



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA ♦ DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES EN ECONOMÍA

*34 años de aportaciones al combate a la corrupción, de la SECOGEF a la
SFP: Un enfoque desde la historia económica.*

ENSAYO

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
Especialista en Historia Económica

PRESENTA:
Luis Manuel Silva Romero

TUTOR:
Dr. Héctor Luis Zarauz López

CIUDAD DE MÉXICO, JUNIO DE 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

| | |
|---|-----------|
| Resumen | 2 |
| Introducción | 4 |
| 1. Marco teórico | 10 |
| 1.1. <i>El neoinstitucionalismo como herramienta de análisis</i> | 10 |
| 1.2. <i>Costos de transacción y derechos de propiedad.</i> | 13 |
| 2. Lo que sabemos de la corrupción | 17 |
| 2.1. <i>Definición</i> | 17 |
| 2.2. <i>Consecuencias económicas de la corrupción</i> | 19 |
| 3. La corrupción: primeros testimonios | 23 |
| 3.1. <i>De la Colonia a la Revolución</i> | 23 |
| 3.2. <i>Los primeros intentos de combate a la corrupción en el México postrevolucionario</i> | 28 |
| 3.3 <i>La ruta a seguir</i> | 33 |
| 4. Las principales restricciones en el actuar de la SFP. | 36 |
| 4.1. <i>Medir el desempeño institucional.</i> | 38 |
| 4.2. <i>Interpretación de resultados</i> | 39 |
| 5. Conclusiones | 45 |
| Bibliografía | 49 |
| Anexo 1. Glosario de Términos | 53 |
| Anexo 2. Acrónimos y Abreviaturas | 57 |
| Anexo 3. Sitios en internet consultados | 59 |
| Anexo 4. Sanciones Administrativas impuestas a servidores públicos de la APF (1983 - 2016) | 60 |
| Anexo 5. Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) | 62 |
| Anexo 6. Anexos Presupuestarios PEF – varios años | 64 |

Resumen

La corrupción es un problema público que afecta el desempeño de la economía en México; a lo largo de la historia del país, este costo de transacción adicional ha distorsionado los mercados y erosionado la legitimidad del estado. Lamentablemente no se conoce a ciencia cierta la dimensión del problema; se han realizado notables esfuerzos por cuantificar el tamaño de la corrupción, pero solo se han logrado realizar algunas aproximaciones derivadas de la percepción y estimaciones. En el presente ensayo, después de un recorrido histórico, en el marco de análisis de la economía neoinstitucional, se propone una forma alterna de identificar el problema y así contribuir a los estudios de las instituciones y el cambio institucional en México. Específicamente de aquellas orientadas a combatir la corrupción.

Corruption is a public problem that affects the performance of the economy in Mexico; throughout the history of the country, this additional transaction cost has distorted markets and eroded the legitimacy of the State. Unfortunately the dimension of the problem; is not known for certain notable efforts to quantify the size of corruption have been made, but only have managed to make some approximations derived from the perception and estimates. In this document, after a historic tour, in the neo-institutional economics analysis framework, proposes an alternative form of identifying the problem and thus contribute to the studies of institutions and institutional change in Mexico. Specifically from those aimed at combating corruption.

Palabras clave:

Corrupción

Institución

Costo de transacción

Clasificación del Journal of Economical Literature (JEL):

B – Escuelas de Pensamiento Económico y Metodología > B5 – Enfoques Heterodoxos Actuales > B52 – Institucionalismo; Evolucionismo

D – Microeconomía > D0 – Generalidades > D02 – Instituciones; Diseño, Formación y Operaciones

D – Microeconomía > D2 – Producción y Organizaciones > D23 – Comportamiento Organizacional, Costos de Transacción; Derechos de Propiedad

H – Economía Pública > H1 – Estructura y Ámbito del Sector Público > H11 – Estructura, Ámbito y Desempeño Gubernamental

N – Historia Económica > N0 – Generalidades > N00 - Generalidades

N – Historia Económica > N4 – Gobierno, Guerra, Legislación, Relaciones Internacionales y Regulación > N46 – América Latina; Caribe

Y – Categorías Diversas > Y1 – Datos: Tablas y Gráficos > Y10 – Datos: Tablas y Gráficos

Z – Otros Temas Especiales > Z0 – Generalidades > Z00 - Generalidades

Introducción

“considero que el cometido de la historia económica es explicar la estructura, el funcionamiento y los resultados de las economías a lo largo del tiempo. Por **funcionamiento y resultados** entiendo las preocupaciones típicas de los economistas; por ejemplo, la cantidad producida, la distribución de los costos y beneficios o la estabilidad de la producción. Al analizar los resultados, el énfasis principal debe ponerse en la producción total, la producción percapita y la distribución de la renta. Por **estructura** entiendo esas características de una sociedad que consideramos determinantes básicos de los resultados. Aquí concluyo las instituciones económicas y las políticas, la tecnología, la población y la ideología de una sociedad. **A lo largo del tiempo** significa que la historia económica tiene que explicar los cambios temporales en la estructura y en los resultados. Finalmente **explicación** significa la teorización explícita y su refutación potencial” (North, Estructura y cambio en la historia económica, 1984, pág. 17)

Douglass North

La “corrupción” ha sido tema de incontables discursos políticos, es un problema al que se asocia –incontables veces- con la pobreza o la ineficiencia gubernamental. El objetivo de este ensayo es contribuir al debate; generar algunas ideas y expectativas que puedan ser útiles para su eficaz combate. A su vez, este esfuerzo académico busca concluir el programa de Especialidad en Historia Económica de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Hay prestigiados estudiosos del tema, tanto nacionales como las Dras. Irma Eréndira Sandoval o María Amparo Casar; o internacionales de la talla de Stephen David Morris, quienes han expresado de una u otra forma el “tamaño del problema”. Proponemos, en el marco de la economía institucional, explicar la corrupción como un “costo de transacción” y a partir de ello describir su impacto en el desempeño económico del país, medir el daño que genera.

Tradicionalmente, en los medios de comunicación, foros académicos, congresos o eventos políticos, se recurre a dos tipos de indicadores para cuantificar el “costo de la corrupción”, al menos en el caso de México:

- Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)
- Costo de la corrupción como proporción del Producto Interno Bruto (% del PIB)

En el primero de los casos, Transparencia Internacional parte de una encuesta realizada a la ciudadanía y mide la “percepción” que esta tiene sobre la corrupción; en el segundo caso, se hace una “estimación” de los costos de la corrupción en el marco de la economía nacional¹.

Sin embargo, proponemos una forma alternativa de dimensionar el problema de la corrupción, en atención al número de sanciones emitidas. En este orden de ideas, debemos añadir que sirve de poco “cuantificar” el daño, si no se atacan las causas que provocan la corrupción.

Durante el gobierno federal comprendido en el periodo de 2012-2018, se desata una demanda social por combatir la corrupción; detonada en gran medida por una serie de eventos en los que se vieron involucrados o coludidos, una serie de funcionarios federales de primer nivel e incluso la esposa del Presidente de la República. Estos hechos, fortalecieron el debate público, acelerando un proceso, cuyo producto final fue el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como institución encargada de combatir a la corrupción en el México del siglo XXI.

Este sistema, coordina las acciones de las instituciones que tradicionalmente, fueron concebidos como instrumentos para prevenir, desincentivar y sancionar la corrupción: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); a las que se suman el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y el recién creado Comité de Participación Ciudadana (CPC). Algunas de estas instituciones, tienen décadas operando, otras son de más reciente creación; sin embargo, a partir de la publicación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción el 18 de julio de 2016, obligadamente tendrán que coordinar sus acciones. Las expectativas son elevadas y los retos difíciles de superar.

Sin pretender juzgar su desempeño, algunas de estas instituciones, han sido rebasadas por el problema de la corrupción y no han logrado erradicar un mal que nos ha acompañado desde nuestros orígenes como nación. ¿Qué hace suponer que en esta ocasión el resultado será diferente?, para ello habrá que hacer una exploración de historia institucional; sin embargo, las limitaciones de tiempo y espacio nos obligan a centrar nuestro esfuerzo en una

¹ Al respecto, Casar abre una discusión interesante con datos de diversas fuentes (Casar, 2015, págs. 13-14).

institución, la actual Secretaría de la Función Pública y su desempeño en el combate a la corrupción. Para lograr tal propósito, recurrimos a un enfoque teórico: el neoinstitucionalismo.

La importancia de estudiar el tema propuesto, en el marco de la especialidad en historia económica, radica en los siguientes motivos:

- a) Comprender los efectos de la corrupción en el desempeño de la economía nacional: Genera incertidumbre a los inversionistas; eleva los costos de las transacciones comerciales; consume valiosos recursos financieros para combatirla², recursos que pueden ser empleados en atender otros problemas; así también distorsiona el funcionamiento de los mercados al romper las condiciones de igualdad de competencia; entre otros.
- b) Hay una preocupación constante por la erosión de la pérdida de legitimidad del Estado, derivado de la degradación de la “cultura de la legalidad” y el debilitamiento del “Estado de Derecho”. La corrupción rompe el orden constitucional, reproduce malas prácticas administrativas, hábitos y costumbres que se van arraigando en la sociedad, el mundo empresarial, y la administración pública, elevando los costos futuros de su erradicación. La impunidad es la máxima expresión de un Estado de Derecho débil. En este orden de ideas, se debe reconstruir la legitimidad gubernamental, pero el costo de reconstruirla requiere acciones de difusión y promoción de educación cívica, que en el futuro, sin lugar a dudas, representarán elevados costos económicos pues es condición de las democracias modernas, que sus gobiernos tengan un mínimo de credibilidad social para implementar políticas públicas. Cabe comentar que esto afecta la credibilidad en el sistema de partidos políticos y en todos los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.
- c) Se realiza una contribución a la historia institucional del país, toda vez que el estudio y análisis de instituciones gubernamentales contemporáneas ha padecido el desdén de historiadores y estudiosos por la aversión al régimen de partidos políticos actual; sin embargo es un campo fértil y vasto que puede contribuir a comprender unos de los mayores problemas públicos de los últimos 30 años y que ha trascendido a los partidos y niveles de gobierno.
- d) Se ratifica la vigencia y actualidad del neoinstitucionalismo como marco de análisis.

² Obviamente, recursos públicos.

- e) Es un tema de coyuntura y de vigencia en la agenda política que vive el país. Estamos inmersos en un amplio debate sobre la eficacia de las instituciones de combate a la corrupción, dados los casos que han recibido mucha publicidad: Gobernadores estatales sometidos a investigación por presuntos actos de corrupción, la esposa del Presidente de la República involucrada en casos de compras de casas por medio de contratistas de dudosa reputación, Secretarios de Estado acusados de adquisiciones en transacciones poco transparentes y ventajosas a precio de remate, etc. Se ha erosionado la credibilidad en las instituciones, pero en lo particular la figura presidencial y su entorno inmediato ha sido cuestionado.
- f) Generar más información que contribuya a estudios futuros; consideramos importante el papel cada vez más relevante de las Organizaciones de la Sociedad Civil como Transparencia Mexicana³, Red por la Rendición de Cuentas, México Evalúa, Instituto Mexicano para la Competitividad, Contraloría Ciudadana S.C., México ¿Cómo vamos?, Mexicanos contra la corrupción, etc.; mismas que para su actuación, requieren mayor información para continuar con su trabajo. Este ensayo pretende ser una humilde y modesta contribución.

El protagonista principal en nuestro análisis es la Secretaría de la Función Pública, por tanto realizaremos las siguientes acotaciones, para delimitar la investigación:

- ✚ Temporal: los antecedentes inmediatos de la Secretaría de la Función Pública (SFP) se remontan a 1983; el 19 de enero de ese año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, cuya denominación inicial fue: Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) (Secretaría de la Función Pública, 2014). Es decir, que este cuerpo administrativo, a diferencia de otras Secretarías de Estado, cuyos orígenes se remontan a los gobiernos postrevolucionarios, esta es de reciente creación. Lo que puede ser una muestra que antes el problema no era dimensionado como tal, o no era del tamaño de lo que ocurre recientemente.
- ✚ Estructura o cuerpo administrativo: Referimos exclusivamente al cuerpo administrativo compuesto por la Secretaría de la Función Pública, dependencia de la Administración

³ Como parte del capítulo mexicano de Transparencia Internacional.

Pública Federal (APF); entendida como parte del Poder Ejecutivo Federal⁴, cuyas funciones están descritas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁵ y 25 de su Reglamento Interior (Diario Oficial de la Federación, 2017). En este sentido, estamos definiendo una institución, en el sentido de un conjunto de reglas formales que tienen por objeto regular el comportamiento de los individuos del conjunto social⁶.

- ✚ Jurisdiccional: Esta acotación refiere a los límites que por ministerio de ley solo competen a la esfera de atribuciones de la SFP, dichas atribuciones están señaladas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en el Reglamento Interior de la SFP (RISFP) y demás disposiciones legales que confluyen a definir el espacio de actuación de este cuerpo administrativo en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción. Es pertinente señalar, que su operación remite exclusivamente a entidades y dependencias de orden federal. No aplica a nivel estatal o municipal; salvo cuando se trate del manejo de recursos públicos federales, tal como lo señala la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), el Reglamento en la materia y demás ordenamientos legales que se derivan de esa Ley.
- ✚ Disponibilidad de información: al elegir una institución de la Administración Pública Federal, se recurre al cuerpo administrativo que más recursos económicos ejerce en contraste con gobiernos estatales y municipales⁷. Es también el cuerpo administrativo con mayor número de empleados públicos o servidores públicos y tiene un tamaño desproporcionado⁸ respecto a los otros niveles de gobierno: Estatal o Municipal. Pero

⁴ Sin considerar a su órgano desconcentrado, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), mismo que en 2016 inicio su proceso de readscripción a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

⁵ Debemos advertir al lector, que derivado de las reformas constitucionales emprendidas en 2012-2013 y sobre el marco legal que de ella derivan, la Ley Orgánica de la APF en su modificación del 2 de abril de 2013 deroga el Artículo 37 de la antigua ley (del 14 de junio de 2012); y señala que estas modificaciones entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción, entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica” (Diario Oficial de la Federación, 2013). Sin embargo, la última reforma publicada en el diario oficial de la Federación (DOF) el 18 de julio de 2016, en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, el artículo 37 regresa a su antigua esencia y la SFP vuelve a aparecer como parte de la APF.

⁶ Definición que se atribuye a Douglass North, como más adelante precisaremos.

⁷ Según el Presupuesto de Egresos de la Federación, para 2012, el Gobierno Federal entrega a los Gobiernos Estatales “30 centavos de cada peso recaudado”; obviamente la mayor parte es de la Federación. (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012).

⁸ En el ámbito federal se contabilizaron un millón 698 mil trabajadores hasta el censo de 2010, en los gobiernos estatales un millón 704 mil y en los municipios 786 mil burócratas, según los resultados del censo poblacional de 2010; según estadísticas que difundió el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a propósito del Día de la Administración Pública Federal que se celebra cada 23 de junio por resolución de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Al respecto puede consultarse: (NOTIMEX, 2012)

lo más importante, es que la información disponible sobre actos de corrupción, montos, daño al erario público, servidores públicos sancionados, etc., se tienen más y mejor documentados en los registros de la dimensión federal, precisamente por la SFP. Las fuentes de información son más completas y estructuradas respecto a los otros órdenes de gobierno⁹; además, son de acceso y consulta pública por ley.

Para concluir este apartado, resta decir que el análisis por realizar se fundamenta en una matriz de datos estadísticos que se ha construido con información pública de la SFP¹⁰, la cual registra el tipo de sanción que se ha emitido a servidores públicos de las diversas instituciones federales. Es decir, que las acciones realizadas por la SFP son el instrumento con el construimos el análisis para dimensionar el tamaño de la corrupción, en espera de contribuir a una agenda de reformas o cambios institucionales, con el propósito final de contribuir a mejorar el desempeño económico del país.

⁹ El esfuerzo por tener información estructurada y organizada es notable en el Gobierno Federal, al respecto puede consultarse “Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados”; el sitio web es administrado por la Secretaría de la Función Pública. La información es de acceso público. <http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp>

¹⁰ De conformidad a la fracción XXIX del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la información estadística es una de las obligaciones de transparencia comunes.

1. Marco teórico

Douglass Cecil North, fue galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1993 junto a Robert Fogel. North proponía con su pensamiento institucionalista, una “reinterpretación de la economía con base en el concepto de *instituciones*. Su propuesta no era nueva, el concepto desarrollado en Europa y presentado en Estados Unidos varias décadas antes por Thorstein Veblen¹¹, enfatizaba el proceso de evolución y adaptación de las sociedades –a semejanza de los sistemas biológicos- en su transformación” (Facultad de Contaduría y Administración - UNAM, 2015, pág. 33).

Las investigaciones de Douglas North, “se han centrado en la historia del desarrollo europeo y estadounidense y más recientemente, en el papel de las instituciones en el crecimiento económico. En 1961, presentó un modelo de la economía de Estados Unidos entre 1760 y 1860 que revolucionó la investigación de esta materia. En el estudio, analizó cómo las plantaciones de algodón estimularon el desarrollo de otras ramas de la producción y ayudaron a especializar el comercio. En otro de sus libros, analizó la economía de Europa occidental desde la Edad Media hasta el siglo XVIII y demostró que los incentivos económicos basados en los derechos de propiedad individual supusieron un requisito esencial del desarrollo” (Biografías y vidas, 2016).

Robert Fogel, por su lado focalizó su atención en el efecto que provocó el ferrocarril en el desarrollo económico de Estados Unidos, concluyendo que no tuvo el impacto decisivo como muchos suponían. Tanto North como Fogel, incorporaron técnicas cuantitativas que incluyen conjuntos de datos como series de tiempo para explicar los cambios económicos e institucionales. El uso de técnicas estadísticas para analizar largas series de tiempo puede ser una herramienta de análisis útil.

1.1. El neoinstitucionalismo como herramienta de análisis

¿Qué es lo que hace que países anglosajones tengan un mejor desempeño económico?, ¿Por qué América Latina es más pobre que Europa o Norte América?, ¿Qué es lo que hace la diferencia entre el desempeño económico de las naciones?¹² Sin lugar a dudas, en la

¹¹ Considerado el estudioso pionero del institucionalismo. Al respecto, sobre la vida y obra de Veblen puede consultarse la obra de Ekelund y Hébert (Ekelund & Hébert, Thorstein Veblen y la economía institucionalista americana, 2005).

¹² Al respecto, puede leerse el texto de North y otros, en donde los autores exponen de manera magistral, la diferencia entre América Latina y Norte América, desde el punto de vista institucional de la independencia de las colonias inglesas y

óptica del neoinstitucionalismo, la respuesta se centra en la concepción que se tiene de las “instituciones”. Por tanto, siguiendo a North¹³.

“las instituciones son un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad” (North, Estructura y cambio en la historia económica, 1984, págs. 227-228).

En otras palabras y en otro momento, el mismo North dice que las instituciones:

“son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, 1995, pág. 13).

Es decir, las instituciones –parafraseando a North- reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria. Es una guía para la interacción humana, que limita el comportamiento del ser humano. Dada la naturaleza de la definición de North, se infiere que las instituciones pueden ser *formales* como la “ley escrita”, la Constitución y las leyes que de ella emanan e *informales*, es decir, aquellas “reglas o normas” de comportamiento surgidas por la costumbre, los hábitos o la tradición¹⁴.

Independientemente del tipo de institución, estas crean incentivos como mecanismos para motivar ciertas conductas de los individuos. La palabra *incentivo*, es entendida como un “estímulo” que puede tener efectos positivos o negativos, motivan acciones, inhiben conductas, conducen al ser, limitan el comportamiento humano, estimulan alguna actitud, fomentan algún hábito, predisponen conductas, etc. En términos económicos, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos en el mercado (o mercados) de acuerdo a los incentivos que se generen.

Las instituciones tienen la propiedad de trascender en el tiempo, a diferencia del “hombre”; su existencia se prolonga por mucho tiempo y trasciende generaciones, no sin sufrir cambios

española. Su debate es amplio y digno de conocerse. (North, Summerhill, & Weingast, Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs Norte América, 2002)

¹³ Al respecto se sugiere leer las dos obras maestras de North: “Estructura y cambio en la historia económica”; así como “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”, ambas lecturas son obligadas para quien guste comprender el funcionamiento de las instituciones. (North, Estructura y cambio en la historia económica, 1984) (North, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, 1995)

¹⁴ Al respecto, North explica de manera muy ágil y creativa esta situación en su discurso de aceptación del Premio Nobel de Economía. (North, El desempeño económico a lo largo del tiempo, 1993, pág. 569)

o adaptarse. Debemos mencionar que hay casos, de instituciones que se extinguen en periodos cortos de tiempo por la acción o decisión del hombre.

Esta característica de adaptación en el tiempo de las instituciones, se debe a la asimilación de los cambios sociales, políticos y económicos; en ocasiones, esos cambios o transformaciones son rápidos y verdaderamente “revolucionarios”; en otras tantas veces, los cambios son muy lentos y a veces imperceptibles para una generación humana, pero relevante para sus hijos o nietos.

En este sentido, North dice, el “*cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico*” (North, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, 1995, pág. 13). Las instituciones, por muy estáticas que parezcan, su propia supervivencia radica en la capacidad de adaptarse al entorno cambiante en el que opera. Esta idea es central para este Premio Nobel.

En este orden de ideas, North define y precisa la diferencia entre organizaciones e instituciones, como sujetos de análisis; “Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionan los organismos, alteran las instituciones”. La interacción entre organismos e instituciones es lo que permite el cambio institucional, así como definir su velocidad de cambio, sobre todo si los cambios son incrementales.

No debe perderse de vista, que el neoinstitucionalismo, considera y retoma muchos de los postulados de la economía neoclásica; pero sobre todo da especial relevancia a los periodos de “largo plazo”, pues es solo observando largas series de tiempo, donde se permite apreciar con mayor detenimiento el “cambio institucional”.

Prado nos dice que, “reconocer que intercambiar tiene costos obliga a realizar modificaciones significativas a la teoría económica convencional, y a admitir que estos costos afectan el desempeño económico North critica el paradigma neoclásico que no los toma en cuenta, a pesar de su importancia en el mundo real” (Prado Robles, 1998).

“Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y los empresarios son los jugadores” (North, El desempeño económico a lo largo del tiempo, 1993, pág. 571).

En este marco, se presentan incentivos, estímulos o motivaciones para que los jugadores traten de incidir en el comportamiento de las instituciones. Las cuales están constituidas por “personas”, individuos de carne y hueso, con pasiones, ideas, sentimientos, intereses y valores. Tienen una percepción de la realidad (o al menos de su realidad y en muchas ocasiones tratan de imponerla a los demás).

En este análisis, el mismo North – contrario a los supuestos neoclásicos de la Teoría de la Elección Racional- considera que el individuo tiene una racionalidad limitada:

“el marco de la elección racional supone que los individuos saben lo que es de su propio interés y actúan en consecuencia. Eso puede ser correcto en el caso de los individuos que toman decisiones en los mercados más desarrollados de las economías modernas, pero es evidentemente falso en la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre –las cuales han caracterizado las decisiones políticas y económicas que dieron forma (y continúa haciéndolo) al cambio histórico”¹⁵.

1.2. Costos de transacción y derechos de propiedad.

A lo largo del tiempo, las transacciones comerciales han cambiado, hoy el comercio electrónico es cosa común y solo lleva algunos segundos su realización, hace unos siglos el comercio entre Europa y América tardaba meses, tiempo en que los buques concluían la travesía. Toda transacción, por muy rápida que sea implica costos asociados a la misma, en la antigüedad el tiempo de traslado de un lugar a otro, el costo extra que requería asegurar el comercio seguro, e incluso asegurar el respeto a los contratos suscritos. En este ensayo, un concepto central es el de “costos de transacción”, definidos como “son todos los costos necesarios para realizar una transacción económica” (Stiglitz, 1995, pág. 141), este autor advierte que “pueden ser los costos del cajero de una tienda de alimentación o el personal de ventas. Los costos de transacción elevan el precio del bien; salvo que el Estado suministrara el bien gratuitamente”¹⁶. Algunos ejemplos de costos de transacción usuales son:

a) Los costos que se derivan de la investigación e información para tomar una mejor decisión;

¹⁵ North retoma la discusión que muy inteligentemente Herbert Simon ha expuesto: La racionalidad limitada, porque simplemente hay “asimetrías de información”. (North, El desempeño económico a lo largo del tiempo, 1993).

¹⁶ Stiglitz, connotado economista ganador del premio Nobel, lleva la discusión de la importancia de los costos de transacción al nivel de las “Externalidades”, es decir, como un efecto o consecuencia producto de una falla del mercado (Stiglitz, 1995, pág. 237). Es recomendable comprender por qué desde ese enfoque se justifica la intervención gubernamental cuando el mercado no asigna los bienes de manera eficiente.

- b) Los costos que implica el proceso de negociación comercial y la decisión que le acompaña;
- c) Los costos de vigilancia y de ejecución para asegurar el cumplimiento a los contratos;
- d) El costo que representa el tiempo en cualquier demora o traslado de la mercancía del proveedor al comprador;
- e) La sobrerregulación, es un obstáculo que no genera un bien público porque retrasa el intercambio.

Igual situación se puede observar en el caso de la provisión de servicios o bienes intangibles.

En este orden de ideas, continúa Stiglitz, “las externalidades pueden resolverse asignando debidamente *“derechos de propiedad”*, la cual se fundamenta en el Teorema de Coase¹⁷, que otorgan a una determinada persona el derecho a controlar algunos activos y a cobrar por el uso de la propiedad” (Stiglitz, 1995, pág. 241). Para precisar, ¿Cuándo se pierde la posesión de algo? ¿Cuándo algo deja de pertenecer a un vendedor y en qué momento es propiedad del comprador? La definición de los derechos de propiedad es fundamental para comprender la naturaleza de las transacciones económicas.

En toda transacción económica, se establecen las condiciones básicas del intercambio¹⁸. Es decir, el comprador asume derecho pleno sobre el bien en el momento que “el contrato”, entre ambas partes, lo definiera. Las condiciones del intercambio suelen definirse previamente para asegurar el momento exacto, en que un agente económico dejaba de ser propietario y cedía el derecho a otro para su consumo, usufructo o disfrute, que en su papel de comprador adquiriría para sí. Es gracias a esto que surgió la relevancia e importancia de la celebración de contratos. En todo este proceso, el comprador dedicó en primer lugar, tiempo para buscar un proveedor y luego a investigar –muy probablemente- la confiabilidad y seriedad del mismo; además, seguramente se tomó tiempo para revisar el contrato, dialogar las condiciones y propiamente negociar con él proveedor, todo lo cual representa tiempo y

¹⁷ Al respecto se sugiere el artículo de Ronald H. Coase, “El problema del costo social”; en donde sostiene que “su objetivo principal es corregir un concepto erróneo en la forma que los economistas enfocan cuestiones de política. Según Coase, el error de análisis de los economistas radica básicamente en considerar al gobierno como una fuerza correctiva de las fallas de mercados que no tiene costos, lo que está muy lejos de la realidad”. Se puede consultar una traducción aceptable y con la debida autorización para su traducción en el sitio: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/coase-costo.pdf>. La referencia original se puede consultar en la bibliografía de este ensayo (Coase, 1960).

¹⁸ De este hecho, a raíz de esta necesidad de asegurar dichas condiciones nacen los contratos.

dinero que muchas veces no son cuantificados en el precio de venta del bien final. Estos, son los *costos de transacción*.

Pero la definición del contrato por sí mismo no asegura que alguna de las partes faltase a “su palabra” o rompiera las condiciones del contrato, o simplemente incumpliera las condiciones del mismo. Para eso, se requiere un aparato institucional que asegure el respeto a los mismos, es aquí donde aparecen las instituciones, en su expresión de administraciones públicas que imparten justicia y hacen valer los contratos, que no es otra cosa más que el respeto al derecho privado. El Estado, por medio de la burocracia tiene entre sus objetivos, hacer valer la “Ley”, imponer el estado de derecho.

Los costos de transacción, son obstáculos al intercambio de bienes y servicios, porque encarecen el precio final del mismo. El Estado moderno, claramente orientado al mercado, debe asegurar las mejores condiciones al comercio a las transacciones que le son comunes, por tanto es prioridad suprimir o minimizar los obstáculos y riesgos para tal fin.

A lo largo de la historia, se han desarrollado una serie de instituciones públicas y privadas con objeto de minimizar o evitar que los costos de transacción se eleven. Los juzgados y tribunales en materia mercantil, ya no solo de carácter nacional sino internacional (arbitraje), los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales, los organismos reguladores en materia comercial, la Organización Mundial de Comercio y hasta las agencias de seguros se han perfeccionado con ese fin.

¿Acaso no la corrupción eleva el costo de las transacciones comerciales?, veamos algunos ejemplos ilustrativos:

Cuando una agencia de gobierno realiza un concurso para la asignación de un contrato de obra pública, una empresa para ganar debe pagar una “asignación” extra al contratante, ya sea por fuera del convenio o en un sobreprecio señalado en este. Esta acción distorsiona el mercado porque las otras empresas para competir, deben recurrir a la misma práctica, lo que genera un alza o una puja, por tratar de ganar; sin embargo, también genera la disminución de la calidad del producto, porque el margen de ganancia de la empresa se reduce con las asignaciones extras. Además, hay empresas que probablemente no estén en condiciones de dar esa “asignación extra”, lo que provoca que solo unas cuantas sean preferidas por servidores públicos que recurran a este tipo de contratación, desincentivando la competencia

con todas sus implicaciones. Cualquiera que sea la forma, la ciudadanía tendrá que contribuir con mayores recursos públicos para el desarrollo de obra civil.

Por carretera, se mueven en tractocamiones miles de millones de pesos en mercancías, cada vez que son detenidos arbitrariamente por la policía, “para su revisión” o por haber cometido “alguna infracción”, es tiempo perdido en el traslado, pero también recursos invertidos, mismos que aumentan si se pide una “mordida” o se aplica una “multa”; las empresas vendedoras de una u otra forma deben recuperar esos recursos de pagos ilegales. El sobreprecio al final lo termina pagando el consumidor. Adicionalmente, cabe comentar que la inseguridad, derivada de la ineficiencia del Estado y sus cuerpos de seguridad, provoca que las pólizas de aseguramiento de la carga sea más elevada para las rutas donde el riesgo es mayor, costo que es transferido al consumidor final.

2. Lo que sabemos de la corrupción

“Un gobierno más efectivo y mayores beneficios para los mercados requiere acciones más agresivas —de los países desarrollados y en desarrollo— para lidiar con la corrupción. La evidencia sugiere que los niveles de inversión son menores en países con altos niveles de corrupción, dada la incertidumbre creada, el costo de los sobornos y la burocracia que consume tiempo”¹⁹.

2.1. Definición

“Sabemos poco de ella pero se aparece en todas nuestras transacciones”, palabras elocuentes con las que Maria Amparo Casar comienza su estudio México: Anatomía de la Corrupción (Casar, 2015). En este orden de ideas, señala que “la definición más aceptada por su sencillez y precisión es la adoptada por la organización Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado” (Casar, 2015, pág. 9).

Hay otras definiciones de la corrupción como la de Nye, quien dice: “la conducta que deriva de las tareas formales de un rol público, a partir de una consideración privada (personal, cercanía, familiar o de grupo) [que genera] ganancias pecuniarias o de estatus, violando con ello reglas en contra del ejercicio de algunos tipos de influencia de consideración privada” (Nye, 1967); citado a su vez por Rivera Sánchez (Rivera Sánchez, Varela Matute, & Gómez Magaña, 2012, pág. 18).

Pese a estas definiciones, la corrupción en México engloba una amplia gama de comportamientos ilícitos, muchos de los cuales están tipificados, de inicio en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas (LFRASP) y en el Código Penal Federal.

En este sentido y valorando la aportación de Rivera Sánchez, atendemos como objeto de estudio, no a la “corrupción” de manera aislada. Más bien en el marco del ámbito de lo “público” y del actuar del “servidor público”; por lo cual nos orientaremos en nuestra narrativa al “combate de la corrupción”; discusión que ya tiene resuelta ese autor²⁰.

Ricardo Pozas Horcasitas, señala que la corrupción es hoy “un fenómeno global con ámbitos uniformes y transfronterizos, propios del mundo contemporáneo” (Sandoval, 2009, pág. 7). Por tanto la corrupción trasciende fronteras y se ha adaptado a los diversos entornos y

¹⁹ Citado del texto de Rivera Sánchez quien hace la traducción al español, se reconoce que directamente la idea es original de la Secretaría de Estado para el Desarrollo Internacional; al respecto pueden consultarse ambas obras: (Secretary of State for International Development, 2000) (Rivera Sánchez, Varela Matute, & Gómez Magaña, 2012, pág. 17)

²⁰ Consultar (Rivera Sánchez, Varela Matute, & Gómez Magaña, 2012, pág. 19).

contextos. Este mismo autor enfatiza, que la corrupción tiene “una doble lógica, que combina lo global, lo nacional y lo local” (Sandoval, 2009).

Para efectos de nuestra investigación, el concepto de “corrupción” nos permite usarlo adecuadamente en el periodo que se analiza. Si bien, es preciso hacer la advertencia al lector que este concepto puede no servir adecuadamente para estudiar fenómenos de corrupción en periodos de la historia más antiguos, pues –con un ejemplo- ilustramos la concepción social de la corrupción en el periodo “colonial”, la cual era diferente²¹. En la óptica desde la administración pública, las “faltas o delitos” también han cambiado con el tiempo. Hay faltas administrativas, que simplemente antes no existían o no eran tipificados como tales.

Para Irma Sandoval, en este orden de ideas, añade que el problema de fondo es “la corrupción estructural que a nivel internacional invade las funciones centrales del Estado..., la cual supone una estrecha red de relaciones y un sofisticado sistema de complicidades que interrumpe el devenir de la rendición de cuentas” (Sandoval, 2009, pág. 11).

Tanto Pozas como Sandoval coinciden en que dicho problema, conocido como “corrupción” debe ser enfrentado desde una perspectiva “multidisciplinaria”. Lo cual no es para menos, dada su capacidad de adaptación, de trascender en el tiempo y superar las fronteras.

Por último, de acuerdo con Oscar Ugarteche, a partir de la década de los años 90, se gesta una nueva forma de corrupción, la privatización del Estado, “no siempre se han tomado los fondos del erario nacional sino que la información pública se ha hecho privada, se han dado decretos administrativos que impiden que sea pública la información sobre el erario distrital, municipal, estadual o nacional”, esta es una forma de “captura del Estado” (Sandoval, 2009, pág. 75). Otra forma, es la inserción de agentes privados en el aparato público con el claro objetivo de generar beneficios privados, o el reclutamiento de servidores públicos por corporativos o empresas privadas con objeto de obtener un beneficio de su relación. Tristemente, hay casos, donde el Estado se vuelve botín de intereses privados, sea un empresario o un conglomerado empresarial. Ejemplos sobran, de privatizaciones de empresas públicas o concesiones, que acabaron en manos de familiares y amigos de políticos o servidores públicos de alto nivel de la administración, todo por un precio irrisorio.

²¹ Al respecto se sugiere remitirse a la obra de Michel Bertrand como referencia, (Bertrand, 2011).

Ugarteche menciona en su artículo, el caso de Aeroperú en 1992 (Sandoval, 2009). En México, podemos hablar de los casos de TV Azteca y Telmex.

Otra variante de la captura del Estado, es cuando se emiten regulaciones normativas con objeto de beneficiar a cierto grupo. Estos, usan al Estado como instrumento para conseguir sus rentas, en detrimento del interés público.

2.2. Consecuencias económicas de la corrupción

¿Cómo afecta la corrupción a la economía?, ¿cómo se ven afectadas las transacciones comerciales?, hemos identificado cuatro tipos de costos, muy probablemente que se deriven de actos de corrupción:

1. Genera incertidumbre a los inversionistas: El dueño del capital busca asegurar las mejores condiciones para incrementarlo, estas condiciones están vinculadas a la confianza que le brinda el entorno. ¿Confiar en quién?, no solo en las personas (físicas o morales) con quien busca hacer negocio, también influye la confianza en las instituciones para asegurar respeto a las condiciones de la transacción y proteger el capital. La falta de confianza puede incidir –por ejemplo-, en la disminución de la inversión extranjera directa en una nación; la certidumbre es un componente fundamental que buscan los inversionistas. Un comportamiento racional de los inversionistas o capitalistas es colocar el dinero en lugares que les generen las máximas ganancias con los “menores problemas, costos o riesgos” para ello. Estamos hablando de las expectativas de los inversionistas. En este orden de ideas, cabe añadir la naturaleza de un factor fundamental en este sentido, el que nosotros llamamos “reputacional” y refiere al prestigio del que goza una persona, institución, gobierno, empresa, estado, etc. Las expectativas de los inversionistas se construyen en función del prestigio o reputación del que goza la contraparte, los socios, pero también del entorno en donde se realiza el negocio. Una nación que asegure las mejores condiciones para el capital, gozará de mayor ventaja respecto a otras. Incluso en un mundo globalizado, las diferencias al interior de una nación pueden manifestarse en sus regiones. Renato Busquets, señala en primer lugar que la corrupción inhibe el crecimiento, mediante una reducción en la tasa de inversión (Busquets Sordo, 2012, pág. 27). La pérdida de la confianza de los inversionistas tiene costos, que a futuro puede ser muy caro revertir.

2. Eleva los costos de transacción²². La producción o generación de bienes o servicios tiene costos de materias primas, insumos, materiales, mano de obra, entre otros más; adicionalmente a estos, se deben sumar los costos de transacción. El comercio o intercambio económico entre personas o agentes económicos implica que, en primera instancia, el “vendedor” disponga de información respecto al “comprador”, para que la transacción sea exitosa para él, busca minimizar su riesgo e incrementar su ganancia, muy probablemente se deba redactar un contrato, buscar información de precios de la competencia para saber su “margen de negociación”, conocer sus costos de producción y gastos administrativos, a manera que la venta “amortice” las erogaciones e incluso tener información sobre otros posibles compradores, esta acumulación de información requiere tiempo y acceso a una serie de recursos documentales, informáticos, etc.; todo lo anterior se traduce en costos. En segunda instancia, el comprador, por su parte debe informarse sobre los proveedores a los que puede recurrir, llamar por teléfono si es necesario (lo cual le representa tiempo invertido), analizar las condiciones de compra, si es necesario traslados o transporte, periodos de pruebas, contratos, todo a fin de que su compra sea exitosa y provechosa, pero sobre todo debe asegurarse del momento en que los “derechos de propiedad” le aseguren el uso del bien, su consumo y disfrute, es decir que también requiere información y tiempo para asegurar las condiciones de compra. Ahora, supongamos que una de las partes: vendedor o comprador “falla” en algunas de las condiciones, trata de “engañar” a su contraparte o distorsionar las condiciones preestablecidas del intercambio; en tales circunstancias, el Estado debe asegurar por medio de sus instrumentos de gobierno que esto no suceda; como sea, esta “intervención” requiere tiempo y el uso de una serie de recursos que también implican costos, para el que vende o compra según el caso. Derivado de lo anterior; el asegurar información e invertir tiempo en la decisión de comprar o vender, se traduce en costos de transacción. E igual a cualquier bien en el mercado, al haber más costos involucrados en la producción o comercialización de un bien, su precio se eleva, pues el vendedor o productos tratan de recuperar la inversión realizada en las materias primas,

²² Entiéndase por *costos de transacción*: “Aquellos costos derivados de la búsqueda de información, de la negociación, la vigilancia y la ejecución del Intercambio. Los costos de transacción, por lo tanto, son los que implica la realización de una transacción adecuada para ambas partes: obtención de información, tiempo que se gasta en el proceso, costos legales y otros asociados a la Incertidumbre. Los costos de transacción no se incorporan directamente a los precios sino en los casos en que es posible determinar anticipadamente su magnitud aproximada. Estos, en consecuencia, son mucho mayores en situaciones donde no existe un Mercado amplio y competitivo, cuando no hay seguridad física o legal para realizar las operaciones comerciales o cuando la inestabilidad política y social aumenta la Incertidumbre sobre el resultado de las transacciones” (Diccionario de Economía y Finanzas, 2014)

insumos, recursos involucrados en la generación de dicho bien o servicio. La corrupción, se vuelve un costo adicional a los costos de transacción ya señalados, esto los eleva, y pueden ser determinantes para que una empresa decida, sobre la pertinencia de invertir en una región o no. Además, los costos de transacción están vinculados al aseguramiento integro de los *derechos de propiedad*. Es decir, un inversionista busca asegurar su inversión y no ser blanco de “gobiernos”, empresas o personas que violenten “la propiedad privada de la empresa y sus mecanismos de producción, comercialización, distribución, venta, etc”.

3. Consume valiosos recursos: La complejidad de enfrentar la corrupción, involucra diversos tipos de recursos: tiempo, humanos, económicos, tecnológicos para su control, seguimiento, investigación, etc. No solo como medio reactivo o correctivo, sino también preventivo. Todos estos recursos tienen un costo, mismo que debe ser pagado por alguien: el “público” o ciudadanía”, es al final el que con sus impuestos asume todos los costos de la corrupción, incluidos aquellos que le son trasladados por las personas morales. Si asumimos, en un caso hipotético, que el país no tuviera esos costos asociados a la corrupción, todos los recursos que se orientan a combatirla, podrían canalizarse a disminuir la pobreza, a enfrentar los rezagos en educación, o en la creación de infraestructura, etc. Es decir, hay un “costo de oportunidad” de orientar bastos recursos a estructuras administrativas como la Auditoría Superior de la Federación o a la Secretaría de la Función Pública, etcétera que bien podrían ser canalizados a otro fin²³. Las acciones de investigación y persecución, o de prevención tienen un costo. Todos estos son recursos que podrían canalizarse a otras áreas con mayores carencias. Hay un “derroche de recursos”, cuyo daño es mayor al no haber resultados tangibles o palpables, porque las instituciones involucradas son ineficientes.

4. Distorsiona los mercados: La corrupción de autoridades, instituciones e incluso actores privados puede provocar posiciones “dominantes de mercado”, afectando la libre y sana competencia (en condiciones de igualdad) en el mercado, algunas empresas puede obtener provecho (o ventaja) de “actos de corrupción” desplazando a sus competidores, eliminándolos o inhibiendo su participación –por ejemplo – en las compras, adquisiciones o contrataciones del sector público. Prácticamente, esos vínculos con el poder, otorgan una clara ventaja, que no asegura la igualdad de la competencia, ni la limpieza jurídica del

²³ Se puede consultar que el costo de echar a andar el Sistema Nacional Anticorrupción asciende a \$143 millones de pesos (Rueda, 2016).

proceso. Además, también puede provocar sobrepagos que terminan pagando los contribuyentes.

3. La corrupción: primeros testimonios

Para estar en condiciones de poder analizar el estado de la cuestión, es preciso conocer –de manera breve y didáctica- los orígenes de nuestro objeto de estudio. Porque, en palabras de Salmerón y Suarez “todo problema de investigación parte de un conocimiento” (Salmerón & Suárez de la Torre, 2013, pág. 45). Por lo tanto, tenemos:

La corrupción ha existido como todo lo hecho por el hombre desde sus orígenes; lo ha acompañado a lo largo de la historia y lo seguirá haciendo. Ackerman señala que “es una categoría moral cuyo significado se asemeja al concepto de putrefacción” (Sandoval, 2009, pág. 23).

3.1. De la Colonia a la Revolución

En la historia del México, durante el periodo “colonial” una práctica muy recurrida era la compra de cargos, misma que está documentada por Maria Eugenia Romero y otros, quienes nos dicen que:

“En el virreinato los cargos de escribanos, regidores, alcaldes y oficiales de la Hacienda real eran vendidos. La corona española se hacía de valiosos recursos por medio de esas ventas. Los compradores eran hacendados, comerciantes, mineros, etc y con ello buscaban incrementar su fortuna, la de su familia o sus allegados. Había puestos que se “subastaban” como los puestos de Alcalde Mayor y Corregidor” (Romero, Contreras, & Méndez Reyes, 2006).

El incentivo para la Corona Española, era hacerse de recursos económicos de manera rápida y eficiente; pero además, con esta “compra de cargos” se aseguraba que solo las “elites”, con capital para poder pujar por tales puestos, podían llegar, sobre todo si eran de origen peninsular. Tal práctica contribuyó a perpetuar a las oligarquías locales, como se observó durante este periodo. Se hizo costumbre adquirir poder político para fomentar negocios privados, al amparo del aparato público. Así funcionaban las instituciones coloniales, era socialmente aceptado y tolerado con la venia de su Majestad.

Pérez Gay ilustra la historia de la corrupción en México de manera por demás breve y concreta. En el mismo sentido, da cuenta de la venta de puestos durante la Colonia, pero

añade las rentas privadas conseguidas por autoridades virreinales durante las reformas borbónicas, así como del contrabando durante los inicios del México independiente²⁴.

Una discusión interesante es la que propone Bertrand en su texto²⁵, focaliza el “cuerpo administrativo” que representan los “Oficiales de la Real Hacienda”. Su análisis lo realiza apoyado en la prosopografía, y parte de “la reconstrucción de las relaciones familiares, las alianzas, el patrocinio o los vínculos políticos. Y con ello lograr una reconstrucción amplia de un grupo social” (Bertrand, 2011, pág. 13).

El análisis a partir de los oficiales de la Real Hacienda, se organiza en torno de dos realidades: corrupción y clientelismo. El autor las define con el significado histórico en “ese” preciso momento.

Corrupción: toda clase de abusos, excesos, exacciones o anomalías que, en el ejercicio de su cargo, los oficiales de la Real Hacienda imponían a sus administrados; por lo tanto, el objetivo va a consistir en comprender los mecanismos –políticos, económicos, sociales o mentales- que llevaban a los oficiales a cometer esos excesos, así como las funciones y la finalidad de estos últimos en la sociedad colonial (reflexión acerca del porqué y del cómo), (Bertrand, 2011, pág. 23).

La corrupción considerada como un abuso de poder –continúa el autor- es una noción que el Antiguo Régimen no ignoraba, aun cuando se tendiera muy rápidamente a hacerla adoptar contenidos diferentes y, muy especialmente, morales o religiosos.

Clientelismo: Mecanismos sociales que daban como resultados prácticas políticas y administrativas “anormales”. Este es producto de las relaciones de dependencia establecidas entre los individuos (Bertrand, 2011, pág. 27).

El autor intenta comprender la articulación del clientelismo, con el espíritu del cuerpo administrativo, cuyas relaciones se basaban en la verticalidad. Una de las conclusiones más importantes es que “la corrupción y las respuestas que suscitaba no pueden ser consideradas, ni sistemática ni automáticamente, como sinónimos de un debilitamiento de la autoridad del Estado” (Bertrand, 2011, pág. 24), del estado imperial español; más bien se volvió una forma sistemática de funcionamiento del propio aparato estatal, que persistió por

²⁴ El artículo de José María Pérez Gay, forma parte de una colección de *Ensayos sobre la corrupción*; que van desde la Colonia hasta la desnacionalización de las empresas públicas (Pérez Gay, 2000).

²⁵ Específicamente nos referimos a la obra: *Grandeza y miseria del oficio. Los oficiales de la Real Hacienda de la Nueva España, siglos XVII y XVIII* (Bertrand, 2011).

mucho tiempo; sin embargo, nuevamente las instituciones formales o informales hacia de este comportamiento un status quo, una forma de vida.

Después de la Independencia, reina un absoluto caos, inestabilidad en todos los órdenes de gobierno; el país sufrió invasiones extranjeras, golpes de estado recurrentes e incluso un intento fallido por parte de España por recuperar la “colonia”. En ese contexto, y generalizando su análisis a América Latina (A.L.), John H. Coatsworth advierte de los riesgos perjudiciales para el crecimiento económico (Coatsworth, 1999):

- a) El riesgo político asociado con políticas y políticos impredecibles,
- b) El costo debido a ineficientes derechos de propiedad y un costoso sistema impositivo y regulatorio,
- c) Las oportunidades perdidas por falta de “bienes públicos”, especialmente inversiones en recursos humanos e infraestructura material.

El origen de su análisis se encuentra en la Colonia misma y señala que la obtención de la independencia en la mayor parte de América Latina creó oportunidades para *“una modernización política e institucional. La mayoría de estas fueron desperdiciadas”* (Coatsworth, 1999, pág. 163).

En ese orden de ideas, añade que...

“el peso del legado institucional colonial después de la Independencia demostró ser más pesado en aquellas regiones donde las presiones por una modernización confrontaron intereses atrincherados en el sistema de castas y los regímenes de privilegio y la “intrusividad” regulatoria asociada con ellos. En las colonias del continente, la población criolla e incluso aun muchos mestizos se habían enredado en una red de privilegios corporativos o de casta que los ataban al régimen colonial y entonces facilitaban a la Corona la imposición de mayores gravámenes fiscales y sistemas regulatorios en el imperio. ... En México, el conservadurismo de la iglesia y de los grandes magnates criollos con sus aliados provinciales demoró la modernización institucional por décadas luego de la Independencia” (Coatsworth, 1999, pág. 163)

En concordancia con lo comentado por Coatsworth, existían una serie de incentivos que motivaban la supervivencia del régimen colonial.

North y otros, realizan el contraste entre A.L. y Estados Unidos y señalan que...

“Entre finales del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX los Estados Unidos crearon una democracia política estable y fue también en virtud de ello que se convirtieron en la economía más

rica del mundo. Los fundamentos institucionales fueron la Constitución, que reemplazó los Artículos de la Confederación, y un sistema estable y bien especificado de derechos económicos y políticos que proporcionaron un compromiso creíble, prerrequisito necesario para mercados económicos eficientes. En contraste, tras la independencia de la mayoría de antiguas colonias españolas el continente estalló en una costosa y mortal espiral de guerras, “pronunciamientos” y “caudillismos” que continuó hasta mediados de siglo XX. El desorden persistió durante décadas, revelando la ausencia de arreglos institucionales capaces de establecer la cooperación entre grupos rivales” (North, Summerhill, & Weingast, Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs Norte América, 2002).

Es decir, que no hubo institución formal o informal con la capacidad de imponer orden y hacer valer la ley. Antonio Ibarra profundiza al respecto:

“al producirse el vacío de una figura referencial del orden, como lo fue el Monarca, las minorías no encontraron las formas institucionales capaces de generar certidumbre y modificar la cultura política que tenía en aquel un símbolo inequívoco de consenso y estabilidad. Los nuevos empresarios políticos liberales tropezaron rápidamente con la imposibilidad de modificar los marcos mentales de la sociedad hacia un sistema impersonal de leyes y reglamentos que garantizaran el funcionamiento institucional del nuevo Estado” (Ibarra, Orden, desorden y atraso: El acertijo latinoamericano de la originaria inestabilidad política y el tormentoso cambio institucional, a propósito del bicentenario, 2011, pág. 103).

Es decir, no hubo institución, que garantizara a manera de “arbitro”, la sana competencia entre los “jugadores políticos”; que asegurara un juego equitativo, limpio, además de orden y certeza para permitir que las fuerzas productivas se desarrollaran y con ello mejorara el desempeño económico de las naciones de A.L.

Volviendo al párrafo citado de Coatsworth, podemos afirmar que los “grandes magnates criollos con sus aliados provinciales” eran los “jugadores” -para ocupar la jerga neoinstitucionalista- que tenían el poder para imponer sus intereses (privados) y hacerlos pasar por intereses públicos; o en su defecto, la capacidad de negociación para imponer sus condiciones en el Estado débil.

Con el ascenso del Porfiriato, el Estado nacional se fortaleció, a costas de la represión de la oposición; sin embargo, el proceso de la búsqueda de rentas privadas usando el aparato público, se modernizó, apareció el mecanismo de la contratación, sobre todo porque la construcción de infraestructura requería financiamiento.

“En el Siglo XIX, la relación entre gobernantes y hombres de dinero se formalizo a través de préstamos al Gobierno Federal a cambio de altas tasas de intereses cobrados y la administración

de las aduanas. Tiempo de los “agiotistas”. En la producción textil el vínculo era en apoyo financiero a través del Banco de Avío” (Romero, Contreras, & Méndez Reyes, 2006).

Priscilla Connoly nos habla sobre el contratista de Don Porfirio; Weetman Dickinson Pearson, quien fue el protagonista principal de los negocios británicos durante el Porfiriato, y sus contratos de obras públicas con el gobierno mexicano fueron económicamente muy rentables. Adquirió minas en el Estado de México, participó en la construcción del Ferrocarril de Tehuantepec, llegó a controlar las Compañías de Luz y Fuerza de Veracruz, Córdoba, Orizaba, Puebla y Tampico, además de la mitad de la producción petrolera a través de su compañía El Águila.

La autora señala que *“ello habría sido imposible sin la estrecha colaboración de destacados miembros de la élite mexicana, como Guillermo Landa y Escandón, y una relación muy favorable con el presidente Díaz. Esta obra explica por qué el gobierno mexicano adoptó el contratismo como modo de solucionar las necesidades de infraestructura urbana y regional”* (Connoly, 1997). En ese momento las instituciones, así operaban, por medio de reglas algunas formales y otras no escritas.

De hecho, durante el Porfiriato, el tolerar la corrupción era un método de asegurarse lealtad.

Si la independencia no logró romper el círculo de intereses que usaba el poder público para asegurarse rentas privadas; mucho menos la Revolución, o específicamente, los gobiernos emanados del conflicto armado iniciado en 1910:

“En la posrevolución, la vinculación entre el poder político y el ámbito empresarial se dio con las facilidades que las agencias gubernamentales otorgaron recursos financieros a varios líderes del movimiento revolucionario. O con los proyectos inmobiliarios en ciudad de México, en clara relación entre los fraccionadores y los gobernantes en turno....

Abelardo L. Rodríguez, hizo una fortuna con bares y cabarets, llegó a ser un “millonario de la revolución”...

Juan Andrew Almazán otorgó contratos de carreteras a una empresa de la cual era socio accionista...

Arón Sáenz Garza levantó su fortuna desde la producción azucarera y con base en sus relaciones con los gobiernos a los cuales sirvió como funcionario público, sus principales intereses se fincaron en el Ingenio de Mante (Tamaulipas)” (Romero, Contreras, & Méndez Reyes, 2006)

La colusión de políticos y empresarios, en perjuicio del erario público era una práctica institucionalizada. Fue tolerada y aceptada socialmente en el marco de un constante

crecimiento económico y estabilidad política. Legalmente, -en términos de las instituciones formales - no había delito que perseguir.

3.2. Los primeros intentos de combate a la corrupción en el México postrevolucionario

Las prácticas corruptas en la administración pública han persistido a lo largo de la historia nacional. Si bien este es un problema constante, los mecanismos para combatirla no. De hecho, solo los primeros esfuerzos institucionales para combatirla son recientes, menos de 30 años; lo que es evidencia de que antes no era un “problema”; más bien, era un valioso instrumento para asegurar “lealtad” o “estabilidad política” como sostiene Busquets (Busquets Sordo, 2012, pág. 8); una forma institucionalizada de “repartir” los frutos de la revolución e incluso de ascender en el régimen, pagar favores o apoyos políticos. Los incentivos para su uso y difusión eran amplios, al no haber un marco legal que lo evitara²⁶.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) fue institución pionera en establecer controles sobre la administración pública; como parte del Poder Legislativo, una de sus competencias es ejercer el control externo de manera posterior a la gestión financiera del gobierno; pese a la antigüedad de esta institución, su impacto es limitado²⁷.

Es en la década de los ochentas, cuando se gesta el primer esfuerzo por construir un esfuerzo por “controlar” la actuación de los servidores públicos de la administración pública federal y con ello combatir la corrupción y sus prácticas.

La “Renovación Moral”, emprendida por el Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado²⁸, se promocionó como una de las grandes acciones del sexenio; sin embargo, los resultados logrados de la mencionada renovación son modestos²⁹, se puede argumentar que dicho proyecto era un “espejismo”; si bien su objetivo era combatir o erradicar la corrupción, más bien se volvió un discurso para reconstruir la legitimidad de un gobierno, erosionada por las

²⁶ En términos del neoinstitucionalismo, no solo las reglas formales, sino también las informales. La tolerancia social hacia la corrupción y sus prácticas es históricamente muy elevada.

²⁷ Es una institución que en la actualidad corresponde al Poder Legislativo; sus orígenes se remontan al Tribunal Mayor de Cuentas, órgano creado en España con tal fin; se dice que un cuerpo administrativo similar fue creado en 1524 por la Corona Española para revisar los gastos de Hernán Cortés durante la conquista, y también contaba con las atribuciones de administrar los ingresos y recursos de la Monarquía durante los primeros años del periodo colonial; esta institución cambió posteriormente de denominación a Contaduría Mayor de Hacienda hasta alcanzar finalmente su denominación actual; si bien fiscalizar es un instrumento para atacar la corrupción no es el único. Al respecto se sugiere consultar <http://www.asm.gob.mx/html/Antecedentes/index.html> (Auditoría Superior de Michoacán, s.f.).

²⁸ Presidente de la República de 1982 a 1988; se puede consultar para su conocimiento el portal oficial de Miguel de la Madrid Hurtado en: <http://mmh.org.mx/> (De la Madrid Hurtado, Portal Oficial de Miguel de la Madrid Hurtado, 2013).

²⁹ Al respecto, hay información periodística que registra lo comentado; específicamente recomendamos el artículo de Salvador Camarena El País. (Camarena, 2012)

impopulares medidas de ajustes presupuestales, mismas que sentarían el precedente de las políticas económicas neoliberales que habrían por venir.

Es pertinente comprender el contexto nacional en que fue concebida la renovación moral:

- Se gestó un cambio del paradigma económico en la clase política dominante: Economía cerrada versus economía de libre mercado.
- Crisis económica: Devaluación del peso frente al dólar, derivado del tipo de cambio fijo y la poco viable banda de flotación; esto provoca una caída de las exportaciones.
- Al caer las exportaciones, disminuye la actividad económica y crece el desempleo.
- Crisis política: Acompañando a la crisis económica, se muestran signos del deterioro hegemónico del partido gobernante, el ejemplo más notable es la ruptura al interior del PRI que conduce a la fundación del Frente Democrático Nacional.
- Sin embargo, se da el ascenso de una nueva elite política, conocidos como los *tecnócratas*, cuyo perfil de formación era principalmente ser formados en escuelas extranjeras; estos substituyeron a los viejos políticos de cepa, herederos del discurso revolucionario, nacionalista y corporativo.
- Aparecen notables síntomas del debilitamiento de la institución presidencial. Su liderazgo se ve seriamente cuestionado con el temblor de 1985 en la Ciudad de México; lo que desata fuerzas sociales motivadas por reaccionar frente al siniestro en contraposición a la tibieza del actuar gubernamental.
- Crisis fiscal del estado, se declara la moratoria de la deuda externa. Hay un ajuste y recorte presupuestal que obliga a un *redimensionamiento* del Estado (privatización y desincorporación de activos públicos). Las finanzas públicas son muy vulnerables por las variaciones en los precios del petróleo y su dependencia de este recurso no renovable.
- El gobierno mexicano es víctima de presiones internacionales derivado de la alta vulnerabilidad de las finanzas mexicanas y la incapacidad del pago de la deuda, mismas que provocaron la desconfianza de la comunidad de acreedores internacionales.

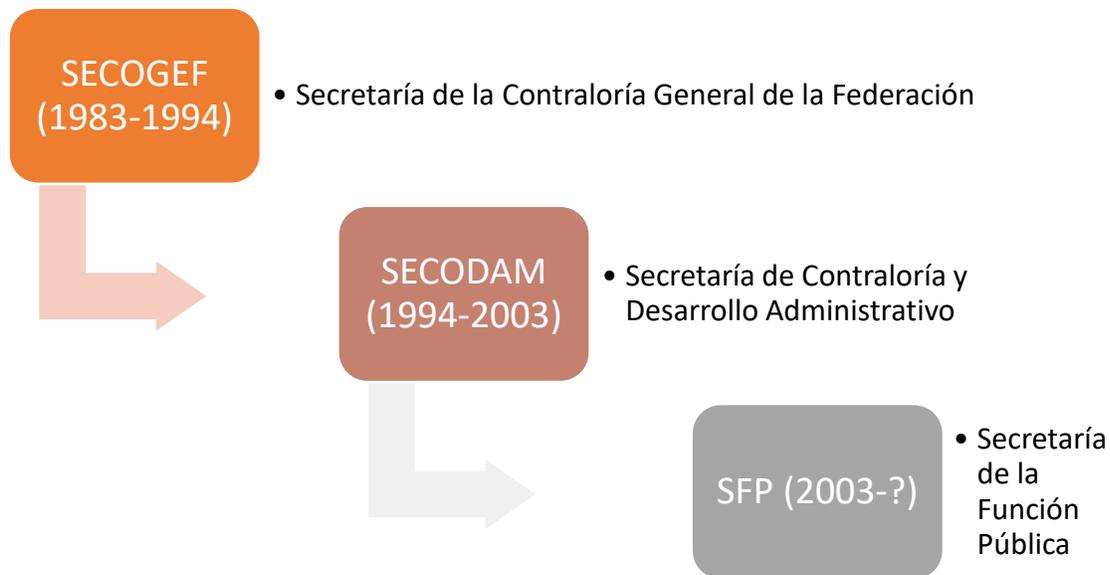
Es en este complejo contexto, que por iniciativa del ejecutivo federal se genera la creación de un cuerpo administrativo encargado de “combatir la corrupción” al interior del Poder Ejecutivo; lejos de nobles motivos, la intención es recuperar la credibilidad de la comunidad

internacional que pedía un manejo más responsable de las finanzas públicas y con ello asegurar el pago de las constantes deudas contraídas en el mercado internacional.

El Ejecutivo a su vez, recurrió a tal institución como medio de control sobre la gestión burocrática en la Administración Pública Federal, el despilfarro y abuso del sexenio anterior estaba pasando la factura. Estas son las motivaciones para la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)³⁰.

En el Informe de Labores de 1983, se acepta que la SECOGEF “surge ante la necesidad del Ejecutivo de contar con un instrumento administrativo y político que le permita promover y asegurarse un mayor apego de la administración pública a las metas y objetivos que a cada sector corresponde alcanzar en el marco del Programa General de Gobierno 1982-1988 y ahora del Plan Nacional de Desarrollo” (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1983, pág. 8).

Sin embargo, este cuerpo administrativo ha sido producto de un cambio institucional, ha sufrido modificaciones durante su corta existencia. Los cambios institucionales más relevantes han sido los siguientes:³¹



³⁰ Al respecto, puede consultarse el Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 29 de diciembre de 1982 (Diario Oficial de la Federación, 1982).

³¹ En congruencia con lo comentado anteriormente, nos apegamos a la concepción que Douglass North tiene de la institución, misma que puede ser consultada en el glosario de términos. (North, Estructura y cambio en la historia económica, 1984, págs. 227-228)

El 28 de diciembre de 1994, con el Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) cambia de nombre a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), modernizando su estructura orgánica para administrar nuevas atribuciones que adquiere, destacando entre otras la conducción de la política inmobiliaria federal y la administración de los inmuebles federales (Diario Oficial de la Federación, 1994).

El 10 de abril de 2003, con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se modifica al mismo tiempo la Ley Orgánica de la APF, para que la ahora Secretaría de la Función Pública pueda guiar el nuevo sistema del “Servicio Civil”. Como se observa, los cambios institucionales de este cuerpo administrativo, obedecen al establecimiento y adición de nuevas atribuciones (Diario Oficial de la Federación, 2003).

Cabe señalar que si bien su origen es con un gobierno emanado del PRI; sus últimas dos modificaciones administrativas han sido bajo el auspicio de administraciones públicas cuyo Presidente emanaba del Partido Acción Nacional, quienes gobernaron durante dos periodos consecutivos, desde el año 2000 y hasta el 2012. Sin embargo, la variable política no parece ser determinante ni brindar mayores elementos de análisis.

La ASF realizó un análisis que abarcó el periodo de 1983 a 2012 en los documentos de planeación de mediano plazo³² y encontró que:

“los principales factores que se asocian a la corrupción son: la falta de control de la gestión pública; la carencia de un servicio civil de carrera para los servidores públicos, y una escasa racionalidad en la aplicación del gasto; asimismo, evidenció que el Gobierno Federal no definió ninguna área de oportunidad en materia de armonización legislativa con los Convenios Internacionales Anticorrupción y con la protección del patrimonio nacional” (Auditoría Superior de la Federación, 2015, pág. 39).

Es decir, que además de falta de planeación, se observa una debilidad institucional por carencia de diversos instrumentos legales, normativos y burocráticos, que pronto habrían de aparecer. En los últimos 10 años han aparecido instrumentos institucionales, inexistentes hasta entonces, producto de cambios institucionales impulsados por una creciente presión de Organizaciones No Gubernamentales, demandas ciudadanas, e incluso como parte de acuerdos internacionales suscritos por el gobierno mexicano, para armonizar el marco legal

³² Entiéndase el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo del periodo 1983-2012.

con las Convenciones Internacionales en la materia; en este último caso, suele ser una condición previa a los acuerdos comerciales con capítulos de compras gubernamentales.

A partir de la década de los años 80's el marco institucional se ha robustecido notablemente. Lo cual no significa que la corrupción este disminuyendo.

3.3 La ruta a seguir

A partir del año 2000, se reconoce la necesidad de recurrir a estrategias complementarias para combatir a la corrupción:

Transparencia: Un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público. Aparece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) y con ella el IFAI, después INAI.

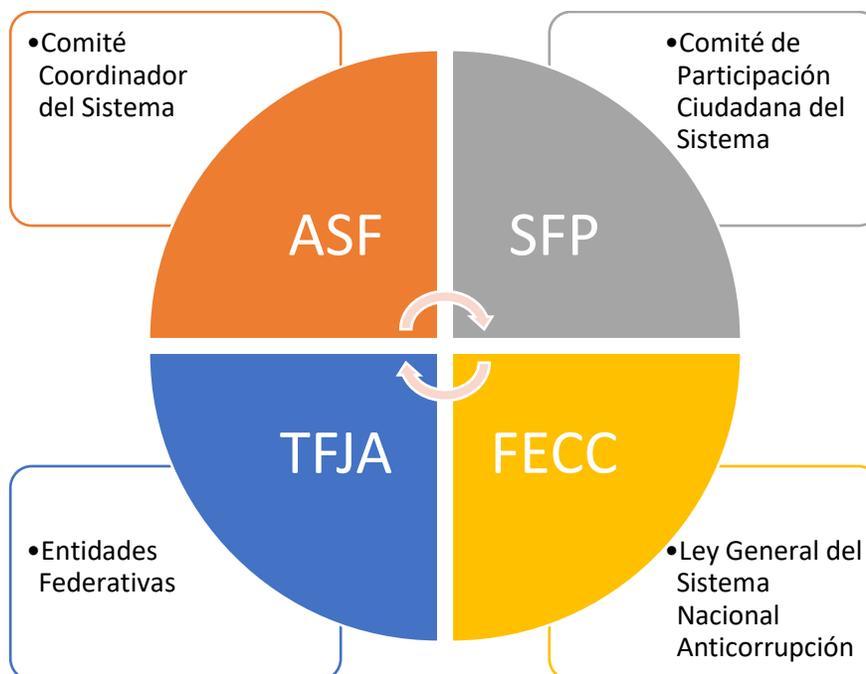
Rendición de cuentas: El gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Una de las acciones más destacable es la armonización de la contabilidad gubernamental por medio de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la aparición del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

Participación Ciudadana: Es el ejercicio de los derechos de un miembro de una comunidad política, con el propósito de intervenir (directamente) en la conducción de los asuntos públicos (Rivera Sánchez, Varela Matute, & Gómez Magaña, 2012, pág. 45). Es u reto el promover la participación ciudadana. El estudio de la ASF reconoce que “en los treinta años que comprendió el estudio (1983-2012) no se logró que la ciudadanía participara de manera permanente y coordinada en los tres órdenes de gobierno en el combate a la corrupción” (Auditoría Superior de la Federación, 2015, pág. 45). Motivar la participación ciudadana es un reto, dada la percepción social de impunidad.

Sin embargo, es hasta el año 2016, en donde aparece la propuesta de construir un sistema de combate a la corrupción; el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) busca “articular esfuerzos institucionales con una visión de pesos y contrapesos que apoyados por la transparencia y rendición de cuentas, significan un elemento fundamental para fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas” (Vargas Zempoaltecatl, 2016)

El SNA Integra a las instituciones siguientes: Auditoría Superior de la Federación (ASF), Secretaría de la Función Pública (SFP), Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC); pero adicionalmente debe contar con un Comité Coordinador del Sistema, un Comité de Participación Ciudadana del Sistema, así también se cuenta con la participación de las Entidades Federativas; todo bajo el amparo de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

Grafico 1. Integración del Sistema Nacional Anticorrupción



Fuente: Secretaría de la Función Pública (Vargas Zempoaltecatl, 2016).

La implementación de dicho sistema ha requerido la modificación de diversas leyes en la materia, incluidas cuatro nuevas leyes:

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (Nueva).
- Ley General de Responsabilidades Administrativas (Nueva).
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Nueva).
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (Nueva).
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Reformada).
- Código Penal Federal (Reformado).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Reformada).

Son muchas las expectativas generadas, pero a futuro se verán los resultados.

En nuestro análisis, la corrupción es producto del tejido institucional. Por tanto, el perfeccionamiento de esta red de instituciones, es un cambio institucional que incidirá en la consiguiente disminución de la corrupción en el mejor de los casos a mediano o largo plazo. Al mejorar el desempeño de este conglomerado institucional, la corrupción tenderá a disminuir.

La creación de un cuerpo administrativo por sí solo, no será suficiente para resolver el problema de la corrupción, al menos no bajo la actual configuración estatal, por esa razón el SNA ha generado crecientes expectativas. Coincidimos que un rediseño de las actuales instituciones es necesario para combatir a la corrupción, pero no necesariamente el aumento de la burocracia generará mejores resultados. Los cambios de forma deben ir acompañados de cambios de fondo.

4. Las principales restricciones en el actuar de la SFP.

Dice Rose Ackerman, que “la corrupción es más un síntoma que un resultado. Es síntoma de que las relaciones Estado-sociedad se orientan hacia el debilitamiento de la justicia y la legitimidad social del Estado, y generan despilfarros y malversaciones del gasto público” (Ackerman, 2009, pág. 25).

Ackerman es tajante cuando afirma que “la evidencia empírica demuestra que el crecimiento económico no resuelve por sí solo el problema” (Ackerman, 2009).

Durante su corta existencia, la Secretaría de la Función Pública (SFP) no ha estado exenta de críticas; las más recurrentes obedecen a las siguientes causas:

- ✓ No se asegura la independencia en su labor, dado que es parte del mismo Poder Ejecutivo al que tiene que supervisar, controlar, vigilar y sancionar. No se puede ser juez y parte. El Secretario titular de la SFP es designado por el Presidente de la República³³ y por tanto no se aseguran los principios de “autonomía, independencia e imparcialidad” en su actuación.
- ✓ Los Órganos Internos de Control son los cuerpos administrativos encargados del control interno institucional; dependen jerárquicamente de la SFP, pero los sueldos y salarios de sus servidores públicos, dependen de la institución a la que deben “vigilar”, su desempeño por tanto es cuestionable por su falta de autonomía.
- ✓ La SFP no ha tenido éxito en el combate a la corrupción y esa ineficacia ha sido un lastre para construir una mayor confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales. México sigue siendo uno de los países más corruptos de acuerdo a la percepción ciudadana. El Índice de Percepción de Corrupción (IPC) nos muestra que México en el año 2016, estuvo ubicado en el lugar 123 de un universo de 176 países; con una calificación de 3.0; en una escala donde 10 es altamente limpio y 0 altamente corrupto³⁴. Los resultados del IPC para varios años pueden ser consultados en el Anexo 5; se advierte que México se encuentra por debajo de la media del universo de países a los que se les aplica la metodología y que la percepción de la

³³ Al respecto ver la Ley Orgánica de la APF (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1976).

³⁴ Al respecto se puede consultar el sitio web de Transparencia Internacional en España y Transparencia Internacional, información disponible en los sitios:

https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/comparacion_ipc-2007_a_2015.pdf

corrupción irá en aumento. Aunque, hay que reconocer que la principal limitación de este indicador, es que se remite a la “percepción” de la sociedad. Sin embargo las expectativas no son halagadoras.

- ✓ La fiscalización de los recursos de los Gobiernos Estatales y Municipales (salvo los de transferencias federales o el gasto federalizado) no están bajo la jurisdicción de la SFP, por los niveles de gobierno y el respeto a la autonomía de los Estados y Municipios. Sin embargo, estos dos niveles de gobierno tienen capacidades reducidas, dispersas y pobres para enfrentar la corrupción, carecen de personal especializado, tecnologías, métodos y técnicas para ello. En el mejor de los casos, están en la esfera de competencia del Ejecutivo Estatal y por ende tampoco se respeta el principio de autonomía. Este argumento es uno de los más y mejor estructurados para contribuir a la generación del ente administrativo “Sistema Nacional Anticorrupción”, dado que se le pretende dotar de atribuciones de competencia en todos los niveles de gobierno.
- ✓ El actual modelo de combate a la corrupción esta *desarticulado*; por un lado la Auditoría Superior de la Federación (ASF) solo audita los resultados contables del ejercicio del gasto y los registra en la cuenta pública; es decir que su intervención es después de que se han ejercido los recursos. La SFP solo emite sanciones administrativas en casos de faltas no graves; pero en el caso de falta grave, se procede a presentar el expediente ante la Procuraduría General de la República a manera de que esta integre la respectiva investigación y presente la denuncia penal contra el servidor público. La Fiscalía Anticorrupción³⁵ (de reciente creación en la PGR) es –se supone- la especializada para iniciar la averiguación previa del caso, sin embargo no se tiene experiencia ni antecedentes sobre su funcionamiento. Finalmente, las averiguaciones previas se presentan ante un juez, quien emite las sanciones respectivas que corresponda.
- ✓ Si los Ministerios Públicos o Fiscales son incompetentes para armar y estructurar adecuadamente el caso, para tener todas las pruebas de ley y poder consignar al acusado, la mayoría de las veces, los jueces al recibir el expediente no cuentan con todos los elementos para impartir justicia y con ello surge el mal precedente de la “Impunidad”. Además, bajo argumentos jurídicos que buscan el pleno respeto al “debido proceso” muchos criminales han salido libres por la mala integración del caso.

³⁵ En México, el Fiscal es aquella figura jurídica que se denomina “Ministerio Público”; es la parte acusadora que representa al Estado.

Esto sin omitir la posibilidad, de que jueces o Ministerios Públicos caigan en la propia corrupción, los primeros para juzgar inadecuadamente y los segundos para integrar el caso de manera equivocada. La impunidad generada es una mala señal al ciudadano.

Dicho lo anterior, procedemos a desarrollar la propuesta de medición del fenómeno de la corrupción.

4.1. Medir el desempeño institucional.

Después del estudio histórico comentado anteriormente, los resultados obtenidos por la SFP a lo largo de su existencia, se obtienen de la siguiente fuente:

- ✚ Base de datos del Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS): <http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp>

Proponemos medir el desempeño institucional de la SFP, respecto a acciones o prácticas de corrupción, por medio de dos variables, de la siguiente manera:

- ✚ Con base en una serie estadística de 1983 y hasta 2016 de los datos de “Servidores públicos sancionados”; mismos que se analizan en relación con otros eventos o momentos históricos relevantes. Los servidores públicos sancionados, refiere a aquellos que han recibido al menos una sanción de las señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)³⁶.
- ✚ Cuantificar en términos monetarios, el “monto de las sanciones económicas” impuestas por la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades del respectivo Órgano Interno de Control³⁷.

De conformidad a la LFRASP, en su artículo 15 define las sanciones económicas:

ARTICULO 15.- Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

³⁶ Pueden ser: Amonestación privada o pública; Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; Destitución del puesto; Sanción económica, e Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. También se considera el apercibimiento aunque no está clasificado como una sanción propiamente en la Ley.

³⁷ A este respecto, las sanciones económicas son ejecutadas por la Tesorería de la Federación, de acuerdo al artículo 16 de la LFRASP.

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

De lo anterior que al violentar las obligaciones que todo servidor público debe seguir, las cuales están establecidas en el artículo 8 de la citada Ley, puede ser acreedor a una sanción económica de hasta “tres tantos” de los beneficios o lucros obtenidos, daños o perjuicios causados. Por tanto, con la información que se mostrará tenemos un acercamiento adecuado de las sanciones impuestas por todas aquellas prácticas realizadas por el servidor público.

Cabe comentar que la mencionada información es pública de acuerdo a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y a las diversas disposiciones en la materia. Para ver el detalle amplio de la información consolidada desde 1983 y hasta 2016, es recomendable analizar el Anexo 4.

4.2. Interpretación de resultados

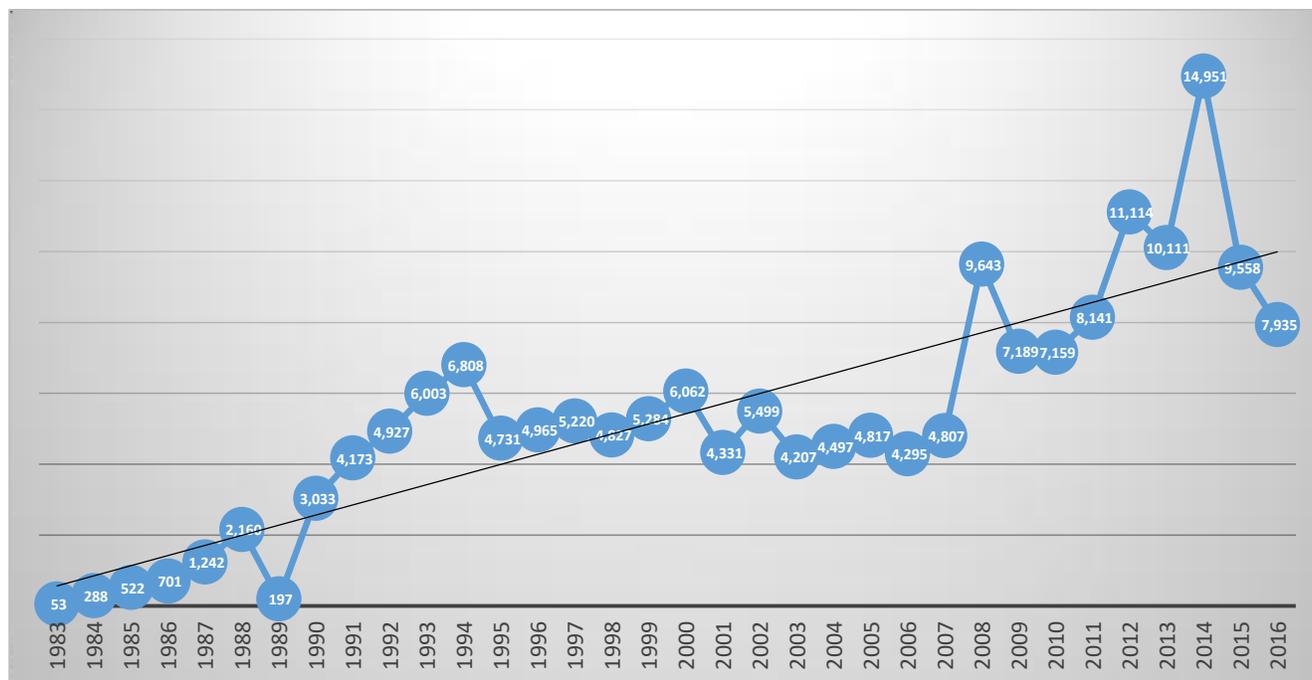
“El método es un procedimiento para tratar un problema o un conjunto de problemas específicos” (Salmerón & Suárez de la Torre, 2013, pág. 77). Una vez realizado el trabajo de gabinete en textos seleccionados y documentos de referencia obligada para armar el marco teórico y el cuerpo del proyecto de investigación, procedemos a realizar el análisis de nuestra serie estadística en el marco de una línea de tiempo que incluye hechos relevantes, buscando alguna relación; para este ejercicio, se ha recurrido a:

- Procesos electorales
- Cambios de gobierno
- Crisis internas o internacionales
- Cambios institucionales

Las variables determinantes son: el número de servidores públicos sancionados y el monto económico impuesto como multa por sanción administrativa.

De lo anterior, veremos qué tan eficaz han sido las acciones de sanción que ha emitido la SFP a lo largo de su historia. El número de servidores públicos sancionados es el siguiente:

Gráfico 2. Total de servidores públicos sancionados 1983 – 2016



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS), del periodo 1983 a 2016; <http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp>

Se observa una tendencia lineal creciente, a partir del año 2007, el número de sanciones se ha incrementado notablemente, siendo 2014 el año con mayor número de sanciones impuestas en toda la historia de la SFP: 14,951 sanciones emitidas. Es notable la diferencia entre el volumen de sanciones entre el primer y último año.

Se advierte que los *fenómenos electorales* tienen una relación en el aumento del número de servidores públicos sancionados; porque se observan picos en año de elecciones federales; 1988, 1994, 2000 y 2012, la excepción es la elección federal de 2006. Aunque es preciso señalar que esta medición es ajena a las sanciones por delitos electorales impuestas por otra autoridad de naturaleza diferente, no podemos ser tajantes y descartar que este comportamiento puede estar razonablemente vinculado a algunos abusos de servidores públicos para intervenir de una u otra forma en los procesos electorales.

En los 12 años de existencia de la SECOGEF, se impusieron sanciones a 30,107 servidores públicos; en ocho años, la SECODAM impuso 40,919 sanciones y la SFP en 14 años ha sancionado a 108,424 servidores públicos. Tenemos un total de 179,450 servidores públicos sancionados en 34 años.

El año 2014, destaca por el mayor número de sanciones emitidas en toda la historia a 14,951 servidores públicos; es preciso señalar, que en ese año, se dan una serie de hechos relevantes: la desaparición de los “43 normalistas de Ayotzinapa”³⁸; el caso de la empresa Oceanografía³⁹; así como la renuncia de Fausto Vallejo como gobernador de Michoacán⁴⁰; el caso Tlatlaya⁴¹ y el muy sonado caso de las casas del Presidente de la República, su esposa y del Secretario de Hacienda Luis Videgaray⁴². Muy probablemente el aumento en el número de sanciones sea una reacción de la institución a la percepción social de la creciente impunidad, de la reinante corrupción y a la incapacidad del Estado mexicano por aplicar el estado de derecho.

En el año 2012, durante el sexenio de Felipe Calderón, se ubica el segundo mayor aumento de sanciones emitidas: 11,114; sin dejar de lado que en esos años se emprendió la llamada “guerra contra el narcotráfico”, caracterizada por episodios de violencia continua y una percepción de inseguridad y violencia.

Si segmentamos el análisis por periodo presidencial, se observará que en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado y como muestra de que el antecedente de la SFP, la SECOGEF iniciaba, el resultado es el más bajo número de servidores públicos sancionados con solo 4,966. En contraposición, durante el sexenio del panista Felipe Calderón Hinojosa, el número de sanciones fue el mayor: 48,053 servidores públicos sancionados. El actual gobierno de Enrique Peña Nieto, ocupa el segundo lugar con mayor número de servidores públicos sancionados: 42,555, considerando que su periodo aún no concluye. También destaca que después de un repunte en el número de sancionados con Ernesto Zedillo Ponce de León: 31,089, con Vicente Fox disminuyó a 27,646, para posteriormente volver a repuntar con Felipe Calderón.

³⁸ Refiere al episodio de violencia ocurrido durante la noche del 26 de septiembre y la madrugada del 27 de septiembre del 2014, en el que la policía municipal persiguió y atacó a estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, en Guerrero, hechos no aclarados que desembocaron en la desaparición forzada de 43 estudiantes.

³⁹ Refiere a la acusación que lanza Banamex contra la empresa Oceanografía por fraude, lo que originó que la Procuraduría General de la República (PGR) abriera una investigación a empleados y directivos de la compañía, misma que es la mayor contratista de Petróleos Mexicanos (Pemex).

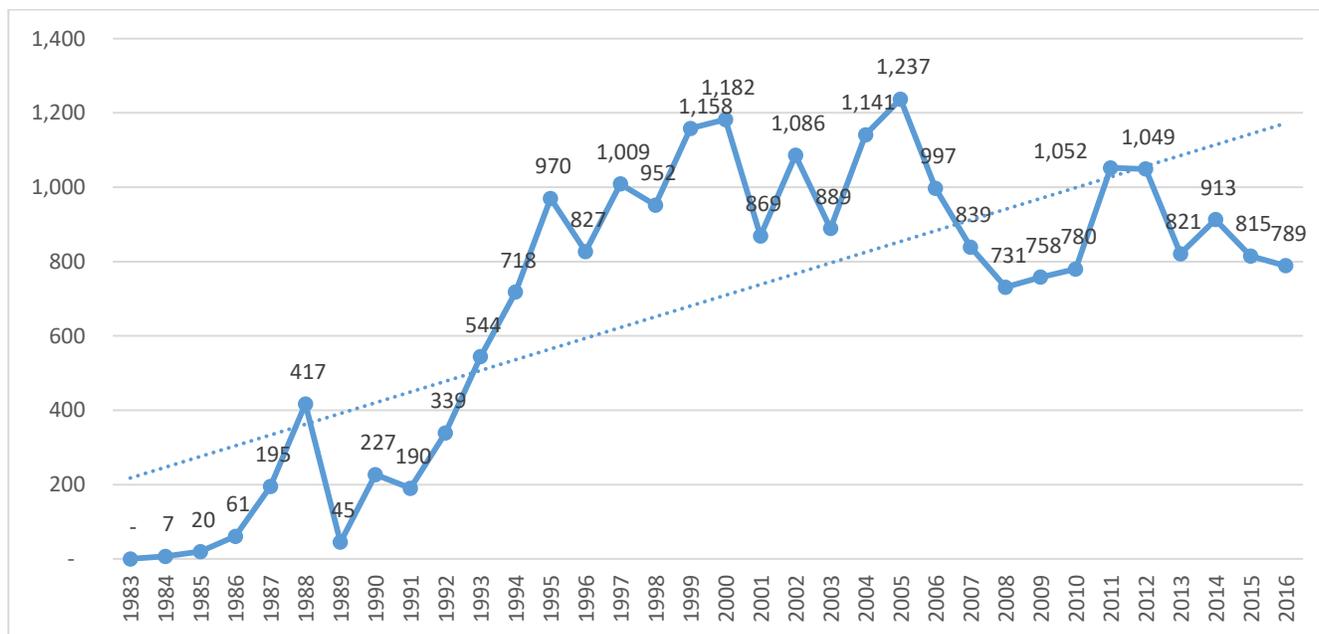
⁴⁰ La administración de Vallejo fue cuestionada por los altos índices de inseguridad en la entidad, el surgimiento de grupos armados que desplazaron a las autoridades locales, así como por las acusaciones de presuntos vínculos de funcionarios de su gobierno con el crimen organizado e incluso su hijo.

⁴¹ En la madrugada del 30 de junio un grupo de militares asegura haber identificado una bodega con un grupo armado que los agredió; dados los hechos se sospecha de la manipulación de la escena del crimen y del asesinato de civiles por parte de los militares. Los hechos ocurrieron en Tlatlaya Estado de México.

⁴² Refiere a la compra de la casa en Ixtapan (de Peña Nieto); la de Malinalco (de Videgaray); y la de Lomas de Chapultepec (de Angélica Rivera), así como en contratos otorgados a Grupo Higa y a la Constructora Ixtapan.

Y con Carlos Salinas de Gortari, su periodo fue el segundo con menor número de servidores públicos sancionados: 25,141.

Gráfico 3. Sanciones económicas impuestas 1983 – 2016



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS), del periodo 1983 a 2016; <http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp>

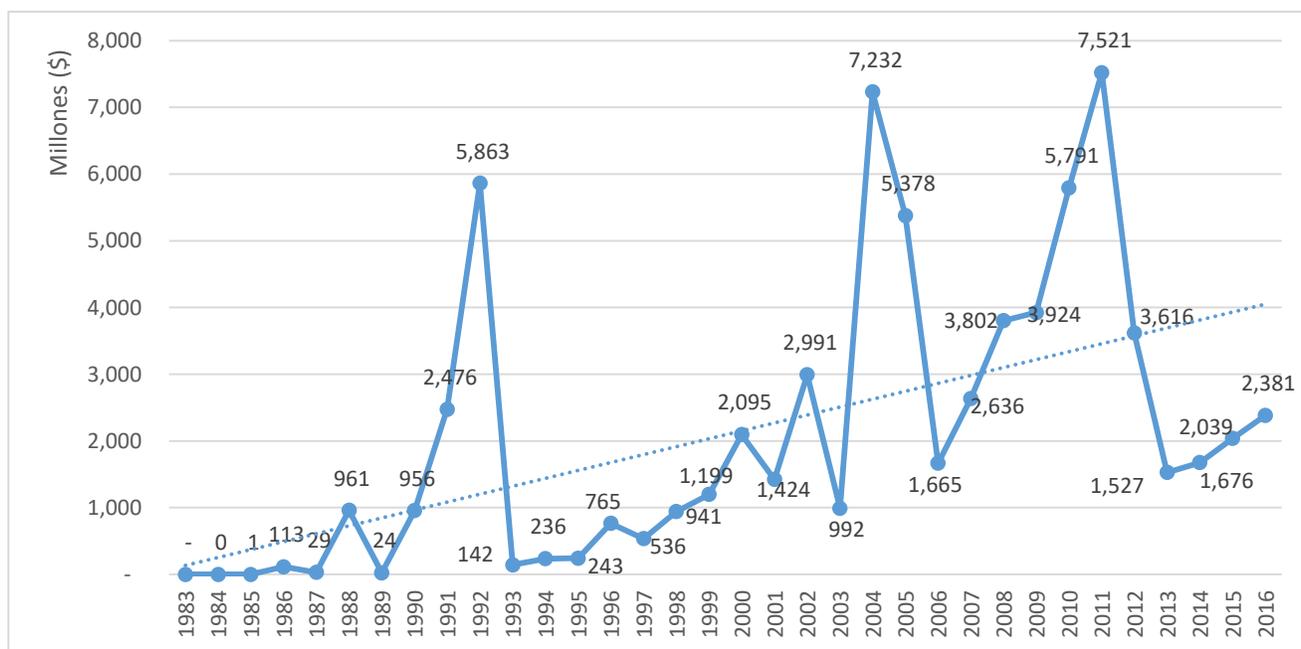
De acuerdo con el gráfico 3, el volumen de sanciones económicas ha crecido en los últimos años. Realmente eran poco significativas antes de 1994, año del asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato a la Presidencia de la República y de José Francisco Ruiz Massieu. El mayor número de sanciones económicas se impusieron en el año 2005, durante el gobierno de Vicente Fox.

Lamentablemente, la tendencia lineal nos muestra un comportamiento ascendente, por lo que es esperable que en el futuro el número de sanciones económicas aumente. Lo que muestra el esfuerzo de instrumentar acciones contra el daño patrimonial causado al Estado.

De las 23,627 sanciones económicas aplicadas en los 34 años del cuerpo administrativo que hoy se llama función pública, destaca que durante el gobierno de Vicente Fox se aplicó el mayor número: 6,219. En segundo lugar destaca el gobierno de Ernesto Zedillo con 6,098 sanciones económicas impuestas a servidores públicos. El menor número fue en el periodo de Miguel de la Madrid, con solo 700.

Si bien en la gráfica 2 se observa que el año 2014 destaca con el mayor número de servidores públicos sancionados, estos no tienen una sanción económica impuesta. A continuación, podemos observar el monto de las sanciones económicas impuestas a servidores públicos, lo cual nos permite observar el tamaño del problema, haciendo la debida consideración que el monto de la sanción puede ser hasta de “tres tantos” al daño causado como lo hemos mencionado.

Gráfico 4. Volumen del monto de sanciones económicas impuestas 1983 – 2016 (Millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS), del periodo 1983 a 2016; <http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp>

Se observa que en el año 2011, se registra el mayor monto producto de sanciones económicas impuestas a servidores públicos: \$7,521 millones de pesos. Esto es casi al final de la Presidencia de Felipe Calderón, después de lo cual cae notablemente. El otro pico notable es en el año 2004 con \$7,232 millones de pesos con el gobierno de Vicente Fox. Es decir, que las dos administraciones “panistas” han obtenido los mayores volúmenes monetarios producto de sanciones económicas. El único gobierno emanado del PRI que obtuvo un monto económico representativo es el de Carlos Salinas de Gortari, en 1991 con \$5,863 millones de pesos. Por sexenio, el de Felipe Calderón logró un monto de: \$27,290 millones, seguido de Vicente Fox con \$19,681 millones. El gobierno emanado del PRI con mayor monto obtenido por sanción económica es el de Carlos Salinas de Gortari con \$9,695

millones. Destaca el periodo de Ernesto Zedillo porque representa un “valle”, con un monto de: \$5,779 millones.

Desafortunadamente, la tendencia tiene una pendiente positiva ascendente lo cual es muestra que el monto impuesto por sanciones económicas crecerá, lo que es una muestra directa que el daño patrimonial al estado, producto de la corrupción seguirá incrementándose de forma alarmante.

5. Conclusiones

La corrupción es un costo de transacción en muchas de las relaciones comerciales en México. Tanto en el sector público como en el privado.

Una de los incentivos para la aparición de actos de corrupción es el débil contrapeso que las instituciones pueden ejercer ante el embate de los intereses de grupos económicos o políticos, con influencia relevante y por tanto generan un desequilibrio abrumador. Las instituciones no pueden imponer el estado de derecho por la fortaleza de ciertos grupos de interés, muchos de los cuales se enquistan al interior del aparato estatal.

La corrupción es obtener un beneficio privado del servicio público. Pero también es, un costo de transacción que afecta negativamente el dinamismo de la economía, determinado por la debilidad institucional del Estado Mexicano. Esta debilidad se refleja en ocasiones por la captura que se ha hecho del Estado por algunos grupos o “elites” con fuertes intereses. Estas organizaciones, hacen de la corrupción la práctica cotidiana para no solo enriquecerse, sino también para perpetuarse en el poder y seguir usufructuando al amparo del mismo.

Las instituciones de combate a la corrupción están en proceso de cambio y adaptación. Algunas de estas innovaciones de combate a la corrupción, todavía están inconclusas y en nuestra opinión se requieren algunas acciones adicionales como independizar los Órganos Internos de Control de las instituciones.

Una serie de estrategias al respecto es difundir ejemplos positivos, que sirvan como ejemplo, por decir un caso, las “islas de integridad”, como acertadamente señala Stephen David Morris⁴³, aludiendo a esos espacios en donde la corrupción es inhibida o minimizada por medio de diversas estrategias como puede ser la transparencia. La ética e integridad son temas con áreas de oportunidad para desarrollar.

Es preciso que en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción, se incorpore en la Ley la definición de “corrupción” y tipificar de manera amplia en el Código Penal, todas las particularidades que puedan representar un acto de corrupción.

En materia de transparencia hay avances relevantes, producto de los cambios institucionales del extinto Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, y hoy Instituto Nacional de

⁴³ Comentario emitido en la Conferencia “Corrupción y poder en México. Una visión histórica”. Impartida el 18 de agosto de 2016 en el Instituto Mora. El conferencista es autor de diversas obras sobre el tema, entre los que destaca *Corrupción y política en el México contemporáneo*, publicado en idioma español bajo el sello de Siglo Veintiuno Editores.

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; prácticamente la información gubernamental es pública, salvo las excepciones de Ley señaladas como información reservada o la información personal (confidencial). Sin embargo, en materia de rendición de cuentas y participación ciudadana, hay mucho por hacer, dado que no hay ejercicios efectivos de rendición de cuentas, no hay autoridad que por medio de un ejercicio de rendición de cuentas haya sido sancionado. De la participación ciudadana, ni caso comentar, mientras en algunos países como Guatemala o Corea del Sur, la ciudadanía sale a la calle literalmente a denunciar la corrupción en las altas esferas gubernamentales, en México acaso solo las organizaciones no gubernamentales hacen algún pronunciamiento. Pero no pasa nada.

La impunidad es el mejor aliado de la corrupción, la ineficiencia de los impartidores de justicia, de los aparatos policiales, ministerios públicos, etc. El problema inicia desde el pésimo trabajo realizado por los investigadores o fiscales, la parte acusadora, cuyos expedientes están mal integrados, o con violaciones al debido proceso, de tal forma, que por incapacidad, ineficiencia o corrupción, los jueces simplemente omiten la impartición de justicia. Adicionalmente, el Consejo de la Judicatura Federal, como ente rector del Poder Judicial, es incapaz de frenar los abusos, en su labor de sancionar a los jueces implicados en casos de corrupción.

Una de las limitaciones de nuestra propuesta de medición, es que los servidores públicos sancionados, pueden apelar al Tribunal de Justicia Fiscal Administrativa y en largos procesos judiciales, ser exonerados. Por lo que las cifras, pueden no estar actualizadas en su totalidad.

Otra limitación y muy probablemente la mayor crítica, es que estamos hablando de servidores públicos, cuya actuación fue identificada, investigada y en el mejor de los casos sancionada. Pero estamos seguros, que hay muchos otros tantos actos que no se han identificado, mucho menos investigados y por tanto eso distorsiona la cuantificación real del fenómeno de la corrupción. Sin embargo, es su defensa, creemos que es una forma técnicamente consistente, de llevar a la esfera pública el actuar de la SFP y poner bajo el escrutinio público su desempeño. Al exhibir su actuar, se mueve el mecanismo social de las ONG's y la ciudadanía para exigir un mejor desempeño, o criticar sus pobres resultados, lo que genera presiones a los tomadores de decisiones. Muy probablemente, la serie de datos

expuesta es la punta de lanza del problema, y muy probablemente será el inicio de sucesivas investigaciones en el tema.

Solo se puede saber la efectividad de combate a la corrupción, si se pueden cuantificar sus resultados y partimos de la reflexión, que la mejor forma de cuantificar el fenómeno es por el número de servidores públicos sancionados. El cambio institucional, se verá reflejado en el número de servidores públicos sancionados. Si se logra la transformación institucional deseada, mejores instituciones de combate a la corrupción, es esperable un mayor número de servidores públicos sancionados en primera instancia y después de un tiempo, al lograr un aceptable nivel de efectividad por parte de las instituciones, se presentará un descenso notable. Las instituciones deben imponer códigos de conducta a los servidores públicos y regular su relación con los ciudadanos.

Si nos remitimos a la definición de instituciones de North, cabe hacer la reflexión sobre las “normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos”; pues esas no las podemos medir, pero si podemos inferir que en la sociedad, hay una elevada tolerancia a la corrupción, una percepción producto de la impunidad, de que el estado de cosas actual es inamovible. Pero como se ha analizado a lo largo del presente ensayo, las instituciones formales cambian, cuerpos administrativos y burocráticos, las leyes, reglas y normas; lo esperable es que también cambie el comportamiento de la ciudadanía, que aumente su participación ya sea individual o colectiva, pero solo así la amenaza que representa la corrupción para todos podrá disminuir en el futuro.

Una de las críticas recurrentes a las “Administraciones Públicas” en México –y en muchas otras latitudes- son las redes de corrupción. No solo nos referimos al mercado económico, también al mercado político, pero hablar de corrupción es hablar de grupos, de redes sociales, de un conjunto de individuos, nunca es un fenómeno aislado. .

Rose Ackerman propone, tres tipos de estrategias o políticas públicas para combatir la corrupción (Ackerman, 2009, págs. 41-42).

- Rediseño de programas para limitar los incentivos que subyacen al soborno.
- Fortalecer los esquemas de rendición de cuentas y la transparencia: Participación ciudadana, creación de agencias reguladoras independientes y uso de sistemas de

indicadores externos e internos como el Índice de Percepción de la Corrupción o los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad.

- Algunos países requieren tomar en cuenta reformas más radicales a sus estructuras de gobierno.

Ya no se venden los cargos de alcalde como en la Colonia, ya no hay revolucionarios que se apropien de haciendas y tierras, violando el derecho privado; si bien, todavía hay mucho por hacer con los “contratistas”, las instituciones han cambiado a lo largo de la historia y seguirán cambiando. Hoy existen más controles sobre la administración Pública Federal, de ahí que hay un mayor número de delitos penales identificados o faltas administrativas señalados en las respectivas leyes. Hoy tenemos gobernadores en prisión producto de su mal actuar como servidores públicos, pero esto es reciente, en la historia no se encuentran casos representativos de este tipo de figuras en prisión acusados de corrupción, salvo en la última década. Esto es muestra que las instituciones están cambiando.

La SFP tiene un enorme reto por delante, el cual realiza con menos recursos humanos y materiales⁴⁴. Pero reflexionemos, hace solo 34 años no existían otras instituciones que han contribuido a construir un mejor país, tenemos el caso del INAI, el IFE, o el Consejo de la Judicatura Federal (CJF). En el mediano o largo plazo, es razonable que se empiecen a observar los primeros productos del cambio institucional que ha comenzado; como producto de varios esfuerzos sociales, actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, la prensa e incluso la presión internacional.

⁴⁴ Al respecto se puede consultar el Anexo 6, con información de “analíticos presupuestarios” de varios años, en donde se observa claramente la disminución de recursos presupuestarios de la institución, así como de los recursos humanos.

Bibliografía

- Ackerman, S. R. (2009). Economía política de las raíces de la corrupción. En I. E. Sandoval, *Corrupción y transparencia. Debatando las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad* (págs. 23-43). México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Auditoría Superior de la Federación. (25 de 09 de 2014). *Sitio oficial de la Auditoría Superior de la Federación*. Obtenido de <http://www.asf.gob.mx/Default/Index>
- Auditoría Superior de la Federación. (2015). *Política pública de combate a la corrupción*. Ciudad de México, México: Auditoría Superior de la Federación.
- Auditoría Superior de Michoacán. (s.f.). *Antecedentes*. Recuperado el 26 de 03 de 2017, de http://www.asm.gob.mx/html/Antecedentes/index_.html
- Bertrand, M. (2011). *Grandeza y miseria del oficio. Los oficiales de la Real Hacienda de la Nueva España, Siglo XVII y XVIII*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Biografías y vidas*. (24 de 09 de 2016). Obtenido de <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/n/north.htm>
- Busquets Sordo, R. (2012). *Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal*. Recuperado el 05 de 03 de 2017, de <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Estudios-acad%C3%A9micos-y-estad%C3%ADsticos-c148i0.html>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1917). *Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México, D.F.: DOF.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2002). *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Camarena, S. (01 de 04 de 2012). Miguel de la Madrid, la renovación moral que nunca llegó a México. *El País*.
- Carmagnani, M. (1994). *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850 - 1911*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica - El Colegio de México.
- Casar, M. A. (2015). *México: anatomía de la corrupción*. México, D.F.: CIDE - IMCO.
- Cipolla, C. (1991). ¿Qué es la historia económica? En *Entre la historia y la economía*. Barcelona, España: Crítica.
- Coase, R. H. (1960). The problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, 1-44.
- Coatsworth, J. H. (1999). *Trayectorias Económicas e Institucionales en América Latina durante el Siglo XIX*. Buenos Aires, Argentina: Anuario del IEHS.
- Coll, S. (Primavera - verano de 2000). Perspectivas de futuro en historia económica. *Revista de Historia Económica*(2).
- Congreso de la Unión. (2013). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. D.F.: Porrúa.

- Connoly, P. (1997). *El contratista de don Porfirio*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica - Universidad Autónoma Metropolitana - El Colegio de Michoacan.
- Cuchi Espada, V. (Agosto de 2014). El contrato privado como instrumento del derecho público: el marco regulatorio telefónico durante el porfiriato (1881-1910). *Revista El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, VII(18).
- De la Madrid Hurtado, M. (Diciembre de 1982). *Sitio oficial personal*. Obtenido de <http://www.mmh.org.mx/nav/node/8>
- De la Madrid Hurtado, M. (2013). *Portal Oficial de Miguel de la Madrid Hurtado*. Recuperado el 26 de 03 de 2017, de <http://mmh.org.mx>
- Diario Oficial de la Federación. (29 de 12 de 1982). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4787494&fecha=29/12/1982
- Diario Oficial de la Federación. (28 de 12 de 1994). *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4781114&fecha=28/12/1994
- Diario Oficial de la Federación. (10 de 04 de 2003). *Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras*. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=697014&fecha=10/04/2003
- Diario Oficial de la Federación. (2013). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Última versión que deroga el Artículo 37 de la SFP.
- Diario Oficial de la Federación. (2017). *Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública*. Última reforma publicada 12-enero-2017, Secretaría de la Función Pública, México, D.F.
- Diccionario de Economía y Finanzas. (15 de 09 de 2014). *Eco-Finanzas*. Obtenido de http://www.eco-finanzas.com/diccionario/C/COSTOS_DE_TRANSACCION.htm
- DOF. (2014). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. DF: DOF.
- DOF. (2014). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. D.F.: DOF.
- Ekelund, R. B., & Hébert, R. F. (2005). *Historia de la teoría económica y de su método*. México, D.F.: McGrawHill.
- Ekelund, R. B., & Hébert, R. F. (2005). Thorstein Veblen y la economía institucionalista americana. En *Historia de la teoría económica y de su método* (pág. 729). México: McGrawHill.
- Facultad de Contaduría y Administración - UNAM. (2015). *Apuntes Electrónicos de Macroeconomía*. México, D.F., México.
- Guerrero Gutiérrez, E. (2008). *Para entender la transparencia*. China: NOSTRA Ediciones.
- Haber, S. H. (1992). *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México, 1890 - 1940*. México, D.F.: Alianza Editorial.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México, D.F.: Mc Graw Hill.

- Ibarra, A. (abril-junio de 1998). Historia cuantitativa, serial y climetría: una apreciación general y de su impacto en la historiografía mexicana reciente. *Investigación Económica*, LVII(224), 119-135.
- Ibarra, A. (Noviembre de 2011). Orden, desorden y atraso: El acertijo latinoamericano de la originaria inestabilidad política y el tormentoso cambio institucional, a propósito del bicentenario. *Revista Uruguaya de Historia Económica*(1), 103-109.
- McCloskey, D. N. (1993). *Si eres tan listo*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- McCloskey, D. N. (1994). Fogel and North: Statics and Dynamics in Historical Economics. *Scandinavian Journal of Economics*, 96(2), 161-166.
- Mizrahi, Y. (1994). Douglass C. North en la ciencia política: nuevas respuestas a viejos problemas. *Política y Gobierno*, I(2), 383-390.
- National Strategy Information Center. (2013). *Manual del Participante: Curso de Cultura de la Legalidad para Servidores Públicos*. México, D.F.: Proyecto de Cultura de la legalidad - Secretaría de la Función Pública.
- North, D. C. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Universidad.
- North, D. C. (9 de Diciembre de 1993). El desempeño económico a lo largo del tiempo. (T. N. Foundation, Ed.) *The American Economic Review*, 84(3).
- North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (Primera reimpresión ed.). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (Primera reimpresión ed.). México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. C. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. C., Summerhill, W., & Weingast, B. R. (2002). Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs Norte América. *Revista Instituciones y Desarrollo*(12-13), 9-59.
- NOTIMEX. (23 de Junio de 2012). Inegi: 4 de cada 10 trabajadores públicos laboran en dependencias del gobierno federal. *La Jornada Jalisco*. Obtenido de <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2012/06/23/inegi-4-de-cada-10-trabajadores-publicos-laboran-en-dependencias-del-gobierno-federal/>
- Nye, N. (1967). Corruption and Political Development. *American Political Science Review*, 6(2).
- Palgrave Macmillan. (2008). *Institutionalism, old*. Retrieved from The New Palgrave Dictionary of Economics: http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_I000268
- Pérez Gay, J. (2000). Historia de la Corrupción en México. En R. Zorrilla Strother, *Ensayo sobre corrupción* (págs. 25-47). México, D.F.: Banamex - Accival.
- Prado Robles, G. A. (Septiembre de 1998). El pensamiento económico de Douglass C. North. *Laissez-Faire*(9), 13-32.
- Redacción. (7 de Enero de 2013). Soborno de Walmart en Teotihuacán fue por 52,000 dólares: NY Times. *El Economista*.

- Rivera Sánchez, S., Varela Matute, A., & Gómez Magaña, E. (2012). *Participación ciudadana y combate a la corrupción*. México, D.F.: Indesol - Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.
- Rodríguez Kuri, A. (2011). *La experiencia olvidada, el Ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*. México, D.F.: El Colegio de México - Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Romero, M. E., Contreras, J. M., & Méndez Reyes, J. (2006). *Poder público y poder privado. Gobiernos, empresarios y empresas 1880-1980*. México, D.F.: UNAM.
- Rueda, R. (03 de 10 de 2016). Senado propone 143 mdp para Sistema Nacional Anticorrupción. *El Financiero*.
- Salmerón, A., & Suárez de la Torre, A. (2013). *¿Cómo formular un proyecto de tesis?* México, D.F.: Trillas.
- Sandoval, I. E. (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (2002). *OFICIO CIRCULAR No. SP/100/0762/02 Código de Ética*. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (05 de Julio de 2012). *Presupuesto Ciudadano*. Obtenido de Sitio Oficial de la SHCP: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Presupuesto%20Ciudadano/PresupuestoCiudadanoWEB_OP-2012.pdf
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (1983). *Informe al H. Congreso de la Unión*. México, D.F.: SECOGEF.
- Secretaría de la Función Pública. (01 de 09 de 2014). *Página Oficial de la SFP*. Obtenido de <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>
- Secretary of State for International Development. (2000). *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*. Presented to Parliament by the Secretary of State for International Development by Command of Her Majesty, Secretary of State for International Development, London. Obtenido de <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/whitepaper2000.pdf>
- SFP - UPTCI. (2014). *Índices y encuestas sobre transparencia y combate a la corrupción - Catálogo 2014*. Obtenido de Portal Anticorrupción: http://www.anticorrupcion.gob.mx/web/doctos/consulta/estudios/catalogo_2014_v4.pdf
- Stiglitz, J. E. (1995). *La economía del sector público*. Barcelona, España: Antoni Bosch Editor.
- Vargas Zempoaltecatl, J. (2016). *Secretaría de la Función Pública*. Obtenido de http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/142999/SistemaNacional_Anticorrupci_n_20092016-18hrs.pdf
- Williamson, J. G. (1990). La cliometría: una visión norteamericana. *Revista de Historia Económica*, VIII(1).

Anexo 1. Glosario de Términos

Cambio Institucional: Conforman el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico

Definición extraída de (North, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, 1995, pág. 13)

Costos de transacción: Aquellos costos derivados de la búsqueda de información, de la negociación, la vigilancia y la ejecución del Intercambio. Los costos de transacción, por lo tanto, son los que implica la realización de una transacción adecuada para ambas partes: obtención de información, Tiempo que se gasta en el proceso, Costos legales y otros asociados a la Incertidumbre. Los Costos de transacción no se incorporan directamente a los Precios sino en los casos en que es posible determinar anticipadamente su magnitud aproximada. Estos, en consecuencia, son mucho mayores en situaciones donde no existe un Mercado amplio y competitivo, cuando no hay seguridad física o legal para realizar las operaciones comerciales o cuando la inestabilidad política y social aumenta la Incertidumbre sobre el resultado de las transacciones.

La existencia de altos Costos de transacción es un factor que estimula a las empresas a buscar la Integración vertical

Definición extraída de (Diccionario de Economía y Finanzas, 2014)

Estado de Derecho: Estado en el que las autoridades e individuos se conducen con apego a las normas jurídicas que protegen los derechos y libertades inherentes de las personas y que debe ser aplicado por instituciones imparciales y accesibles que generan certidumbre. Tiene cuatro principios que lo configuran, a saber:

1. Todo miembro de la sociedad tiene la oportunidad de participar en la formulación, la reforma y la supervisión de la implementación de las leyes.
2. Las leyes se aplican a todos por igual, incluyendo al gobernante y al gobierno en turno.
3. Las leyes protegen los derechos de todo individuo al igual que el bienestar de la sociedad.

4. Las leyes prevén medios formales para su cumplimiento y para sancionar a los infractores con castigos previamente establecidos.

Definición extraída de (National Strategy Information Center, 2013)

Fórmula de la corrupción: La ecuación que formuló Robert Klitgaard en 1988: $C=M+D-A$. O lo que es lo mismo: corrupción (C) equivale a monopolio de la decisión (M) más discrecionalidad (D) menos rendición de cuentas (A).

Integridad: Es la cualidad de los funcionarios públicos para conducirse y actuar en congruencia con los valores y principios del Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y del Código de Conducta de la dependencia o entidad a la que pertenecen.

Definición extraída de (National Strategy Information Center, 2013)

Instituciones: Siguiendo a Douglass North, refiere a “las reglas del juego en una sociedad”; “son un conjunto de reglas, procedimientos de aceptación y cumplimiento de las mismas, y normas éticas y morales de comportamiento que se diseñan para restringir el comportamiento de los individuos con el objetivo de maximizar la riqueza o la utilidad de los gobernantes y sujetos principales de una sociedad”.

Definición extraída de (North, Estructura y cambio en la historia económica, 1984, págs. 227-228)

Rendición de cuentas: El Código de Ética de la APF, nos dice que “Para el servidor público rendir cuentas significa asumir plenamente ante la sociedad, la responsabilidad de desempeñar sus funciones en forma adecuada y sujetarse a la evaluación de la propia sociedad. Ello lo obliga a realizar sus funciones con eficacia y calidad, así como a contar permanentemente con la disposición para desarrollar procesos de mejora continua, de modernización y de optimización de recursos públicos.

Definición extraída de (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2002, pág. 3)

Responsabilidad administrativa: Actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Definición extraída de (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917, pág. Artículo 109)

Responsabilidad patrimonial: Actividad administrativa irregular del Estado que cause daños en los bienes y derechos de los particulares.

Definición extraída de (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917, pág. Artículo 113)

Responsabilidad penal: Comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal.

Definición extraída de (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917, pág. Artículo 109)

Responsabilidad política: Cuando en el ejercicio de sus funciones incurren en actos u omisiones que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Definición extraída de (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917, pág. Artículo 109)

Sanción por falta administrativa: Consiste en cinco tipos, según la naturaleza y gravedad de la falta; también se considera si es reincidente, a saber:

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Definición extraída de (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2002)

Servidor público: Según el Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los

funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Definición extraída de (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1917)

Transparencia: El Código de Ética de la APF, nos dice que “El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley. La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación”.

Definición extraída de (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2002, pág. 3)

Anexo 2. Acrónimos y Abreviaturas

| | |
|----------|--|
| A.L. | América Latina |
| APF | Administración Pública Federal |
| ASF | Auditoría Superior de la Federación |
| CJF | Consejo de la Judicatura Federal |
| CONAC | Consejo Nacional de Armonización Contable |
| CPC | Comité de Participación Ciudadana |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| FECC | Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción |
| IFAI | Instituto Federal de Acceso a la Información Pública |
| INAI | Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (antes IFAI) |
| INDAABIN | Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| IPC | Índice de Percepción de la Corrupción |
| LFPRH | Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria |
| LOAPF | Ley Orgánica de la Administración Pública Federal |
| NOTIMEX | Agencia de Noticias del Estado Mexicano |
| ONU | Organización de Naciones Unidas |
| ONG | Organizaciones No Gubernamentales |
| OSC | Organizaciones de la Sociedad Civil |
| PEF | Presupuesto de Egresos de la Federación |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| RISFP | Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública |
| RSPS | Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados |

| | |
|---------|--|
| SFP | Secretaría de la Función Pública |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SNA | Sistema Nacional Anticorrupción |
| SECODAM | Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo |
| SECOGEF | Secretaría de la Contraloría General de la Federación |
| TFJA | Tribunal Federal de Justicia Administrativa |
| UNAM | Universidad Nacional Autónoma de México |

Anexo 3. Sitios en internet consultados

Auditoría Superior de Michoacán

http://www.asm.gob.mx/html/Antecedentes/index_.html

Contraloría Ciudadana

<http://www.contraloriaciudadana.org.mx/>

Cultura de la Legalidad

<http://www.culturadelalegalidad.org.mx>

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)

<http://imco.org.mx>

México Evalúa

<http://mexicoevalua.org/>

México ¿cómo vamos?

<http://www.mexicocomovamos.mx/>

Mexicanos contra la corrupción

<https://contralacorrupcion.mx/>

Portal Oficial de Miguel de la Madrid Hurtado

<http://mmh.org.mx/>

Programa Anticorrupción de la Secretaría de la Función Pública

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

Red por la Rendición de Cuentas

<http://rendiciondecuentas.org.mx/>

Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados

<http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp>

Transparencia Internacional

<https://www.transparency.org/>

Transparencia Mexicana

<http://www.tm.org.mx/>

Anexo 4. Sanciones Administrativas impuestas a servidores públicos de la APF (1983 - 2016)

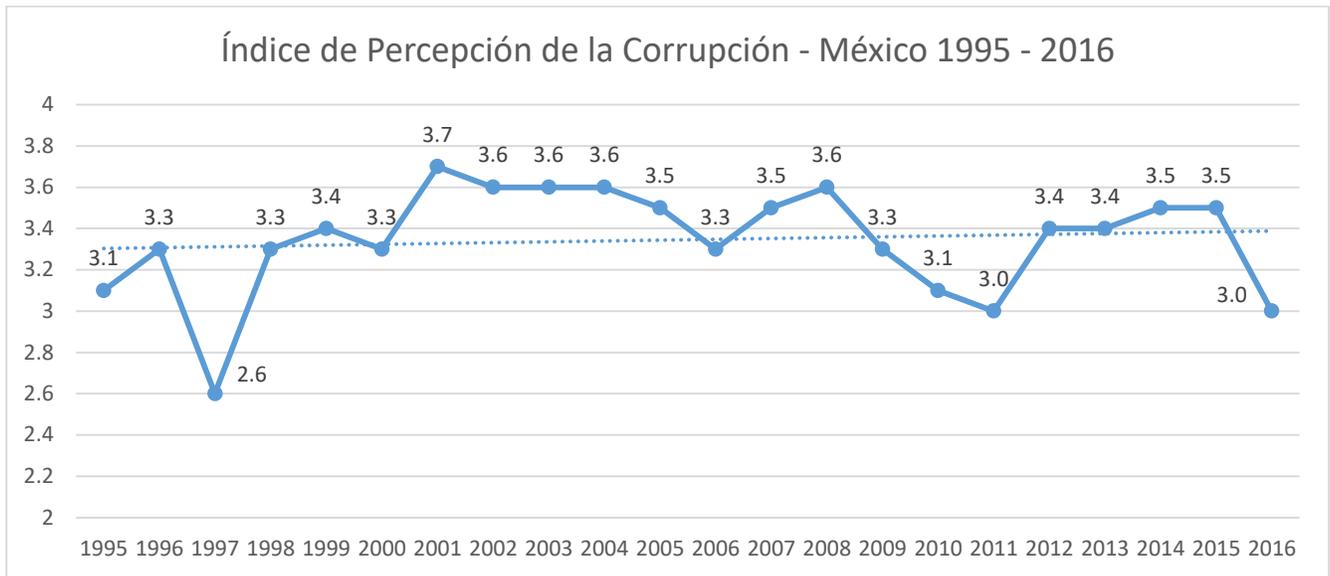
| Año / Sanción | Inhabilitación | Suspensión | Económica | Destitución | Amonestación privada | Apercibimiento privado | Amonestación pública | Apercibimiento público | Total Sanciones emitidas | Monto de las sanciones económicas emitidas | Total de servidores públicos sancionados | Total de Resoluciones |
|---------------|----------------|------------|-----------|-------------|----------------------|------------------------|----------------------|------------------------|--------------------------|--|--|-----------------------|
| 1983 | - | 10 | - | 11 | 26 | 6 | - | - | 53 | - | 53 | 53 |
| 1984 | - | 42 | 7 | 51 | 172 | 22 | - | - | 294 | 2,922 | 288 | 288 |
| 1985 | 6 | 68 | 20 | 81 | 324 | 52 | 1 | 1 | 553 | 583,342 | 522 | 526 |
| 1986 | 4 | 275 | 61 | 102 | 264 | 36 | - | - | 742 | 113,455,403 | 701 | 704 |
| 1987 | 11 | 585 | 195 | 216 | 344 | 47 | 2 | - | 1,400 | 29,453,394 | 1,242 | 1,251 |
| 1988 | 48 | 886 | 417 | 298 | 653 | 56 | 146 | - | 2,504 | 960,663,170 | 2,160 | 2,228 |
| 1989 | 17 | 49 | 45 | 33 | 30 | 2 | 39 | 1 | 216 | 23,643,093 | 197 | 199 |
| 1990 | 254 | 871 | 227 | 898 | 614 | 66 | 376 | 12 | 3,318 | 955,651,272 | 3,033 | 3,100 |
| 1991 | 466 | 1,286 | 190 | 1,167 | 698 | 67 | 622 | 17 | 4,513 | 2,475,533,995 | 4,173 | 4,232 |
| 1992 | 765 | 1,531 | 339 | 1,130 | 1,026 | 48 | 539 | 16 | 5,394 | 5,862,994,434 | 4,927 | 4,966 |
| 1993 | 1,394 | 1,657 | 544 | 1,912 | 815 | 54 | 667 | 13 | 7,056 | 141,869,809 | 6,003 | 6,097 |
| 1994 | 1,333 | 2,002 | 718 | 1,366 | 1,369 | 100 | 897 | 12 | 7,797 | 235,532,519 | 6,808 | 6,895 |
| 1995 | 714 | 1,622 | 970 | 964 | 521 | 131 | 558 | 8 | 5,488 | 243,470,622 | 4,731 | 4,815 |
| 1996 | 850 | 1,808 | 827 | 948 | 523 | 132 | 698 | 28 | 5,814 | 764,742,904 | 4,965 | 5,055 |
| 1997 | 1,069 | 1,677 | 1,009 | 1,095 | 739 | 189 | 748 | 46 | 6,572 | 536,025,197 | 5,220 | 5,338 |
| 1998 | 1,314 | 1,269 | 952 | 827 | 740 | 315 | 734 | 59 | 6,210 | 941,476,392 | 4,827 | 4,934 |
| 1999 | 1,679 | 1,310 | 1,158 | 873 | 735 | 321 | 862 | 69 | 7,007 | 1,199,148,754 | 5,284 | 5,437 |
| 2000 | 2,018 | 1,309 | 1,182 | 952 | 869 | 341 | 1,225 | 84 | 7,980 | 2,094,680,854 | 6,062 | 6,296 |
| 2001 | 1,408 | 1,045 | 869 | 594 | 516 | 238 | 944 | 84 | 5,698 | 1,423,559,397 | 4,331 | 4,406 |
| 2002 | 1,482 | 1,454 | 1,086 | 556 | 306 | 200 | 1,874 | 187 | 7,145 | 2,990,904,829 | 5,499 | 5,586 |
| 2003 | 1,283 | 1,145 | 889 | 352 | 368 | 138 | 1,113 | 111 | 5,399 | 991,560,760 | 4,207 | 4,303 |
| 2004 | 1,549 | 1,158 | 1,141 | 355 | 329 | 98 | 1,293 | 61 | 5,984 | 7,231,541,092 | 4,497 | 4,630 |
| 2005 | 1,386 | 1,537 | 1,237 | 425 | 429 | 30 | 1,596 | 29 | 6,669 | 5,378,350,884 | 4,817 | 4,962 |
| 2006 | 1,154 | 1,469 | 997 | 346 | 586 | 5 | 1,212 | 4 | 5,773 | 1,665,112,552 | 4,295 | 4,385 |
| 2007 | 953 | 1,597 | 839 | 362 | 871 | - | 1,529 | - | 6,151 | 2,636,437,939 | 4,807 | 4,893 |

| Año / Sanción | Inhabilitación | Suspensión | Económica | Destitución | Amonestación privada | Apercibimiento privado | Amonestación pública | Apercibimiento público | Total de Sanciones emitidas | Monto de las sanciones económicas emitidas | Total de servidores públicos sancionados | Total de Resoluciones |
|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------------|------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------------|--|--|-----------------------|
| 2008 | 1,110 | 1,524 | 731 | 401 | 3,540 | 2 | 3,596 | - | 10,904 | 3,801,965,811 | 9,643 | 9,778 |
| 2009 | 1,007 | 1,820 | 758 | 248 | 2,415 | - | 2,095 | - | 8,343 | 3,923,942,242 | 7,189 | 7,296 |
| 2010 | 1,149 | 2,748 | 780 | 401 | 1,911 | - | 1,457 | - | 8,446 | 5,790,651,007 | 7,159 | 7,287 |
| 2011 | 1,544 | 2,997 | 1,052 | 503 | 2,262 | - | 1,460 | - | 9,818 | 7,521,423,151 | 8,141 | 8,285 |
| 2012 | 2,679 | 3,892 | 1,049 | 647 | 3,066 | 1 | 2,011 | - | 13,345 | 3,616,349,751 | 11,114 | 11,428 |
| 2013 | 2,069 | 3,248 | 821 | 467 | 2,503 | - | 2,526 | - | 11,634 | 1,527,198,038 | 10,111 | 10,359 |
| 2014 | 3,081 | 3,654 | 913 | 418 | 4,457 | - | 4,240 | - | 16,763 | 1,675,756,700 | 14,951 | 15,444 |
| 2015 | 2,589 | 2,631 | 815 | 404 | 2,402 | - | 2,075 | - | 10,916 | 2,038,806,894 | 9,558 | 9,720 |
| 2016 | 2,225 | 2,677 | 789 | 375 | 1,546 | - | 1,485 | - | 9,097 | 2,380,568,204 | 7,935 | 7,964 |
| Total | 38,610 | 52,853 | 23,627 | 19,778 | 37,969 | 2,697 | 38,620 | 842 | 214,996 | 71,173,057,327 | 179,450 | 183,140 |

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados. Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Secretaría de la Función Pública. Consultas realizadas el 14 de marzo de 2015 y el 25 de marzo de 2017.

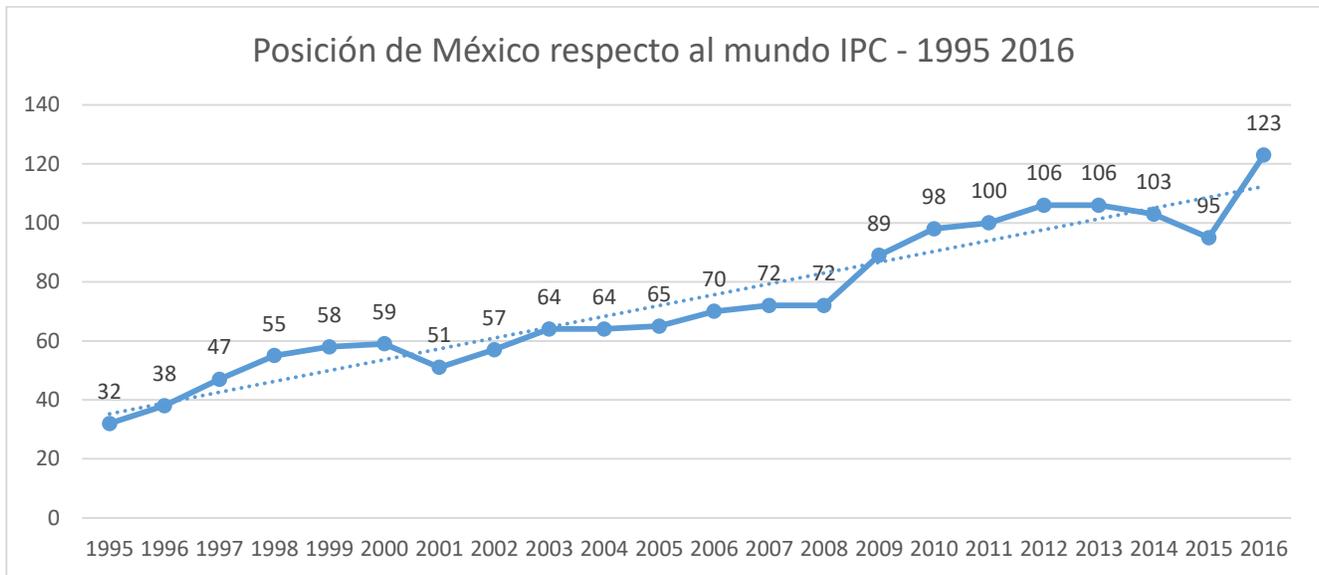
Notas: 1) La información correspondiente entre los años de 1983 al año 2000, puede tener algunos sesgos dado que los registros se concentraban directamente en el área encargada de concentrar la información, pero no existía un sistema informático que administrará el conjunto de la información. A partir del año 2000, se implementa el sistema con el cual se mejoran notablemente las prácticas de registro e integración de información, sumado al hecho que se hicieron mejoras tecnológicas que hacían más eficiente el proceso. 2) Es preciso señalar que un servidor público puede recibir dos más sanciones simultáneamente, por lo que el número total de sanciones emitidas puede ser igual o mayor al número de servidores públicos sancionados. 3) El monto de las sanciones económicas emitidas es producto de las sanciones económicas, pero la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas establece el procedimiento de la imposición de la sanción, pero no hay una fórmula mecánica, más bien el criterio varía a juicio de la institución que sanciona. 4) Dado que hay asuntos en litigio en tribunales en segunda o tercera, o ante autoridades en la materia, las cifras pueden variar a futuro, de acuerdo a la conclusión del proceso legal. 5) La información que se presenta es de carácter público de conformidad a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se puede consultar libremente en el sitio web: <http://rsps.gob.mx/Sancionados/main.jsp>

Anexo 5. Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)



Fuente: Elaboración propia con información de Transparencia Internacional. Consulta realizadas el 10 de marzo de 2017. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

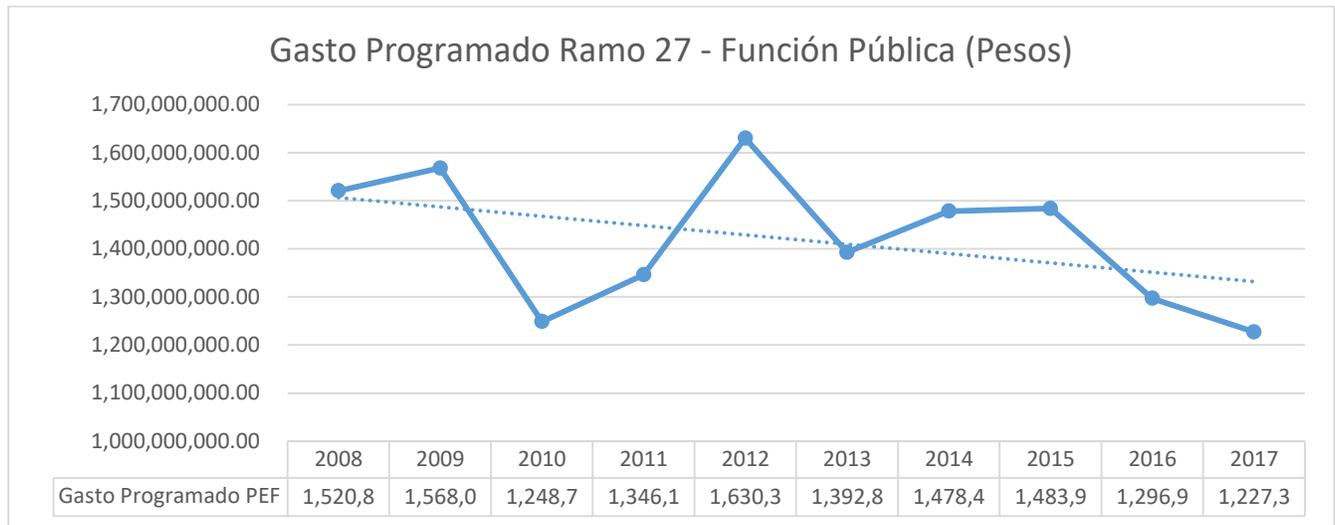
Notas: 1) Se observa la tendencia lineal creciente, lo que significa que la percepción de la corrupción seguirá aumentando en los próximos años. Dicho en otras palabras, la desconfianza en el combate a la corrupción aumentará. 2) La escala es de 0 a 10, donde 10 es altamente limpio y 0 altamente corrupto. México se encuentra por debajo de la media.



Fuente: Elaboración propia con información de Transparencia Internacional. Consulta realizadas el 10 de marzo de 2017. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

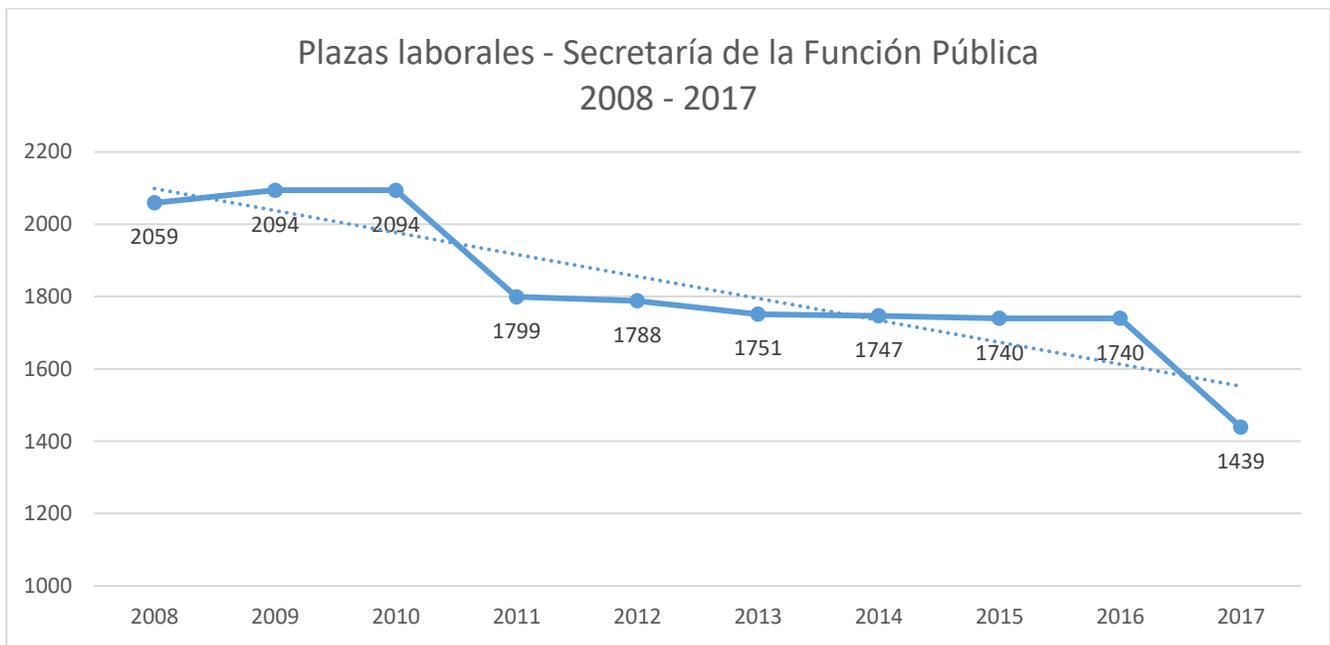
Nota: 1) Para 2016, el universo de países analizados fue de 176; se advierte que la tendencia lineal es creciente en el plazo referido, lo que hace suponer que la posición de México no va a mejorar sustancialmente en los próximos años. Para el año 2016, se observa que el país alcanza el máximo histórico logrado, ubicándose en la posición 123 de 176, lo que lo hace suponer que es altamente corrupto.

Anexo 6. Anexos Presupuestarios PEF – varios años



Fuente: Elaboración propia con información de Anexos Presupuestarios del PEF, varios años. SHCP.

Nota: 1) El Ramo 27 – Función Pública, incluye tanto a la SFP como al INDAABIN, este último inicio su proceso de readscripción al ramo Hacienda en el ejercicio fiscal 2016. 2) Se advierte la tendencia lineal descendente en el gasto programado; en el lapso de 2008 a 2017 ha disminuido en 293 millones de pesos, lo que representa más del 23% del gasto programado en 2017.



Fuente: Elaboración propia con información de Anexos Presupuestarios del PEF, Analíticos de Plazas y Remuneraciones, Tomos VIII y IX, varios años. SHCP.

Notas: 1) La tendencia lineal muestra el comportamiento de reducir la plantilla laboral de la Secretaría de la Función Pública; nada halagador en el marco del SNA. 2) De 2010 para 2011, como en 2016 para 2017, casualmente penúltimo año de las respectivas administraciones federales, se observa un notable descenso en la nómina. 3) La plantilla laboral de 2017 representa el 69.8% del total de empleados en el año 2008.