitalistas contemporáneas, en las que se debe salvaguardar los bienes, por el alto valor emocional que las personas le asignan a ciertos objetos que se interpretan como tales. De esta manera, se da una activación de las neuronas espejo por una situación del tipo: “yo daño el bien X de la persona Y, ergo, estoy dañando indirectamente a la persona Y” (Salcedo *et al*, 2006, p. 10).

Ahondando un poco en esta problemática, en los crímenes de corrupción pública el daño final recae sobre muchos; sin embargo, la identificación de ese daño en alguien en concreto, resulta subjetiva porque no se ubica en el espacio y en el

tiempo, entonces, es difícil establecer una relación causal evidente e inmediata, entre un acto de corrupción pública y el daño a una sola persona:

“Solamente en la medida en que podamos establecer un vínculo causal entre un acto presente y el daño a un sistema físico cuya atribución de intencionalidad sea automática, se generará algún malestar propio, ya sea por vía de dolor, disgusto, miedo, angustia, o por cualquier otro estado mental que represente malestar. A su vez, solamente en la medida en que se genere alguno de estos estados mentales como resultado de nuestras acciones, nos veremos obligados a abandonar dicha acción. Esto quiere decir que, en caso de que estemos cometiendo un acto que afecta a otras personas, la generación de malestar propio conducirá al sentimiento de arrepentimiento, con lo cual se abandonará la ejecución de la acción. Ahora bien, como las neuronas espejo y la ToM no solamente se activan con la percepción del malestar que nosotros estemos infligiendo a otra persona sino, en general, con el malestar que otra persona pueda sentir, entonces es posible que sintamos malestar propio por el malestar ajeno, aunque nuestro único papel sea percibir dicho malestar ajeno y no infligirlo. En este caso, las neuronas espejo y la ToM nos conducirán a un sentimiento de aversión más no de arrepentimiento, pues no tenemos un papel activo en el acto” (Salcedo *et al*, 2006, p. 12).

Resumiendo entonces, la vocación de servicio cuando es transformada en un síndrome irracional e inconsciente de imponer un interés personal para acumular bienes y autoridad sobre los demás, puede considerarse como la patología social que representa la corrupción y que causa un daño a la sociedad:

“De esta manera, si hemos cometido un acto que afecta a otra persona, o solamente estamos percibiendo el sufrimiento de un sujeto X por un acto cometido por un sujeto Y, las neuronas espejo y la ToM se activarán para: en el primer caso, generar arrepentimiento y, en el segundo caso, generar aversión. Mediante el arrepentimiento se logra que quien está cometiendo un acto que afecta a los demás, abandone la comisión de dicho acto; mediante la aversión se logra que quien está propenso a cometer un acto que afecta a los demás, no incurra en dicha comisión. Este es el efecto que persiguen las estrategias efectivas de prevención, a saber, que las personas no incurran en la comisión de un determinado acto porque dicho acto atenta contra los intereses sociales” (Salcedo *et al*, 2006, p. 13).

De todo lo anteriormente expuesto, se infiere que la personalidad del corrupto se caracteriza por una sociopatía inconsciente, que no permite visualizar daños colaterales en el rompimiento de las normas sociales, culturales, religiosas o

familiares y por ello se vuelve a poner en evidencia de que la detección la corrupción requiere de un análisis integral para establecer la relación causa-efecto que permita un acercamiento a la solución del problema:

“Con base en lo señalado, se puede asegurar que en muchos casos, la relación causal entre un acto presente de corrupción pública y el daño a las otras personas requiere un alto grado de reflexión y observación. Resultaría exagerado asegurar que la relación causal entre un acto de corrupción pública y el daño explícito a otras personas se fundamente en una relación causal tipo efecto mariposa; sin embargo, sí es posible asegurar que esta relación no es tan evidente como aquella que se puede establecer al golpear una persona, o al dañar o robar el bien de alguien en particular. Para identificar como víctima final de un acto de corrupción a una persona, se requiere un profundo análisis y observación” (Salcedo *et al*, 2006, p. 15).

Así pues, la aceptación del individualismo como norma rectora del inconsciente, provoca la tolerancia y adopción de la corrupción como patología social, en el que la obtención de dinero y el poder, se convierten en premisas prioritarias para conseguir el éxito social y sólo a través de la identificación de las causales económicas, políticas y sociales de forma objetiva en cada individuo, provocará el arrepentimiento o la aversión mediante las neuronas espejo y la teoría de las otras mentes, para controlar esta forma de conducta desviada.

## **CAPITULO QUINTO: UNA ENCUESTA DE OPINIÓN SOBRE EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN (CASO ESTADO DE MÉXICO).**

“Si buscas resultados distintos, no hagas siempre lo mismo”.  
ALBERT EINSTEIN (1879-1955)

### **I.- Objetivo.**

Revisar los diferentes aspectos teóricos que se derivaron de la presente investigación bajo la percepción que tienen los ciudadanos sobre el problema de la corrupción, para determinar si existen diferencias entre lo que se determinó teóricamente sobre este fenómeno y lo que percibe la ciudadanía.

### **II.- Justificación.**

Para una mejor comprensión del modelo teórico planteado en esta tesis, se diseña una encuesta para acercar los resultados del análisis teórico a la opinión que tienen los ciudadanos de este problema social. Al respecto se emplea el proceso de la investigación científica:

“Para una mejor comprensión del modelo holístico del diagnóstico administrativo con un enfoque de sistemas, tómense en cuenta los siguientes postulados:

**Etapa Uno:** En esta fase definimos el universo de estudio para el diagnóstico.

**Etapa Dos:** Es el inicio donde se plantean algunos supuestos o premisas que, bajo el conocimiento empírico y la observación, nos sirven para estudiar y elaborar la posible problemática de la institución.

**Etapa Tres:** En este momento la acción se dirige a sustentar la elección, a su vez que la decisión de la técnica a elegir.

**Etapa Cuatro:** Nos sirve para darnos a la tarea de la recolección de datos y la información necesaria.

**Etapa Cinco:** En ella establecieron el criterio para ordenar y procesar los dato se información para su indagación.

**Etapa Seis:** Es la terminación donde se interpretan los datos e información obtenida con el fin de tener los resultados del estudio para el diagnóstico.”  
(Martínez Chávez, (2011), p. 139).

Dada la limitación de recursos disponibles para este ejercicio, se seleccionó la zona urbana de Toluca y municipios colindantes, como la zona idónea para captar cuál es la percepción de la ciudadanía respecto al fenómeno de la corrupción, por

las siguientes razones: en virtud de ser el lugar de residencia y práctica en la docencia para el que escribe; porque en muchos sentidos este municipio se puede considerar altamente representativo del México moderno en cuanto a diversidad de etnias y formas de vida social. Así se puede apreciar que en esta región del país coexisten modos de producción casi feudales, en el norte de la zona geográfica, que contrastan con las grandes zonas industriales del centro o bien con las formas de vida urbana en municipios colindantes como Metepec. Esta heterogeneidad de la población de la zona podría resultar sumamente ilustrativa de la opinión generalizada que existe en el país respecto a la corrupción.

### **III.- Universo.**

Bajo esta perspectiva, y para el desarrollo de la investigación se tomó como unidad de análisis tres grandes zonas:

1. **Zona Norte**, caracterizada por ser en su mayoría rural y que comprende los pueblos de San Pablo Autopan, San Andrés Cuexcontitlán, San Cristóbal Huichochitlán, San Mateo Oztacatipan, San Pedro Totoltepec, Santa María Totoltepec, Calixtlahuaca, San Lorenzo Tepaltitlán, entre otros.
2. **Zona Centro**, integrada por todos los sectores y colonias de la cabecera municipal, además de los principales centros de: administración pública, educativos, médicos y de comercio.
3. **Zona Sur**, integrada por Cacalomacán, Capultitlán, San Buenaventura, San Antonio Buenavista, Santiago Tlacotepec, San Felipe Tlalmimilolpan, San Juan Tilapa, Santa Ana Tlapaltitlán y San Mateo Oxtotitlán y el Municipio de Metepec que agrupa conjuntos residenciales y comerciales que se han integrado a la mancha urbana de Toluca.

Para estimar el tamaño de la muestra o número de encuestas por realizar, se ingresó el margen de error permitido/deseado máximo para la investigación y el

tamaño de la población. El cálculo se realizó asumiendo un nivel de confianza de 95% y una probabilidad de éxito-fracaso de 50% para ambos casos. **El resultado del tamaño de la muestra fue de 250 cuestionarios**, en los cuales se formularon ocho preguntas: ¿qué representa la corrupción para usted?; ¿dónde ha experimentado con mayor frecuencia la corrupción?; ¿puede calificar las ocupaciones que se enlistan por su nivel de corrupción?; ¿por qué causas cree que existe la corrupción?; ¿alguna vez ha participado en un acto de corrupción?; ¿ha participado recibiendo u ofreciendo dádivas?; ¿la existencia de la corrupción es normal en nuestro contexto?; ¿qué propondría como alternativa para solucionar el problema de la corrupción?.

El total de cuestionarios aplicados fue de 250 en un universo de 206,005 habitantes en Metepec y 747,512 habitantes en el Municipio de Toluca (Censo INEGI 2005). El método para la selección de personas encuestadas fue aleatorio, de acuerdo a la representación demográfica proporcional de cada comunidad con la totalidad de la muestra.

Para calcular el margen de error, se ingresó el tamaño de la muestra o número de encuestas por realizar, con una probabilidad de éxito-fracaso del 50%, el tamaño de la población que es de 953,517 habitantes y un nivel de confianza deseado para los resultados del 95%. **El resultado arrojó un margen de error del +6.2%.**

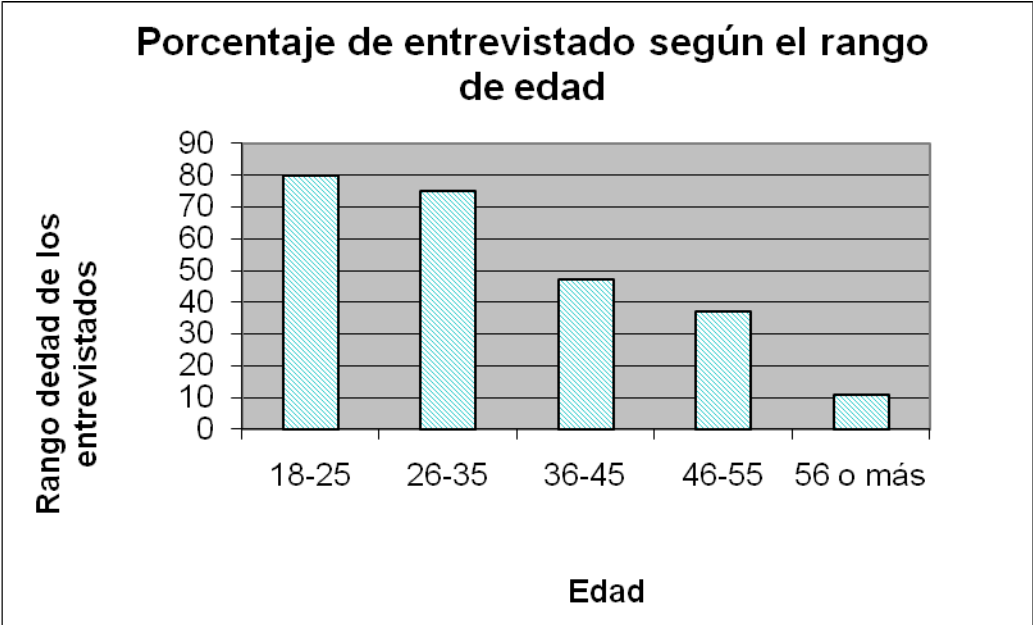
#### **IV.- Análisis de los resultados.**

La hipótesis general que se desprendió del análisis teórico indica que los factores exógenos causales de la corrupción (sociedad, cultura, educación, política, administración pública, etc.) provocan la aparición de la corrupción como una forma de conducta desviada, utilizando para ello un entramado de relaciones (factores internos) que pueden potenciar o no el comportamiento desviado de las personas y las instituciones.

De los 250 entrevistados la integración por edades del grupo fue: 32% personas de entre 18 y 25 años; 30% reportaron una edad promedio de 26 a 35 años; 19% de 36 a 45 años; 15% reportó una edad promedio de 46 a 55 años y el restante 4% de 56 o más años. Es decir que la mayoría de la ciudadanía encuestada (81%) manifestó ser menor a los 45 años de edad, por lo cual se considera un grupo constituido por jóvenes principalmente.

Edad				
18-25	26-35	36-45	46-55	56 o más
80	75	47	37	11

Gráfica 1.



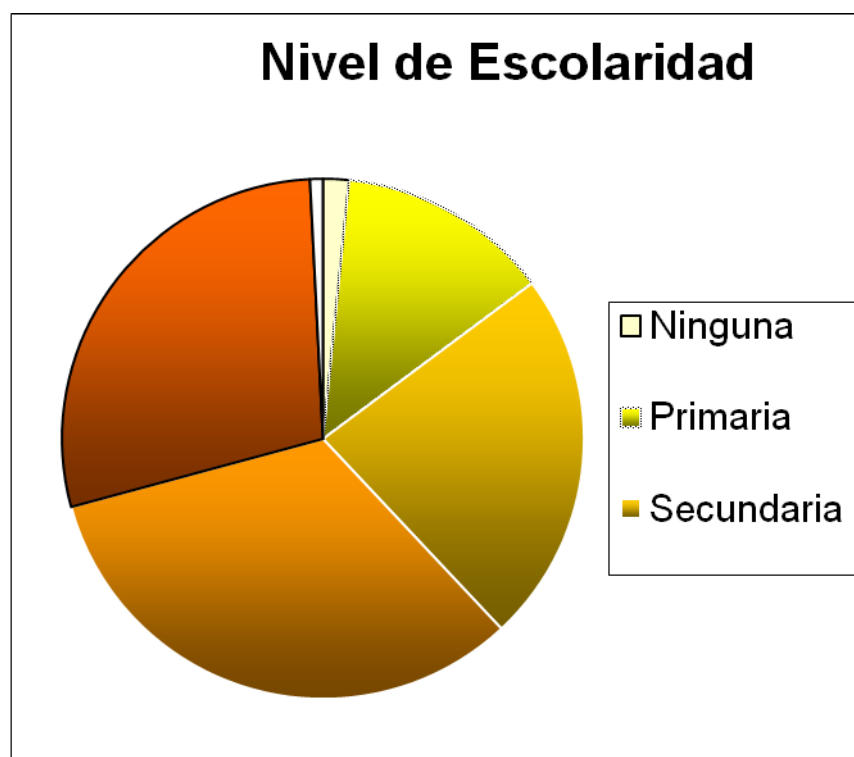
FUENTE: Base de datos (Anexo2).

En lo que respecta al nivel de escolaridad del universo encuestado, el 33% reportó haber cursado hasta preparatoria, el 28% tener licenciatura, el 23% secundaria, el 13% primaria, el 2% no tener estudios y sólo el 1%, declaró tener estudios de posgrado, por lo cual el grupo de entrevistados se muestra intelectualmente

consistente al integrar el 62% de la muestra personas que cursaron educación media y superior.

Escolaridad					
Ninguna	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Licenciatura	Posgrado
4	33	58	82	71	2

Gráfica 2.



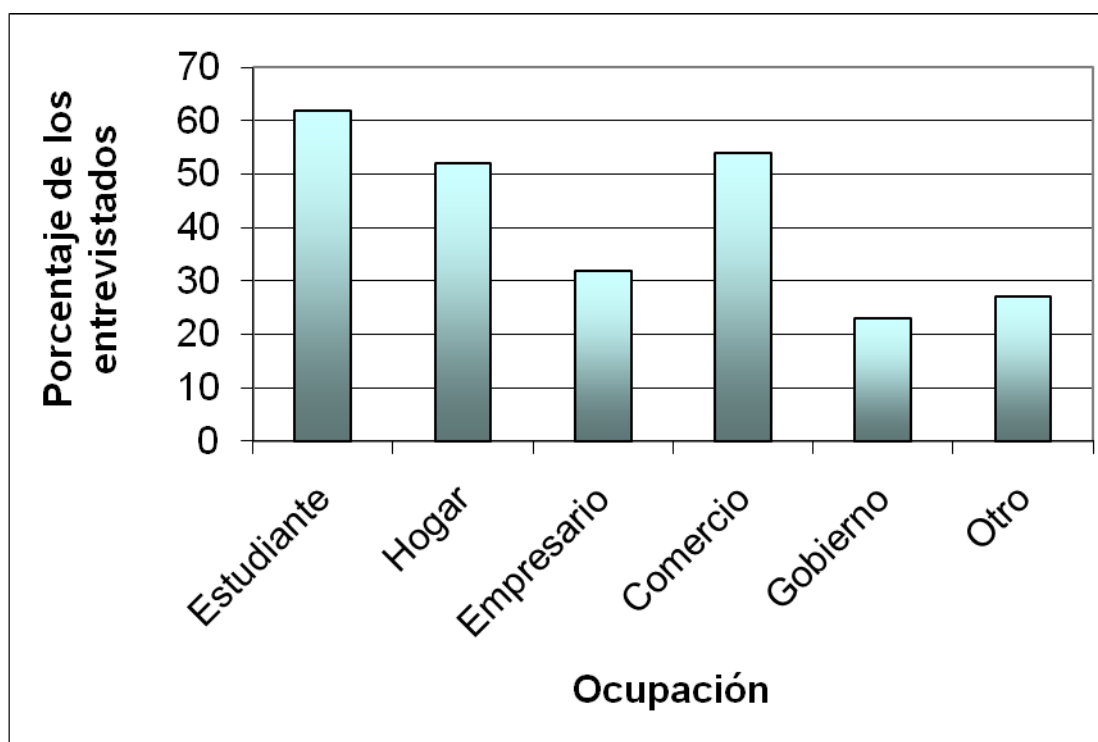
FUENTE: Base de datos (Anexo2).

Con relación a la ocupación que desempeñan las personas participantes: 25% reportó ser estudiante, 21% dijeron dedicarse al hogar, 22% comerciante, 13% ser empresario, el 9% declararon trabajar en alguna dependencia del gobierno, y el 10% en otro sector de la economía. Por tanto, el 54% de la muestra está constituida por personas económicamente activas.



Ocupación					
Estudiante	Hogar	Empresario	Comercio	Gobierno	Otro
62	52	32	54	23	27

Gráfica 3.

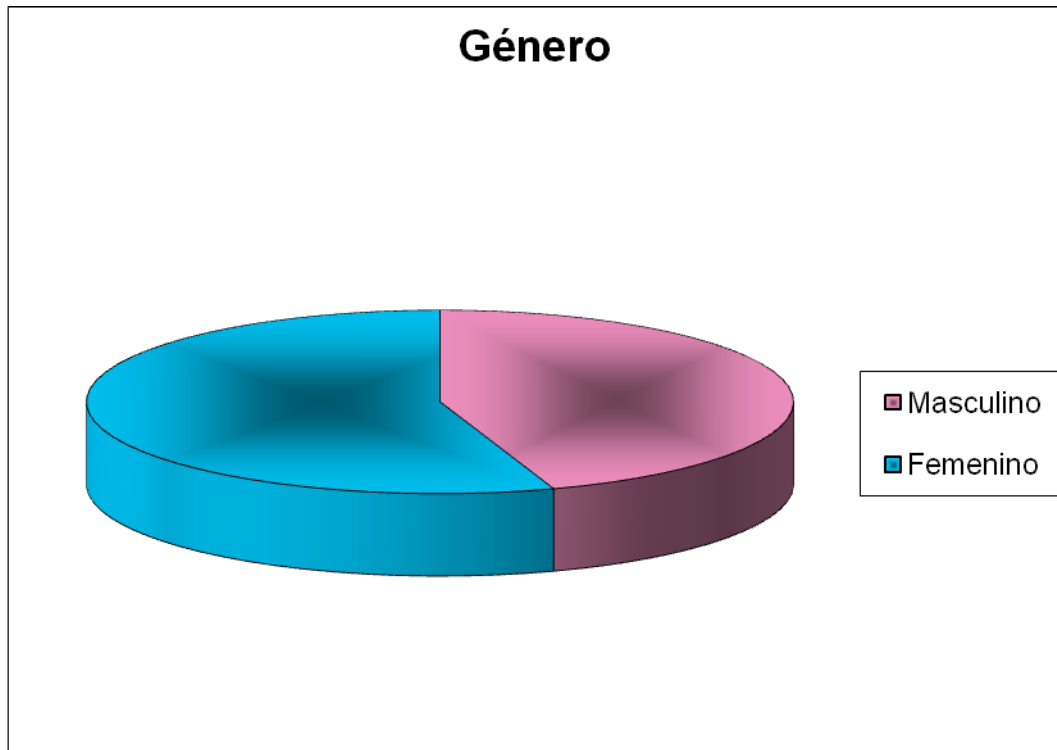


FUENTE: Base de datos (Anexo2).

Finalmente se observa en los datos generales que del total de participantes, el 45% correspondió al género masculino, mientras que el restante 55% al femenino, lo que muestra una participación balanceada entre hombres y mujeres.

Género	
Masculino	Femenino
112	138

*Grafica 4*



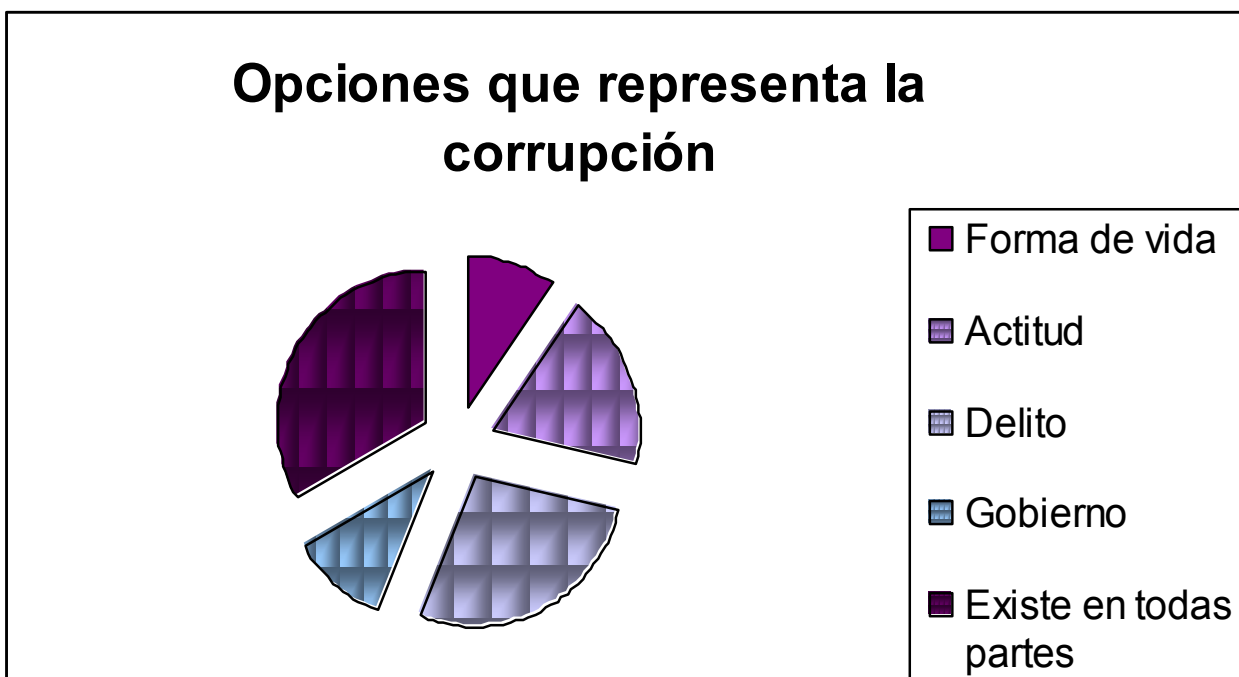
FUENTE: Base de datos (Anexo2).

En cuanto al desarrollo de la encuesta, se le preguntó a la población si la corrupción representaba una forma de vida, una actitud, un delito, un fenómeno que se presenta sólo en el gobierno, o es algo que existe en todas partes. Las respuestas mostraron que el 33% de la muestra cree que la corrupción existe tanto en la sociedad como en el gobierno, el 28% coincide en que es un delito que se debe castigar, el 19% en que es una actitud humana, y el restante 20% coincide en que se da como una forma de vida y dentro del gobierno. Es evidente que existe una aceptación social en que la corrupción se puede dar tanto en la sociedad como en el gobierno y por tanto, no es exclusivo de los servidores públicos, tal y como se afirmó cuando se revisaron teóricamente los factores

externos. Asimismo queda claro que la ciudadanía acepta que la corrupción es un delito.

Opción	Número
Actitud	47
Forma de vida	24
Delito	70
Gobierno	26
Existe en todos los ámbitos.	83

*Gráfica 5.*



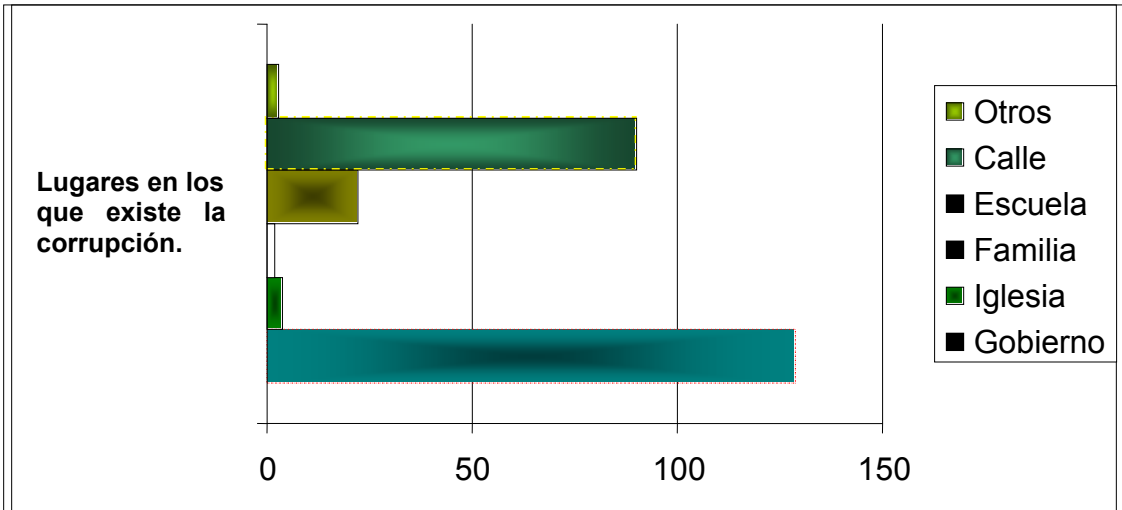
FUENTE: Base de datos (Anexo2).

Por otra parte, a fin de precisar el ámbito en el que se percibe más la corrupción se les preguntó: ¿dónde han experimentado con más frecuencia la corrupción? el 51% de la población contestó que ha sido en oficinas del gobierno, el 36% que en la calle, el 9% en la escuela y el restante 4% en la iglesia, en la familia y otros lugares. Se observa que la mitad de las personas encuestadas perciben que la

corrupción puede surgir tanto en el ámbito público como en la sociedad misma, situación que coincide también con las conclusiones derivadas del análisis teórico.

Opción	Número
Gobierno	<b>129</b>
Iglesia	4
Escuela	<b>22</b>
Familia	2
Calle	<b>90</b>
Otros	3

*Gráfica 6.*



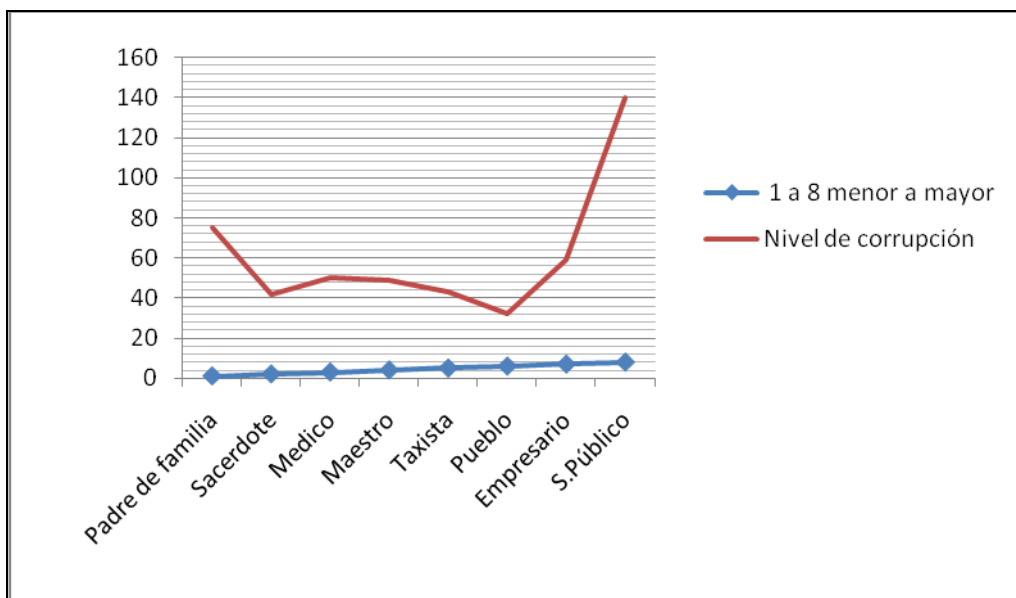
FUENTE: Base de datos (Anexo2).

Con el objeto de determinar qué actores sociales son identificados con los mayores índices de corrupción, se les pidió a los entrevistados que calificaran las ocupaciones que se mencionan en el cuadro detallado abajo, calificando del 1 al 8 el nivel de corrupción, obteniendo los siguientes resultados: los padres de familia se ubicaron como los menos corruptos en los niveles; seguidos por médicos, maestros; taxistas; y en el nivel máximo empresarios y servidores públicos.

Ocupación/ Nivel	1	2	3	4	5	6	7	8
Maestro	15	26	41	49	41	29	25	20
Servidor público	44	14	12	13	11	13	39	140
Sacerdote	49	42	27	31	31	27	23	15
Empresario	5	25	28	29	36	59	59	18
Medico	22	33	50	46	39	37	23	3
Taxista	12	29	43	48	43	40	23	4
Padres de familia	75	45	29	17	21	14	24	19
Pueblo	28	36	26	25	28	32	37	35

Es evidente que la ciudadanía identifica plenamente a los grupos que detentan el poder político (servidores públicos y empresarios) como los más corruptos. Sin embargo, no se niega la existencia de este fenómeno en las clases subordinadas a ese poder (maestro, sacerdote, padre de familia, etc.). Gráficamente la visión sobre la tendencia hacia la corrupción, por ocupación de los encuestados, podría manifestarse así:

Gráfica 7.



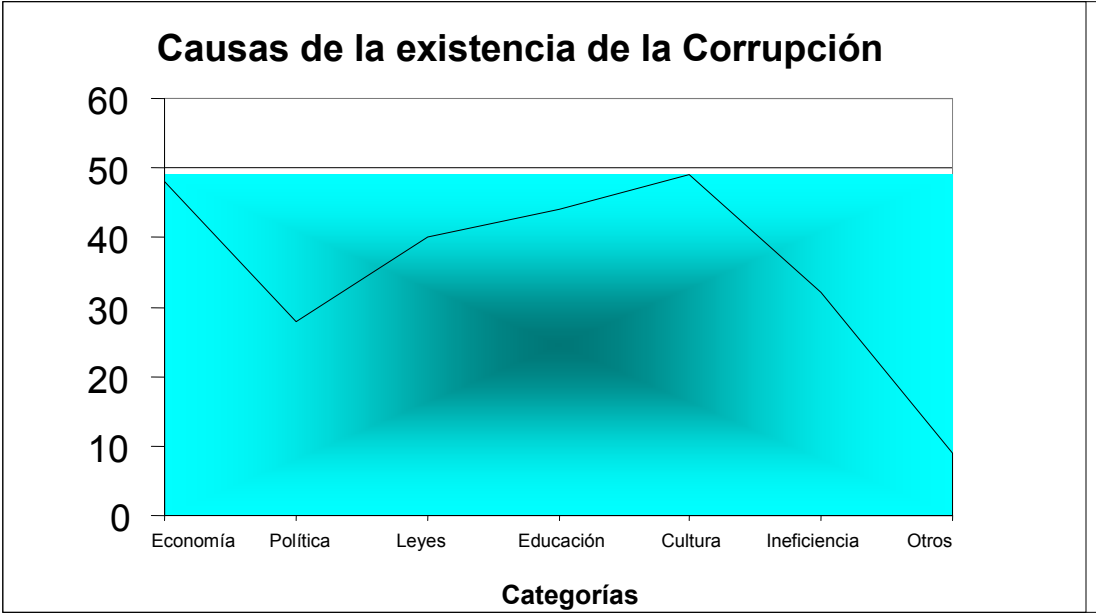
FUENTE: Base de datos (Anexo2).

Con el propósito de definir la percepción sobre el origen de la corrupción, se le preguntó a los encuestados ¿Por qué causas cree que existe la corrupción?. La ciudadanía respondió en un 20% que es parte de nuestra cultura, un 19% dijo que

la corrupción se da por necesidad económica y un 17% por falta de educación. Resulta sumamente indicativo el que la corrupción se identifica con fallas en el sistema de formación social de los individuos, ya que si se considera que la mayoría de la población encuestada cuenta con un nivel de estudios en el que prevalece de la educación media a la superior, se deduce que de alguna manera los encuestados perciben con un nivel educativo alto, perciben la multicausalidad como la causa más significativa de la corrupción:

<b>Causas</b>	<b>Total</b>
Necesidad. Económica	48
Intereses Políticos.	28
Falta de Educación	44
Deficiencias en. Leyes	40
Parte de la Cultura	49
Ineficiencia de las Instituciones	32
Otros	9

*Gráfica 8.*



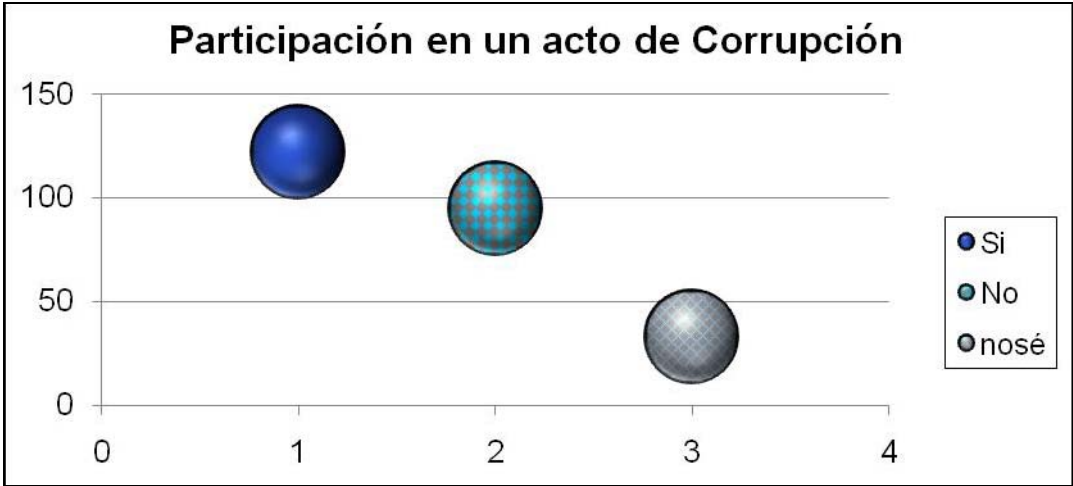
FUENTE: Base de datos (Anexo2).

Por otra parte, para valorar la tolerancia de los encuestados hacia la corrupción, se les preguntó si alguna vez habían participado en un acto de corrupción y la mayor parte de las personas encuestadas contestaron que si habían participado

en este tipo de actos, lo que demuestra que existe una predisposición en el mexicano promedio por aceptar a la corrupción como parte integrante de su vida cotidiana:

Opción	Total
Si	127
No	90
No sé	33

Gráfica 9.



FUENTE: Base de datos (Anexo2).

A las personas que manifestaron haber participado en un acto de corrupción, se les preguntó de qué manera consumaron este acto en dos modalidades: recibiendo u ofreciendo algún soborno. Se observa, con una mínima diferencia, que realizaron las acciones corruptas ofreciendo dinero. Sin embargo, también se revela un relajamiento moral, ya que cuando el ciudadano tiene la oportunidad de cambiar su papel en el proceso de la corrupción, puede pasar de dador a receptor del soborno, sin ningún problema de conciencia. Gráficamente se puede observar lo siguiente:

Opción	Total
Ofreciendo	66
Recibiendo	61

*Gráfica 10.*



FUENTE: Base de datos (Anexo2).

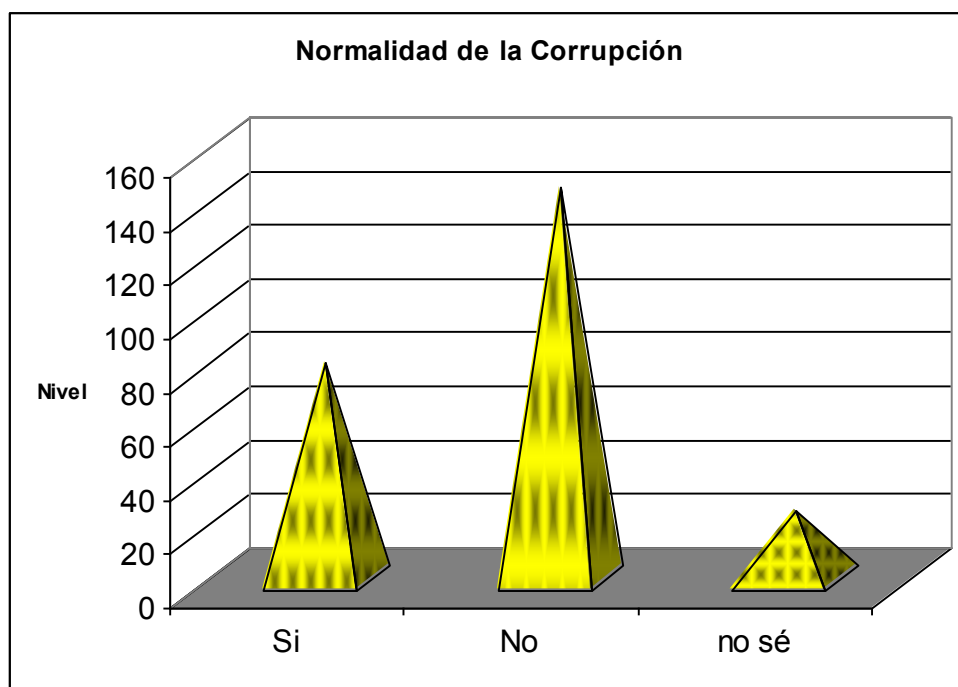
Lo que sí se confirma es que cuando un individuo realiza un acto de corrupción ofreciendo dinero o pagos en especie entre otras cosas; tanto la persona que recibe como la que entrega participan conscientemente en el proceso de la corrupción sin percibir que provocan algún daño a los demás. Por otro lado, cuando a los encuestados se les preguntó si la existencia de la corrupción es normal en nuestro contexto o no; la gran mayoría de las personas argumentó que no, por lo que se puede apreciar que consideran que no es moral esta forma de conducta.

Los resultados muestran que 80 personas (32%) contestaron que es normal que exista la corrupción; 145 (58%) que no y 25 (10%) que respondieron que lo desconocen. Lo anterior, obliga a plantearse una nueva interrogante: ¿por qué un porcentaje de los encuestados están considerando como normal la corrupción o prefirieron no contestar la pregunta?. La respuesta, por un lado podría conducirnos



a la conclusión de que la corrupción forma parte de nuestra cultura, tal y como se planteó en los factores externos, pero otra opción puede considerar que además la corrupción es aceptada conscientemente por los individuos, siempre y cuando les reporte algún beneficio personalísimo y directo. Gráficamente podemos representar estos resultados de la siguiente forma:

*Gráfica 11.*



FUENTE: Base de datos (Anexo2).

Para determinar si los encuestados consideran posible acabar con la corrupción se les preguntó: ¿qué propondría como alternativa para solucionar el problema de la corrupción?; planteándoles las siguientes opciones:

- 1) Hacer más fuertes las leyes.
- 2) Que funcione efectivamente el gobierno.
- 3) Que la sociedad participe más con el gobierno.
- 4) Mejorar la educación en la familia
- 5) Incorporar programas de lucha contra la corrupción
- 6) Otras.

El 30% de los encuestados señalaron que la alternativa más viable era la de mejorar la educación familiar, lo que muestra claramente que existe una conciencia social en que las bases morales se adquieren en principio dentro del núcleo familiar. En segundo lugar, el 26% seleccionó la alternativa que plantea que el gobierno funcione mejor lo que indica que la sociedad, como se ha visto a lo largo del presente trabajo, relaciona la corrupción con el gobierno. La tercera opción (19%), plantea como solución que existan leyes fuertes para castigar a los que cometen este ilícito. Cabe resaltar, el bajo número de personas (11%), que consideraron que la participación de la sociedad en el gobierno pudiera resultar una herramienta útil en el combate de la corrupción, lo que demuestra que en realidad los ciudadanos no quieren participar en la solución del problema.

Opción	Total
Leyes fuertes	47
Buen funcionamiento del Gobierno	65
Participación sociedad-gobierno	27
Mejorara la educación en la familia	76
Implementar Programas contra la Corrupción en las Escuelas.	25
Otra	10

*Gráfica 12.*



FUENTE: Base de datos (Anexo2).

### **V.- Conclusión General.**

En referencia a este capítulo se puede concluir que las personas que emitieron su opinión perciben una multicausalidad en el fenómeno de la corrupción. Se reconoce también que la corrupción no es un fenómeno que necesariamente se dé sólo en el sector público sino que también participa la sociedad e incluso se va más allá, pues se percibe que aunque la corrupción se identifica principalmente con servidores públicos y empresarios, los actores ciudadanos como: padres de familia, sacerdotes y maestros contribuyen de alguna manera a que se tolere este fenómeno y no consideran importante su participación en la solución del problema. La mayoría de los encuestados reconoce haber participado en actos de corrupción, ya que el 49% dice haber actuado de esa manera. Para resolver este problema, la mayoría de los encuestados coincidió en que la mejor manera de atenuar esta problemática en nuestro país, es cuidando la educación en los hogares, formando hombres y mujeres con valores, como el medio idóneo para formar funcionarios y ciudadanos honestos. Cabe resaltar la convergencia teórica de la tesis y los resultados de esta encuesta, en el sentido de que es necesario

mejorar nuestro sistema legal para alentar el sistema de denuncia e incrementar las penas y sanciones administrativas a los que incurren en actos de corrupción.

## **CAPÍTULO SEXTO. UNA PROPUESTA INTEGRAL PARA CONTROLAR LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO.**

“La corrupción es un mal inherente a todo gobierno que no está controlado por la opinión pública”.

Ludwig von Mises (1881-1973).

### **I.- Poder Ciudadano VS Corrupción.**

Las propuestas aquí delineadas tienen por objeto plantear un nuevo papel protagónico para la sociedad mexicana del siglo XXI que rompa con las formas oficiales y convencionales de combatir la corrupción, ya que como se pudo apreciar a lo largo de esta tesis, las élites dominantes, una vez que se apropian del poder político, lo usan para marginar a la sociedad en las actividades de fiscalización. La experiencia que nos arrojan doscientos años de historia nos muestran que México ha sido una nación que ha luchado en todas las formas posibles por alcanzar un crecimiento económico que le permita satisfacer las necesidades básicas de su población, pero esa lucha se ha visto menguada por el arribo permanente de la clase dominante en turno o por alguna de sus fracciones al usufructo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial con el perverso fin de hacer prevalecer sus intereses particulares en detrimento del bien común. La corrupción estructural que provoca este empoderamiento de las élites hegemónicas en el poder del estado para hacer valer sus intereses, provocó la necesidad de crear un marco legal que les permitiera apropiarse de las facultades de fiscalización pública y limitar su ejercicio a la práctica de una función de Contraloría que sirve más para encubrir ilícitos que para revisar el uso de los recursos públicos en cualquier nivel de Gobierno.

Del análisis de los diversos factores externos e internos que causan la corrupción se desprende la propuesta de que es necesario para la sociedad presionar al estado para que, a través de sus “representantes” en el Poder Legislativo, se proceda a la creación, mediante un cambio constitucional, de un cuarto poder: el

ciudadano, del cual deben depender la Auditoría Superior de la Federación y las de los Estados, junto con otros entes públicos que realizan funciones ciudadanas como son: los Institutos Electorales y las Comisiones de Derechos Humanos. Este poder sería la única manera viable de crear una Organización Ciudadana, independiente de cualquier poder político, para la Defensa y Vigilancia de los Intereses de la Sociedad en su conjunto y se encargaría, no sólo de evaluar y fiscalizar los actos del Estado, sino también de establecer programas integrales de combate a la corrupción. Respecto a su integración se propone que se brinde a la ciudadanía la posibilidad de elegir, mediante voto directo, a los responsables de ocupar los cargos de dirección de estos organismos, con los requisitos indispensables de presentar una estricta evaluación académica, demostrar activismo social y no pertenecer o haber pertenecido a ningún Partido Político. Por otra parte, este poder ciudadano también tendría dentro de sus atribuciones, la detección de las necesidades reales de todos y cada uno de los grupos sociales, para incorporarlas a un Plan Nacional de Desarrollo a largo plazo:

“Cuando el cambio organizacional sí ocurre es probable que sea episódico y dramático, como respuesta a un cambio institucional a macro nivel, en vez de incremental y gradual. El cambio fundamental ocurre en condiciones en las que los acuerdos sociales que han sostenido los regímenes institucionales repentinamente parecen problemáticos”. (Powell y Dimaggio, 1999, p. 45).

La integración, organización y funcionamiento de esta institución ciudadana tendría que ser el fruto del consenso social, es decir de la participación de todos los grupos sociales organizados y representantes de los diversos sectores que integran la economía nacional, inclusive pudiera pensarse en la posibilidad de que la dirección de estos órganos fuera colegiada y las decisiones se tomen por mayoría de votos. Es conveniente aclarar también que la sociedad organizada no puede incurrir en los mismos vicios que un gobierno. No se trata de imponer, de proyectar un esquema de autoridad y subordinación sobre el estado, sino de equilibrar la fuerza de la sociedad con la de las élites dominantes, de que la comunicación fluya libremente en ambos sentidos, de compartir la responsabilidad por alcanzar los objetivos comunes y alinear los particulares, de apoyar más que

de obstaculizar, tal y como lo plantea la necesidad de enfilarse hacia la gobernabilidad que le permite a los estados modernos afrontar cualquier reto:

“La gobernabilidad es la piedra de toque que las sociedades contemporáneas cuidan y preservan para que los sistemas políticos se desarrollen sobre la base del orden democrático, la estabilidad creciente y la equidad ascendente. La gobernabilidad no es un estado deseado, sino condición insoslayable para llevar a cabo la articulación de actores, poderes, organizaciones e intereses que requieren viabilidad para desarrollarse como fuerzas que ocupan un lugar en la estructura básica de la sociedad” (Uvalle, 2006, p. 4).

La gobernabilidad es un concepto que implica un proceso de cambio radical que debe conducir al estado a un modo de vida justo, honesto y equitativo para todos los integrantes de la sociedad, ya que ello es precisamente la garantía de que exista un esfuerzo integral (pueblo y gobierno) para disminuir la recurrencia de la corrupción:

“Desde la óptica de los asuntos públicos, la gobernabilidad democrática tiene que ensancharse considerando los elementos siguientes: 1) la construcción de los consensos; 2) el vigor de la acción pública y 3) las nuevas reglas del juego.

La construcción de los consensos responde al imperativo de que el ejercicio del poder alude a la importancia de consultar, deliberar, negociar y asumir los compromisos que permiten la adopción de las políticas públicas con base a decisiones que han sido objeto de aprobación plural en las cuales la autoridad consigue que sean apoyadas. La construcción de los consensos responde a la visión del poder democrático, y éste da lugar a prácticas que se caracterizan por valorar la importancia de los actores sociales y políticos en las decisiones públicas. El vigor de la acción pública consiste en reconocer que ni la cooptación, el clientelismo o el corporativismo son fórmulas que desarrollan a la sociedad y en todo caso, son los ciudadanos y organizaciones civiles, los que se involucran en la definición de la Agenda de los asuntos comunes y convienen con la autoridad, los pasos institucionales que se adoptarán para articular las políticas públicas en las fases de definición, elaboración, implementación y evaluación. La acción pública es un tipo de acción organizada que denota como la sociedad y las fuerzas creativas tienen presencia real y efectiva en los procesos de coordinación, cooperación y corresponsabilidad que caracterizan a las comunidades emprendedoras.

Por su parte, las nuevas reglas del juego conciernen a que en las sociedades democráticas se diseñen y funcionen las nuevas instituciones que se necesitan para llevar a cabo la articulación de los actores, poderes, demandas y organizaciones que han conseguido que sus peticiones se traduzcan a la vez, en políticas públicas” ( Uvalle, 2006, p. 5).

Obviamente que las funciones aquí planteadas para el órgano ciudadano implica una mayor responsabilidad que la que tienen atribuidas organizaciones civiles como: “Transparencia Internacional o Transparencia México” o algunos Consejos y Asociaciones ciudadanas que funcionan paralelamente, ya que considero que además de la función fiscalizadora social, el ámbito de defensa de los derechos humanos y el de la organización electoral constituyen también un campo de acción específica para la ciudadanía.

Aunque en México se han hecho algunos intentos por darle participación a la sociedad en las funciones de fiscalización, con los llamados Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (Contraloría Social), que se constituyeron, a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, en realidad estas organizaciones civiles son efímeras y sus acciones de vigilancia se circunscriben únicamente a la realización de algunas obras locales con recursos federales. No dudo que estas organizaciones serían muy útiles para la creación de una organización nacional, siempre y cuando se garantice su independencia del poder del estado y se constituyan como órganos dependientes del Poder Ciudadano.

Así pues, el cuarto poder, que es el de los ciudadanos, deberá crearse y sostenerse también con recursos públicos, aprobados y otorgados directamente por el Congreso de la Unión, para garantizar su operación y sufragar los gastos de operación. Se propone también que este cuarto poder cuente con un Consejo Asesor, integrado con representantes de las principales instituciones públicas y privadas de investigación de la problemática social nacional. Por tanto, se deberán integrar tantas Comisiones Asesoras como funciones especializadas realice este órgano civil, mismas que aportarán sus conocimientos técnicos en las diversas materias, para sugerir los procedimientos de simplificación y control administrativo necesarios, con base a la detección de nichos de corrupción. La información recabada se deberá hacer pública y en caso de que no desaparezcan los órganos fiscalizadores internos de los tres poderes de la unión, se entregará formalmente



en dos tantos a la Secretaría de la Función Pública del Ejecutivo, al Consejo de la Judicatura y a la Auditoría Superior de la Federación, para su correspondiente investigación y fincamiento de responsabilidades:

“México no puede quedarse anclado en la vigencia de la división de poderes, sino que ha de incursionar por la senda que acredite una nueva relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la cual no exista obstrucción ni prácticas dilatorias. En consecuencia, es fundamental un sistema de balances y contrapesos que preserve la autonomía de cada poder, sin que compartan el gobierno, es decir, sin que la mayoría de la legislativa sea soberana” (Uvalle, 2007, p. 1).

A mayor abundamiento, este poder ciudadano, estaría dirigido por un Consejo Nacional integrado por tantos miembros como estratos sociales representativos de los intereses específicos de grupos existan en el país, que se elegirían directamente dentro de las instituciones ciudadanas que representan a cada sector. La duración en los cargos de este órgano pudiera equipararse al tiempo político de la nación, que es de 6 años. Sin embargo, la Presidencia y por tanto, la dirección de este Consejo, deberá alternarse anualmente entre sus miembros a fin de garantizar la equidad y democracia en la aplicación de sus programas de trabajo. Aquí es necesario aclarar que estos programas de trabajo deberán ser aplicados por una Dirección Ejecutiva y además, se deberán establecer políticas generales del Consejo a largo plazo, mismas que deberán votarse entre los miembros de dicho Consejo, para asegurar su aplicación. Se trata pues, de un verdadero ejercicio de soberanía popular frente al poder del Estado y con independencia de él, ya que se trata de equilibrar la relación de fuerza política entre estado y sociedad para atenuar los conflictos entre clase hegemónica y dominada:

“La eficacia de los sistemas políticos también se evalúa cuando la política y los acuerdos institucionales logran remontar las condiciones de pobreza y exclusión, que reflejan un déficit de alto riesgo porque no consigue que los gobernados puedan mejorar sus condiciones de vida. En consecuencia, si la política, los políticos y los administradores del estado no consiguen remontar las condiciones adversas de vida que frenan el desarrollo de la comunidad civil y política, aumentan las relaciones tensas y desiguales entre los diversos grupos sociales” (Uvalle, 2007, p. 3).

En el aspecto judicial y con el objetivo de garantizar la imparcialidad en el dictado de sentencias firmes que efectivamente acaben con la impunidad en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, debe considerarse la realización de juicios abiertos a funcionarios y ciudadanos corruptos, con jurados populares, para garantizar una justa impartición de la justicia, tal y como se hace en países con regímenes democráticos más avanzados. En este caso, no sólo se garantiza la imparcialidad en la celebración de juicios contra los que ofendieron a esa sociedad sino también se propicia la participación directa del ciudadano que reclama eficacia y eficiencia en el servicio público:

“En consecuencia, la adquisición y el mantenimiento del poder dentro de los campos organizacionales requiere que las organizaciones dominantes continuamente pongan en práctica estrategias de control, más notoriamente, ya sea mediante la socialización de los recién llegados para compartir una forma de ver el mundo o mediante apoyo del estado y su brazo judicial. “(Powell y Dimaggio, 1999, p. 71).

Desde luego, la creación de este cuarto poder ciudadano queda simplemente esbozado en la presente investigación, ya que su creación e integración debe ser objeto de un estudio detallado elaborado por especialistas en la materia. Sin embargo, hasta en tanto existan las condiciones necesarias para efectuar las reformas constitucionales necesarias para dar origen a un órgano como el que se propone, valdría la pena reflexionar sobre la designación del Auditor Superior de la Federación, ya que se debe considerar que aunque en las reformas propuestas para el artículo 79 constitucional, se habla de una autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de las atribuciones de este funcionario, en la fracción IV se establece que será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Obviamente los Partidos Políticos que tengan mayoría dominarán esa designación y por tanto, su actuación se encontraría subordinada al compromiso moral con las personas que lo impulsaron, perdiendo objetividad en su actuación. Por lo tanto, debieran proponerse los cambios jurídicos necesarios para lograr que el nombramiento de este servidor público, sea a través de una elección directa, ya que ello permitirá garantizar una

autonomía real y la imparcialidad necesaria para una eficaz y eficiente operación de este Órgano. Por otro lado, se deben ampliar sus facultades de revisión (a priori y posteriori) a los tres Poderes de la Federación y eliminar los órganos internos de control de los otros dos poderes. Esta consideración se basa en que todo servidor público debiera ser susceptible de revisión para que la sociedad esté en posibilidades de exigir el buen cumplimiento de sus funciones a la Auditoría Superior de la Federación como fiscalizador supremo del estado en su conjunto.

## **II. Contraloría Social Institucionalizada VS. Corrupción.**

Mención aparte merece la revisión en el manejo de los recursos públicos, ya que la corrupción es un problema social que viene aparejado con la marginación inducida por el estado para que la sociedad no ejerza funciones de fiscalización pública. Para Transparencia Internacional los órganos de Auditoría Superior tienen un ámbito de competencia preventivo y una causa social:

“Esta organización más que dedicarse a la denuncia, pretende en forma primaria desarrollar mecanismos de prevención abriendo precisamente las contrataciones públicas a una mayor transparencia, para reducir las oportunidades de cometer actos de corrupción y aumentar la factibilidad de la detención de la corrupción. La corrupción constituye la causa fundamental del subdesarrollo y la pobreza” (Transparencia Internacional. Fórum XXI: 5).

Cuando la sociedad es administrada, de manera exclusiva, por el estado en el manejo de los recursos públicos, surge la necesidad de que esa sociedad le exija una permanente rendición de cuentas, puesto que dichos recursos son aportados por la misma sociedad. La facultad de revisar el quehacer gubernamental entonces, en sentido estricto, debiera corresponderle directamente a la sociedad. Sin embargo, como ya se analizó, el Estado se apropia esta función radicándola en los mismos poderes que deben ser fiscalizados.

Desde este punto de vista, el estado apuesta a convencer a la sociedad que es necesario suplantarla en estas actividades, puesto que esa sociedad pasiva e

inmersa en sus propios conflictos de clase es incapaz de revisar el quehacer gubernamental, por lo cual se impone la percepción de que la participación social se debe limitar a tener representantes electos en el Poder Legislativo que eligen al Funcionario que debe fiscalizar al Estado. Si partimos de la certeza de que el Poder Legislativo está constituido por miembros de Partidos Políticos que representan los intereses fraccionados de la clase dominante, entonces se infiere que dicha representación buscará proteger e imponer intereses particulares y no el bien común.

Como se puede apreciar entonces la fiscalización pública, en tanto que revisa la aplicación de recursos sociales dentro de ciertas normas, resulta el mecanismo estratégico legítimo para controlar la buena marcha de las instituciones gubernamentales, siempre y cuando esta acción, la instrumente directamente la sociedad para verificar que las acciones del estado se encaminen al bienestar común.

Si existe una exclusividad del Estado en las funciones de fiscalización, este proceso ha conducido a la creación de múltiples órganos revisores que despojan de esta función al ciudadano y que forman parte de los mismos poderes que se revisan. Lo anterior, se traduce en la duplicidad de funciones revisoras de la acción gubernamental en los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Los efectos perniciosos de esta situación son: elevación de costos para operar la fiscalización de la gestión pública; falta de credibilidad y objetividad en las acciones para combatir la corrupción; la proliferación del delito y la impunidad como parte de la cultura institucional y obviamente falta de imparcialidad en la revisión de las cuentas públicas.

Por lo anteriormente expuesto, vale la pena profundizar en la idea de instaurar una fiscalización netamente social, en tanto que se convierte así en la única posibilidad factible de controlar de manera aceptable la corrupción en México. Sólo desarrollando grupalmente el pensamiento, la palabra y las energías cognitivas de

los ciudadanos, se puede evitar la aparición de conductas socialmente desviadas, entre las cuales se cuenta a la corrupción. Después de todo, se debe reconocer que lo que ha permitido evolucionar al hombre ha sido su capacidad para subordinar los instintos a formas de conducta morales, ello le ha permitido aprender a vivir en conjunto y por tanto, a seleccionar entre múltiples formas de vida social:

“Marginación y participación parecen ser pues, los parámetros exactos para la medición de la violencia, nacida de la estructura del sistema; violencia que por nacer de la estructura social podría denominarse estructural” (Cano C. 1980, p. 76).

En este sentido, la corrupción que se materializa en México con varias formas de violencia –narcotráfico, secuestros, etc.- obliga a que sea la sociedad misma la que se encargue de vigilar el orden y de fiscalizar la aplicación de los recursos que aporta al estado para mantenerlo. Se trata de recrear una versión contemporánea de las costumbres prehispánicas (cihuacoátl, o calpixques: mayor y menor, reclutados directamente del pueblo), mediante la creación de Comités vecinales de Contraloría Social que serían los encargados directos de evaluar las actuaciones de los servidores públicos que aplican los recursos colectivos a la realización de programas y obras concretas dentro de cada demarcación. Cada Municipio, Delegación o Comunidad debe convocar a sus ciudadanos a conformar estos Comités, bajo la adscripción y las Reglas de operación que establezca la Organización Ciudadana para la Defensa y Vigilancia de los intereses de la sociedad.

### **III.- Planeación Social VS. Corrupción.**

Por otra parte, en el aspecto de la planeación nacional, se propone que la organización civil propuesta, sea la encargada de integrar todas las necesidades de sus conciudadanos al Plan Nacional de Desarrollo, a través de los Comités Vecinales, para después darle seguimiento puntual a las acciones de gobierno mediante la medición en el cumplimiento de metas anuales. Lo anterior,

independientemente de que el Poder Legislativo cumpla con lo dispuesto por nuestra Constitución y la Ley de Planeación para la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, ya que finalmente este ejercicio representa una retroalimentación para la clase dominante.

Son incuantificables los costos sociales y económicos que se derivan por una parte, de la falta de coordinación entre el gobierno saliente y el entrante; y por otra, de la inexistencia de programas de acción a largo plazo que realmente solucionen los problemas prioritarios del desarrollo. Antes de precisar esta propuesta, vale la pena revisar esta facultad discrecional, que se le atribuye al Ejecutivo Federal, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 26 constitucional que en su tercer párrafo dice: "...la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo".

Dado que los Poderes del Estado representan únicamente los intereses de la clase hegemónica resulta demasiado complejo dar cumplimiento a este precepto que regula la participación de la sociedad en el proceso de planeación del desarrollo. Para darle viabilidad a la forma en que la ciudadanía manifieste sus necesidades, se propone que la Organización Ciudadana para la Defensa y Vigilancia de los Intereses de la Sociedad coordine e integre mediante una encuesta nacional, la participación de todos los sectores sociales del país que deberán definir las necesidades de los mexicanos a largo plazo.

Por supuesto que no se trata de que la sociedad sustituya la acción administrativa del Estado en materia de planeación económica y social, como ya se ha afirmado, sino únicamente de complementar las acciones de ese Estado, estableciendo objetivamente y con precisión las necesidades que deben satisfacerse con mayor urgencia respetando los principios de equidad e igualdad, además de evitar la

imposición de prioridades oficiales que no concuerden con los requerimientos de la sociedad.

Los parámetros que deben referenciar el proceso de planeación del desarrollo integral de la nación, se deben desprender de los resultados de una verdadera consulta popular y la única forma de garantizarlo es dándole participación directa a la ciudadanía en la priorización de sus necesidades. Volvemos a la cuestión de transformar en realidades la voluntad popular que se plasma en nuestra carta constitucional, porque entonces todo plan se debe formular en orden ascendente, partiendo de las necesidades planteadas directamente por las comunidades de cada región del país, y el gobierno debe limitar su participación a ejecutar las acciones priorizadas por la sociedad, de acuerdo a criterios transparentes y de beneficio social, tomando en cuenta estrictamente la atribución que le confiere al estado el artículo 25 constitucional:

“Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral que fortalezca la soberanía de la nación, y su régimen democrático y que, mediante el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2010, p.12).

La honestidad indudablemente comienza reconociendo la legitimidad de los propósitos plasmados en nuestra Constitución Política y por ello toda la acción del Estado debe encaminarse a asegurar la participación de la sociedad en el proceso de planeación para cumplir con este precepto.

#### **IV.- Educación VS. Corrupción.**

Una sociedad que permite la existencia de medios amorales para conseguir el éxito personal en los individuos, se hace cómplice de esta forma de conducta desviada y por tanto, acepta la existencia de la corrupción como algo normal en la vida social. Una familia, una Iglesia o bien una Escuela que permiten que existan conductas desviadas permitiendo impunidad a sus miembros, que han

transgredido el orden social y jurídico tienden a fomentar la corrupción como un principio social operativo del individuo en la sociedad.

El lugar básico en donde por excelencia se forman a los individuos respecto a los valores éticos es el seno familiar, ya que dentro de él se les proporciona a los individuos un carácter, experiencias y sobretodo, se les integra a la sociedad. La prolongación de este proceso de adoctrinamiento social son las escuelas y las iglesias que constituyen también el siguiente instrumento para formar a los individuos para vivir en sociedad, pues de nada serviría crear un órgano para que participe la sociedad en el control de los actos de gobierno si esa sociedad no se forma dentro de una cultura ética. Por ello, otra de las vertientes de los cambios que se deben instrumentar en México para combatir efectivamente la corrupción implica que es necesario programar campañas permanentes de defensa de la cultura de la legalidad, a través de la Organización Ciudadana para la Defensa y Vigilancia de los Intereses de la Sociedad y de servidores públicos que participen voluntariamente en estas acciones, para recuperar la moralidad perdida de la sociedad mexicana. Por otro lado, en el aspecto de de la educación formal, también se deben establecer un mayor número de materias de enseñanza cívica para alumnos de educación básica y media en sus programas de estudio, en tanto que en las universidades debe ser obligatoria la impartición de valores y códigos de ética profesional y social, para formar nuevas generaciones que tengan una buena formación moral.

Por último es necesario que todos los servidores públicos apliquen efectivamente sus Códigos de Ética en el desempeño de su gestión. A través de una profesionalización como se verá más adelante, y para ellos debe ser obligatorio la acreditación de un curso anual en la materia y la realización general de exámenes de confianza y pruebas antidoping que garanticen el buen comportamiento de los servidores públicos:

“La importancia de la administración pública no debe ser motivo de duda, pues es la vida misma de la sociedad. Su responsabilidad con la sociedad y los ciudadanos



es incuestionable. Por tanto, impulsar su revitalización con el auxilio de la ética es fundamental para que se convierta en una institución que genera confianza pública en gran escala.” (Uvalle 2003, p. 153).

## **V.- Profesionalización en el Servicio Público VS. Corrupción.**

Como ya se analizó, dentro de los factores internos que causan la corrupción, destaca la falta de aptitud de los servidores públicos para desempeñar eficaz y eficientemente sus puestos, además de la inexistencia de una cultura que impida la predisposición psicológica del individuo para caer en la corrupción y muy especialmente en los servidores públicos.

Por ello la medida propuesta para atenuar esta tendencia sería que al personal de que integra el servicio público en los tres poderes de la unión, además del curso de inducción a la institución a la que pertenezcan, verdaderamente se les obligara a tomar otros cursos como: Código de Ética, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, declaración patrimonial transparente, ley federal de Transparencia, etc. para que posteriormente, un órgano certificador creado ex profeso para ello, les practique una evaluación teórico-práctica que deberán acreditar anualmente. Por otro lado, para garantizar el buen cumplimiento de la misión y metas inherentes a cada puesto de la administración pública, se sugiere que el órgano ciudadano contrate a terceros para practicar una evaluación anual que certifique que efectivamente el titular de cada puesto en el servicio público, posee el conocimiento necesario para desempeñarlo y en caso de que reprobaren el examen, se les deberá capacitar y volver a aplicar la evaluación.

El buen desempeño organizacional, el conocimiento de la moralidad administrativa y la creación de una conciencia de servicio son los pilares sobre los cuales se debe asentar el combate a la corrupción en el sector público. La conciencia de servicio a la comunidad es un precepto fundamental que se debe difundir en el servidor público y por ello, sería necesario que cumplieran también obligatoriamente cada año, con alguna labor de servicio social designada por la

institución pública en la que laboran, para que se obligara a esos empleados a servir directamente a su comunidad. Humanizar la tarea del burócrata es una tarea fundamental en el programa de combate de la corrupción, pues en la medida en que el empleado público tome conciencia de que es él, quien está al servicio del ciudadano y no representa una autoridad que se superpone a los intereses generales se combatirá efectivamente la corrupción.

De esta manera, la selección, reclutamiento y contratación de personal debe obedecer a criterios transparentes, imparciales y basados exclusivamente en la capacidad y actitudes de los individuos, y se debe establecer como requisito indispensable para permanecer en el cargo una certificación anual emitida por un Instituto de normalización y certificación contratado por el órgano ciudadano para que acredite la competencia de cada uno de los servidores públicos de los tres poderes de la unión para desempeñar su cargo. Al respecto, debe hacerse extensiva la obligación de certificarse anualmente a los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión y no sólo restringirse al campo de la seguridad pública. Por ello se propone la modificación del artículo 21 Constitucional que a la letra ordena:

“...Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. el ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformaran el sistema nacional de seguridad pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones”.

Por otra parte, retomando la hipótesis de que el individuo es producto de sus potencialidades físicas combinadas con las experiencias sociales adquiridas, se debe reconocer que esta dotación biológica sólo adquiere sentido dentro de las organizaciones en las que labora el individuo, en la medida en la que desempeña su trabajo productivamente y de manera honesta. En todo caso lo que interesa,

para fines de evitar la corrupción, es garantizar que todo aquel que ingrese o preste sus servicios en la Administración Pública, sea una persona confiable e íntegra, y el único camino para garantizarlo es practicándoles exámenes de confiabilidad y pruebas antidoping permanentemente, bajo reglas que deberá fijar, en su caso el Poder Legislativo con nuevas leyes laborales que respeten los derechos de los trabajadores al servicio del estado, pero exigiendo a cambio el estricto cumplimiento de sus responsabilidades y los códigos de ética.

## **VI. Difusión Masiva Permanente VS. Corrupción.**

Como ya se analizó, la potencialidad biológica que tiene el ser humano para percibir a la corrupción es la única forma de controlar la corrupción, a través de la concientización del daño social (neuronas espejo y teoría de las otras mentes) y por tanto, a través de campañas masivas de difusión tenemos la oportunidad de prevenir la corrupción:

“Puede pensarse qué si la publicidad y la mercadotecnia han logrado manipular las emociones con el propósito de generar deseos de compra y “antojos”, también se pueden generar emociones con el propósito de que las personas deseen no delinquir. En el caso específico de la corrupción, resultaría muy útil hacer evidentes las víctimas concretas que sufren las consecuencias finales de estos actos y, evidenciar los vínculos causales mediante los cuales un acto presente de corrupción daña a otras personas. Solamente de esta manera, quien esté propenso a cometer un acto de corrupción pública, tendrá la plena certeza de que su acto generará el sufrimiento y la posible muerte de personas concretas. Quien haya cometido dicho acto, experimentará un verdadero arrepentimiento en caso de que sus neuronas espejo y su ToM funcionen correctamente. En esta medida, las víctimas y los victimarios de la corrupción pueden experimentar la cercanía suficiente para que quien cometa este tipo de delitos reconozca que, en cierto sentido, está maltratando y matando a otras personas concretas e identificables” (Salcedo *et al*, 2006, p. 20).

La difusión masiva de valores éticos no compete solamente al estado o al órgano ciudadano de defensa de la sociedad, sino que debe ir más allá y motivar a la sociedad misma a participar en esta campaña permanente de adoctrinamiento contra la corrupción. Esta participación social activa se debe materializar dentro de las familias, las escuelas y las iglesias, pero para ello es necesario establecer un

Programa nacional de rescate de valores que debe ser operado permanentemente por el Consejo Nacional Ciudadano para la Defensa de la Sociedad.

Existe una relación inversamente proporcional entre la participación de la sociedad y la incidencia de la corrupción, ya que si la sociedad controla la fiscalización de la gestión pública la corrupción disminuye. Por eso, se busca con esta propuesta crear una necesidad en la sociedad para que participe activamente en el control de la gestión pública, pues sólo en la medida en que concientice esa participación, a través de los medios masivos de comunicación, será posible atenuar la problemática que se deriva de la corrupción:

“En la medida en que se reconozcan los vínculos causales entre un acto de corrupción y las consecuencias negativas que este acto tiene sobre otras personas, se comenzará a reconocer que la corrupción es un crimen que, al igual que todos los crímenes, perturban el orden económico, social, político y, en últimas, atenta contra el bienestar de otras personas. Por el contrario, si continúa la situación en que quien comete un acto de corrupción nunca se entera de que dicho acto tuvo implicaciones sobre el bienestar de otras personas, entonces ni siquiera el propio corrupto se reconocerá como criminal o infractor. Solamente si se generan escenarios para que la sociedad en general se enfrente cara a cara con las víctimas de la corrupción, se darán las condiciones emocionales para que cualquier práctica de corrupción comience a reconocerse como una práctica criminal más. Incluso, de esta manera, se otorgarán motivos a la sociedad civil para adelantar un control social cada vez más efectivo. Una vez estén dadas las condiciones emocionales para que la sociedad reconozca que la corrupción es un delito, estará abierto el camino para un cambio cultural de rechazo y aversión a esta práctica, reconociéndola como un delito más que atenta con la integridad de las personas.” (Salcedo *et al*, 2006, p. 21).

Como ya se expuso dentro del factor social, es vital que la sociedad retome la conducción de las políticas de moralidad, ya que en el caso de México el Estado no ha hecho nada para recuperar los valores morales de la sociedad, sino que se ha asociado y en el mejor de los casos ha permitido que la delincuencia organizada establezca nuevos códigos éticos pervertidos que trastocan y pervierten el concepto del bien. México vive una intensa psicopatología social propiciada desde las estructuras mismas del estado, que se manifiesta de manera individual y colectiva, por permitir la adopción de patrones de conducta

moralmente incorrectos y violentos, mientras que se obtenga un beneficio social, económico o político.

## **VII.- Certeza Jurídica Vs. Corrupción.**

Una de las principales causas de la proliferación de esta conducta antisocial que es la corrupción, es precisamente la ausencia de un marco jurídico que castigue con severidad cualquier tipo de irregularidad cometida al amparo del poder que la soberanía le confiere al Estado, ya que es precisamente esta conducta desviada la que le permite apropiarse de la riqueza social a la clase dominante. Los castigos previstos en el Código Penal para actos de corrupción son evadidos con la complicidad de los que aplican las leyes y de los que juzgan a los delincuentes. Aunque formalmente se prevé el castigo administrativo y penal para los servidores públicos y ciudadanos que cometen actos de corrupción en perjuicio del patrimonio de la nación, la realidad es que la normatividad vigente carece del alcance y contundencia necesaria para evitar la ocurrencia de este tipo de actos. La consecuencia es la supremacía de la impunidad, tanto de los servidores públicos que cometen ilícitos como de aquellos que los solapan o actúan en complicidad con ellos. Los daños infringidos a nuestro país son innumerables, ya que no sólo provocan un efecto negativo para la moral pública, sino también un daño específico social y económico.

Un país que se caracterice por la inmoralidad de sus gobernantes, es un país que jamás alcanzará desarrollo alguno, pues si no se instrumentan las medidas necesarias para acabar con la impunidad, cada cambio de gobierno haremos el recuento de lo saqueado, meteremos a la cárcel a algunos ex funcionarios enemigos del régimen ganador, pero jamás actuaremos bajo los principios de equidad, honestidad y transparencia que requiere el desempeño responsable y eficaz de un buen servidor público.

Es obvio pues, que una propuesta de modificaciones a Leyes Administrativas también debe permitir la adaptación del Código Penal al entorno jurídico que se considera necesario para sancionar efectivamente a los que cometan actos de corrupción y eso incluye tanto al servidor público que delinque, como al particular que lo induce o actúa en complicidad con él para cometer un ilícito. La ley no puede hacer distinciones y para inhibir la ocurrencia de este tipo de conductas desviadas en la sociedad es necesario aplicarla bajo principios de igualdad y contundencia con todos los miembros de la sociedad que quebranten las normas establecidas.

Para estimular el cumplimiento de las leyes, se debe establecer el sistema de recompensas y garantías para los ciudadanos o servidores públicos que denuncian actos de corrupción, puesto que sólo se puede crear una cultura de combate a la corrupción bajo garantía de protección si denuncia y/o otorgando recompensas económicas a los denunciantes.

En el periodo de transición a la creación del órgano fiscalizador ciudadano y bajo el esquema actual debiera considerarse indispensable que sea la Auditoría Superior de la Federación y no la SFP la encargada de aplicar sanciones administrativas e iniciar el procedimiento penal contra los servidores públicos que violenten el estado de derecho. No puede ser de otra manera, por ejemplo en el caso de la revisión de las cuentas públicas que supuestamente tiene conferido el Poder Legislativo: si el Ejecutivo Federal se rehúsa a entregar los datos que requiere el Legislativo para cumplir con sus facultades y atribuciones de fiscalización consagrados en la carta magna y no los entrega, no existe un medio legal que obligue a proporcionar la información requerida, entonces el órgano revisor no tendría autoridad para hacer cumplir la Ley y ese hecho se constituye simplemente en inoperancia del sistema formal de control. Inclusive el ente ciudadano de Transparencia carece de facultades para aplicar sanciones en caso de falta de voluntad para aplicar sus resoluciones, por ello al IFAI es necesario

dotarlo de esa capacidad de aplicar sanciones administrativas o bien solicitarlas ante la autoridad judicial competente al amparo de la Ley en la materia.

Así las cosas, es necesario también adecuar las leyes funcionales secundarias que regulan los procedimientos, organización y funcionamiento de todas las instancias administrativas y judiciales que intervienen, tanto en lo referente a las funciones de fiscalización como en la aplicación de las sanciones que deriven de las irregularidades detectadas. Es por ello, que para la aplicabilidad y operancia de un marco jurídico para combatir la corrupción, se debe definir, de manera precisa, el ámbito de competencia de los entes que efectúan acciones de sanción y revisión a la aplicación de recursos públicos.

En la actualidad existe una vaguedad en cuanto a la competencia de las entidades que deben efectuar dichas acciones de revisión, ya que parte de las funciones fiscalizadoras que por ley le corresponden al Poder Legislativo, son realizadas por el propio Ejecutivo Federal, a través de la SFP, a pesar de ser él mismo quien ejerce la mayor parte del presupuesto de ingresos y egresos de la Federación. Lo anterior, constituye una aberración puesto que el Poder Ejecutivo entonces se convierte en juez y parte, contraviniendo el principio de imparcialidad que debe prevalecer en toda revisión, puesto que si se va a verificar la aplicación de los recursos públicos aplicados por el Ejecutivo, no es lógico ni ético que el órgano encargado de hacerlo pertenezca al mismo poder. Desde esta perspectiva las Auditorías practicadas por SFP carecen de objetividad y credibilidad y si a ello aunamos que es precisamente esta dependencia la que finca las responsabilidades administrativas a los servidores públicos del Ejecutivo Federal, podemos inferir que de origen carecen de la credibilidad necesaria para desalentar el comportamiento desviado en el servicio público. La experiencia demuestra que bajo estas condiciones se dificulta la gestión de la Auditoría Superior de la Federación, que también efectúa compulsas a las dependencias y entidades del Gobierno Federal, funciones que por mandato Constitucional le corresponden a ella y no a SFP.

Es conveniente mencionar que dentro de las declaraciones de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), en octubre de 1977 a la cual se encontraba integrada la Contaduría Mayor de Hacienda, se aceptaba la recomendación relativa a la creación del órgano supremo fiscalizador; sin embargo dicha recomendación fue tomada en cuenta hasta que se creó la Auditoría Superior de la Federación en enero del año 2000.

Para garantizar la objetividad e imparcialidad en la evaluación y revisión de la gestión pública en los tres poderes del estado, el órgano fiscalizador debe adscribirse a un ente ciudadano. Las leyes que regulan la aplicación de responsabilidades administrativas y penales, dispuestas bajo un plan metódico y sistemático, deben corresponder a las reformas constitucionales multicitadas, procurando establecer con precisión los límites sobre los cuales se desempeña la gestión pública y también acciones contundentes que impidan que los funcionarios rebasen dicho límite, cosa que no ocurre con las disposiciones jurídicas existentes, por lo que considero necesario perfeccionar y fortalecer este régimen jurídico circunscribiendo la actividad fiscalizadora y de aplicación de sanciones administrativas en la AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, dependiente de un ente ciudadano, y por otra parte, desaparecer a la SFP y adscribir a sus órganos Internos de Control a la ASF. En el caso de los Estados de la República serían los Órganos de Revisión de las cuentas públicas que se encuentran en cada Congreso Local, los encargados de evaluar, aplicar sanciones administrativas e iniciar denuncias penales contra servidores públicos de los Gobiernos Estatales. Las Contralorías de los Estados deben desaparecer y crear órganos internos de control en todas las dependencias y entidades de los Gobiernos Estatales dependiendo del órgano Fiscalizador del Congreso local, en tanto no exista un órgano ciudadano al que se le encargue directamente de evaluar las acciones públicas.



## **ANEXOS**

## **ANEXO UNO. Clasificación de las Responsabilidades.**

Concebimos como una falta simplemente el incumplimiento de las obligaciones que impone el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades, que de acuerdo a la clasificación utilizada por la expresada Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades, se clasifica de la siguiente forma:

**PRIMER GRUPO.** Obligaciones cuyo incumplimiento no causa daño, ni produce lucro:

- >Cumplir con diligencia el servicio encomendado.
- >Abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia en el servicio.
- >Abstenerse de ejercer indebidamente el cargo.
- >Abstenerse de incurrir en abuso.
- >Formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos.
- >Cumplir con las leyes que determinan el manejo de los recursos públicos.
- >Utilizar los recursos asignados para los fines previstos.
- >Utilizar la información reservada a que tenga acceso para los fines a que éste afecta.
- >Custodiar y cuidar la documentación para evitar su utilización indebida.
- >Evitar la destrucción, sustracción ocultamiento o inutilización indebidas de la documentación e información que conserve bajo su cuidado.
- >Observar buena conducta en su empleo.
- >Abstenerse de incurrir en agravio.
- >No incurrir en desviación o abuso de autoridad.
- >Observar respeto y subordinación legítima con respecto de sus superiores jerárquicos.
- >Cumplir con las disposiciones que los superiores mediatos e inmediatos dicten.
- >Comunicar al titular de la dependencia o entidad las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que recibe.
- >Abstenerse de ejercer facultades de un empleo, una vez terminado el período para el cual se le designó.
- >Autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores.

>Otorgar indebidamente licencias, permisos y comisiones con goce parcial o total de sueldo, cuando las necesidades del servicio no lo exijan.

>Desempeñar algún otro empleo que le prohíba la ley.

>Informar por escrito al jefe inmediato y , en su caso, al superior jerárquico, sobre la resolución, trámite u atención de los asuntos en que intervengan su cónyuge, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.

>Observar las instrucciones por escrito sobre la atención, trámite o resolución de los mencionados asuntos en el punto anterior, cuando el servidor público no abstenerse de intervenir en ellos.

>Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios o pueda derivarse una ventaja para él o para las personas a que se refiere la fracción XIII de la Ley de Responsabilidades.

>Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones de la SECODAM.

> Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección cumplan con las disposiciones de este artículo.

< Denunciar por escrito los actos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causal de responsabilidad administrativa.

> Proporcionar la información que se requiera con respecto a los derechos humanos.

> Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

> Las demás que le impongan leyes y reglamentos.

**SEGUNDO GRUPO.** Obligaciones cuyo incumplimiento puede causar lucro, sin que este se produzca:

> Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para

terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

> Desempeñar su empleo cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comparables que el estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que refiere el anterior punto.

> Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte; sin la autorización previa y específica de SECODAM.

> Abstenerse de contratar como proveedor o contratista a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

**TERCER GRUPO.** Obligaciones cuya falta causa daño y/o lucro:

> Formular y ejecutar legalmente los planes programas y presupuestos.

> Cumplir con las leyes que determinan el manejo de los recursos públicos.

> Utilizar los recursos asignados para los fines previstos.

> Utilizar la información reservada a que tengan acceso para los fines a que ésta afecta.

> Custodiar y cuidar la documentación para evitar su utilización indebida.

> Evitar la distracción, sustracción, ocultamiento o inutilización indebida de la documentación e información que conserve bajo su cuidado.

> Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o de las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

> Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor en precio notoriamente inferior al bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a las que se refiere la fracción anterior y que procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el supervisor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

> Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el estado le otorga por el desempeño de sus funciones, sean para él o para las personas a las que se refiere el punto anterior.

> Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público cuando tenga interés personal, familiar o de negocios o pueda derivarse una ventaja para él o para las personas a las que se refiere el punto anterior.

> Abstenerse en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y contratación de la obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte; sin la autorización previa y específica de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo SECODAM.

> Abstenerse de contratar como proveedor o contratista a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

**CUARTO GRUPO.** Incumplimiento de una obligación cuando se violen resoluciones firmes o sentencias definitivas:

> Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

**QUINTO GRUPO.** Aquí se considera la obligación, cuya falta la ley le asigna un procedimiento específico distinto al establecido por el artículo 64:

## ANEXO 2. Base de datos de la Encuesta.

<b>Edad</b>								
18-25	26-35	36-45	46-55	56 o más				
<b>80</b>	<b>75</b>	<b>47</b>	<b>37</b>	<b>11</b>				
<b>Escolaridad</b>								
Ninguna	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Licenciatura	Posgrado			
<b>4</b>	<b>33</b>	<b>58</b>	<b>82</b>	<b>71</b>	<b>2</b>			
<b>Ocupación</b>								
Estudiante	Hogar	Empresario	Comercio	Gobierno	Otro			
<b>62</b>	<b>52</b>	<b>32</b>	<b>54</b>	<b>23</b>	<b>27</b>			
<b>Género</b>								
<b>Masculino</b>	<b>Femenino</b>							
<b>112</b>	<b>138</b>							
Opción	Pregunta 1	Pregunta 2	Pregunta 4	Pregunta 5	Pregunta 6	Pregunta 7	Pregunta 8	
A	<b>24</b>	<b>129</b>	<b>48</b>	<b>127</b>	<b>61</b>	<b>80</b>	<b>47</b>	
B	<b>47</b>	<b>4</b>	<b>28</b>	<b>90</b>	<b>66</b>	<b>145</b>	<b>65</b>	
C	<b>70</b>	<b>2</b>	<b>40</b>	<b>33</b>		<b>25</b>	<b>27</b>	
D	<b>26</b>	<b>22</b>	<b>44</b>				<b>76</b>	
E	<b>83</b>	<b>90</b>	<b>49</b>				<b>25</b>	
F		<b>3</b>	<b>32</b>				<b>10</b>	
G			<b>9</b>					
Pregunta 3	1	2	3	4	5	6	7	8
Maestro	<b>15</b>	<b>26</b>	<b>41</b>	<b>49</b>	<b>41</b>	<b>29</b>	<b>25</b>	<b>20</b>
Servidor público	<b>44</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>39</b>	<b>140</b>
Sacerdote	<b>49</b>	<b>42</b>	<b>27</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	<b>15</b>
Empresario	<b>5</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>36</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>18</b>
Medico	<b>22</b>	<b>33</b>	<b>50</b>	<b>46</b>	<b>39</b>	<b>37</b>	<b>23</b>	<b>3</b>
Taxista	<b>12</b>	<b>29</b>	<b>43</b>	<b>48</b>	<b>43</b>	<b>40</b>	<b>23</b>	<b>4</b>
Padre de familia	<b>75</b>	<b>45</b>	<b>29</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>14</b>	<b>24</b>	<b>19</b>
Pueblo	<b>28</b>	<b>36</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>32</b>	<b>37</b>	<b>35</b>

### ANEXO 3. BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles (1997). **Política**. Madrid, España. Editorial Alianza.
- Aristóteles (1967). **Moral a Nicómaco**. Lima, Perú. Editorial Universo.
- Barzelay, Michael (2000). **Atravesando la Burocracia. una Nueva Perspectiva de la Administración Pública**. Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, D.F.
- Bobbio, Norberto (1992). **Estado, gobierno y sociedad. Por una Teoría General de la Política**, FCE, México, Colección Breviarios, núm. 487,.
- Bozeman Barry. (1998). **Todas las organizaciones son públicas**. México, D.F. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica.
- Cano Gordon, Carmen y otros. (1980). **La Dinámica de la Violencia en México**. México, D.F. UNAM.
- Cooley, C. (1962). **Social Organization**. New York, USA Editors Scribner.
- Creelman, J. (1990). **México en Cien Reportajes**. México, D.F. Editorial PIPSA.
- Coser, L. (1961). **Las Funciones del Conflicto Social** México, D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Chavero, A. (1958). **México a través de los Siglos**. México, D.F. Editorial Cumbre.
- Chinoy, Ely. (1968). **La Sociedad**. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Delhumeau, Antonio y otros. (1970). **México Realidad Política de sus Partidos**. México, D.F. Ed. Olimpia.
- Diego Bautista, Oscar (2001). **La Ética en los Servidores Públicos**. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Universidad Pedagógica Nacional.
- Durkheim, E. (1947). **The Elementary Forms of the Religious Life**. New York, USA The Free Press.
- Engels, F. (1968). **Antidüring**. México D.F. Editorial Grijalbo.
- Fernández Delgado, M. y otros (1994). **Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos**. México, D.F. Editorial UNAM.
- Gallese, V. et al. (1996). **Action Recognition in the Premotor Cortex. Brain**. New York, U.S.A. Editors Scribner
- Garzón, Valdés Ernesto. (2000). **Instituciones Suicidas (Estudios de Ética y Política)**. México, D.F. Editorial Paidós y UNAM.
- Guerra González Ma. del Rosario (2006). **Ética**. México, D.F. Ed. UAEM.
- Guerrero, Omar. (1980). **La Administración Pública del Estado Capitalista**. México, D.F. Editorial INAP.
- Gurr, R. (1974). **El Porqué de las Rebeliones**. México, D.F. Editores Asociados.
- Hernández Sampieri, Roberto y otros (1991). **Metodología de la Investigación**. México, D.F. Ed. McGraw Hill.
- Hobbes, Thomas J. (1979). **Leviatán**. Madrid, España. Editorial Nacional.
- INEGI. (2000). **Censo de Población**. México, D.F. Editorial INEGI.



- Jones, Ernest. (1969). **Sigmund Freud: Life and Work.** *Londres, England. Ed. New Home.*
- Kaplan, Marcos. (1989) **Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico.** México, D.F. Cuadernos INACIPE.
- Klitgard Roberto y del Val Blanco Enrique. (1984). **Prevención de la Corrupción en el Servicio Público. Un enfoque internacional.** México, D.F. Editorial INAP y PRAXIS
- Lanz Cárdenas, T. (1987), **La Contraloría y el Control Interno en México.** México, D.F. Editores F.C.E. y SECOGEF.
- Lenin, Vladimir. (1981). **El Estado y la Revolución.** México, D.F Ediciones populares.
- López Austin, A. (1976). **La Constitución Real de México-Tenochtitlán.** México, D.F. Editorial UNAM.
- López Chavarría, José Luis y otros. (1992). **Constitución Política Comentada.** México, D.F. Editorial UNAM.
- López Presa, José Octavio (1998) (Coordinador de Ponencias). **Corrupción y Cambio,** Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp. 15-119.
- Malen Seña Jorge Francisco (2002). **La Corrupción. Aspectos Éticos, Económicos y Políticos y Jurídicos.** Barcelona.
- Martínez Chávez, Víctor Manuel (1998). **Fundamentos Teóricos para el Proceso del Diseño de un Protocolo en Investigación.** México, D.F. Coedición de: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública A.C. y Plaza y Valdés Editores.
- Mills, C. (1969). **La Elite del Poder.** México, D.F. Fondo de Cultura Económica
- Martínez Chávez, Victor Manuel(2010). **Diagnóstico Administrativo Holístico.** México, D.F. Editorial Trillas.
- Moliner María. (1988). **Diccionario de uso del Español.** Madrid, España. Editorial Gredos.
- Moreno Espinoza Roberto. (2003) **La Gestión del Conocimiento y la Gestión y las Relaciones Intergubernamentales, Dos Aspectos Estratégicos en el México del Siglo XXI.** Ensayo No. 1. México, D.F.
- Moreno Espinoza Roberto. (2004) **Perfil Contemporáneo de la Administración Pública. El Impacto de la globalidad en las Administraciones Públicas Locales.** Ensayo No. 3. Toluca Estado de México.
- Moreno Espinoza Roberto. (2005) **Los Anales de la Democracia en México, hacia la Rendición de Cuentas y la Transparencia en el Gobierno y la Administración Pública Federal.** Ensayo No. 2. México, D.F.
- Moreno Toscano, A. y otros. (1977) **Historia General de México.** México, D.F. El Colegio de México.
- Morris, Stephen. (1992). **Corrupción y Política en el México Contemporáneo.** México, D.F. Editorial Siglo XXI
- Powell y Dimaggio. (1999). **La Nueva Institucionalización.** México, D.F. Fondo de Cultura Económica.

- Rodríguez Zepeda, Jesús, (2006) **Estado y Transparencia: un Paseo por la Filosofía Política**, IFAI, México, núm. 04.
- Roethlisberger, F.J., (1965). **Management and Morale**. California U.S.A. Ed. New World.
- Rosseau, Juan J. (1979). **El Contrato Social**. México D.F.1979. Editorial Porrúa.
- Sahagún de, B. (1994). **Historia General de las Cosas de la Nueva España**. México, D.F. Editorial Porrúa.
- Sánchez Zazueta Jesús Enrique (2007). **Diagnóstico y Alternativas para el Combate a la Corrupción en México y Sinaloa** Universidad Autónoma de Sinaloa. Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas.
- Sandoval Ballesteros Irma Eréndira y otros (2009). **Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad**. México, D.F. Editorial Siglo XXI.
- SECOGEF.(1994). **Guía para la Aplicación del Sistema de Responsabilidades en el Servicio Público**. México, D.F. Editor SECOGEF.
- SFP. **Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012**. México, D.F.
- SFP. **Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas 2007**. . México, D.F.
- SFP. **Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, acciones 2010**. . México, D.F.
- Sorokin, Pitrim A, (1967). **Society, Culture and Personality**. New York. Harper and bros.
- Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador) **Perfil Contemporáneo de la Administración Pública**, IAPEM, México, 2005.
- Uvalle Berrones, Ricardo., **Gobernabilidad, Transparencia y Reconstrucción del Estado, la Responsabilidad Política e Institucional de la Administración Pública**, Toluca, Edo de México. IAPEM 2003.
- Uvalle Berrones, Ricardo., **Gobernabilidad, Transparencia y Reconstrucción del Estado**, XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 2006.
- Villoro, Luis. (1997). **El Poder y el Valor (Fundamentos de una Ética Política)**. México, D.F. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Warwick,L. (1943). **The elements of Administration**. Londres, England. Ed. Harper and biothem
- Xirau Ramón. (1995). **Introducción a la Historia de la Filosofía**. México, D.F. Editorial UNAM.

#### REVISTAS:

- Cejudo Guillermo y otros (2009). **El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del Gobierno**. Revista Política y Gobierno. Volumen XVI, número 1.
- **Gestión y Política Pública**. Volumen 2. II semestre 2001.

- Gary Olson (2008). **De las Neuronas Espejo a la Neuropolítica Moral.** Polis, Revista Académica, Universidad Bolivariana. Moravian College, Bethlehem, PA., USA.

#### **INTERNET**

- [www. el siglo de torreón.com](http://www.el siglo de torreón.com)
- [www.estiloycolor.com/santamuerte.](http://www.estiloycolor.com/santamuerte)
- [www.mexicoevalua.com](http://www.mexicoevalua.com)
- [www.probidad.org/revista](http://www.probidad.org/revista)
- [www.reforma.com](http://www.reforma.com)
- [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- [www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)
- [www.universal.com](http://www.universal.com)