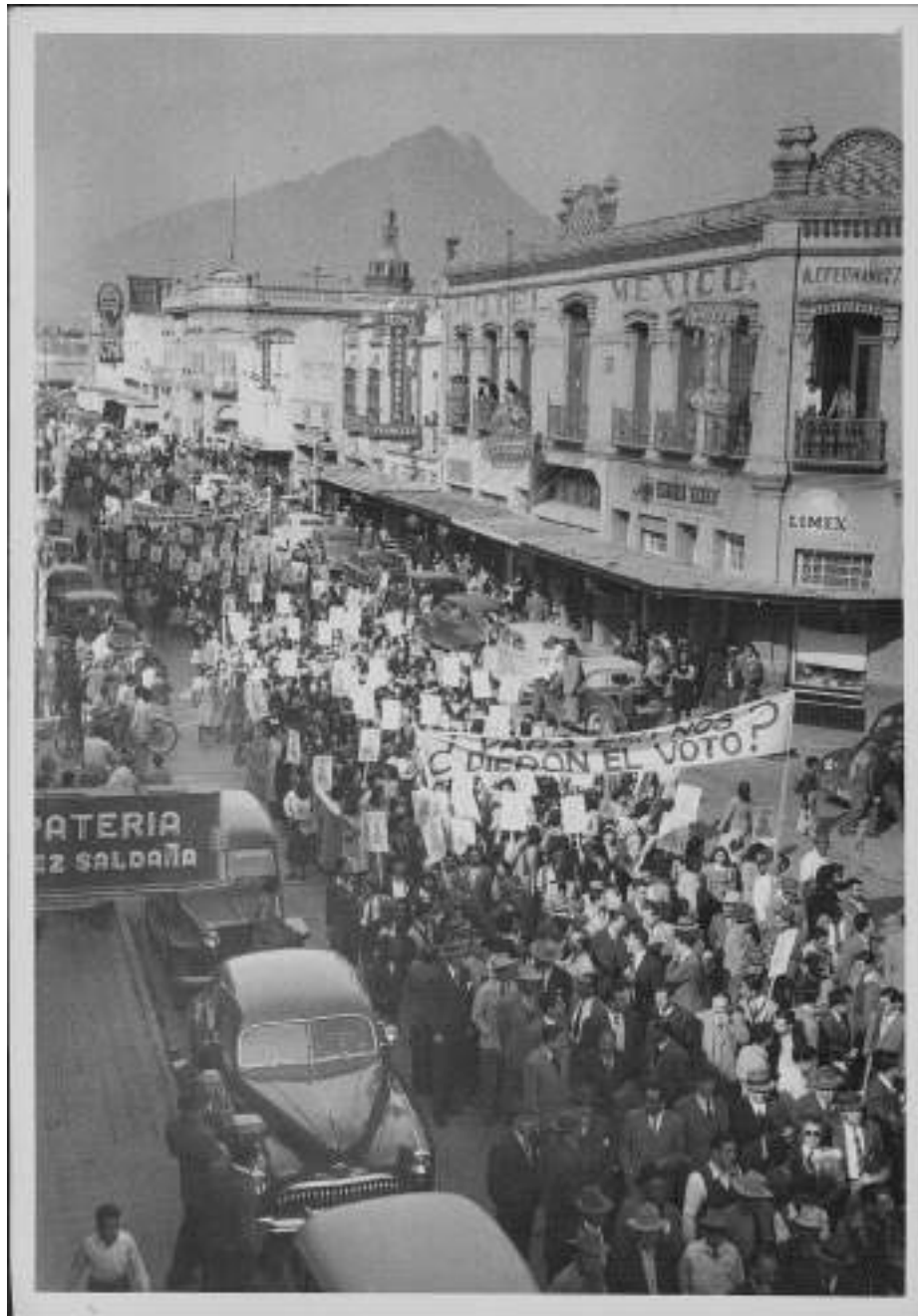


Corrupción política en México: tipos y características





Gabriel Huerta Medina.
Compilador

Derechos reservados, 2024
Partido Acción Nacional
Av Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizada
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

Índice

Introducción.....	6
Prólogo.....	7
1 Estado de arte, cómo hemos estudiado la corrupción.....	8
2 La corrupción en México.....	16
3 Marco teórico del análisis de la corrupción.....	20
4 Corrupción y democracia.....	25
5 México: estudio de la corrupción.....	30
6 ¿De qué hablamos cuando hablamos de corrupción?.....	35
7 Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas.....	38
8 Corrupción y legitimidad democrática en México.....	50
9 La corrupción política.....	59
10 La política oficial de combate a la corrupción en México.....	69
11 México, corrupción organizacional institucionalizada: un estudio de caso.....	79
12 La corrupción política en México del pasado a la transición democrática.....	86
13 La corrupción administrativa en México.....	95
14 La corrupción institucionalizada y el débil perfil de los ocupantes de cargos públicos.....	99
15 Juventudes y el combate contra la corrupción.....	105
16 Reflexión sobre la corrupción en México.....	111

Introducción

Como se sabe la corrupción en México, está relacionado al abuso del poder, sobre todo en los puestos públicos o políticos, si se analizan los datos sobre la corrupción, México esta en los países más corruptos y más en el aspecto político, pero, también se da en lo cotidiano e incluso se ha hecho algo tan familiar entre la sociedad. Aunque se a luchado para que haya esos cambios para contrarrestar la corrupción en el país.

A pesar de que se sabe cuanto puede dañar la corrupción en la política, en la sociedad y en la economía, y en especial a la gente más necesitada, porque esto nos lleva tener más desigualdad, por desgracia la ciudadanía sabe y se da cuenta quien abusa de la corrupción y a un así votamos por ellos, obteniendo cargos importantes, y estos gobiernos, según prometen acabarla, pero no hacen nada para terminarla, sigue existiendo la corrupción en todos los niveles de México.

La corrupción en la política es un problema que poco se ha hecho. A pesar que de que la lucha contra la corrupción, forma parte de los discursos de los candidatos y de los gobernantes, no han podido erradicarla, en el actual gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, no ha podido elaborar una buena política exhaustiva que permita, al menos, disminuirla, al contrario, sigue creciendo y cada día esta más fuerte la corrupción en la sociedad y en la política de México.

Se ha visto que la corrupción, es un verdadero problema para la democracia, porque perjudica a los gobiernos y a los poderes públicos, se generan desvíos de dinero y el abuso del poder para su propio beneficio, sin olvidar que también impacta en la economía, perjudicando el crecimiento económico y sobre todo la democracia y el bien común para la sociedad mexicana.

Prólogo

Se ha investigado a lo largo de muchos años, que la corrupción, provoca desconfianza y alejamiento hacia los sistemas políticos del país, porque esto incurre en la democracia y a su vez se va creando una corrupción política en todos los niveles, pero perjudicando en las elecciones, provocando la disminución del apoyo ciudadano a los políticos y a los gobiernos, porque esto influye negativamente en la ciudadanía y dejan de ver a la democracia como una forma de gobierno.

Lo preocupante es que a pesar de que todos saben de este fenómeno llamado corrupción, los mexicanos siguen siendo una ciudadanía que esta dispuesta a practicarla, porque sabe que podrá obtener una recompensa, aunque esto lastima al Estado de derecho, y que no esta dentro de la legalidad. Esto se es mas obvio cuando hay campañas políticas, ya que sus discursos de la mayoría estan enfocados a condenar la corrupción y la impunidad.

Pero, lo que, si podemos ver en las últimas décadas, es el aumento de escándalos de corrupción en la política, sobre todo en el gobierno actual, se ha dado más la corrupción y como sabemos es toda conducta que busca apropiarse de recursos públicos para beneficios privados, es decir que este gobierno ha desviado más recursos que otros, aunque él tenga otros datos, perjudicando a los que menos tienen.

El libro "Corrupción política en México: tipos y características", está conformado por artículos que abordan estudios sobre la corrupción en la política mexicana y al análisis para poder luchar contra la corrupción que cada día aumenta más en nuestro país.

Porque si desaparece la corrupción y la combatimos, permitiría tener ahora sí, una verdadera democracia, que tendríamos una sociedad y un México, que no estaría condenado a ser un país corrupto.

Estado del Arte, Cómo Hemos Estudiado la Corrupción

Flores Llanos, Fernando Ulises¹

Algunos elementos del concepto de corrupción

En tiempos recientes, la corrupción se ha presentado como uno de los problemas más importantes a resolver. Se ha entendido de manera generalizada que la corrupción es el abuso de los puestos públicos para la obtención de beneficios privados, lo cual genera múltiples afectaciones tanto a nivel individual como colectivo. En este apartado se resumen diversos estudios que han contribuido al entendimiento de la corrupción, sus principales perspectivas y la forma en la que se ha medido o abordado. Se hace énfasis en los tipos de corrupción y los nexos comunes que sirven para explicarla. Se observan los nexos causales habituales: es conveniente por pautas culturales o cálculo racional, pero siempre porque ofrecen una salida para la obtención de beneficios.

La corrupción es un problema que provoca el desvío de los objetivos, intereses y beneficios planteados por las instituciones estatales hacia otros de carácter privado. Afecta el bienestar de las personas, daña el desarrollo económico, además de perjudicar la capacidad de respuesta del gobierno. Beneficia a individuos o grupos organizados que vulneran el funcionamiento de las instituciones, afectando a los potenciales beneficiarios de lo que constituiría el correcto quehacer institucional. Se ha entendido también como una afectación indirecta, donde los ciudadanos, sin ser conscientes de los actos de corrupción, se ven afectados por la ineficacia de las instituciones, provocando una disminución de los beneficios hacia todos los sectores de la población. Dicha ineficacia institucional puede ser percibida de diversas formas: como abusos del ejercicio del poder, despilfarros de las élites en el gobierno o de grupos que carcomen las arcas de éste y laceran el sentido público de las acciones gubernamentales. Pueden también ser vistas como fallas de los trámites y características organizacionales provocadas de manera intencional o generadas por la sinergia organizacional, donde los procedimientos son obsoletos y pueden constituir obstáculos para la prestación correcta de un servicio.



En un contexto como el mexicano, la corrupción sucede de diversas formas, es tolerada y, peor aún, es normalizada. La tolerancia a la corrupción se normaliza con la aceptación de la arbitrariedad en las prácticas gubernamentales, en las políticas y en la forma de hacer política. Esta tolerancia podría darse por dos motivos fundamentales: por el hecho de recibir un beneficio o bien, por mantener al menos la expectativa de recibir o esperar algo a cambio, formas de resolver las cosas que conllevan al establecimiento del mecanismo de la corrupción. Dicho mecanismo consti-

¹ Flores Llanos, Fernando Ulises. ¿Por qué persiste la corrupción? Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos. México: INAP, 2019. Págs. 65-78

tuiría la opción más factible para la obtención de lo que se quiere y donde el establecimiento de una conducta alterna o con una noción de cambio, parecería más estar lejos del ciudadano común que desea la provisión de sus bienes y servicios.

Recientemente, diversos estudios han tratado de redefinir el problema. Los fenómenos que abarca la corrupción son más vastos y complejos de lo que se había pensado. Esto debido a que la manifestación del fenómeno de la corrupción tiene diversos mecanismos causales. Dichos mecanismos pueden enmarcarse metodológicamente en explicaciones centradas en el individuo u otras centradas en la noción de acción colectiva y organizacional. Dentro de éstas, se han desarrollado perspectivas que ponen énfasis en los elementos de carácter normativo y en aquellos que intentan circunscribir objetivamente elementos asociados a la ocurrencia de corrupción en procedimientos y vacíos institucionales.

La corrupción como parte de una conducta humana difícil de asir, puede también ser entendida como una actividad intrínseca a diversos valores culturales, a las prácticas y hábitos que cotidianamente son parte de un comportamiento cultural. Estos valores pueden ser un posible reflejo de acuerdos informales socialmente aprendidos y relacionados con el contexto. Se entiende con ello que la lógica por la cual se da el establecimiento de beneficios inmorales, antiéticos, puede llegar a instituirse como algo "normal". Se puede llegar a establecer un sistema de arreglos informales sobre la base de la regularidad que conlleva, incluso, a un equilibrio social. Sobre la base de esta normalidad se instituyen mecanismos informales intrínsecos al comportamiento de individuos, de relaciones sociales y al funcionamiento de organizaciones.

Esto implica comprender hasta qué grado la corrupción está llenando los vacíos de la legalidad estatal, a la ausencia por una noción clara del Estado de Derecho, de la moral social, de la ética de los individuos. Funciona, entonces, como mecanismo de compensación ante la ineficiencia institucional, como posible arreglo ante una falla de gobierno o bien, incluso como mecanismo de cooperación social. El problema central del entendimiento, estructura y combate de la corrupción se da en la forma de concebir y conceptualizar dichos actos, en comprender la lógica de su ocurrencia sistemática en individuos y organizaciones. Con ello, se entiende que la corrupción tiene aristas diversas, multicausales, que implican comprender la relación de las decisiones de los individuos para participar en ella, tolerarla, o de los contextos institucionales y organizacionales que la incentivan.

Los mecanismos de la corrupción pueden tener sus raíces en la subjetividad de los individuos y en la forma en la que el contexto incentiva dichas condiciones para su surgimiento. El sistema de relaciones sociales posee un fuerte componente cultural, pero a su vez, pueden tener una fuerte influencia de elementos institucionales que actúan sobre el individuo. Por ello, pueden establecerse diversas perspectivas para analizarla. Una de las que se considerarían más congruentes para brindar tal explicación es aquella del análisis neoinstitucional, particularmente en su perspectiva económica, que postula en términos generales que las instituciones importan, entendiendo a las instituciones como reglas que regulan los patrones de comportamiento.

Dichas reglas tienen efectos en las conductas suscitadas por el formalismo y el criterio racional del individualismo de las personas individuos poseen un sistema ordenado de preferencias respecto de lo que consideran su bienestar (utilidad) y con base en ello, establecen sus decisiones. Dichas decisiones se han mal entendido como si fueran lógicas de decisión automáticas y absolutamente predecibles, basadas en un esquema de racionalidad perfecta. Sin embargo, algunas de las evidencias que aquí se mostrarán, sustentadas en componentes de la cultura política, sugieren que dicho esquema decisional, aunque se mantiene de manera general, pondera las cargas normativas, ideológicas y de preferencias. Es una racionalidad limitada en el sentido establecido por Simon, circunscrita por las restricciones institucionales y las ponderaciones subjetivas de los individuos. Estas restricciones permiten entender que la corrupción es, más que un comportamiento inmoral, un mecanismo de negociación. Éste implica un sistema de compensación entre los involucrados que permite a la corrupción subsistir como mecanismo de maximización de la utilidad.

Como se mencionó anteriormente, se ha generalizado una definición de corrupción como el uso oportunista de una situación de ventaja para obtener un beneficio privado, por encima de la legalidad o lo correctamente establecido. De forma más en sintonía con el argumento neoinstitucionalista, Susan Rose Ackerman la define como la relación empírica entre los costos de oportunidad y la debilidad de los diseños institucionales, lo que fundamentalmente refleja la conducta oportunista de los individuos ante vacíos en las reglas que les permiten maximizar sus beneficios individuales. Estos beneficios privados generan una situación ventajosa en comparación con quien respeta las

reglas establecidas, de lo cual podrían derivarse varias consecuencias.

Una consecuencia es el debilitamiento de las instituciones, lo cual afecta la noción de legalidad e imparcialidad de la acción gubernamental. El desempeño de las instituciones gubernamentales se aleja de sus objetivos de brindar beneficios sociales de forma imparcial. Con ello, termina por actuar a favor de personas o grupos específicos, lo que provoca una mala provisión de bienes y servicios, así como un cuestionamiento a la legitimidad de las acciones gubernamentales y la eficiencia que deben mostrar. Otra consecuencia está relacionada con el abuso del poder y el oportunismo. Quienes participan en la comisión de un acto de corrupción se ubican por encima de la legalidad y establecen con ello una condición de mejoría social obtenida de forma indebida. Estos costos sociales y económicos perversos, acentúan una condición de ventaja y, por tanto, de desigualdad en relación con los demás, por el abuso del poder o el oportunismo mostrado ante una situación de corrupción latente.

De esta forma, los actos de corrupción pervierten el espacio público, lo cual significa que atentan contra las garantías y derechos de las personas. Toda persona tiene derecho a la protección de las leyes y a su vez el principio de legalidad, mismo que se basa en el trato igualitario ante la justicia. Por ello, la corrupción es un atentado contra la legalidad, por que daña el sentido adecuado y correcto de hacer las cosas. Como es una condición de ventaja derivada de una situación ilegal, termina por perjudicar todo el sistema de protección de derechos sustentado en nuestra Constitución y en las leyes del país, donde impera la parcialidad en la provisión de justicia.

Este primer marco que plantea la corrupción tiene muchas aristas, pero varios núcleos en común. La corrupción la desarrollan los individuos como parte de su conducta oportunista, pero también, incentivados por la ineficiencia gubernamental y cobijados por la impunidad y la acción de un sistema de justicia débil en la actuación contra este tipo de delitos. Por otra parte, se ha dicho que la corrupción es una acción de funcionarios públicos, pero donde también el individuo es cómplice de los actos o al menos, en diversos casos, de su tolerancia. El contexto actual de corrupción tiene en el país múltiples expresiones y contextos, de tal forma que existe una intrincada red de elementos para su desenvolvimiento.

Por ello, vale la pena revisar qué tanto los ciudadanos, los políticos y los funcionarios públicos pueden ser partícipes de la corrupción. En cualquier persona, ciudadano, funcionario público o político, está latente la comisión de dichos actos porque se trata de una conducta estratégica de negociación, lo cual hace de ésta, una característica oculta del comportamiento de los individuos.

Se han argumentado en el debate de la corrupción dos vertientes del tema: la división entre gran corrupción y casos pequeños de corrupción. Los primeros corresponden a los elaborados dentro de las estructuras gubernamentales que afectan a gran escala las arcas del gobierno e implican desfalcos importantes, con afectaciones sociales perdurables. Los segundos implican favores pequeños entre un número reducido de personas, regularmente haciendo referencia a los sucesos de corrupción que se suscitan en la provisión de trámites y servicios públicos.

En el sentido anterior, la mayoría de las definiciones de corrupción se han centrado en aquella que ocurre a nivel gubernamental, hechas desde el abuso del poder público. Pero qué pasa cuando el ciudadano está involucrado en los actos de corrupción o bien, el ciudadano manifiesta algunos sesgos normativos e ideológicos que revelan cierta tolerancia a la existencia de actos de corrupción. Tal vez la definición más generalizada, que despersionaliza el puesto público y abstrae el acto de corrupción como una conducta indebida, es la que considera a la corrupción como el uso oportunista de una situación de ventaja para obtener un beneficio privado de carácter ilegal o al menos inmoral.

Por tanto, la conducta de la corrupción tiene algo en común para todos los agentes que la ejecutan: es una conducta oportunista. Revela que el sujeto involucrado ponderará, de acuerdo a una función de utilidad y un sistema de ordenación de preferencias, elegir la corrupción como un mecanismo para mantener su utilidad. Este nivel de utilidad se mantiene de acuerdo a la evaluación del pago o beneficio que recibirá, o al menos la expectativa de pago que le resultará de aceptar algún nivel de corrupción. Esto quiere decir que el individuo puede establecer el nexo de sus preferencias personales con aquel cálculo del costo de oportunidad ante los incentivos organizacionales para la obtención de lo que se quiere. Dicho esquema revela que la conducta corrupta tiene una fuerte dependencia en la conexión de las preferencias de los individuos y con los contextos institucionales donde se realiza. Esto no quiere decir que no haya individuos con cierto nivel de ética que,

aun en las mismas situaciones y contextos, no ponderen sus valores de actuación correcta. Lo que quiere decir es que, llevado al límite, el esquema explica que la conducta oportunista, aunada al cálculo de los costos de oportunidad, reflejará la propensión a ceder que los individuos tienen para obtener lo que desean.

La corrupción es entonces, multicausal, llevada a cabo por individuos e incentivada por contextos institucionales. Es persistente en el contexto mexicano porque la amalgama lograda entre las reglas formales y el oportunismo encuentran una salida en el abuso del poder público, por un lado; pero por otro, el individuo también puede evaluar su costo de oportunidad para establecer una decisión de su participación o de su tolerancia como salida eficiente al logro de sus fines. Y si la corrupción es un mal, si genera ineficiencia institucional y lacera el bienestar público, ¿Por qué contribuimos a ella siendo partícipes o tolerándola? ¿Qué tipos de corrupción incentivamos? ¿Tienen pautas en común a pesar de las múltiples causas que las provocan?



Para comprender mejor el contexto de corrupción en el que México se desenvuelve y entender por qué somos un país donde la corrupción parece ser un problema inserto en diversas lógicas formales e informales de decisión, debemos dar claridad a todos los posibles elementos de la conducta corrupta. Ello con el fin de explicar las diversas proporciones de responsabilidad de los agentes en los actos de corrupción.

Tipos de corrupción

La noción de corrupción indica casi siempre una actividad que ocurre cuando hay algo que ocultar, algo clandestino, con la única intermediación de los pares involucrados. Oculto o no, puede darse también mediante procedimientos legales y abiertos. La corrupción implica un grado de secreto, algo que no debe saberse, un grado de discrecionalidad intrínseco entre los involucrados, que le da la dimensión de ilegalidad o bien, de inmoralidad. En este trabajo se analizan sólo dos modalidades de corrupción: la del cohecho, realizada a través de los sobornos a funcionarios públicos y la actitud de tolerancia a la corrupción, que propiamente no implica un tipo específico de corrupción, sin embargo, ayuda a esclarecer el posible mecanismo causal de decisiones del individuo, sobre todo cuando esta tolerancia se conecta con un sistema de valoraciones que el individuo utiliza para tenerla. Se revisan diversos tipos de corrupción con el fin de señalar elementos en común y esclarecer la posible lógica detrás del mecanismo que la hace persistente.

Recientemente diversos estudios sobre corrupción intentan abarcar la complejidad de sus causas. Toman en cuenta diversas dimensiones, con lo que podrían contribuir a una comprensión más fiel del fenómeno. Los estudios de Cameron, et al.; Alatas, et al.; Truex; Thompson; de Haller

& Shore Abbink, et al. (2002); Serra & Wantchekon , establecen características de la corrupción que implica entenderla como un fenómeno organizacional, institucional y como una práctica social, pública y privada, formal e informal que establecen los individuos, como parte de una relación social para la obtención de beneficios poco éticos.

Se puede decir que la corrupción es un mecanismo basado en las asimetrías que guardan las posiciones de poder relativo entre las personas. Estas ventajas relativas son usadas para la obtención de beneficios indebidos, de carácter ilegal o al menos inmoral, mediante procedimientos formales o informales. La corrupción puede ser llevada a cabo por personas o por grupos, sin embargo, aunque es una actividad que realizan las personas, es una actividad de contextos que propician la decisión.

Dichas asimetrías de poder relativo entre las personas pueden definirse como las diferencias entre quien posee un recurso o posición de beneficio por encima de otro, cuyo control depende de este agente A, en el caso común un funcionario público. El agente B es quien desea dicho recurso o beneficio, regularmente el ciudadano. De esta forma, las relaciones de poder o situaciones de ventaja entre al menos dos agentes, quedan definidas por dicha diferencia relativa entre ellos: quién posee un recurso y quién lo desea. Los agentes intercambiarán los beneficios comunes ilegalmente, mediante un acuerdo efectuado de forma oportunista e indebida, un beneficio moralmente condenable. En este sentido, la efectuación del acto de corrupción implica más que un acto ilegal, un criterio de negociación.

Estos elementos pueden manifestarse en lenguajes y valoraciones de carácter informal. La gente sabe internamente cómo funciona el sistema de favores en sus países, en sus estados, en sus municipios, en sus localidades, incluso cuando de forma pública no lo acepte. Esta normalización de las excepciones que los ciudadanos “aceptan”, siendo parte del sistema de corrupción, parecen tener un criterio de tolerancia moral de forma general y en el sentir de las personas a nivel local. Los favores, la informalidad, los vistos buenos de los líderes locales, la obtención de licencias y contratos mediante actos de corrupción constituyen secretos a voces en el funcionamiento de una sociedad. De acuerdo con Haller & Shore, “a nivel local, en diversas culturas, los regalos y los sobornos establecen llaves sociales que aseguran el acceso a redes informales para la gente, con pocos recursos económicos, insuficientes beneficios por parte del Estado, con acceso limitado a bienes y servicios.”

El siguiente cuadro define las lógicas de la corrupción en términos más generales, considerando las dimensiones institucionales, grupales e individuales que podríamos llegar a encontrar en diversos ámbitos. Dicha catalogación no es exhaustiva. Sin embargo nos abre un primer panorama de la lógica de corrupción a partir de la decisión de los individuos y de la posible influencia institucional, es decir, la interacción de contextos y personas.

	<i>Características institucionales no ejercen influencia en la corrupción</i>	<i>Características institucionales ejercen influencia en la corrupción</i>
Nivel de decisión individual	<p>TIPO I</p> <p>El individuo elige ser corrupto. Procede hacia actos inmorales. (I)</p> <p>Mediante un sentido ético acotado, el individuo busca librar los obstáculos institucionales para cometer algún acto de corrupción.</p>	<p>TIPO III</p> <p>Se pervierte la integridad individual y organizacional. (III)</p> <p>Diversos elementos organizacionales facilitan llevar a cabo actos de corrupción. El individuo utiliza dichos espacios organizacionales ambiguos para generar oportunidades de corrupción.</p>
Nivel de decisión grupal	<p>TIPO II</p> <p>Las acciones se premeditan por grupos de personas (II)</p> <p>La acción colectiva busca maximizar las opciones de librar los obstáculos institucionales para obtener beneficios de grupo y establecer diversos actos de corrupción.</p>	<p>TIPO IV</p> <p>Grupos de corrupción organizada.</p> <p>Su lógica es estructural y sistemática. La lógica de beneficios grupales es acorde a los objetivos organizacionales o ventanas de oportunidad que institucionalmente se facilitan. Organizaciones corrosivas del sentido público. (IV)</p>

Fuente: Elaboración propia.

En la corrupción que aquí se nombra de tipo I se tendría al corrupto solitario, aquel que observa la oportunidad para “saltarse” las reglas establecidas y obtener un beneficio por medios ilegales o informales, por lagunas establecidas en la normatividad o por la condición de oportunidad informal que se le presenta para abusar de otros sujetos que se encuentran a expensas de su decisión. Dicha persona puede entenderse como el funcionario público de ventanilla que abusa del puesto para cometer pequeños actos de corrupción o bien, el ciudadano que no encuentra opciones concretas para acceder a bienes y servicios que requiere. En términos estrictos y en función de un argumento esgrimido por Merino, el corrupto solitario, sin influencia de las debilidades institucionales, no existe. La corrupción no es un problema de personas, sino de individuos en función de contextos institucionales, de oportunidades y vacíos sistémicos que incentivan la ocurrencia de la corrupción.

En la corrupción de tipo II, los individuos se agrupan en torno a acciones colectivas con el fin de maximizar sus beneficios. Esto implica que, aun cuando la institución plantee sanciones en contra de actos de corrupción, los individuos se coluden con el fin de establecer protección entre ellos y establecer una lógica de mecanismos que privilegian los actos de corrupción por los beneficios que se obtienen para el grupo. En ellos podemos encontrar a diversos funcionarios de ventanilla coludidos para obstaculizar la prestación de servicios y sesgar la decisión de los usuarios hacia la comisión de actos de corrupción o bien, situaciones donde se negocian puestos en partidos políticos o sindicatos.

En la de tipo III, se establece una organización que podría estar facilitando la corrupción, pero de forma desarticulada. Se trataría de organizaciones donde las reglas poco claras, ambigüedades legales y organizacionales o de asimetrías de información podrían ser aprovechadas por diversos funcionarios o personas para establecer una lógica de corrupción. Este tipo de lógica de corrupción suele presentarse en gran medida en los actos de cohecho. Las ambigüedades en las reglas por las cuales operan los trámites facilitan la circunstancia donde el individuo prefiere el acto de corrupción por encima del cumplimiento legal.

En la corrupción de tipo IV estamos en el peor escenario de todos; donde la organización tiene diversas lagunas o, en el peor de los casos, es estructurada de esa forma para llevar a cabo actos de corrupción. En estas organizaciones se ha descubierto que diversos elementos organizacionales facilitan la comisión de actos de corrupción, generando una lógica colectiva para el aprovechamiento de dichos espacios de ambigüedad organizacional. En todos los grupos, las organizaciones pueden ser legal o informalmente instituidas. De hecho, las organizaciones policíacas, en el sentir generalizado, estarían tocando peligrosamente el tipo IV, así como otras organizaciones

como las de seguridad privada que han pervertido su misión para extorsionar a sus “beneficiarios”. Esto implica que la delincuencia organizada se encuentra en las organizaciones de tipo IV, por lo que añadir delitos por corrupción organizada en la legislación parece algo factible de sugerir.

Para el caso donde los individuos revelan su tolerancia a la corrupción, se moverían en los tipos III y IV, ya que la tolerancia a la corrupción de figuras de autoridad puede darse de manera individual o colectiva, pero siempre donde los elementos institucionales sean propicios para ello. La tolerancia a la corrupción es un elemento más abstracto. Se define por la actitud de individuos en torno a la aceptación de relaciones desiguales, de oportunismo, de aprovechamiento de las circunstancias a cambio de beneficios.

El neoinstitucionalismo ha explicado sobre todo la corrupción de tipo III, donde los actos de los individuos se ven motivados por los incentivos institucionales definidos por las reglas del juego de negociación. Los procedimientos se pervierten, los contextos marcados por las figuras de autoridad para el acceso a los beneficios públicos se convierten en los criterios de negociación empleados para el acceso y con ello, facilitar la presencia de los actos de corrupción o de su tolerancia.

El establecimiento de la corrupción implica en muchos sentidos una salida operativa de las instituciones ante posibles trabas burocráticas o ante procedimientos saturados con requisitos, con trámites excesivos. Es decir, la corrupción implica una opción ilegal para paliar el acceso a los bienes públicos o para orientar las decisiones de gobierno hacia beneficios que favorezcan intereses privados. La salida operativa en el caso de la tolerancia a la corrupción implica la aceptación de un sistema político y administrativo que opera mejor en la ilegalidad. El sistema no funciona sino como una fachada que es aprovechada por quienes quieren sacar el máximo provecho de él. Las reglas influyen en el comportamiento, sobre todo cuando estas reglas son manipuladas a conveniencia.

La corrupción, en el patrón explicativo racional-institucionalista, posee un sinnúmero de expresiones que conforman una extensa tipología de la conducta oportunista y el abuso del poder. Diversos tipos de corrupción han tenido distintas expresiones en el contexto político y administrativo mexicano. Cada uno de los tipos de corrupción afecta en diversos sentidos a las instituciones. Explotan las debilidades de las reglas del juego sobre la base de la participación de diversos actores o con base en las distintas modalidades de los pagos sugeridos por acceder a los beneficios esperados. A continuación, se presenta un cuadro que especifica algunos tipos de corrupción más conocidos y que retoman el esquema de acción corrupta.

Tipo	Descripción
Peculado	El funcionario utiliza recursos y bienes que le hayan sido confiados en custodia por razón de su cargo para adquirir un beneficio para sí o para otro
Colusión o Conspiración	Establecimiento de un acuerdo ilícito informal, grupos u organizaciones con el objeto de perjudicar directa o indirectamente al erario público

Tipo	Descripción
Malversación de fondos	Ocurre cuando un funcionario público que administra bienes o recursos públicos les da una aplicación diferente a la que originalmente estaban destinados
Cohecho	Consiste en ofrecer, solicitar o prometer cualquier tipo de beneficio como condición para la realización u omisión de actos que competen a un cargo público
Concusión	Un funcionario abusa de su cargo y facultades con objeto de inducir a una persona o grupo a que le dé un bien o beneficio, para sí o para un tercero
Aprovechamiento indebido del cargo	Un funcionario de forma directa o indirecta se interesa indebidamente por cualquier contrato u operación en la que intervenga por razón de su cargo y función, con el objeto de adquirir un beneficio propio o de un tercero
Tráfico de influencias	Incurre aquel que invocando o teniendo influencias reales o simuladas, recibe, hace dar o promete para sí o un tercero, cualquier tipo de beneficio mediante el ofrecimiento de interceder ante un funcionario que conoce o esté conociendo un caso de tipo administrativo o judicial
Enriquecimiento ilícito	Un funcionario aprovecha el cargo fiduciario otorgado para incrementar de manera irregular e ilícita su patrimonio, en una cuantía tal que no corresponde con sus ingresos declarados
Patrocinio ilegal	Un funcionario asesora y promueve intereses de particulares ante la administración pública
Abuso de autoridad	El funcionario condiciona la distribución de bienes o la prestación de un servicio correspondiente a un programa público, con el objeto de obtener una ventaja electoral o política para sí mismo o para una tercera parte

Tipo	Descripción
Conflicto de interés	Se configura cuando el deber de un funcionario y el interés de la organización en la que labora se contraponen con el interés primario, pecuniario o personal del servidor mismo, situación que pone en riesgo la integridad y neutralidad de sus decisiones al estar sesgado de manera anómala

Fuente: Arellano & Hernández, 2016. Nota: Las modificaciones al cuadro son propias

En cada tipo de corrupción mencionado se observa el esquema de abuso de poder para la obtención de fines ilegales e inmorales de carácter privado. Cada modalidad tiene consecuencias distintas en términos de los beneficios obtenidos y las relaciones de conspiración grupal que se suscitan. La lógica es similar en ellos, hay al menos dos agentes que intercambian favores ilegales o inmorales para obtener beneficios. En el caso de este trabajo se analiza el cohecho y una conducta de tolerancia hacia la deshonestidad y el abuso del puesto de figuras de autoridad. A continuación, se describe la forma en la que la corrupción se ha estudiado a nivel internacional y la ubicación de México en estos estudios, para después hacer énfasis en la necesidad de estudiar las particularidades de la democracia mexicana y sus efectos en la corrupción.

La Corrupción en México

María Amparo Casar¹

Según el Barómetro Global de la Corrupción para más del 90% de los ciudadanos la corrupción constituye un problema y para el casi el 80% de ellos es un problema serio.

Es un problema serio por la extensión del fenómeno y la frecuencia con que ocurre y a las consecuencias generalizadas que acarrea. A nivel nacional la población considera que las prácticas de corrupción son frecuentes o muy frecuentes y que el nivel de la corrupción actual comparado con el de los últimos años ha aumentado considerablemente.

Consecuentemente, la corrupción ha ido escalando entre las inquietudes de la población hasta que hoy en día la mayoría de las encuestas la sitúan entre los primeros lugares de preocupación. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental la coloca en tercer lugar con 48.5% de las menciones, sólo después de la inseguridad y el desempleo y antes que la pobreza. La Gran Encuesta 2014 de Consulta Mitofsky lo ubica en quinto lugar, después de la inseguridad, la crisis, el desempleo y la pobreza. El periódico Reforma califica a la corrupción como el tercer problema reportado por los ciudadanos, pero el primero por los líderes con un 63% de menciones.

Lo mismo ocurre cuando se observa el fenómeno a nivel sub-nacional. En las entidades federativas de la República las percepciones varían, pero no hay estado que muestre buenas calificaciones. La entidad federativa con mayor percepción de corrupción es el D.F. con 95.3, diez puntos por encima de la media que es de 85%. La que menor nivel de percepción presenta es Querétaro con 65%, esto es, 20% por debajo del promedio nacional.

Todas estas cifras exhiben la extensión, profundidad y crecimiento de la corrupción en México. De ahí que no sorprenda que lejos de avanzar, México haya retrocedido en los índices de medición.

México ha sido constante y sistemático en el mal puntaje que obtiene en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional desde hace 20 años: 35 sobre 100. No obstante, ha descendido drásticamente en el ranking mundial hasta ocupar el lugar 103 de 176 países. Esto se debe en parte a que cada año Transparencia Internacional añade más países al ranking mundial pero principalmente a que los países que han dejado atrás a México se han empleado más a fondo en el combate a la corrupción.

Otro tipo de medición que permite estudiar la frecuencia de actos de corrupción en México es el análisis de prensa. La Gráfica 8 muestra las veces en las que notas periodísticas y titulares de noticias mencionan la palabra corrupción entre 1996 y 2014. El aumento de menciones de corrupción en la prensa es impresionante: de 502 notas periodísticas y 27 titulares de periódicos que mencionaban la palabra en 1996 se pasó a 29,505 notas y 2,587 titulares en 2014. Este notable crecimiento no indica necesariamente el incremento de la corrupción en México. La transición democrática que vivió el país en el último tercio del siglo XX trajo aparejada mayor libertad de prensa y, a partir de 2002, un considerable incremento en el acceso a la información pública. Es posible que los actos de corrupción se hayan mantenido en niveles semejantes al pasado pero que, dadas la mayor libertad, el mayor número y pluralidad de medios (sobre todo en la prensa y redes sociales), los recursos dedicados a la investigación periodística independiente y el interés de exhibirlos por parte de los medios de comunicación, la percepción de los mismos haya crecido exponencialmente.



1 Amparo Casar, María. México Anatomía de la corrupción. México: CIDE: IMCO, s.f. Págs. 19-38

En el caso de México los niveles de percepción de corrupción en las instituciones consideradas como los pilares de una democracia representativa -partidos políticos y poder legislativo- son extraordinariamente elevados y esto torna más complicada la gobernabilidad pues resta legitimidad a las decisiones de gobierno. Desgraciadamente, lo mismo ocurre con las instituciones encargadas de prevenir, castigar y corregir o reparar los actos de corrupción particularmente los cometidos por servidores públicos. El circuito formado por las instituciones dedicadas a la seguridad y procuración de justicia son de las que mayormente desconfía la población. Tal y como queda asentado en el informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México los ciudadanos son escépticos del aparato de justicia nacional al que ven “como una red al servicio de la corrupción y el clientelismo”.

En concordancia con lo que se señala la literatura comparada, aquellos países con niveles de percepción de la corrupción más elevados son también los que tienen instituciones políticas y jurídicas más débiles y las que experimentan menor aceptación de las mismas.

Las autoridades del sistema de justicia que aparecen como más susceptibles de engendrar desconfianza por su comportamiento presuntamente corrupto y poco profesional son las policías en todos los órdenes de gobierno -federal, estatal y municipal-, las procuradurías -federal y estatales-, los jueces y los ministerios públicos. Por otra parte, y como ocurre en otras latitudes, se perciben niveles mucho menores de corrupción en el caso de las fuerzas armadas: el ejército y la marina.

En realidad, en cada tramo de la vida cotidiana el ciudadano se encuentra con que tiene que lidiar con alguna institución del gobierno y en cada una de ellas se topa con los actos de corrupción que practican las burocracias públicas sean estas las de seguridad, las de representación o las que deben brindar un servicio público como la educación o la salud.

Lo que sorprende en el caso mexicano es que la corrupción y su inseparable compañera la impunidad lejos de haber disminuido con el fortalecimiento de la pluralidad y la introducción de pesos y contrapesos se hayan extendido o, en el mejor de los casos, mantenido. La única explicación a esta realidad es que los nuevos jugadores de la política han encontrado en la corrupción y la impunidad un modo de vida y que les resulta más rentable no llamar a cuentas a los adversarios si estos tampoco los llaman a cuenta a ellos.

“Parte de lo que la democracia prometía era que la competencia llevaría a tener no sólo ofertas políticas distintas sino un ejercicio de poder y una toma de decisiones alejados de la discrecionalidad, la ilegalidad y la impunidad. Se pensó que los partidos se convertirían en los mejores vigilantes y contrapesos de sus adversarios y que serían un dique contra la corrupción. Se pensó que se fiscalizarían celosamente los unos a los otros y que se cuidarían en el ejercicio del poder si no por responsabilidad o ética pública al menos por interés: por miedo a que una vez perdido el puesto el sistema de justicia los alcanzara. No fue así. Los partidos resultaron estar hechos de la misma materia prima y adoptaron la regla no escrita de: “se vale exhibir, pero no perseguir; se vale denunciar, pero no consignar”. En suma, los políticos adoptaron en lugar de un pacto en favor del estado de derecho un pacto tácito en favor de la ilegalidad y de la impunidad. Un pacto que reza “tapaos los unos a los otros”.

En materia de política electoral, uno de los casos más emblemáticos de la prevalencia de la corrupción es el de las campañas. Según un estudio del Centro de Estudios Espinosa Iglesias e Integraría por cada peso de financiamiento público que se gasta en una campaña, hay tres pesos que no se ven ni se reportan. Para 2015 el tope de campaña a diputado federal se fijó en 1.2 millones de pesos y a senador entre 2.2 y 2.4 millones. No obstante, Luis Cario Ugalde ha demostrado que “el costo promedio de una campaña de diputado federal en zonas urbanas es superior a los seis millones y en ocasiones puede llegar a los 10 o 12 millones ... y el de senador ... superior a los 20 millones, en un estado de tamaño mediano”.

La corrupción y los ciudadanos

Políticos y empresarios no monopolizan los actos de corrupción. El ciudadano de a pie participa de ella y su proceder cotidiano reporta niveles de corrupción extendidos. Ocurre sin embargo un fenómeno curioso en la sociedad mexicana en relación con la percepción de corrupción entre ciudadanos. Pero al analizar a sus círculos cercanos como familiares, vecinos o compañeros de trabajo, los mexicanos no los consideran corruptos. Es decir, para la opinión pública mexicana la culpa de la corrupción en México la tienen los políticos y los empresarios, mientras que los ciudadanos son sólo víctimas de ella. El 76% piensa que sus familiares no le entran a la corrupción y el

70% que sus vecinos también son inmunes a esa conducta.

Estos resultados contrastan con el hecho de otras encuestas levantadas por el propio INEGI en el que se reporta la comisión de más de 4 millones anuales de actos de pequeña corrupción en el contacto de los ciudadanos con las autoridades con las que tienen que lidiar de manera cotidiana. Si no somos nosotros, nuestros familiares y vecinos los que cometen estos actos, la pregunta es ¿quién entonces los comete? Y si los políticos son corruptos, sobre alguien tienen que ejercer sus actos y ¿sobre quién si no es sobre los ciudadanos de a pie?

Finalmente, la percepción sobre la probidad del ciudadano de a pie contrasta también con los datos de las encuestas sobre los principios, valores y conductas de los mexicanos.

Los actos de corrupción no deben ser vistos únicamente como actos cometidos por individuos aislados de un contexto social. La sociedad y la cultura tienen un papel fundamental en la tolerancia a la corrupción y en su combate. Los principios inculcados, el temor a la condena moral y al rechazo social, así como el sentimiento de justicia hacia uno mismo y hacia el prójimo son diques eficaces contra la corrupción. Lo mismo ocurre con la creencia sobre la legitimidad y justicia de las leyes y de las instituciones encargadas de hacerlas valer. Cuando estos principios, valores y creencias se relajan, la propensión a cometer actos fuera de la legalidad aumenta considerablemente. En consecuencia, al estudiar el fenómeno de la corrupción es imprescindible analizar la cultura de la legalidad, esto es, la opinión que los mexicanos tienen acerca del respeto a y la utilidad de las leyes. Ésta no es alentadora. La mayoría de los datos se acumulan para conformar un panorama ajeno al estado de derecho.

Lo primero a considerar es el gran desconocimiento que el mexicano tiene sobre la ley. La Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional revela que un alarmante 92.8% de los mexicanos conoce poco o nada lo establecido por la Constitución. Este desconocimiento puede deberse a una diversidad de factores, pero uno de ellos es sin duda a la poca utilidad que el ciudadano asigna a los ordenamientos jurídicos, ¿para qué conocer algo que carece de utilidad?

Al desconocimiento se añade la creencia mayoritaria entre la población de que las autoridades son las primeras en violar la ley.



Un tercer dato que se suma al escaso valor que asignan los mexicanos al comportamiento basado en lo que marcan los preceptos legales es la convicción de que si la ley no te favorece o te parece injusta es válido dejar de obedecerla. Esta convicción está muy extendida y supera a aquella que sostiene el valor universal y no excepcional del cumplimiento de la ley.

En suma, el ciudadano mexicano no conoce las leyes que regulan el comportamiento en sociedad, está convencido de que quienes deben hacerlas valer no sólo no lo hacen, sino que son los primeros en transgredirlas, piensa que es válido desobedecer la ley si ésta es injusta o no lo favorece y opina que las leyes en México son injustas y están hechas para beneficiar a los propios políticos o a los ricos. La conclusión ineludible es que no hay marco legal que aguante esta conjunción de valores y creencias.

No es de extrañar que la desconfianza en las leyes y la suspicacia frente al sistema de impartición de justicia conduzcan a la exigua utilización de uno de los eslabones cruciales para acabar con la corrupción: la cultura de la denuncia. El mexicano no cree en los medios institucionales de impartición de justicia y por tanto no recurre a ellos. Seis de cada diez mexicanos optan por no denunciar las conductas apartadas de la legalidad.

La principal razón que se esgrime es que no tiene sentido hacerlo pues “no sirve de nada” (63%) pero igualmente grave es que más de la mitad (52%) de los encuestados afirme que no denuncia pues no confía en las autoridades. A querer o no, la falta de confianza en las instituciones ha llevado a una mayor tolerancia frente al delito.

La compra y venta de productos pirata en México es quizás el mejor ejemplo de la falta de cultura de la legalidad en el país. La comercialización de este tipo de productos es una práctica común en la mayor parte de la sociedad mexicana a pesar de que es de conocimiento común que dichos productos son ilegales. Según datos del American Chamber of Commerce en México sólo la mitad de la población (51%) considera a la piratería como un delito, pero 70% considera que es dañina para la sociedad. No obstante, 8 de cada 10 mexicanos acepta haber comprado o descargado algún producto pirata, mientras que 94% dice conocer a alguien que ha comprado este tipo de productos. El mexicano considera que es válido comprar productos piratas o hacerse de servicios “gratis” porque beneficia a su propia economía. Al final, este es el mismo razonamiento que el del político corrupto: sabe que la corrupción es reprobable y que provoca daños a la sociedad, pero la practica porque beneficia su economía.

Aquí aparece de nuevo la disonancia entre la supuesta honestidad del ciudadano y los actos de corrupción que confiesa cometer. Por ejemplo, el 61% de los encuestados acepta haber sobornado a la policía y el 55% a algún integrante del poder judicial. Igualmente, la mayoría de los mexicanos acepta haber adquirido uno u otro tipo de producto pirata o hacerse de un servicio de manera ilegal.

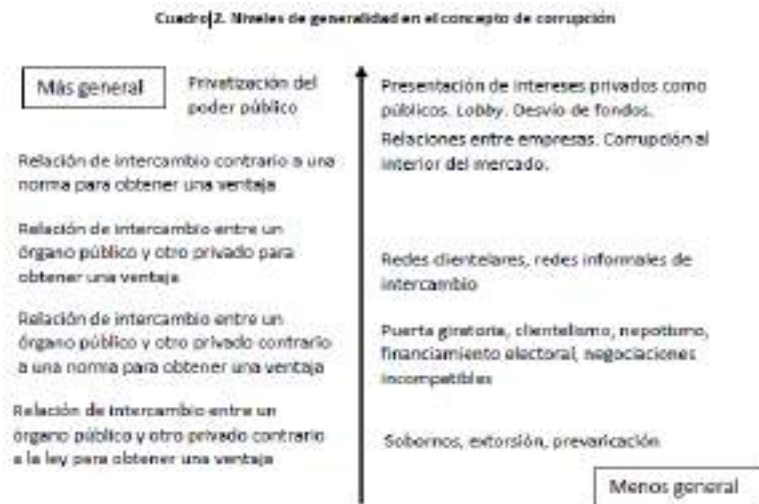
La disonancia vuelve a ser evidente cuando se revisan las respuestas que los propios ciudadanos dan a las preguntas sobre qué tan frecuentemente incurren en conductas abiertamente ilegales como la piratería y si están conscientes de sus consecuencias.

Marco Teórico del Análisis de la Corrupción

Daniel Vázquez¹

Captura o cooptación estatal, tráfico de influencias, conflicto de intereses, negociaciones incompatibles, parcialidad, donación en campañas electorales, malversación de fondos, partidas presupuestarias secretas, fraudes, uso de información privilegiada, enriquecimiento ilícito, soborno, extorsión, arreglos, colusión privada, alteraciones fraudulentas del mercado, especulación financiera con fondos públicos, puerta giratoria, clientelismo, nepotismo, compra de votos, todas estas son actividades que en la literatura se relacionan con alguna idea de corrupción. Si bien cada una de ellas supone relaciones, actividades y consecuencias distintas –por ello es tan difícil hacer una sola definición de corrupción–, mantienen un aire de familia que funciona como intuición y que es esencialmente normativo: hubo algo mal hecho, hay una acción reprochable.

Para un análisis empírico, necesitamos algo más que una intuición moral. Sin una definición razonablemente precisa es difícil marcar una línea entre una práctica burocrática flexible y una práctica corrupta y es también complicado observar específicamente la acción corrupta. Existen múltiples discusiones sobre cómo definir a la corrupción. Hay conceptos más amplios y otros más estrechos. En el siguiente cuadro se presentan las variaciones de los conceptos más generales a los más específicos.



Uno de los conceptos más generales y más utilizados es el propuesto por el Banco Mundial, que fue retomado por Transparencia Internacional y popularizado a partir del uso de esta organización: la corrupción es el abuso del poder encomendado para el beneficio propio. En esta concepción, el poder puede ser tanto público como privado, tanto político como económico, por lo que no se requiere que haya un servidor público en la relación de corrupción, puede haber corrupción entre particulares en el mercado o entre un equipo y un árbitro para arreglar un juego de fútbol. Además, no se requiere una relación de intercambio, basta con que exista el abuso del poder para beneficio propio para que la corrupción se presente, como en la malversación de fondos o en las partidas secretas.

Para esta definición, la corrupción supone la apropiación de lo público para fines privados, es decir, la pérdida de “publicidad” del gobierno. Figuras como el conflicto de intereses o negociaciones incompatibles, las donaciones en campañas electorales y la o captura estatal caben muy bien en esta definición. Incluso aquella captura que no necesariamente se realiza por medio del pago de un soborno, sino por la sola influencia política sobre los gobiernos. Aquí, las empresas y otros grandes actores tienen una gran capacidad para incidir sobre las reglas del juego sin necesidad de acudir a sobornos. Esto supone la sobrerrepresentación de pocos intereses y la exclusión de muchos.

¹ Vázquez, Daniel. Los derechos humanos y la corrupción en México: análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014. Estudios. México: CNDH: UNAM, 2017. Págs. 51-59

Bajemos un poco el nivel de generalidad de la definición de corrupción. Pensemos en una que conceptualice a la corrupción como una relación de intercambio contrario a una norma (jurídica, moral o social) para obtener una ventaja. Un ejemplo es la forma en que Roemer la define: “la corrupción puede envolver promesas, amenazas o ambas; puede ser iniciada por un servidor público o un cliente interesado; puede darse con actos de omisión o comisión; puede generarse con servicios lícitos o ilícitos; puede estar dentro o fuera de una organización pública.



Un primer aspecto de este tipo de definiciones es que ya se piensa a la corrupción en términos de intercambio, en términos relacionales. En este tipo de definiciones, la malversación de fondos, la desviación de fondos a cuentas privadas que terminen en el enriquecimiento ilícito del servidor público ya no calificaría como actos corruptos (puesto que no hay una relación de intercambio), sino como actos meramente criminales. Asimismo, la captura estatal que no provenga de un intercambio o interacción específico tampoco sería considerado un acto de corrupción: sería simplemente la disputa ideológica propia de la democracia. Por ejemplo, el lobby —en la medida que no haya un intercambio específico— no sería considerado corrupción, pero los donativos en las campañas podrían incluirse a partir de una línea tenue y borrosa sobre lo que es y lo que no es corrupción.

Bajemos un peldaño más en el nivel de generalización del concepto de corrupción. Mantengamos la idea de relación de intercambio, pero limitémosla ahora sólo a aquellas relaciones entre un órgano público y otro privado para obtener una ventaja. El principal punto de diferencia con la definición anterior es que aquí ya no se calificaría como corrupción el intercambio realizado en el mercado (control del mercado mediante arreglos entre empresas) o en otros espacios sociales (arreglo de partidos de fútbol). Para que la corrupción se presente, se requiere que esté involucrado un ente público. Aquí estaría la propuesta de conceptualización que hace Mény: la corrupción puede ser definida como “un intercambio clandestino entre dos mercados: por una parte, el mercado político o administrativo y, por la otra, el mercado económico y social. Este intercambio es oculto porque viola las normas públicas, legales y éticas, y también porque sacrifica el interés general en aras de intereses privados.”. Un aspecto a subrayar en este nivel es que, si bien concretiza con

respecto a los sujetos que integran la relación, se mantiene abierta la posibilidad de que lo que se transgreda no sea necesariamente una ley, sino cualquier norma incluyendo las normas éticas.

El último nivel de concreción lo ocupan aquellas conceptualizaciones que mantienen la idea relacional de la corrupción –la corrupción como intercambio-, mantienen la necesidad de que al menos uno de los actores sea un servidor público, pero establecen la necesidad de que se violente una ley. No basta que se transgreda una expectativa moral del puesto, es necesario que haya la ruptura del orden positivo. Probablemente esta diferencia abonaría en la distinción entre la corrupción y la incompetencia o mala administración. Por ejemplo, de acuerdo con Bacio, para poder determinar cuándo la corrupción es violatoria a derechos humanos, se necesita una definición legal de corrupción, él propone: “the illegal abuse of entrusted power for private gain”.

En esta línea, los actos considerados corruptos son muy claros: aquellos que están tipificados en las leyes nacionales e internacionales¹⁴. Por ejemplo: apropiación de bienes públicos para fines privados; soborno entendido como dádiva a agentes públicos a cambio de un favor; la extorsión, que supone la misma dádiva, pero a iniciativa del agente público; el tráfico de influencias; el uso abusivo de información privilegiada; el enriquecimiento ilícito; por mencionar algunos. En cambio, algunos otros actos que suelen ser considerados corrupción pero que no siempre se encuentran en las leyes quedarían fuera de este tipo de definiciones, por ejemplo: la puerta giratoria (un regulador estatal deja su cargo público y es contratado por la empresa que regulaba); el clientelismo; el nepotismo; el financiamiento electoral que da mayor influencia a los donantes sobre los ciudadanos; los conflictos de intereses o negociaciones incompatibles; y, en general, la captura del estado por intereses privados cuando no se realice mediante sobornos.



Hasta aquí los distintos conceptos de corrupción, de la forma más general de comprenderla, hasta definiciones más específicas. Una conclusión relevante de esta sección es que no hay una corrupción o la corrupción, sino distintas acciones que tienen cierto aire de familia. Estos distintos actos de corrupción tendrán también impactos diferenciados en los derechos humanos como veremos en la sección 3 del informe final. Cuando se piensa en la elaboración de diagnósticos para generar políticas públicas anticorrupción, el punto relevante de la discusión conceptual está en la respuesta a la siguiente pregunta: ¿qué tipo de corrupción es la que queremos combatir? ¿la cooptación estatal, las redes informales de intercambio, las negociaciones incompatibles y la puerta giratoria, los sobornos o las extorsiones? No sólo debemos definir qué tipo de corrupción queremos combatir, para emprender cualquier análisis-diagnóstico y medida anticorrupción también debemos aclarar qué nivel de corrupción queremos atacar. A esto dedicaremos la siguiente sección.

Distintos niveles de corrupción

Hasta aquí hemos desarrollado los distintos conceptos de corrupción, pero también tenemos distintos niveles de corrupción. Por ejemplo, el Banco Mundial hace diferencia entre la corrupción administrativa y la captura estatal. Lo que al Banco Mundial le interesa observar es cuándo la corrupción conlleva la pérdida de la autonomía estatal y cuándo no, este es su criterio de clasificación. Por ende, distingue las prácticas de corrupción que comportan la captura estatal, de las que son sólo corrupción administrativa. Las primeras suponen acciones de individuos, grupos o empresas tanto en el ámbito público como privado que tratan de influir en el contenido de las leyes, regulaciones y otras políticas públicas en beneficio propio a través de la provisión de réditos privados ilícitos y no transparentes a los servidores públicos. La administrativa supone la distorsión en la aplicación de las leyes previamente existentes para otorgar ventajas a los actores públicos o privados a través de la provisión de réditos privados ilícitos o no transparentes a los servidores públicos.

La diferencia no es menor, resulta mucho más grave que el Estado pierda la capacidad de definir las metas y objetivos públicos frente a actores privados por medio de actos corruptos, que mantener esa capacidad y que la corrupción funcione para “aceitar la maquina”.

Por su parte, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, siglas en inglés) le interesa observar quién comete el acto de corrupción: mandos altos, medios o bajos. Por ende, su propuesta de clasificación de la corrupción se construye por medio de dos tipos: pequeña y gran corrupción. Denomina como pequeña corrupción, o basada en necesidades, a aquella donde los servidores públicos de mandos bajos, normalmente con malos salarios, solicitan sobornos para recibir bienes o servicios públicos. En cambio, la gran corrupción, o sustentada en la avaricia, es la que realizan los altos servidores públicos que otorgan contratos y licitaciones.

Otro ejemplo que usaremos es la clasificación desarrollada por Zalaquet. En esta clasificación también tenemos dos criterios taxonómicos: la extensión de la corrupción (aislada o endémica); y el lugar donde se cometen los actos corruptos (focalizada o generalizada). Para este autor, la corrupción puede ser una práctica esporádica o un fenómeno endémico. La corrupción endémica hace referencia a una lógica estructural, caracterizada como una práctica que define el funcionamiento de ciertas instituciones y que opera a través de redes de poder, cuya principal función es proteger y mantener en la impunidad la corrupción funcional a su grupo. La corrupción endémica o estructural puede ser focalizada (por ejemplo, en la policía, la judicatura o el servicio de aduanas) o generalizada (en el grueso de la lógica gubernamental). Miremos un intento de relación de todos los niveles en el siguiente cuadro:

COOPTA AL ESTADO (o si algún otro estado)	Práctica aislada	Expresión estructural o endémica		
	Quién comete el acto	Dónde se comete el acto		
	Mando altos (corrupción política)	Focalizado	Generalizado	
NO COOPTA AL ESTADO	Corrupción administrativa	Mandos medios y altos (gran corrupción)	Focalizado	Generalizado
		Mandos bajos (pequeña corrupción)		

La discusión sobre los distintos conceptos o expresiones de la corrupción y sus diferentes niveles es relevante para poder determinar cuál es el tipo de corrupción que queremos combatir y, a partir de ello, cuál es la mejor estrategia anticorrupción.

Corrupción y Democracia

Fernando Ulises Flores Llanos¹

En este contexto sobre todo en aquel donde las democracias están mayormente consolidadas, el efecto en la disminución de la corrupción percibida es palpable. En democracias nuevas, como la mexicana, la expectativa fue que, con la instauración de la democracia electoral, se amioraría la corrupción. Sin embargo, dados los resultados de mediciones internacionales y nacionales, esto no ha ocurrido de manera efectiva. Esta expectativa se basa en la lógica de competencia electoral y los sistemas de rendición de cuentas, donde los ciudadanos y organizaciones se vuelven más fiscalizadores de las acciones del gobierno en turno. Sin embargo, ¿por qué no se ha observado de manera efectiva este avance en México? La competencia electoral por sí sola no es una condición suficiente. Debe, además, haber reformas efectivas y un cambio de valores ciudadanos que propicien una forma más ligada al combate de la corrupción. Se detallan aquí algunas de esas relaciones de la democracia y la corrupción que serán evaluadas en los apartados empíricos de esta investigación.

Se ha estipulado que las democracias pretenden eliminar todos aquellos males públicos que afecten el desarrollo social, sobre todo si éste es derivado de los abusos del poder público. Uno de los objetivos fundamentales de la instauración de las democracias ha sido establecer la garantía de elección libre de los gobernantes y, sobre todo, la posibilidad de utilizar el voto como un mecanismo de evaluación del desempeño gubernamental o como mecanismo de castigo hacia candidatos y partidos.



La relación entre democracia y corrupción ha sido estudiada sobre todo a nivel macro. Los estudios basados en unidades de observación cross-national han inundado la literatura relacionada con la corrupción en dos vertientes principales: la relación entre corrupción y democracia, incluidas mediciones sobre la calidad de ésta última, y corrupción, y las condiciones macroeconómicas y de bienestar.

La relación parecería clara: las democracias, sobre todo aquellas consolidadas cuyo desempeño institucional es adecuado, presentan menores niveles de corrupción. Las mediciones estandarizadas de la corrupción, ya sean de percepción, experiencia autorreportada, casos suscitados en políticos o funcionarios públicos, entre otros, reflejan en la mayoría de los casos, que las democracias logran bajar los niveles de corrupción, particularmente cuando éstas tienen condiciones institucionales que ofrecen ciertos estándares de calidad. Sin embargo, la relación entre diversas tipologías de régimen político no parece tener una relación lineal entre sus tipos y niveles de corrupción. Es decir, si consideramos un espectro que vaya de regímenes autoritarios o autocráticos

1 Flores Llanos, Fernando Ulises. ¿Por qué persiste la corrupción? Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos. México: INAP, 2019. Págs. 86-96

hasta aquellos donde las democracias están consolidadas, la relación entre tipo de régimen y niveles de corrupción percibida, no se mantiene.

En todo caso, la relación encontrada en diversos estudios es débil. Parecerían mejorar los niveles de control de la corrupción en la medida en que las democracias se consolidan. Pero aún en éstas, las diferencias entre los niveles de control de corrupción son abismales. No parecería que la democracia fuese una condición necesaria ni suficiente para explicar los resultados en los niveles de corrupción, pero otorga elementos de contexto para considerar que ésta puede influir en el desarrollo de sus condiciones. El índice de la base de datos de Polity IV, que indica que en los valores más negativos (-10) se encuentran los gobiernos totalitarios (autocracias), llegando hasta los valores positivos (10) que indican democracias consolidadas. México, aunque es una democracia bastante consolidada de acuerdo al índice de Polity IV (9), se encuentra en los valores cercanos al cero en el índice de combate a la corrupción. Esto muestra, como hemos señalado, que el combate a la corrupción puede tener una débil asociación, al menos lineal, con respecto al tipo de régimen, por lo que la consolidación de las democracias debe tener otro tipo de componentes que implican superar una barrera de efectividad en su combate y no sólo darse per se.

Mucho se ha especulado acerca de la relación entre las democracias y toda una lista de aspectos positivos relacionados con el bienestar, la mejora de las condiciones de vida, de la economía, incluso con una mejora de las políticas públicas en diversas etapas de éstas, con énfasis en el diseño de las mismas. Descifrar la causalidad detrás de este tipo de relaciones resulta un reto muy complejo, donde tendríamos que evaluar distintas relaciones entre variables y efectos de diversos ámbitos y niveles. Algunos estudios han señalado que la participación de los ciudadanos tiene la capacidad de transformar positivamente los contextos de las personas y, sobre todo, de volver a éstas corresponsables de los logros realizados con su participación.

Probablemente, el juicio respecto de la corresponsabilidad de los ciudadanos pudiera llegar a ser uno de los argumentos más justos del comportamiento de los individuos. La valoración elaborada por los ciudadanos para resolver problemas públicos a través de la participación pública, debería mostrar un plus en la forma en la que se lucha contra la corrupción. Es decir, en la medida en que los ciudadanos son más participativos, se informan más, muestran mayor interés en la consolidación de la democracia, se esperaría que tuviese un efecto positivo en la reducción de la corrupción.

Sin embargo, mucha de la literatura ha pretendido explicar la “regla” del efecto de la participación ciudadana en la modificación positiva del entorno a través de reglas de carácter normativo. Incluso, mucha de esta literatura ha pretendido inferir “teorías” de deducciones carentes de evidencia empírica, lo cual ha traído como consecuencia la señalación de efectos desvirtuados de este elemento de la participación.

Aclaremos algunos puntos. Las democracias como régimen político han mostrado ser regímenes cuyo objetivo es garantizar una amplia representación del interés ciudadano. Alrededor del mundo, se busca que la democracia sea el ícono de la representación política, de toda una serie de aspectos que pueden expresarse por sus diversos mecanismos y que contribuyen al posible “equilibrio” derivado de la diversidad social, que garantice una serie de aspectos no sólo importantes, sino trascendentes del espíritu colectivo de las personas.

Ahora bien, las democracias, particularmente las democracias representativas, tienen algunas reglas básicas, y una de ellas es que la gente debe participar para elegir a los representantes del poder público. Con ello, se parte del supuesto de que, si toda la gente participa, la democracia habrá podido alcanzar un óptimo en la elección del político y cuerpo de funcionarios que expresarían de mejor forma las respuestas que demanda la gente. Un segundo supuesto es que, si los mecanismos que contemplan las democracias están definidos de manera justa y equitativa, las democracias podrán garantizar a sus miembros elecciones óptimas.

Con lo anterior tenemos dos aspectos: 1) los ciudadanos se saben corresponsables del resultado de sus elecciones y 2) se saben confiados de que los mecanismos democráticos pueden arribar a una solución adecuada al menos para la mayoría. Todos estos supuestos normativos de la democracia son una característica que, en términos weberianos, podemos situar como ejemplo de diseños típicos ideales, donde lo que se busca está definido, y tiene forzosamente que estarlo, en función de lo que se quiere obtener si todo marchara correctamente.

Al evaluar la democracia mexicana, encontramos precisamente que este tipo de resultados está aún lejos de expresarse de forma real. Como se verá, no basta con tener interés en temas de política o participar en organizaciones para resolver problemas, sino se prefiere realmente un sistema democrático a uno autoritario. Quienes entran en un esquema de flexibilización por preferir, aunque sea ligeramente el autoritarismo, caerán en la tentación de la tolerancia a la corrupción. Sólo aquellos que prefieren la democracia y que están más informados presentan menos probabilidades de tolerancia a la corrupción. No basta participar, no basta decir que se tiene interés en la democracia, no basta con asumir una postura ideológica, digamos la izquierda que se suele asociar fuertemente con una postura a favor de la democracia, si no se prefiere realmente a ésta. El papel de la ideología resulta interesante en el estudio, ya que al parecer juega un papel ambiguo. Quienes se manifiestan ser de derecha son más intolerantes a la corrupción de funcionarios públicos, pero más tolerantes a la corrupción de políticos. Este hallazgo es importante sobre todo por la forma en la que el espectro ideológico ha sido estudiado en México y las posibles implicaciones que tiene para comprender las posturas en torno a la negociación inmoral planteada por la corrupción.

Ideología y corrupción

En este apartado se detallan algunos elementos teóricos para entender la ideología como sesgo valorativo, que afecta la noción en la que son concebidas las relaciones de poder y su influencia en la tolerancia a la corrupción. La ideología es un recurso cognitivo que define posturas decisionales de los individuos en torno a posturas de las relaciones de poder e, incluso, en torno a la postura ante ciertas políticas públicas. Por ello, es importante esclarecer la relación que guarda en términos de la cultura política y su relación con la tolerancia a la corrupción.

Para Carl Friedrich, las ideologías son sistemas de ideas conectados con la acción, están orientadas a cambiar o defender el orden político existente y tienen la función de sostener simultáneamente a un partido u otro grupo comprometido en la lucha política. La ideología permite a los ciudadanos establecer una postura de sus valores políticos que se transforman en criterios de decisión y sesgos de pensamiento. Son estos valores ideológicos los que pondremos a prueba en esta investigación como parte de un entendimiento de la política y como parte de un sistema de referentes conectados con las características del sistema político.

De acuerdo con Sartori los sistemas ideológicos se caracterizan por tener dos niveles: el cognitivo y el emotivo. En el cognitivo predomina la mentalidad dogmática: rígida, impermeable tanto a los argumentos como a los hechos y la doctrinaria: que apela a los principios y argumentaciones deductivas. Por su parte, el nivel emotivo, se caracteriza por tener un componente “pasional”, donde las actividades son motivadas por esa pasión. Las ideologías, según Sartori, “son el instrumento principal de las élites políticas para producir movilización política de las masas y para llevar a un grado máximo su manipulación.”. Las ideologías son, entonces, un sistema de creencias sobre la concepción del poder público, que puede ser utilizado por las figuras de autoridad para ejercer el poder y que es adoptado por los ciudadanos para entender, de forma sintética, las perspectivas en las cuales se establecen parte de dichas relaciones de poder. Sin embargo, para fines operativos, necesitamos una concepción más pragmática que nos ayude a entender la relación de las ideologías con el comportamiento político.

Una posible definición más práctica puede ser la de Beltrán: La ideología es “un recurso informacional [que] sirve como un heurístico cognitivo al que se recurre para reducir el costo implícito de informarse ante la necesidad de decidir entre opciones de políticas en una campaña electoral...”, es “una forma de resolver la dificultad de vencer la incertidumbre sobre ofertas y políticos y la incapacidad de vincular con certeza ofertas, políticas públicas y beneficios concretos. Partidos y candidatos tratan de apropiarse de estas señales simplificadas de la realidad, ya sea identificándose con los conceptos simplificadores o apropiándose de algunos temas o asuntos públicos específicos que denotan intenciones y orientaciones de política más generales... atajos informativos que las personas usan para navegar en la política.”

Estos atajos informativos y valorativos pueden estar influyendo en la forma en la que los ciudadanos conciben sus relaciones con el poder público e, incluso, conciben su papel dentro de las acciones políticas que afectan su entorno.

Olsson, por ejemplo, analiza la relación entre la percepción de corrupción y los niveles de participación política. Argumenta que los niveles altos de corrupción percibida afectan a la baja nuestro interés en involucrarnos en la participación política, sobre todo en fenómenos como las

votaciones. Son diversos los hallazgos en torno a la relación entre ideología, comportamiento político y corrupción. Sabemos de algunas investigaciones, que la corrupción genera ciudadanos desconfiados quienes suscriben menos legitimidad hacia el sistema político, que muestran menores niveles de satisfacción con la democracia, que muestran menor confianza en torno al proceso democrático y las instituciones democráticas, que en algunos casos inhibe la participación política y que posee efectos adversos el no contar con información sobre candidatos corruptos. Si se afectan todo este tipo de actitudes políticas en torno a la democracia, entonces es lógico pensar que puede existir una relación entre el comportamiento político y la corrupción.

La relación entre comportamiento político y la corrupción ha sido analizada por la ciencia política, sobre todo en estudios sobre la participación ciudadana en las votaciones. Diversos análisis del voto en elecciones nacionales y locales han encontrado elementos interesantes del efecto de la información sobre casos de corrupción. De acuerdo con Winters, el apoyo que muestran los electores hacia políticos que incurrieron en actos de corrupción se basa en dos explicaciones: la hipótesis de la información y la hipótesis de la compensación. La de la información sostiene que los electores desconocen por diversas razones los actos de corrupción del político, por lo que votarán por él con desconocimiento, o bien, aun teniendo conocimiento, votarán motivados por la preferencia partidista o la justificación de que dicha información carece de sustento o se deriva de la lucha de acusaciones partidistas.



Por su parte, la hipótesis de la compensación resulta más interesante y *ad hoc* al caso mexicano. La compensación se basa en el cálculo de los individuos con el cual ellos estarían dispuestos a hacer de lado los actos de corrupción cometidos, a cambio de algún tipo de resarcimiento o pago prometido. Los votantes en este sentido, elaboran un intercambio estratégico pasando por alto la corrupción, cuando los políticos entregan beneficios por otras vías. De nueva cuenta, se presenta el esquema que se ha planteado en torno a la presencia de actos de corrupción, donde se plantea el esquema oportunista de la corrupción.

De esta forma, si un político entrega obra pública, eleva el crecimiento económico o algún otro bien público, entonces los ciudadanos aceptarán que los políticos se queden con alguna parte del dinero público o bien, acepten algún tipo de corrupción. Es decir, apoyarán políticos corruptos sólo donde aquellos muestren ser servidores públicos competentes. En este sentido, Winters continúa argumentando que los ciudadanos dejarán de lado los actos de corrupción a cambio de bienes privados o satisfacción ideológica.

Rundquist, Strom & Peters argumentan, en la misma línea, que los votantes apoyarán este tipo de políticos con la expectativa de un patrocinio futuro, o bien, porque éstos son cercanos a sus posi-

ciones ideológicas. Por su parte, Chong (2015) encuentra, contrario a lo que los modelos de voto retrospectivo señalan, que ofrecer más información de los candidatos fortalece la responsabilidad electoral. La información de casos de corrupción puede afectar más al partido involucrado que al candidato en cuestión, además de afectar negativamente la votación efectiva y el apoyo a los competidores. Winters añade que este tipo de comportamientos son comunes en el electorado de América Latina. Adicionalmente, encuentran que los votantes reaccionan de forma menos negativa ante casos de corrupción cuando el político es congruente con una posición ideológica o posición en términos de políticas, importantes para el votante.

Ante tales escenarios, lo que resalta es que la corrupción se convierte en un mecanismo de conciliación de intereses dentro del sistema político. Los ciudadanos establecen medidas compensatorias de los males sociales con tal de obtener beneficios presentes o futuros. Es por ello que la tolerancia a la corrupción puede ser tratada como un elemento de análisis del comportamiento ciudadano y su cultura política. Si el ciudadano concibe que en el funcionamiento del sistema político se establece en un contexto de políticos y funcionarios corruptos, una de las señales que interpretarán será la del mecanismo de tolerancia a la corrupción. Es decir, la compensación entre permitir cierto grado de corrupción con tal de obtener beneficios se convierte en una regla socialmente aceptada y tolerada dentro del funcionamiento del sistema político y administrativo.

Para el caso concreto de México los estudios de ideología política que utilizan encuestas sobre la percepción de los ciudadanos, al menos desde hace aproximadamente 20 años, los encuestados ubican a los que eran considerados los tres principales partidos políticos como partidos de izquierda, centro y derecha, quedando respectivamente como PRD, PAN y PRI. Esta relativa confusión ideológica, ya que el PRI se declara a sí mismo como partido de centro-izquierda, subyace posiblemente en la tradición de llamarle derecha al partido en el gobierno, y dado que el PRI estuvo varios años en él, al menos en el gobierno federal, por lo que podría asociarse con dicha postura. Lo cierto es que el espectro ideológico en México se encuentra cada vez más polarizado y constreñido en dos visiones: la izquierda y la derecha, con un centro que, aunque tiene un porcentaje alto de adherentes, en tiempo de campañas políticas se difumina un poco más su efecto, aunado al hecho de que no cuenta con una propuesta clara en términos de representación política o, al menos, no una de carácter popular. De hecho, uno de los hallazgos secundarios de esta investigación muestra que la posición ideológica de los mexicanos se ha polarizado aún más. Las diferencias entre PRI y PAN son casi imperceptibles en términos de su ubicación ideológica; ambos están más asociados con la derecha y en el otro extremo, el PRD en la izquierda.

Por ello, se parte del hecho de que la ideología nos ayudaría a definir un perfil de ciudadano que se ubica en términos de su postura ideológica, como respuesta pragmática a sus preferencias políticas y a su concepción relacionada con ciertas posturas de política pública. Moreno señala que las ideas respecto de la propiedad privada no constituyen una diferencia fundamental entre las explicaciones del espectro ideológico, que diferencien entre derecha e izquierda las ideas respecto a otro tipo de heurísticos de políticas públicas, que en diversos casos tienen su reflejo en la polarización del voto, si tienen cabida en ellos. Por tanto, uno de los argumentos que se podría dejar entrever, es el hecho de que las posturas ideológicas se distinguen por los niveles de tolerancia a la corrupción que sostienen y que detrás de dichas posturas ideológicas, se mantiene con cierta latencia la preferencia política de los individuos.

México: Estudio de la Corrupción

María Amparo Casar¹

Para entender cualquier problema primero es necesario definirlo e identificarlo. Esto es especialmente complejo en el caso de la corrupción por dos motivos. En primer lugar, porque la corrupción engloba numerosas conductas siempre enunciadas, pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley. Segundo, porque siendo conductas apartadas de la ley y merecedoras de un castigo, se practican a la sombra o de manera clandestina. Los que la ejercen de manera cotidiana o los que la cultivan como forma de vida intentan ocultar sus huellas y desaparecer el cuerpo del delito.

Por su sencillez y precisión, la definición más aceptada de corrupción es la adoptada por la organización Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado. Y sí, la definición recoge la esencia de la corrupción, pero no a todos los que participan de ella ya sea de manera individual o a través de redes ni tampoco al numeroso conjunto de conductas que engloba: la taxativa de la corrupción. Por ello la definición adoptada en esta investigación es: el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual. En otras palabras, el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa no prevista en la ley.

Es probable que la mayoría de las personas reconozcan de inmediato un acto que puede ser calificado como corrupción, pero son tantos los comportamientos que encierra el concepto que a la hora de estar ante la autoridad judicial la interpretación de si la conducta en cuestión constituye o no un abuso del poder público para beneficio privado, puede ser elusiva. De aquí la importancia de que el marco jurídico tipifique con precisión las conductas delictivas en esta materia.

Si definir a la corrupción resulta un ejercicio complejo, medirla lo es aún más. Descubrir un acto de corrupción que por definición busca ser encubierto requiere, además de voluntad, de recursos y capacidades de investigación importantes. Una vez descubiertos, los actos pueden ser clasificados y contabilizados, pero ahí donde reinan la opacidad, la complicidad y la impunidad, la medición es prácticamente imposible. Para corregir estas dificultades y tener un acercamiento más preciso al fenómeno de la corrupción, se han desarrollado distintos indicadores cuyo objetivo es aproximarse al número de casos reales, así como a las actitudes, valores y comportamientos de la ciudadanía y de las autoridades.

Ante la dificultad -o incluso imposibilidad- de conocer exactamente el número de actos de corrupción cometidos, se han desarrollado metodologías alternativas para su medición. La mayoría de los estudios corresponden a una de tres categorías de encuestas: De percepción sobre la extensión y frecuencia de la corrupción. Sobre la participación o exposición a una conducta clasificada como acto de corrupción. De actitudes y valores frente los actos de corrupción propios o de otros.



1 Casar, María Amparo. México: Anatomía de la corrupción. México: CIDE: IMCO, octubre del 2016. Págs. 11-24

Junto a estos estudios coexisten aquellos de investigación participativa o experimental, los que recopilan, dan seguimiento y clasifican los actos de corrupción a partir de las investigaciones, expedientes abiertos y/o el número de condenas y, desde luego, los estudios de caso a partir de los cuales se desentrañan los mecanismos finos de la corrupción en un país.

Las mediciones más utilizadas son los índices de percepción que, en lugar de contabilizar los actos de corrupción, aplican encuestas a ciudadanos y paneles de expertos para conocer su apreciación acerca de los niveles de corrupción en un país y/o en algunas de sus instituciones. Con estas mediciones se busca tener una idea aproximada de la frecuencia de los actos de corrupción bajo el supuesto de que si la incidencia de los mismos es mayor también será mayor el nivel de la corrupción que sus ciudadanos y expertos perciban.

Los más reconocidos y utilizados, así como el organismo encargado de elaborarlos y difundirlos. Son indicadores imperfectos, pero permiten sistematizar la información disponible, dar seguimiento a su evolución, comparar el comportamiento de distintos países y avanzar en la agenda pública para su combate.

El indicador más aceptado y citado en el estudio de la corrupción es el *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)* elaborado por *Transparencia Internacional* que mide los niveles de percepción de la corrupción de alrededor de 170 países desde 1995. Cada país obtiene una calificación de 0 a 100, donde 0 es altamente corrupto y 100 es muy limpio (ausencia de corrupción). Dichas calificaciones permiten crear un *ranking* mundial de la corrupción.

Los resultados del IPC revelan que la corrupción es un problema de alcances globales, aunque sus niveles son muy dispares. El último mapa elaborado por *Transparencia Internacional*, con los resultados del IPC 2015 en 168 países es ilustrativo.

La cobertura global del IPC permite hacer comparaciones interesantes entre grupos de países ya sea por pertenencia a asociaciones internacionales (clubes de países), grado de desarrollo, Producto Interno Bruto (PIB) per cápita o desempeño educativo, entre otras.

Los niveles de percepción de la corrupción en México son alarmantes y los intentos para reducirlos han sido un fracaso. En el 2015, México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 95 de 168 países según *Transparencia Internacional*. Dichos datos coinciden con los del Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 26 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 153, es decir, como uno de los países más corruptos. Si dividiéramos a los países por deciles, México estaría en el último de ellos, al lado de países que poco o nada tienen que ver con el tamaño de nuestra economía, nivel de desarrollo o fortaleza institucional.

La situación no es alentadora para México ni cuando se le compara con países miembros de organismos internacionales a los que pertenece ni tampoco cuando se le compara con países de características similares. México es percibido como el país más corrupto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Incluso el integrante más cercano (Turquía) tiene una calificación 7 puntos más alta. De 1995 a 2015 México incrementó en solo cuatro puntos su IPC; si esta tendencia se mantuviera y aun cuando el resto de los países permanecieran estáticos, a México le tomaría aproximadamente 40 años dejar el último lugar en el grupo de la OCDE.

El mismo ejercicio de comparación, pero ahora para los países pertenecientes al G20, proyecta una situación similar. La percepción de la ciudadanía acerca de la frecuencia de la corrupción en México es significativamente peor que en la mayoría de los miembros de dicho grupo. De manera paradójica, México está dentro de las primeras 20 economías del mundo y dentro de los 20 países con servidores públicos más corruptos.

Peor aún, el Índice de Estado de Derecho 2015 del World Justice Project ubica a México entre los 20 países donde los servidores públicos son más corruptos junto con Pakistán, Afganistán, Liberia y Venezuela, entre otros (ocupa el lugar 88 de 102).

La diferencia en la percepción sobre la corrupción es muy amplia entre México y países con economías desarrolladas como Canadá y Alemania. Pero el desarrollo económico no es siempre el factor que explica los niveles de corrupción. De entre los BRICS, India, China, Brasil y Sudáfrica tienen un menor nivel de percepción de corrupción. Nuestro país solo supera a Rusia. Sin embargo, de 2014 a 2015, México se mantuvo con la misma puntuación, mientras que Rusia mejoró dos

puntos (pasó de 27 a 29).

Los índices de percepción no solo nos permiten conocer el estatus de cierto país o región frente a la corrupción en determinado momento, también posibilitan el análisis comparado en el tiempo para mostrar tendencias de mejoría o retroceso. La diferencia en la calificación de México en comparación con Brasil, China e India no es tan significativa pero la evolución de cada país es muy reveladora. México, una vez más, tiene poco que mostrar.

El análisis histórico de estos países de 1995 a 2015 muestra que Brasil, China e India han aumentado su calificación, esto es, han mejorado los niveles de percepción en 11, 16 y 11 puntos, respectivamente. Por su parte, México se ha mantenido prácticamente estancado al aumentar tan solo cuatro puntos en 21 años y cayendo en consecuencia de la segunda posición a la quinta en percepción de la corrupción dentro de los integrantes de los BRICS.

Resulta preocupante que los principales competidores económicos de México muestren mejor desempeño en el combate a la corrupción, ya que esto puede convertirse en un factor decisivo al momento de intentar atraer inversión extranjera.

Incluso en América Latina, las comparaciones entre países evidencian el retraso mexicano. Al comparar con países latinoamericanos con un PIB per cápita similar, México está de nueva cuenta en los últimos lugares: tan solo por arriba de Argentina y Venezuela. En contraste, países como Chile y Uruguay registran el doble de puntos que los obtenidos por México. Sumado a esto, según el Barómetro de las Américas 2014, México es el cuarto país de América Latina en donde es más común el pago de sobornos, tan solo por debajo de Haití, Bolivia y Paraguay.

Pero quizás el dato más preocupante sea el de la evolución de México dentro del *ranking* mundial del IPC. Mientras que la mayoría de los países latinoamericanos similares subieron lugares en el *ranking* al ser percibidos como menos corruptos, México no solo retrocedió, sino que cayó drásticamente al pasar del lugar 72 al 95 en 7 años. Es posible que una mayor exposición pública de los actos de corrupción conduzca a un aumento en la percepción, aunque los delitos se mantengan constantes, pero las cifras revelan que los esfuerzos anticorrupción en México en definitiva no han funcionado.

La corrupción es, sin duda alguna, un fenómeno multifactorial. La literatura ha explorado causales de tipo histórico, religioso, etnolingüístico y de dotación de recursos naturales. También se ha tratado de correlacionar con el nivel de desarrollo económico, la apertura comercial, el grado de intervención del Estado en la economía o el tipo de sistema legal adoptado. Adicionalmente, la causalidad es indeterminada y subsisten las interrogantes sobre si, por ejemplo, menor corrupción conduce a mayores grados de desarrollo o, por el contrario, los mayores grados de desarrollo producen menor corrupción.

En los estudios de corrupción a nivel internacional se han propuesto distintas teorías acerca de los factores que pudieran estar correlacionados o que pudieran inducir o inhibir la corrupción. Entre ellos está el de la relación PIB per cápita/corrupción.

No es posible establecer una relación de causalidad inequívoca entre estas dos variables, pero ocurre que en la mayoría de los casos prevalece una correspondencia positiva entre ambas. Los países con PIB per cápita más alto tienen en promedio una calificación también más alta en el IPC (es decir, son menos corruptos) mientras que los países más pobres son los que tienen en promedio las calificaciones más bajas.

No obstante, la correlación no siempre se sostiene. De acuerdo con datos del Banco Mundial, Kuwait es uno de los países con mayor PIB per cápita en el mundo (\$43,593.70 USD) y su calificación alcanza solo los 49 puntos en el IPC. Por su parte, México tiene un PIB per cápita de \$10,325.65 USD y una calificación en el IPC de 35; es decir, nuestro país tiene la calificación en el IPC que promedian los países con un PIB per cápita entre dos y diez veces menor que el suyo.

La relación entre el IPC y el PIB podría ser exponencial. Avanzar un poco en la calificación, digamos de 35 a 45, puede no rendir los frutos esperados, pero si logra mejorar considerablemente cruzar el umbral de 60 de calificación- el impacto en el PIB podría ser altamente significativo.

La correlación entre las dos variables puede ser menos robusta de lo que se pensaba inicialmente. No obstante, es el caso que la corrupción afecta negativamente muchos de los determi-

nantes del crecimiento y, por tanto, puede inferirse que el efecto de ella en el crecimiento también es negativo. Además del crecimiento, la corrupción impacta también el desarrollo. A partir de la literatura analizada, la OCDE concluye que afecta negativamente algunas de las variables del bienestar que no están capturadas en las mediciones del PIB: desarrollo sostenible, salud y seguridad, equidad y otros tipos de capital cívico o social como es la confianza en las instituciones políticas.



Otra hipótesis planteada con frecuencia es que la corrupción es principalmente un problema de educación, por lo que los países con menor nivel educativo tenderán a presentar mayores niveles de corrupción. Al relacionar los resultados de la prueba educativa PISA 2012 en Matemáticas, Lectura y Ciencias, aplicada a un total de 65 países con el IPC 2015, constatamos que, a menor nivel educativo, mayor percepción de la corrupción y viceversa. Una vez más, no puede probarse que haya una relación causal entre ambas variables, pero sí hay evidencia de que los países con los peores resultados en la prueba PISA tienden a obtener las peores calificaciones en percepción de la corrupción. En el caso de México, se puede observar que su baja posición en los resultados de la prueba PISA coincide con su baja puntuación en el IPC 2015.

Por otra parte, se ha postulado que la transparencia gubernamental puede ser un contrapeso efectivo a la corrupción. Si bien en México se han dado avances importantes en materia de transparencia, lo cierto es que no es posible encontrar una relación entre la calidad de las leyes de transparencia de las entidades federativas de la República Mexicana y la percepción del nivel de corrupción que en ellas existe: el nivel de corrupción percibida en las entidades seleccionadas tiene poco que ver con la calidad de sus leyes de transparencia, medida con el IDAIM. La Ciudad de México, por ejemplo, es percibida en 2015 como la entidad donde las prácticas de corrupción ocurren con mayor frecuencia, pero la calidad de sus leyes es percibida como *buena* y ocupa la segunda posición en el IDAIM 2015. Querétaro, por su parte, es la entidad menos corrupta a nivel nacional pero sus leyes de transparencia son consideradas *malas* y colocan a la entidad entre las últimas posiciones. Esto nos indica que, si bien es necesaria, la transparencia *per se* no es suficiente para solucionar el problema de la corrupción.

Por último, en los estudios sobre corrupción se ha planteado con frecuencia que a mayores niveles de corrupción, mayor el desencanto con la democracia. El supuesto detrás de esta afirmación es que la percepción de prácticas ilegales dentro del gobierno genera desconfianza en las instituciones y autoridades y consecuentemente un bajo aprecio o descontento con la forma de gobierno. Sin embargo, no se ha encontrado una correlación entre las dos variables. Más bien, se confirma que la satisfacción y aprecio de la democracia están más relacionadas con el desempeño de la economía.

Las cifras proporcionadas en esta breve comparación internacional permiten llegar a algunas

conclusiones. Primero, la corrupción es un problema que experimentan todos los países del mundo, aunque hay grandes diferencias en su extensión. Segundo, tanto en términos absolutos como en términos relativos, esto es, en comparación con países de características similares, México se encuentra entre los países peor calificados. Adicionalmente, muestra un retroceso constante en los *rankings* mundiales. análisis internacional muestra que la corrupción es un problema que tiene solución. Países que originalmente tenían niveles de percepción de la corrupción similares a los de México como Ecuador y Uruguay, fueron capaces de mejorar sus calificaciones notablemente. Uruguay ha llegado al punto de obtener mediciones comparables a países como Estados Unidos o el Reino Unido.

La calificación que Transparencia Internacional otorgó a México en 2015 es una fuerte llamada de atención y ratifica el resultado de algunas encuestas de opinión en las que la corrupción ya aparece como el principal problema del país.

¿De qué Hablamos Cuando Hablamos de Corrupción?¹

Lomnitz señala que la forma en la que tradicionalmente se ha hecho política en México la define su vínculo con la corrupción. El ejercicio del poder se llevó a cabo con arbitrariedad y se normalizó como parte de un sistema. La tradición y el sistema formal del ejercicio del poder conviven en la política mexicana desde hace varios años, estableciendo nexos entre la conducta esperada de los agentes para crear acuerdos y respuestas institucionales ante escenarios de obtención de beneficios. Todos estos nexos se basan en arreglos inmorales que tradicionalmente cobijaron la actuación parcial, el abuso del poder como premisa decisional. En esta sección se perfila la visión de la corrupción desarrollada en el trabajo, donde se consideran indispensables los vínculos culturales e institucionales para su entendimiento.

En la literatura han abundado los análisis de la corrupción y los regímenes políticos, poniendo particular énfasis en la relación entre democracia-dictadura y el papel de la corrupción. Sin embargo, éstos han sido, como se ha señalado, a nivel de país y régimen político. No se han elaborado estudios que permitan identificar las características políticas de los individuos y la influencia de estos sesgos en la propensión a la corrupción.



No podemos saber con certeza la dirección causal que explican los elementos de cultura democrática, si el contexto democrático o el conjunto de reglas de participación política sean causa de las prácticas políticas, o bien si éstas derivan en cierto tipo de sistemas democráticos, de tal forma que los elementos del comportamiento político puedan ser explicados de esa forma. De manera aplicada al tema de investigación aquí tratado, la dirección causal de los elementos explicativos de la corrupción o del comportamiento político es bidireccional. Con ello, los elementos del comportamiento político pueden explicar los niveles de corrupción o viceversa.

Utilizamos este razonamiento para plantear el hecho de que la corrupción, y en específico la tolerancia a la corrupción, puede ser explicada por un perfil de actitudes, hábitos y sesgos normativos. Un perfil de mexicano que tiene ciertas actitudes en particular hacia el sistema político y que, con el tiempo, ha aprendido cierta lógica de interacción con funcionarios y reglas de una democracia como la mexicana, con un conjunto de instituciones y de agentes que se mueven por incentivos oportunistas ante las debilidades institucionales que se le ofertan. Dicho comportamiento puede resultar no ser mayoritario, sino simplemente explicar alguna parte del perfil político que resulta más propenso a los incentivos de las fallas institucionales, asociadas éstas con la corrupción o conectarse más fácilmente a la lógica de la tolerancia a la corrupción.

1 Flores Llanos, Fernando Ulises. ¿Por qué persiste la corrupción? Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos. México: INAP, 2019. Págs. 99-103

Aquí se toma la tolerancia a la corrupción en dos sentidos. Primero el directo, que consiste en qué tanto el individuo es capaz de tolerar niveles de corrupción con tal de hacerse de beneficios indebidos o que, en su lógica, encuentra justificados dados los niveles de corrupción que percibe, resultado de una función de los beneficios potenciales que le significa y la evaluación personal de su costo de oportunidad. En segundo lugar, la tolerancia a la corrupción representa en esta visión, un mejor *proxy* de los niveles de corrupción, el cual puede llegar a constituir un mejor acercamiento de los niveles reales de la probabilidad de ocurrencia de la corrupción.

La ventaja de utilizar la tolerancia a la corrupción como uno de los ejes centrales del análisis es que encaja perfecto en el argumento de que el individuo revela que prefiere la corrupción por un beneficio potencial esperado, de forma similar a la que ocurre en un escenario real. El individuo que practica la corrupción lo hace sobre la base de un beneficio potencial que en realidad no sabe si ocurrirá, o bien, si llenará sus expectativas. Lo que sí sabemos es que, en la acción corrupta, arriesga su decisión con la condición de obtener lo que para él representa una mejora en su bienestar. Con ello, plantear la tolerancia de ésta como una posible medida de los niveles de corrupción en un contexto determinado, podría ser un *proxi* más estable de las pautas de negociación para la obtención de beneficios ilegales.

La lógica de la corrupción no es una lógica lineal, donde el individuo siempre quiere utilizar la corrupción de forma automática, como si ésta, dado que representa una maximización del bienestar con costos potencialmente bajos, fuese la única salida o automática para obtenerlos. La lógica racional de la corrupción es, en todo caso, una lógica indirecta, condicional, aquella donde el riesgo potencial de la acción es evaluado y ponderado en torno a un beneficio posible, sobre la base de cargas valorativas. El individuo elige la corrupción no sólo por un cálculo de los beneficios, sino que pondera sus actitudes en torno a su concepción del poder. Pondera sus sesgos ideológicos, sus hábitos de vinculación con el poder, la forma en la que concibe la función pública y se relaciona con ella.

Es decir, en el argumento que aquí se plantea, la lógica de la corrupción es racional maximizadora, pero ello no significa que dicha maximización sea parte de un esquema de definiciones inexorables y homogéneas de racionalidad, sino de una racionalidad indirecta, condicionada, imperfecta, que los individuos ponderan desequilibradamente sobre la base de sus sesgos valorativos, donde en algunos individuos cabe la ética dentro de sus decisiones. La corrupción no solamente refleja un cálculo costo-beneficio, sino también el peso de una herencia cultural de valores. Los valores que representan ciertos aspectos del comportamiento político intentan reflejar la mejor aproximación posible de las características de pensamiento y prácticas políticas, sobre las cuales el individuo establece su estructura de comprensión y relaciones con las instituciones del gobierno. Los elementos del comportamiento político aquí representan cargas valorativas que los individuos utilizan en sus niveles de interacción con los poderes formales y su grado de involucramiento con las instituciones públicas.

¿Por qué somos corruptos: racionalidad o cultura?

Hasta aquí hemos esbozado diversas ideas en torno al ejercicio del poder y las características de gobernantes y ciudadanos en torno a lo que podemos entender como buen gobierno, democracia, calidad gubernamental, comportamiento político y tolerancia a la corrupción. Sin embargo, aún queda por responder una pregunta fundamental. Si los gobiernos cuentan con diversos mecanismos de prevención de la actuación ilegal e ilegítima de los gobernantes y encargados de la administración pública y, adicionalmente, las instituciones gubernamentales se establecen en torno a una idea de actuación justa, basada en un marco de derecho donde regulamos de manera genérica la actuación de gobernantes y ciudadanos, poniendo el contexto para la actuación imparcial de las instituciones gubernamentales y la previsión de las sanciones ante conductas indebidas, entonces ¿Por qué somos corruptos? ¿Por qué persiste la corrupción? Como veremos en el Capítulo 4, los mexicanos toleran funcionarios corruptos en gran parte porque no aprecian o valoran suficientemente la democracia. A los ciudadanos que no prefieren verdaderamente un sistema político democrático, se le hace bajo el costo de la corrupción.

Más allá de los potenciales límites a la actuación ilegal y dañina que implican los actos de corrupción, bajo qué argumentos y racionalidades la gente, ya sean funcionarios públicos o ciudadanos, elige la corrupción, o bien, la tolerancia a la corrupción como mecanismos de obtención de beneficios inmediatos o esperados. ¿Por qué, en algún momento, las personas prefieren elegir la corrupción como una vía alternativa a los marcos institucionales para la obtención de ganancias o

beneficios que desean? La respuesta a dicha pregunta se argumenta aquí sobre la base de dos elementos: 1) las personas pueden tolerar la corrupción porque les conviene, porque constituye parte del mecanismo que alivia la ineficiencia gubernamental. Esta actitud de tolerancia a la corrupción se establece de acuerdo al conjunto normativo que cada individuo establece como referente de actuación pública, como la manera de relacionarse con el poder público. Dichos elementos normativos configuran un perfil de actuación y pensamiento. Esto permite a los individuos concebir la lógica del sistema político, administrativo o social sobre la base de lógicas de acuerdo informal, que posibilitan la obtención de beneficios. 2) Las personas son influidas por su contexto, por lo que las fallas institucionales en la provisión de bienes y servicios, son la ventana oportuna para quienes desean abusar del poder u obtener beneficios de forma ilícita. De esta forma, la obtención de beneficios en ambos escenarios se da porque los contextos institucionales indican que esta vía de corrupción, la práctica o su tolerancia, es más efectiva.



La corrupción es una acción de los individuos, pero no por ello necesariamente individual o donde toda la responsabilidad recae en la persona. Pensar que la existencia de actos de corrupción se debe a una posición maniquea de buenos y malos, es pensar el problema de forma equivocada. La corrupción, a pesar de recaer como forma última en la decisión de individuos que la sugieren y otros que la aceptan, forma en realidad parte de un fenómeno institucionalizado. Hay una influencia de las instituciones formales o informales, para que los individuos realicen o toleren actos de corrupción.

Sin embargo, debe haber cierto perfil que empate con la lógica de corrupción de las instituciones públicas, por lo que observar sus características y mostrar la forma en la que los comportamientos se asocian más con la corrupción, constituye una aportación poco abordada, sobre todo en los términos en los que se especifica aquí. Los individuos, entonces, podrían estar basando su comportamiento de propensión a la corrupción o la tolerancia de ésta, sobre la base de una interpretación de arreglos institucionales y cargas normativas, que ponderan la corrupción como un mecanismo eficiente para la obtención de beneficios. Adicionalmente, las señales institucionales, ya sean a través de las formas en que se ejerce el poder, o bien en las características de provisión de bienes y servicios públicos, afectarán los chances de los individuos para establecer un acto de corrupción como llave de acceso social hacia dichos bienes o bien, hacia la expectativa de funcionamiento del sistema político y administrativo. Esto último quiere decir que, las características de la regulación en las que se proveen servicios, bienes o se dan los trámites gubernamentales, influirán en la probabilidad de que los individuos caigan en algún acto de corrupción, afectarán la forma en la que concebimos las relaciones con figuras de autoridad y las expectativas de su comportamiento, revelarán cierta tolerancia a la corrupción.

Causas y Efectos de la Corrupción en las Sociedades Democráticas

Javier Mirano Díaz¹

Las causas y corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo y de difícil análisis debido, por un lado, a las dificultades para su identificación como consecuencia de la incertidumbre sobre su conceptualización y a su carácter cambiante dependiendo de la zona geográfica, y por otro de su carácter encubierto y subterráneo. Y sus causas, al igual que ocurre con otros aspectos del fenómeno, son múltiples, esquivas y resbaladizas. Tal es la complejidad del problema que, como hemos visto, éste hunde sus raíces profundamente en la historia y en la sociedad, lo que a menudo ha provocado que se achaque la existencia de corrupción a la propia idiosincrasia humana, caracterizada por un individualismo radical que busca el enriquecimiento a cualquier precio. Sin embargo, esta afirmación se antoja en exceso pesimista e incluso simplista, ya que las causas de la corrupción, aún complejas, pueden ser rastreadas hasta dibujar un mapa teórico de los cimientos de la corrupción.

Las causas subjetivas de la corrupción

Los orígenes de las conductas corruptas distan de ser únicamente económicos o políticos, y se adentran en los terrenos de la vanidad, el egoísmo, la satisfacción personal, el ansia de poder o incluso el reconocimiento social. No debemos olvidar, en este sentido, que la corrupción es un comportamiento (y uno intensamente humano), por lo se pueden atisbar principios de comportamiento marcadamente psicológicos que podrían aplicarse también al resto de conductas humanas.

Sensación de impunidad

En primer lugar, la corrupción es un comportamiento de riesgo. Y este riesgo se debe a que dicha conducta no siempre obtiene el resultado esperado para el que la lleva a cabo. Los factores que influyen en el riesgo que puede incurrir, o percibir, unos empleados públicos dispuestos a delinquir son múltiples y variados: restricciones legales, controles internos y externos, la posibilidad a ser delatado por compañeros u otras personas parte del proceso, etc.

Uno de los detonantes de los actos corruptos en este sentido, y más concretamente de la elevada tasa de reiteración por parte de los trabajadores que alguna vez cometen este tipo de irregularidades, es precisamente un sentimiento fortalecido de impunidad. La decisión de ejercer de forma corrupta en una determinada situación tiene sin duda un gran aspecto probabilístico. Así, el corrupto tiene generalmente la impresión de estar por encima de las leyes, las instituciones, y el resto de elementos de control del estado; piensa, en otras palabras, que su destino económico y penal depende únicamente de él mismo y del resto de personas de su círculo corrupto, a quienes concibe con un poder superior a cualquier organismo público.

Este sentimiento de impunidad se da con una mayor frecuencia en aquellos entornos en los que la corrupción está notablemente extendida, pues los controles, sanciones y detenciones en estos casos son menos comunes, y sin embargo el problema es menos habitual en aquellos otros contextos en los que la corrupción es un fenómeno aislado, en los que la percepción de peligro al realizar un acto corrupto aumenta.

La sensación de impunidad puede ser alimentada por diversos factores legales, entre los que se encuentra, además de la falta de control efectivo y trabas previas a la corrupción, situaciones como la no restitución de los fondos o bienes extraídos a través de corrupción, la confirmación o no anulación de los efectos jurídicos derivados de los actos inmersos en corrupción, etc.

El fortalecimiento moral de actitudes individualistas y pérdida de confianza en la función pública

De carácter psicológico, sociológico y moral, se trata de la aparición en los funcionarios públicos, altos cargos y políticos de diferente nivel jerárquico, de talantes individualistas y consumistas, que se convierten en preponderantes por encima de los valores éticos, honestidad, responsabilidad, o el sentido de interés público y de la Administración como salvaguarda de los derechos

1 Miranzo Díaz, Javier. Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas. En: Revista de la escuela Jacoben de posgrado. No. 14, junio del 2018. Págs. 1-26

e intereses de los ciudadanos. Esto lleva a un sentimiento patrimonialista o de propiedad privada sobre los recursos públicos. Estas conductas individualistas, según determinadas teorías psicológicas y sociológicas, encuentran su origen en el seno del alma humana, y han recibido diferentes nombres desde economía: el principio de las necesidades infinitas y unos recursos escasos, el afán de lucro, o la tendencia a enriquecerse.

Estos comportamientos, de origen humano, pueden ser alimentados hacia una pérdida de los principios morales de la Administración Pública y de la sociedad. Así, en los actos corruptos, se olvidan aspectos básicos del funcionamiento del Estado, como el carácter instrumental del dinero y de las riquezas, que en origen no son -o debieran ser- sino una herramienta al servicio de la sociedad para conseguir el bienestar y la felicidad plena, tanto a nivel individual como colectivo²⁸. El dinero se convierte para estos sujetos en el único fin, y los medios quedan relegados a un lugar secundario.

Este bajo desarrollo moral de los sujetos corrompidos limita su capacidad de actuar siguiendo principios universales, y hace aflorar los instintos esenciales individualistas y egoístas anteriormente mencionados. Se observa, en definitiva, la debilitación del sentido de pertenencia a una comunidad, a un Estado y un Poder Público, del que cuestionan su utilidad, lo que provoca que a floren en el político o empleado público razonamientos y comportamientos primarios o primitivos.



Así, se observa una falta de compromiso y de identificación con las instituciones, favoreciendo del otro lado una concepción individualista de la situación, que induce a aprovecharse de las coyunturas y debilidades del sistema en favor del beneficio individual hasta el punto de que conductas que pudieran llevar aparejada la comisión de actos corruptos sean aceptadas como normales por el sujeto e incluso por el entorno profesional que le rodea.

La envidia

Estrechamente ligado con lo anterior, en el proceso psicológico que da lugar a actos de corrupción por parte de un individuo, puede llegar a jugar un papel muy importante la envidia. Ésta, entendida como el proceso de comparación social que conduce a los sujetos a compararse con otros y a tratar de conseguir, a través de cualquier medio (por ilícito que sea), igual o mayor riqueza y poder que los demás, produce sentimientos negativos relacionados con la codicia, ambición desmedida, etc., que contribuyen a conducir al sujeto a una acción corrupta.

De esta forma, el sentimiento individualista y consumista anteriormente mencionado se ve alimentado por otro que actúa de manera transversal, que es la envidia hacia los demás. Se trata de una constante comparación con el entorno que fomenta que los individuos, en su afán por poseer más cosas que sus prójimos, se vuelvan cada vez más ambiciosos y avariciosos, actuando de manera embustera y sombría y ocultando las verdaderas intenciones de sus acciones.

Imitación o aprendizaje

De manera histórica, el ser humano se ha valido de la observación y la imitación de los elementos de su entorno para su propia evolución. Así, a través de la observación activa de lo que hacen otras personas, de las habilidades de los animales, e incluso del comportamiento de fenómenos meteorológicos, el ser humano ha adquirido su grado de desarrollo actual.

Este proceso, denominado aprendizaje observacional o aprendizaje “cognoscitivo- social”, puede aplicarse también al fenómeno de la corrupción. Para los empleados públicos que llegan a un nuevo puesto de trabajo, o los dirigentes políticos que pretenden escalar dentro de una organización, es natural observar el comportamiento de otros sujetos, de forma que, si su entorno laboral se comporta de manera corrupta, puede verse estimulado a imitarles en su comportamiento, adquiriendo nuevos patrones de comportamiento.

Pero, lo que, es más, el comportamiento de un individuo motivado por un aprendizaje observacional puede tener un efecto inhibitor o desinhibidor sobre la conducta corrupta, de manera que facilita a los potenciales corruptos a dar el paso hacia una corrupción real.

De este modo, se produce una estimulación ambiental, que en ocasiones puede confundirse o complementarse con cierta presión social o laboral para realizar acciones corruptas bajo amenaza de ciertas represalias, que pueden ser especialmente evidentes en aquellos entornos decisionales en los que la corrupción se encuentra ampliamente extendida como práctica común. Y es que, como afirmó Karl Marx, no es la conciencia de los hombres la que determina la realidad; por el contrario, la realidad social es la que determina su conciencia.

Irracionalidad

La doctrina del estudio de la psicología se encuentra dividida en el debate sobre si el ser humano es un ser racional que actúa en determinadas circunstancias, debido a por así decirlo fallos del sistema, de manera irracional, o por el contrario la irracionalidad forma parte inherente de la propia naturaleza humana.

Sea como fuere, lo que es claro es que diferentes factores irracionales como los intereses personales, las motivaciones del momento, la pasión por poseer cada vez más, el deseo irracional de tener más que los demás y llegar a ser el más rico de la tumba, el ansia casi ilimitada de poder, el poner trampas a lo que puedan conseguir los demás a nivel de posesión de bienes materiales o inmateriales, por ejemplo, un elevado status social, el considerar que el fin justifica los medios, etc., hacen que en los seres humanos surjan comportamientos inesperados, improbables y, por tanto, irracionales e ilógicos.

Y es que la corrupción, en multitud de ocasiones, responde, en cuanto al causante psicológico se refiere, a un mero acto de irracionalidad. Y esto independientemente de que los medios que se utilizan para conseguir los fines deshonestos estén minuciosamente estudiados de la manera más racional posible con el fin de evitar repercusiones negativas en el futuro. Podríamos afirmar, pues, que la corrupción es un acto racional y consciente pues se planifica concienzudamente para evitar represalias originado por motivaciones irracionales.

Causas de carácter objetivo o externo al sujeto

La debilidad de los marcos legales

La fortaleza del marco normativo en el que actúa la corrupción es un factor esencial para conseguir la erradicación de la misma de la Administración Pública en general y de los contratos públicos en particular. Y en este sentido, es evidente que las prácticas corruptas tienden a desarrollarse en mayor número y con mayor facilidad en aquellos sistemas legislativos que regulan de manera laxa e indefinida aquellas situaciones que son consideradas como actos de corrupción³⁸. Un sistema normativo débilmente construido posibilita, e incluso favorece, los comportamientos irregulares. Por ello, un marco normativo que sancione y tipifique claramente los actos de corrupción es esencial para tratar de erradicar la corrupción, generando un ambiente preventivo adecuado con determinadas medidas concretas.

La debilidad de los marcos legales se visualiza especialmente en la ineficacia de los sistemas punitivos y sancionadores. Y es que, para que el derecho penal cumpla con sus funciones preventivas debe tener la suficiente capacidad motivante como para disuadir a quienes están dispuestos a afectar los bienes que el legislador considera dignos de ser protegidos. De otra forma, se difunde una idea de debilidad legislativa que hace que los ciudadanos juzguen que para conseguir sus objetivos deben abandonar la legalidad vigente y transitar caminos “informales” paralelos.

La debilidad de los procedimientos y mecanismos institucionales

Al hilo del apartado anterior, aunque un Estado cuente con exhaustivas leyes administrativas y penales para sancionar y prevenir la corrupción, éstas no cumplirán de manera efectiva con su labor si no se cuenta con unos procedimientos fuertes y completos, basados en los principios de publicidad y transparencia, que permitan asegurar que las leyes anticorrupción son respetadas, así como mecanismos institucionales eficientes de control, monitoreo y buena gobernanza.

Y es que, en efecto, las prácticas corruptas proliferan en los ambientes institucionalmente débiles, vulnerables a los vaivenes políticos y que dificultan el control de las actuaciones públicas en materia de contratación pública. Algunos autores han señalado recientemente cómo factores dimensionales y organizativos del Gobierno pueden incidir en la aparición de corrupción a través de un debilitamiento institucional, encontrando mayor facilidad para su aparición en Gobiernos centralizados de gran tamaño que favorecen la burocratización del sistema. Sin embargo, no es el tamaño de la estructura gubernamental lo que determina la corrupción, sino la manera en la que dicha estructura es utilizada. Un ejemplo positivo de la consecución de una fortaleza institucional ha sido hasta fechas recientes la implementación de las Asociaciones Público Privadas (APPs) en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas. Tras numerosos fracasos en este tipo de colaboraciones durante las décadas de los ochenta, los países de la región tomaron cuenta de los errores cometidos, que tuvieron como consecuencias, entre otros, un determinado número de casos de corrupción, inflación de los precios, debido a falta de transparencia y actividades irregulares en los contratos, y conjuntamente con la ayuda del Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), abordaron una reforma y un plan de desarrollo del sistema legal e institucional hacia un marco apropiado para la contratación pública, donde uno de los pilares básicos señalados -incluso podríamos decir el principal para una correcta implementación de las APPs ha sido el de establecer un marco institucional transparente, predecible y legítimo, apoyado por autoridades competentes y con suficientes recursos. Esta política de creación de un sistema de instituciones y procedimientos fuerte, con mecanismos de control, transparencia y seguridad jurídica suficientes, se ha traducido en la mayor parte de los casos en un desarrollo notable del mercado de contratos públicos y una reducción de los casos de corrupción.

No obstante, es requisito indispensable asegurarse que la fortaleza institucional es real y no un mero simbolismo político. Y para ello, también, sirve como ejemplo la contratación pública iberoamericana reciente. Así, en contraposición a lo afirmado en el párrafo anterior, conviene mencionar el caso de la oficina Anticorrupción en la República Argentina, que fue creada por el expresidente Carlos Menem, cuyo gobierno padeció altísimos niveles de corrupción, o el más reciente “caso Odebrecht”, que no ha parado de salpicar las portadas internacionales desde que en junio de 2015, la policía brasileña encargada de investigar la trama corrupta de la petrolera estatal Petrobras arrestaba, en su lujosa casa de Sao Paulo, a uno de los empresarios más poderosos de Brasil, Marcelo Odebrecht. Desde entonces, las investigaciones y las confesiones de los acusados han destapado una trama de corrupción de enormes dimensiones que salpica a varios de los países que se consideraban más avanzados en fortaleza de las instituciones y seguridad jurídica en los negocios como Brasil, México, Perú, Colombia o Argentina.

Banalización del cargo público

En las últimas décadas se ha vivido una banalización del cargo público que sólo en los últimos tiempos se está tratando de combatir con políticas de sensibilización. La función pública, otrora valorada como uno de los mejores puestos laborales con los más nobles fines, ha sido desprestigiada hasta ser incluso objeto de mofa social. Lo que en otro tiempo fueron puestos reservados para las más aptas, cultas, justas y moralmente respetables personas de nuestra sociedad, hoy se consideran ocupados por masas de gente cuyo único anhelo es ocupar un cargo público para guardar sus bolsillos.

La cuestionable reputación del sector público, y especialmente de la clase política que lo dirige, unida a los salarios modestos de los funcionarios públicos en comparación con las posibilidades que ofrece el sector privado, empujan a ciertos trabajadores públicos a infravalorar su propia función pública al servicio de los intereses generales, lo que contribuye a que en ciertas ocasiones la tentación del empleado público de corromperse supere en la balanza decisoria al escaso reconocimiento económico, social y personal que pudiera derivar de un comportamiento ético en línea con los códigos de conducta sociales e institucionales.

Baja profesionalización del sector público

La baja profesionalización de los encargados de diseñar, dirigir y participar en un contrato público u otros procedimientos administrativos es una de las mayores puertas hacia la corrupción. Se manifiesta esencialmente por dos vías o causas.

La primera de ellas es la politización de los procedimientos decisorios y de actuación de la Administración. Y es que, efectivamente, la clase política no dispone generalmente de los conocimientos específicos sobre la gestión pública que se requieren en procesos administrativos complejos como la contratación pública, y adicionalmente tienden a padecer una mayor exposición a los conflictos de intereses, viéndose afectados con mayor facilidad por intereses partidistas o particulares. Al politizar las decisiones dentro de dichos ámbitos, se desplaza a los profesionales públicos cualificados, que podrían actuar de manera más eficiente y objetiva sin la contaminación ideológica de las presiones del partido y con los conocimientos específicos en la materia.

Una segunda causa es la falta de medios técnicos o humanos, en las pequeñas entidades públicas, que dificulta la consecución de una verdadera especialización en un vasto y cada vez más inabarcable en su totalidad derecho administrativo. La falta de medios hace que los funcionarios o empleados públicos en cuestión no tengan capacidad para especializarse en una materia, al tiempo que se reduce el número de personas encargadas de gestionar los procedimientos. Esto facilita, por un lado, la participación de las clases políticas de manera directa, y por otro, la práctica de sobornos, favores, etc., debido a la facilidad para detectar el centro de decisión en el desarrollo de un procedimiento al existir menos participantes, basta el sobornar una o dos personas en las que el poder decisorio se encuentra centralizado.

La existencia de un cuerpo administrativo de profesionales públicos, con carácter de permanencia, constituye uno de los mejores medios para la prevención de la corrupción. Especialmente en ámbitos de riesgo como la contratación pública, se debe evolucionar hasta convertirlos en un sector especializado dentro de la Administración y los entes adjudicadores, de forma que estén alejados de decisiones políticas y regidos y formados por individuos especialistas desde el mayor número de perspectivas posibles: legal, económica, técnica, etc. Para ello, es necesario despolitizar las decisiones y contar con profesionales con una alta especialización y profesionalización en la materia.

Falta de independencia de los gestores y organismos de control

Determinados sistemas o formas de organización, marcadamente jerárquicas o dependientes de un poder político, pueden provocar en los gestores públicos una excesiva dependencia de sus órganos superiores, especialmente de los altos cargos políticos. De esta forma, las amenazas de cese, traslado, o degradación dentro de la entidad pueden ser utilizadas por los altos cargo de la Administración para intervenir en el procedimiento sin necesidad de formar oficialmente parte del mismo, generando una gran inseguridad jurídica e inestabilidad en los gestores públicos.

Pero este tipo de dependencia no sólo afecta a los gestores, sino que es especialmente grave en tanto en cuanto puede condicionar gravemente los controles realizados por figuras internas a la Administración, como son el interventor o el secretario en el caso de las Administraciones locales, encargados de evaluar con carácter previo determinadas actividades de la entidad. La falta

de independencia de estos organismos ha generado numerosas críticas por parte de la doctrina y los profesionales del sector, pues alimenta el problema de la teoría de las “manzanas podridas”, según la cual una sola persona corrupta puede desembocar, debido esencialmente a la falta de independencia del resto de individuos participantes en el procedimiento, en una entidad corrupta, llena de “manzanas podridas”.

Directamente relacionado con lo anterior, podemos señalar que, en ocasiones, también la falta de medios en cuanto al control y seguridad del procedimiento de contratación, suponen un grave contratiempo en la lucha contra la corrupción. Dentro de esta falta de medios, nos estamos refiriendo por un lado a la falta de medios técnicos y humanos, que pueden dificultar las tareas de intervención y auditoría, así como las obligaciones de transparencia y publicidad; pero por otro, a la falta de mecanismos legales que doten de claridad y de herramientas a los diferentes actores dentro del proceso de contratación, y que faciliten una actuación íntegra de los mismos y un control efectivo, y no únicamente formal, de las actuaciones de las entidades públicas.

Descentralización del gasto público

En España, en Europa, y en el resto del mundo, se está asistiendo en los últimos tiempos a una tendencia generalizada a pesar de la oleada de remunicipalización ocasionada por la crisis económica hacia la privatización y descentralización de la gestión política, democrática y económica, que afecta también a la gestión de fondos públicos, de manera que el poder decisorio de la función pública se encuentra, especialmente en materia de contratos públicos, cada vez más diseminado en multitud de entidades adjudicadoras de diferente tamaño, que son las encargadas de adjudicar los contratos y distribuir el gasto público, asimilándose más a un modelo empresarial que a la tradicional línea jerárquica de la Administración.

La descentralización de la Administración Pública, al igual que sucede con el resto de los sectores políticos, trae consigo beneficios e inconvenientes. Por un lado, se produce un beneficio al acercar la gestión pública al ciudadano; que se traduce en un proceso decisorio más preciso en relación a las necesidades concretas y las posibles particularidades del contrato en cuestión. Pero, por otro, se crean nuevos incentivos e intereses generales localistas, que crean una situación de contrato de agencia en la que el agente (el poder adjudicador), puede diferir en sus intereses de aquellos del principal (el Estado, la CCAA, otras Administraciones Públicas, etc.) y que pueden dar lugar a conflictos de intereses contrapuestos.

Por otro lado, la descentralización de la Administración Pública genera a su vez una pérdida de control de la actividad de los poderes adjudicadores -debido a la dificultad que para el control de la actividad pública supone la multiplicación de entidades a las que fiscalizar. Y no debemos olvidar que la materialización del riesgo de abuso en casos reales de corrupción dependerá, en gran medida, del poder y la capacidad para controlar y monitorear las decisiones del agente.

A nuestro juicio, es evidente que, aunque pueda tener otros aspectos ventajosos, el dividendo económico de la descentralización se puede perder cuando hay una rendición de cuentas insuficiente a nivel local, redes de patronazgo y una sociedad civil débil, sobre todo porque los responsables locales tienen una mayor discrecionalidad y mayores oportunidades de ser esclavos de los intereses de las élites locales. La deslocalización política impone, en definitiva, una nueva situación en la que se dificulta, al menos con los mecanismos tradicionales, el control de la Administración en general y de los poderes adjudicadores en particular, ya que, en muchas ocasiones, nuevas formas jurídicas, para empresas de capital público o entidades similares, implican que se haga especialmente difícil su control efectivo al no estar sometidas a las mismas obligaciones que el resto de la Administración Pública en materia de transparencia, publicidad y garantías en su procedimiento.

El monopolio en la toma de decisiones y la discrecionalidad

Si asumimos que para el desarrollo de corrupción debe existir un abuso de poder, éste aflorará especialmente en aquellas organizaciones y entidades públicas en las que se otorguen poderes monopolísticos en la toma de decisiones a un servidor público. Así, a una mayor concentración de poder, mayor riesgo de corrupción. Una concentración de poder envuelve una alta discrecionalidad en las decisiones y un verdadero poder de manipulación del procedimiento, lo que, unido a la dificultad de los órganos de control de realizar un control efectivo debido a la anteriormente mencionada dispersión de los entes públicos, siembra un caldo de cultivo perfecto para la proliferación de actitudes corruptas, favoritismos, etc. Al igual que ocurre en otros ámbitos del Derecho Público partiendo del propio Derecho Constitucional y las teorías del Estado, en las que la división de poderes

actúa como pieza central del control del poder en derecho administrativo y en contratación pública, una efectiva separación de poderes y una división de las funciones dentro del procedimiento actúan como un mecanismo esencial para la prevención de abusos.

La oscuridad de los canales de comunicación entre sector público y privado

La relación entre los poderes públicos y el sector privado es un punto delicado en la configuración de todas las ramas del Derecho Administrativo y especialmente en aquellos sectores, como la contratación pública, en los que la reciprocidad entre las dos esferas es muy marcada. La necesaria interacción entre ambos ámbitos, cuya frontera en ocasiones es más difusa de lo que podría parecer, puede generar tramas corruptas si no se realiza con las suficientes garantías jurídicas.

En este sentido, algunos elementos como el exceso de canales informales de comunicación entre los gestores administrativos y las empresas privadas, o el traslado de determinadas informaciones al sector privado, como los integrantes de la mesa de contratación o los nombres de las empresas competidoras en los procedimientos de contratación pública, pueden favorecer el nacimiento de lazos corruptos entre ambas esferas. Por ello es importante conseguir unos canales de comunicación seguros, transparentes y ágiles, que no dejen de lado la necesidad de eficiencia de las actuaciones públicas; si bien es cierto que, como afirman los profesores Rodríguez-Arana y Dobel, posible que todos los mecanismos legales que intenten interponerse puedan resultar estériles si no se toman medidas para fortalecer una ética pública que esté fuertemente arraigada a la integridad personal del gestor.

La globalización de la economía

Es de sobra conocido el proceso globalizador en el que nuestra sociedad está inmersa desde hace ya varias décadas, con un marco en el que la desaparición progresiva de las fronteras ha supuesto en los últimos años un incremento del libre comercio, lo que a su vez ha condicionado especialmente el funcionamiento de la economía y la política. Hoy en día los enormes avances tecnológicos han provocado que los intercambios comerciales se hayan expandido e internacionalizado, de forma que un operador económico puede participar en una licitación celebrada en prácticamente cualquier país del mundo. Es indudable que este fenómeno globalizador ha presentado evidentes mejoras para las sociedades humanas, pero también que ha agravado, acrecentado o facilitado algunos fenómenos delictivos, sentando unas condiciones más fértiles para su proliferación; es el caso, por ejemplo, de la corrupción.

Y es que, la globalización ha tenido un claro impacto en el funcionamiento de los Estados. En primer lugar, ha disminuido la capacidad soberana de los Estados para intervenir y tomar decisiones sobre actividades que afectan a su territorio, ya que novedosas formas organizativas hacen harto difícil alcanzar todas las variables de un problema que se manifiesta en un punto determinado, pero que tienen orígenes múltiples. Y de igual manera, la globalización ha dado lugar a un soberano supraestatal difuso, que toma las decisiones con carácter previo y al margen del propio Gobierno de la Nación e impide a éste salirse del cauce, imposibilitando a los Estados tomar decisiones eficaces si éstas se desvían de lo ya marcado por el soberano supraestatal. Así, las decisiones internacionales se desdemocratizan, virando hacia un gobierno global tecnocrático.

Aunque la relación de la globalización con el fenómeno de la corrupción, tal y como expone Attila, no es lineal y presenta enormes complicaciones para su estudio, lo cierto es que sí que puede determinarse cierta relación entre ambos fenómenos. Ahora bien, mientras la globalización social y económica favorece la corrupción, la globalización política la dificulta, algo que avalaría la utilidad de las actividades llevadas a cabo durante los últimos lustros por parte las diferentes organizaciones internacionales, facilitando una cooperación política y una homogeneización jurídica entre los diferentes Estados.

En los contratos públicos, esta situación provoca relaciones económicas, políticas y contractuales en las que están inmersos distintos sistemas legales, con diferentes procedimientos y garantías para asegurar la integridad, lo que deriva, en ocasiones, en la aparición de lagunas, imprecisiones regulatorias, y otras situaciones que facilitan la aparición de actividades corruptas⁶⁴. Y es que, como ha ocurrido históricamente, el Derecho evoluciona de manera más lenta que la sociedad, y la globalización de las medidas y garantías legales para la lucha contra la corrupción ha tenido lugar en unas menores dimensiones que la del resto de la sociedad, produciendo una situación de diversidad de los sistemas administrativos y de ineficiencia de los mecanismos de cooperación

entre los distintos países. En este sentido, los mayores índices de corrupción internacional pueden situarse probablemente en las décadas de los ochenta y noventa, en las que las políticas neoliberales expansionistas comenzaron a aplicarse sin la garantía de una ética pública internacional y una mínima regulación marco en la materia. Y así, aunque es cierto que se han realizado grandes esfuerzos para conseguir un consenso global que homogenice los esfuerzos en la lucha contra la corrupción, en búsqueda de lo que se ha denominado Derecho Administrativo Global, la verdad es que el fenómeno de la globalización, con la caída de las fronteras, el desarrollo tecnológico, la preeminencia de la economía y las relaciones internacionales, sigue constituyendo un campo de abono para la corrupción.

En este mismo sentido, la globalización ha supuesto también una mayor libertad en la circulación de capitales. A pesar de las ventajas que esta situación pueda generar, especialmente en cuanto a la mayor competencia y concurrencia en los concursos públicos facilitada por el fomento de circulación de mercancías y servicios, lo cierto es que ha provocado también que instrumentos de la corrupción, como los paraísos fiscales, sean igualmente accesibles a cualquier persona, física o jurídica, desde cualquier lugar del Globo. Una herramienta de cuestionable utilidad que hace no muchos años se encontraba al alcance de unos pocos privilegiados, pero que hoy en día goza de una posibilidad de acceso general, al menos desde los países desarrollados, con la consiguiente merma en la tributación satisfecha por el sujeto, y el riesgo del desconocimiento del origen de los capitales allí depositados.

Se debe perseguir, por tanto, la creación de una política anticorrupción global, y una legislación anticorrupción global, pues un fenómeno universal no se puede combatir de manera local y fragmentada. Como afirmó Bill Clinton, parece elemental que no podemos tener un sistema de comercio globalizado sin una política económica global, una política sanitaria global, una política educativa global, una política medioambiental global y una política de seguridad global. Es decir, que, en una contratación pública globalizada, debemos tener medios legales y políticos globales para hacer frente de manera efectiva a la corrupción que deriva de dicha actividad, en lo que se ha denominado transnacionalización del campo jurídico.

Las consecuencias de la corrupción en las sociedades democráticas

Aunque la comunidad internacional, como veremos, y en muchos casos la propia legislación nacional, no ha dado especial tratamiento al problema de la corrupción hasta hace relativamente poco tiempo, lo cierto es que la corrupción ha tenido siempre importantes implicaciones en el desarrollo de la Historia, y puede tener nefastas consecuencias incluso para aquellos gobiernos que la practican. Así, hace siglos, los efectos de la corrupción la han configurado como uno de los desencadenantes de las mayores revoluciones políticas. A modo de ejemplo, podemos citar, desde la caída del Imperio Romano, en relación a la cual se otorga una gran responsabilidad a la corrupción extendida en sus cargos públicos, pasando por la corrupción de los Papas en época de los Borgia, que dio lugar al reformismo y a una de las más importantes crisis religiosas que ha vivido el Cristianismo, hasta las recientes revueltas contra el régimen de Yanukovich en Ucrania, las crisis políticas del Gobierno Tailandés de 2013-2014, o los giros políticos en el electorado vividos desde 2014 en Europa y EEUU, los cuales tienen su base en buena parte en la existencia de un sistema público y político percibido como corrupto.

Por tanto, quizá podríamos asumir, de inicio, que como afirma el profesor Rodríguez Arana posiblemente el efecto más perverso de la corrupción sea el falseamiento del mismo sistema democrático y la consolidación de una forma de vida más bien alejada de los hábitos y virtudes propias de la democracia. Y es que es evidente que la corrupción mina algunos de los principios esenciales de una sociedad democrática como son los principios de objetividad, legalidad, transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, este efecto general está compuesto por una serie de consecuencias menores o más concretas. Las consecuencias en las sociedades democráticas de la corrupción son diversas, y afectan a una variedad de sectores y ámbitos de la sociedad civil y política. En Europa y en España, todas estas consecuencias perjudiciales, que trataremos de exponer a continuación, se intensifican en los últimos años por la situación económica a la que ha conducido la pertinaz crisis en la UE.

Efectos sobre la democracia y el sistema político

En las últimas décadas, los efectos de la corrupción sobre el Estado de Derecho se han hecho más patentes por diversas razones. se ha producido en la UE un paso gradual de lo que se denominaba política ideológica en la que los ideales políticos, marcadamente definidos en co-

rrientes de pensamiento claras y diferenciadas entre partidos a un nuevo panorama en la política democrática que se ha denominado política de confianza, en la que pierde peso la defensa de los intereses de los votantes a favor de la credibilidad, veracidad, y honestidad de los políticos, de forma casi independiente de la ideología que profesen. Esto provoca que los escándalos políticos sean confundidos, en las pugnas electorales, con los casos de corrupción, y que ambos fenómenos influyan notablemente en la confianza de la civilización en los representantes políticos, las instituciones y la gestión pública. La corrupción, en este nuevo orden político, tiene una mayor incidencia en la confianza de la población en la Administración, y por tanto sus efectos son más notables.

En este sentido, algunas investigaciones desarrolladas revelan cómo en aquellos climas o sistemas corruptos, se crea un gran sentido del ellos y el nosotros, de manera que se generan una gran brecha, tanto de manera vertical como horizontal, entre las élites y el pueblo. La situación de enfrentamiento total, unido al sentimiento de desesperación por parte de los electores, hace que la corrupción tenga como efecto, en un gran número de los casos, que los votantes sientan atracción por políticas extremistas, ya sean de derechas o de izquierdas, que prometen erradicar la corrupción, facilitando la llegada de los denominados *outsiders*. Por tanto, tiene un claro efecto sobre el comportamiento electoral de los votantes.

Además, la proliferación de prácticas corruptas crea un canal alternativo para la tramitación de los diferentes procedimientos y expedientes administrativos, que, mediante el abuso de fondos públicos, la adquisición de privilegios indebidos y la generación de nuevas reglas del juego, sustituyen y destruyen el entramado procesal jurídico democrático, atentando directamente contra el Estado de Derecho y la eficiencia gubernamental. La corrupción, de extenderse de forma general, puede llegar a desembocar en una verdadera parálisis de la Administración, relegando al sistema legal administrativo vigente a un papel residual o simbólico dentro del funcionamiento de la protección de Derechos y la gestión de intereses y capitales públicos. Supone una frontal oposición a los principios de imparcialidad (art. 103 CE), buen gobierno y de buena Administración.

En el mismo sentido, podemos afirmar que la corrupción afecta al propio proceso de creación y planificación de las políticas públicas, por lo que condiciona la definición e implantación de éstas, que serán desarrolladas no en aras del interés general, sino para la salvaguardia o el incremento de determinados intereses particulares inmersos en las tramas de corrupción. La corrupción aleja, pues, la actividad política y la de la Administración de las verdaderas necesidades de la sociedad.

Pero probablemente el principal problema que acarrea la corrupción para el Estado democrático y de Derecho es la desafección y pérdida de confianza en las instituciones, en el Gobierno, y en el Sector Público en general, que a la par genera, como uno de los principales efectos en la Administración Pública, el deterioro de la moral o la ética pública. El resultado es una sociedad desconfiada de cualquier institución por considerarla corrupta y por tanto deslegitimada para actuar en nombre de la sociedad, y un recelo de la llamada ética pública, que es percibida como utópica. Como consecuencia, los ciudadanos buscan otras formas alternativas de actuación y de prestación de los servicios públicos, lo que conduce de nuevo, en ciertas ocasiones, a métodos corruptos. En este sentido, la desafección con la Administración pública es a la vez causa y consecuencia del sistema corrupto.

Se produce, igualmente, un falseamiento de los principios democráticos y de derecho que deben regir la actuación administrativa. Así, tiene lugar una adulteración del propio sistema de mercado, se socaban los principios de publicidad y de concurrencia y se distorsiona el acceso a la función pública que debe ser regido por el mérito y la capacidad.

En definitiva, como afirmó la Comisaria de Asuntos de Interior de la Comisión Europea, Cecilia Malmstrom: La corrupción mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y en el Estado de Derecho, daña la economía europea y priva a los Estados de unos ingresos fiscales muy necesarios, afectando de manera directa a los fundamentos del Estado de Derecho y del Bienestar en todos sus niveles

El impacto económico de la corrupción

El estudio de la corrupción cuenta con diferentes dificultades, pero sin duda una de las más importantes y difíciles de superar es que, debido a la complejidad del fenómeno, su carácter transversal y su naturaleza clandestina, la medición de su magnitud y de su impacto económico en la sociedad se antoja prácticamente imposible. Únicamente los casos conocidos y detectados por los organismos de control de la legalidad pueden afirmarse totalmente como ciertos. De esta forma,

los datos a partir de los cuales se estima normalmente la magnitud de la corrupción no nos ofrecen una visión exacta de qué parte de la contratación pública ocupa estrictamente la corrupción, sino únicamente una perspectiva aproximada, y ésta situación provoca, a su vez, que los cálculos de los costes de la corrupción varíen de unos estudios a otros.



Las consecuencias que la corrupción puede tener en economía de una nación son numerosas, y así organismos como el Banco Mundial han afirmado que la corrupción es el uno de los mayores obstáculos para el desarrollo económico y social, dado que debilita el Estado de derecho y las bases institucionales de las que depende el crecimiento. Así lo expresó su presidente Jim Yong Kim, quien afirmó que nuestros objetivos del Banco Mundial están inextricablemente enlazados con la lucha contra la corrupción, y esto constituye un desafío que demanda atención constante.

Frente a la creencia, extendida sobre todo hasta la década de los 90, de que la corrupción podría incluso, en su “justa medida”, tener determinados resultados beneficiosos para las economías, en particular en las de aquellos países emergentes o en desarrollo, hoy en día existe unanimidad en la doctrina a la hora de afirmar los efectos perversos que tiene la corrupción. El Parlamento Europeo alertaba de estos efectos en su resolución de 6 de mayo de 2010, en la que afirmaba que estas conductas ilícitas condicionan el mercado, provocan un aumento de los precios y las tarifas abonadas por los consumidores para la adquisición de bienes y servicios, y siembran la desconfianza respecto a la UE, y alerta sobre los efectos devastadores de la corrupción en términos de inflación de costes, adquisición de equipos innecesarios, inadecuados o de calidad inferior.

Diferentes autores han señalado las múltiples consecuencias económicas que puede generar la corrupción, que se suman a las ya expuestas relacionadas con el carácter democrático de las instituciones. Sin embargo, su concreción y la extracción de conclusiones claras sobre las consecuencias de este fenómeno sigue suscitando dudas en todas las áreas de conocimiento que se encargan de su estudio, y particularmente en lo que se refiere al análisis económico.

De manera general, podemos decir que la corrupción tiene efectos devastadores en el mercado y la eficiencia del mismo, pues envician las normas básicas o ideales por los que deben regirse las leyes de mercado, ya que la competencia y la igualdad de oportunidades dejan paso al abuso de poder, la desigualdad, y la manipulación de las reglas del juego.

En primer lugar, podemos afirmar que, si bien la corrupción puede llegar a aumentar la inversión pública, debido a que la Administración invierte más dinero en actividades con el sector privado con el objetivo de beneficiar a determinados interesados, se reduce la productividad y la eficiencia de dicho gasto. Es decir, la actividad corrupta incrementa el gasto público en tanto en cuanto interesa generar actividad económica para los intereses corruptos, pero proporciona unos servicios e infraestructuras públicas de deficiente calidad en relación con el precio invertido, y se produce, así, un sobre coste en los contratos públicos que supone un impuesto indirecto al ciudadano. Se incrementan, pues, los costes de los productos y servicios consumidos por la Administración, al tiempo que se reduce la capacidad adquisitiva de ésta.

Pero, lo que, es más, la corrupción puede incidir directamente en el ciudadano a través del aumento de los precios en los bienes y servicios producidos por las empresas inmersas en corrupción⁹⁵. Al incurrir en un gasto extra en el proceso corrupto, las empresas privadas se verán obligadas a equilibrar cuentas para su propia supervivencia, y esto se realiza bien a través de una calidad menor en los servicios prestados, bien mediante una subida de precios, ya sea del contrato público en cuestión o en el resto de sus actividades, pudiendo repercutir en el resto de sus clientes.

Y esta ineficiencia se proyecta también en la toma de decisiones en la estrategia de gasto público. De esta forma, se contratan servicios e infraestructuras innecesarias, guiadas por intereses corruptos generalmente grandes infraestructuras de difícil evaluación y control en lugar de por el interés público y las necesidades reales de la Administración, que se manifiestan en material informático inutilizado, equipos médicos innovadores que no pueden ser empleados por ausencia de equipamiento básico, aeropuertos y otras infraestructuras inutilizadas, etc. Se produce, en definitiva, una pérdida de oportunidad para la sociedad y para los intereses generales, ya que dichos fondos, invertidos en aspectos innecesarios, dejaron de utilizarse para cubrir otras necesidades esenciales del Estado del Bienestar. Así, una toma de decisiones guiada por motivaciones corruptas (servicios innecesarios), se une a la anteriormente ineficiencia en el gasto público (baja calidad de las prestaciones o precios inflados).

Pero la desviación de fondos, que provoca la mencionada ineficiencia del gasto público, induce también, desde una perspectiva socioeconómica, a producir efectos negativos sobre la distribución de la riqueza, al permitir que los individuos mejor posicionados obtengan ventajas (indebidas) fruto de los procedimientos corruptos, imponiendo costes de oportunidad sobre los demás miembros de la población. Y en el mismo sentido, el flujo de capitales ocultos genera una importante economía sumergida, que a su vez alimenta otras prácticas ilegales como el blanqueo de capitales, la fuga de capitales hacia sistemas bancarios considerados paraísos fiscales, una menor recaudación a través de los impuestos, etc.

De igual manera, la rentabilidad de las inversiones se reduce, por lo que se produce un efecto de expulsión de la inversión productiva. La corrupción actúa así, en la práctica como un arancel extra para las empresas extranjeras uno especialmente dañino, pues es particularmente incierto en cuanto a los resultados de su pago, lo que reduce la inversión foránea, que, unido a una inversión nacional reducida, disminuye los ingresos fiscales, incentiva la creación de monopolios y oligopolios, y por tanto, afecta negativamente a la tasa de crecimiento. Este efecto negativo, la disminución de la inversión privada, fue cuantificado por un tercio del total de los efectos negativos de la corrupción.

Además, el aumento de los costes para las empresas que crean los falsos aranceles introducidos por la corrupción, puede repercutir en una mayor evasión de impuestos por parte de las empresas y compañías privadas, con el objetivo de compensar, con ese delito, los gastos incurridos en sobornos. Esto, unido a una importante economía sumergida, podría llegar a reducir considerablemente las cantidades recaudadas por el Estado a través de tributación. Este problema puede provocar una reacción en cadena, en la que el Estado tenga que subir impuestos para compensar la recaudación perdida por el fraude, lo que puede derivar en una inflación excesiva o devaluación de la moneda.

Pero la corrupción puede afectar también al capital humano y la productividad intelectual de un país. Y es que la corrupción puede distorsionar la asignación de recursos humanos al generar incentivos para que las personas más capacitadas de la sociedad dediquen su tiempo a la búsqueda de rentas a través de los sistemas alternativos que la corrupción otorga, en lugar de invertir su dedicación en actividades de innovación y desarrollo tecnológico. De manera similar, el capital humano puede verse afectado por un desplazamiento de la función pública de aquellas personas con una moral y ética pública consolidadas, que podrían servir al bien común con su participación

en la dirección de la cosa pública, y que se ven relegados en favor de simpatizantes políticos, familiares, compañeros de negocios, etc. Y de esta forma, el progreso tecnológico parece reducirse en aquellas economías que experimentan elevados índices de corrupción, influyendo negativamente sobre sus posibilidades de crecimiento.

Otros aspectos, como la competencia en los mercados, el emprendimiento, la eficiencia de la Administración Pública, o calidad del entorno para el crecimiento económico se ven en uno u otro grado afectados por este fenómeno, e incluso, al hablar de efectos más generales de la corrupción, algunos expertos no dudan en afirmar que la gran crisis económica desatada en 2008 es, en parte, producto de un comportamiento corporativo y administrativo antiético, que durante años permitió que las grandes compañías actuaran en la esfera internacional a través de sobornos, clientelismos, y otras prácticas corruptas.

Pero, independientemente de los efectos anteriormente mencionados, y dejando de lado las diferencias existentes entre unas y otras apreciaciones, lo cierto es que es evidente que la corrupción supone grandes pérdidas económicas en la contratación pública e incluso en relación con el total del PIB, y suprimirla o al menos reducirla considerablemente se presenta como uno de los mayores retos a los que la contratación pública mundial deberá hacer frente en los próximos años.

Conclusiones

La corrupción, como uno de los grandes problemas en las democracias avanzadas del siglo XXI, hunde sus raíces en lo más profundo de la sociedad. Sus causas, harto complejas, y su trascendencia en el espacio y en el tiempo, traspasando fronteras, creencias, culturas, siglos y civilizaciones, hacen plantearse incluso si su origen se encontrará intrínsecamente ligado al alma humana.

Sería algo simplista, no obstante, limitarnos a decir que la corrupción encuentra su causa en la propia idiosincrasia del ser humano. Y en este sentido, los diferentes estudios citados, realizados desde diversas disciplinas, arrojan algo de luz sobre unos orígenes anegados bajo un enredado entramado de causas psicológicas, sociales, legales, culturales e institucionales, que contribuyen de una u otra forma a favorecer la corrupción. Para entender el fenómeno, por tanto, debemos mantener una perspectiva global y multidisciplinar del problema, tratando de enlazar las diferentes variables que afectan de una u otra forma a esta realidad.

Del mismo modo, las consecuencias del fenómeno, aunque evidentes, no son sencillas de identificar individualmente en un estudio científico pormenorizado. Y es que la corrupción socaba los cimientos de la misma civilización, del Estado de Derecho y del sistema democrático y económico actual.

Hoy en día no es sostenible la teoría de los efectos ventajosos de la corrupción, pues se trata de un fenómeno que tiene innegables consecuencias negativas, tanto desde una perspectiva utilitarista - la corrupción tiene efectos negativos en la eficiencia del gasto público, en la inversión extranjera, en la gestión del capital humano, en la distribución de la riqueza, en la legitimación de los poderes públicos, etc. -, como desde una visión deontológica o kantiana del problema - el mero hecho corromperse, implica de manera intrínseca una naturaleza negativa, de traición al deber, a la ética, a la honradez y a la integridad en las funciones públicas.

En definitiva, se trata de un problema complejo que, al igual que ocurre con la regulación medioambiental¹¹², debe ser afrontado de manera transversal y desde una perspectiva interdisciplinar, que permita abordarlo desde diferentes disciplinas, como la economía, la sociología, la psicología o las ciencias de la educación. Desde el campo del Derecho Administrativo, la transversalidad debe llegar desde todas las áreas de especialidad, y fundamentalmente desde aquellas en las que el problema de la corrupción es especialmente evidente. Así, la arquitectura legal regulatoria de materias como el urbanismo, la fiscalidad, derecho electoral, y contratación pública, entre otras, deben ser conscientes de la necesidad de generar mecanismos especializados para asegurar la integridad en procesos administrativos concretos, de cara a alcanzar, como decimos, un grado de transversalidad suficiente que haga que, en todas las materias y en todos los campos de actividad administrativa, estén garantizadas unas actuaciones íntegras. La corrupción no puede ser ya una materia de regulación en sí misma, separada del resto de ramas del derecho, sino que la política anticorrupción debe empapar cada uno de los sectores legales de actuación, de forma que la integridad sea un valor a proteger en cualquier actividad que desarrolle el ser humano.

Corrupción y Legitimidad Democrática en México

Alejandro Monsiváis Castillo¹

Un determinante clave de las actitudes de los ciudadanos hacia el sistema político esta percepción de corrupción política. Diversos estudios han mostrado que el apoyo de los gobernantes, la confianza en las instituciones políticas y el apoyo al sistema se ven afectados tanto por las experiencias como por las percepciones de corrupción que tiene la ciudadanía.

Mediante un análisis del caso de México, el presente artículo ofrece evidencia de que la percepción de corrupción política sí constituye un factor determinante de la disminución del apoyo a la democracia. La premisa de este estudio es que las percepciones de corrupción pueden influir negativamente sobre la legitimidad de la democracia en contextos en los que la opinión pública reconoce que la corrupción política es persistente y se encuentra generalizada. Si la democracia convive con una corrupción sistémica, la ciudadanía puede encontrar motivos para dudar que este régimen “sea preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

Usando los datos de la encuesta 2017 del Barómetro de las Américas, este artículo somete a prueba la hipótesis de que la percepción de corrupción política tiene un efecto negativo sobre el apoyo a la democracia como forma de gobierno entre la población mexicana. Los resultados ofrecen evidencia de que un alto nivel de percepción de corrupción política se asocia con la disminución del apoyo ciudadano hacia la democracia. Esto sugiere que la persistencia de un alto nivel de corrupción en democracias electorales no solamente promueve el desapego hacia la institucionalidad vigente, sino que debilita también la legitimidad de la democracia en sí misma.

El planteamiento teórico del presente estudio se expone en la siguiente sección, así como también las hipótesis de la investigación. Luego se muestra el interés del caso mexicano para el análisis de la relación entre las experiencias de los ciudadanos con la corrupción y el apoyo a la democracia. Enseguida viene una sección metodológica, en la que se presenta información relacionada con los datos, las variables y el modelo utilizado en el análisis. Los dos apartados siguientes exponen los resultados del análisis y su discusión. Por último, las conclusiones recapitulan los hallazgos principales y discuten sus implicaciones.

Corrupción, opinión pública y legitimidad democrática

Existe un amplio consenso entre los especialistas acerca de los riesgos que supone la corrupción para la democracia. La corrupción es la apropiación o abuso de un poder público cuya finalidad es obtener un beneficio particular o privado las prácticas de corrupción incluyen sobornos, extorsión, intercambio de favores, nepotismo, fraudes contables, conflicto de interés, cleptocracia, entre otros.

Sea cual sea la forma que adopte, la corrupción es un fenómeno que vulnera el carácter público y general de las reglas formales bajo las que opera la autoridad estatal en un régimen democrático. La corrupción es un mecanismo de exclusión democrática que opera bajo un mecanismo de duplicidad. Los agentes dicen regirse por las normas y leyes del régimen democrático, aunque en la práctica las transgreden. Esta transgresión produce beneficios ilegítimos para quienes participan de ella, perjudicando al resto de la comunidad política. Asimismo, concibe la corrupción como la cara opuesta a la imparcialidad con la que deben conducirse los procedimientos políticos, las políticas y la aplicación de las leyes. La imparcialidad requiere que el comportamiento de los gobernantes y los servidores públicos se ajuste a los procedimientos formales que regulan los procesos políticos en una democracia.

1 Monsiváis Carrillo, Alejandro. Corrupción y legitimidad democrática en México. Universidad Nacional Autónoma de México. En: Revista mexicana sociología 82. No. 3, julio-septiembre del 2020. Págs. 587-618



Si la corrupción implica una vulneración de hecho de las normas de inclusión e imparcialidad democráticas, además se trata de una problemática sumamente difícil de erradicar. La instauración de un régimen electoral competitivo crea oportunidades para que los gobernantes electos implanten medidas que combatan la corrupción. Sin embargo, la democratización también abre la posibilidad de que aparezcan nuevas redes de corrupción, especialmente en sistemas políticos competitivos pero afectados por débiles capacidades estatales. En esos casos, la corrupción política tiende a persistir y expandirse, pues aún en escenarios en los que se han implantado políticas y acciones para prevenirla, no deja de ser la estrategia dominante para muchos actores.

Una de las consecuencias más importantes de la corrupción para la democracia es el efecto que tiene sobre la legitimidad política. *La legitimidad o el apoyo político* que tiene la autoridad pública se refiere a las actitudes de evaluación positiva o negativa por parte de la ciudadanía hacia referentes concretos y abstractos o “difusos”, por igual, del régimen o sistema político en el que vive. La corrupción perjudica la legitimidad del régimen en la medida en que debilita el apego de los ciudadanos hacia los referentes concretos y difusos del sistema político. Cuando la ciudadanía percibe que la corrupción está generalizada, o cuando además es víctima de solicitudes de sobornos o extorsiones por parte de los servidores públicos, su confianza en los actores, procesos e instituciones políticas se ve lesionada. Los efectos de las experiencias de victimización de los ciudadanos en actos de corrupción y las percepciones de corrupción están ampliamente documentados. Todos estos son factores que tienen efectos negativos en la confianza en las instituciones y la legitimidad del sistema político.

Sin embargo, no se ha encontrado evidencia suficiente que vincule a la corrupción con un menor apoyo a la democracia. El apoyo a la democracia remite a las convicciones normativas de los ciudadanos, a lo que una colectividad considera como un ideal político). En cambio, el apoyo al régimen político tiene por objeto un sistema político concreto, con sus instituciones, partidos políticos y gobernantes. De hecho, la literatura indica que los ciudadanos pueden estar insatisfechos con el sistema político en el que viven o desconfiar de las instituciones, y aun así albergar la convicción de que la democracia es una forma de gobierno preferible a cualquier otra. Por estos motivos, tiene sentido teórico que la corrupción del sistema político provoque desconfianza y desapego de los ciudadanos hacia las instituciones que los rigen, pero sin influir negativamente en el apoyo a la democracia.

Esto no implica, empero, que el apoyo a la democracia alcanzado por una sociedad se mantenga estable, indefinidamente, o que solamente puede incrementarse. Estudios recientes han

identificado una tendencia negativa, lo mismo en el apoyo a la democracia en abstracto que en el apego a valores democrático liberales. Ya sea por insatisfacción con el desempeño del sistema o por cambios socioculturales y el incremento en actitudes antisociales, esta tendencia ilustra que la legitimidad de la democracia, al igual que la propia estabilidad de los sistemas democráticos, no está exenta de procesos de declive o retroceso.

La premisa central de este estudio es que la corrupción política puede provocar una disminución en el apoyo a la democracia, bajo determinadas circunstancias. Por un lado, se encuentra el hecho de que muchas democracias que se establecieron en el marco de la tercera ola se quedaron estancadas en su desarrollo político y no alcanzaron a convertirse en democracias liberal-procedimentales fuertes. Esto implica que la experiencia de muchos ciudadanos con la democracia ha sido definida por los alcances de regímenes electorales con diversos tipos de deficiencias. Por otro lado, el apego ciudadano a la democracia, especialmente en los regímenes electorales emergentes, puede estar presente en una mayoría exigua o inestable entre la población. Esto hace que la permanencia y la difusión del apoyo a la democracia en democracias nuevas dependan en gran medida del desempeño y la capacidad de respuesta de los sistemas políticos. Muchas democracias electorales recientes, sin embargo, precisamente tienen importantes desafíos en materia de desempeño y efectividad.

Concretamente, la persistencia de la corrupción en democracias electorales, afectadas por deficiencias en materia de rendimiento, puede influir negativamente en el apoyo ciudadano a la democracia, y no solamente en el apoyo al sistema político. El mecanismo que opera en este proceso es la *percepción de corrupción política*, un factor cuyas consecuencias son tan importantes como las de la propia corrupción. Las percepciones de corrupción no solamente son indicadores de la creencia de que los políticos aceptan sobornos, benefician a sus allegados o están involucrados en actividades ilícitas. Se refieren también al reconocimiento colectivo de que las instituciones, las organizaciones y los procesos políticos pueden estar capturados por la corrupción.

Cuando los ciudadanos reconocen que existe un alto nivel de corrupción en el sistema político, pueden tener motivos justificados para desconfiar de los políticos y las instituciones. Sin embargo, un alto nivel de corrupción puede no ser suficiente para provocar un debilitamiento del apoyo a la democracia. La probabilidad de que esto suceda es mayor en la medida en que un alto grado de corrupción *ha persistido en el tiempo*. Una corrupción extendida y persistente puede llegar a normalizarse: para muchos ciudadanos, el funcionamiento de la democracia puede estar asociado con la reproducción de la corrupción. Es decir, la experiencia de los ciudadanos con una corrupción persistente no se limita a encontrarse en la situación de tener que asumir costos informales para realizar trámites, obtener servicios o evitar sanciones, pues también está definida por la información que reciben a causa de la reiteración de escándalos que involucran a los gobernantes, la regularidad con la que políticos de méritos cuestionables ocupan cargos de responsabilidad, o la impunidad que prevalece sistemáticamente ante las presuntas faltas cometidas durante las campañas electorales, el cabildeo de las leyes o el ejercicio de los recursos públicos, entre otros procesos.

Entonces, si una corrupción generalizada y persistente se asume como algo propio de la operación de la democracia, es comprensible que la ciudadanía pueda convencerse de que la democracia no es necesariamente mejor que otras formas de gobierno. Con base en esta consideración, la hipótesis principal de este estudio es que, *ceteris paribus*, la percepción de corrupción tendrá un efecto negativo sobre la legitimidad de la democracia:

En una democracia electoral caracterizada por un nivel de corrupción alto y persistente, la percepción de corrupción tendrá un efecto negativo en el apoyo a la democracia.

Una hipótesis complementaria está relacionada con las experiencias de corrupción vividas por las personas. Es decir:

En una democracia electoral caracterizada por un nivel de corrupción alto y persistente, haber sido víctima de solicitudes de soborno por parte de servidores o funcionarios públicos también tendrá un efecto negativo en el apoyo a la democracia.

Verse implicado directamente en un intercambio que, en virtud del control que ejerce un funcionario público sobre la situación, somete a una persona a la necesidad de incurrir en gastos para obtener algo que le corresponde por derecho, puede debilitar no sólo la confianza en el sistema, sino la creencia de que tal sistema es preferible a cualquier otro.

México es un caso que reviste interés para el estudio de la relación entre la corrupción y la legitimidad democrática. Es un caso en el que se presentan condiciones que favorecen la posibilidad de que la percepción de corrupción en la opinión pública y las experiencias de victimización de los ciudadanos estén asociadas negativamente con la preferencia por la democracia. México es una democracia electoral emergente caracterizada por la persistencia de un alto nivel de corrupción política. En un estudio pionero sobre el tema, publicado en 1991, Stephen Morris señalaba que la corrupción penetraba a toda la estructura del régimen político. Desde entonces, el país se ha transformado sustancialmente: a lo largo de la década de los años noventa se produjo la transición a una democracia electoral, cuyo ordenamiento institucional se estableció en 1996, permitiendo la alternancia presidencial en el año 2000. La instauración de facto de un régimen competitivo, a nivel nacional, desencadenó procesos de reforma que virtualmente reconfiguraron el entramado normativo e institucional del Estado.

En materia de transparencia y combate a la corrupción, desde principios de los años 2000, los procesos de creación y reforma de instituciones han sido intensivos. Desde la promulgación de una ley sobre transparencia y acceso a la información pública en 2002, se construyó el entramado institucional del Sistema Nacional de Transparencia, cuyo fundamento normativo se estableció en 2014. Este sistema establece un esquema de coordinación entre múltiples agencias del poder público federal y los gobiernos estatales. De forma paralela, recientemente se establecieron las bases del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), favorecido por el empuje de organizaciones de la sociedad civil en una coyuntura especial. El SNA es una ambiciosa innovación institucional que crea mecanismos de coordinación entre todos los órdenes de gobierno implicados en la prevención y combate a la corrupción, y la fiscalización de los recursos públicos. En este sistema, el Comité Coordinador está presidido por un miembro del Comité de Participación Ciudadana, una entidad integrada por cinco personas que tengan una reconocida trayectoria en el campo del impulso a la transparencia y el combate a la corrupción.

Es decir, la democratización del régimen favoreció la innovación institucional en materia de impulso a la transparencia y la legalidad de la función pública. No obstante, sus efectos han sido mucho más moderados en lo que respecta a erradicar la duplicidad de los políticos y funcionarios en el cumplimiento de sus funciones. La corrupción política se mantuvo afianzada en todas las estructuras del poder público en el país. Los datos del proyecto Variedades de la democracia proporcionan una ilustración de la persistencia de la corrupción política a lo largo de tres décadas. El comportamiento del Índice de Corrupción Política en este periodo, una medida producida por la agregación ponderada de opiniones de expertos, refleja que la corrupción en el poder público disminuyó gradualmente, sin ser erradicada, al mismo tiempo que el régimen se transformó en una democracia electoral parcialmente desarrollada; la democracia liberal, un régimen de pesos y contrapesos que protege a través de la legalidad los derechos individuales, tuvo un desarrollo menor aún. A partir del año 2000, el desarrollo democrático del país permaneció estancado, a diferencia de la corrupción, que conoció un repunte desde 2012 en adelante. El incremento en el nivel de corrupción del país a partir de 2012, coincide con el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), el primer presidente afiliado al Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde la alternancia en el 2000.

Para entender la persistencia de la corrupción en este país, es preciso tener en cuenta la influencia que tuvo la democratización en las decisiones estratégicas de los agentes sociales y políticos. Durante el periodo de autoritarismo electoral, el partido dominante, el PRI, se servía de la captura del Estado y el reparto discrecional de puestos y recursos públicos como una forma de comprar lealtades e inducir la disciplina política en un sistema caracterizado por una alta concentración del poder. Tras la democratización, la corrupción persistió bajo una lógica diferente. Un entorno electoralmente competitivo impulsó la dispersión del poder político y la generalización descentralizada de la corrupción, en virtud de la falta de controles efectivos en el ejercicio del gobierno y la administración pública.

La democratización resultó del establecimiento de un sistema de administración electoral que garantizara la equidad y la legalidad de la competencia electoral, modificando así la lógica de acceso al poder público. Sin embargo, la consolidación de un régimen competitivo se produjo antes de que se hubiera establecido un entramado institucional apropiado para someter el ejercicio del gobierno a la legalidad y la rendición de cuentas. De esta forma, con todo y el cuantioso financiamiento público destinado a partidos y campañas electorales, las exigencias de la competencia incrementaron los costos de montar una campaña exitosa, lo mismo en el plano federal que el mu-

nicipal. Esto generó una demanda de recursos económicos que sólo podía satisfacerse mediante la transferencia ilegal de recursos públicos y privados. Al mismo tiempo, el acceso a los puestos de elección popular facilitó la captura de los recursos públicos y la discrecionalidad gubernamental, especialmente en los múltiples enclaves de poder territorial que emergieron en el marco del federalismo. A esto hay que añadir las limitadas capacidades de fiscalización, persecución y sanción de los tres órdenes de gobierno, con todo y las numerosas disposiciones vigentes, que hicieron de la impunidad un resultado altamente probable. En estas circunstancias, la corrupción siguió estrechamente asociada con la política electoral y la conducción del gobierno.

La persistencia de la corrupción en México, al estar estrechamente ligada con la operación de la competencia electoral y con una alta probabilidad de que el ejercicio discrecional de la función pública quede impune, puede haber influido negativamente en la preferencia por la democracia entre la ciudadanía. Más allá de las ocasiones en las que una persona se haya visto en la necesidad de participar en un soborno o haya sido víctima de extorsión por parte de un servidor público, percibir un estrecho vínculo entre la corrupción política y la democracia electoral puede profundizar el desapego hacia las instituciones y el sistema político, pero también hacia la idea misma de la democracia.

Es producto de entrevistas en hogares a personas mayores de 18 años, siguiendo un diseño de muestreo multietápico con cuatro regiones geográficas como criterio de estratificación: Norte, Centro, Centro-Occidente y Sur. La base de datos consta de 1 563 observaciones en total. La tabla 1 ofrece información descriptiva de las variables que se emplean en el análisis.

La variable dependiente es el apoyo abstracto al principio democrático o el apoyo a la democracia. Puede que la democracia tenga problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo con esta frase?”. El rango de respuesta va desde “muy en desacuerdo” hasta “muy de acuerdo” a lo largo de una escala de siete niveles. Los niveles de respuesta a esta pregunta fueron transformados a una escala que va de 0 a 1, donde 0 representa el valor mínimo de esa dimensión y 1 el valor máximo. En sentido estricto, se trata de una variable ordinal. No obstante, es una práctica común que las variables unidimensionales de cinco o más categorías ordenadas sean analizadas como si fueran variables continuas. Los resultados que se presentan en la siguiente sección son estimaciones que consideran a la variable dependiente como una variable continua. Esos resultados son robustos aún si se introduce en los modelos como una variable ordinal de dos, tres, cuatro o siete niveles.

La variable independiente principal es la percepción de corrupción política (PCP). En la encuesta de 2017, esta variable se mide con el siguiente reactivo: Pensando en los políticos de México, ¿cuántos de ellos cree usted que están involucrados en corrupción?”. Las opciones de respuesta son cinco, desde “ninguno” hasta “todos”. Para facilitar la interpretación, esta variable se convirtió a una escala de 0 a 1. Los resultados son robustos si, en lugar de usarla como una variable continua, se divide en dos o tres categorías y sus efectos se evalúan como si fuera una variable categórica.

En segundo lugar, considerando que no solamente las percepciones de corrupción tienen efectos sobre el apoyo al sistema político, se incluyó un indicador fáctico de experiencias de victimización o participación en actos de corrupción. Las experiencias de corrupción se miden a partir de un índice aditivo de las respuestas positivas de personas que reportan haber recibido solicitudes de soborno durante el último año, por parte de la policía o por empleados públicos. Esta variable se convirtió en un indicador que adopta tres valores: “0” cuando no se ha tenido ninguna experiencia de participar en algún acto de corrupción, cuando se ha tenido por lo menos una experiencia de este tipo cuando se han tenido hasta dos de esas experiencias.

La evidencia comparada muestra que los indicadores subjetivos de evaluación del desempeño del sistema político son determinantes de las actitudes de apoyo político. Sobre esta base, se incluyeron dos variables de control concretas. La primera es un indicador de la evaluación retrospectiva de la situación económica del país. ¿Considera usted que la situación económica del país es mejor, igual o peor que hace doce meses?”. La segunda es una variable que mide el efecto de las percepciones de impunidad. Si usted fuera víctima de un robo o asalto, ¿cuánto confiaría que el sistema judicial castigue al culpable?”. La percepción de impunidad es una variable que podría influir en el apoyo a la democracia más que la percepción de corrupción. En segundo lugar, existe evidencia de que haber votado por el partido en el poder o los gobernantes en turno tiene efectos sistemáticos sobre indicadores de apoyo político, como la satisfacción con la democracia o la con-

fianza en las instituciones. La variable que se incluye para controlar los efectos del sentirse identificado con el gobierno es la decisión electoral (no votó; votó por otros candidatos; votó a favor del presidente en turno). Finalmente, se incluyó otro grupo de variables con el propósito de prevenir que el efecto de la percepción de corrupción se confunda con los efectos de otros determinantes comúnmente asociados con diferentes actitudes y comportamientos políticos. Es el caso de variables como el interés en la política, el sexo, la edad, el nivel educativo o el bienestar en el hogar.

La prueba de hipótesis se llevó a cabo mediante una regresión lineal para datos de encuestas complejas. Como indicador de la unidad primaria de muestreo, incluida en la base de datos; como factor de estratificación se utilizó la variable “estrato”, la cual comprende estratos que representan a las regiones Norte, Centro, Centro-Occidente y Sur del país. Los resultados son robustos aun si la variable dependiente se convierte en una variable ordinal de hasta siete rangos y se estima mediante funciones logit o probit para variables ordinales.

Los estudios observacionales con datos transversales están limitados, en general, por el riesgo de la endogeneidad y, más concretamente, de la causalidad inversa. Este sería el caso si el apoyo a la democracia fuera la causa de la percepción de la corrupción política. Ya una original investigación demostró que la percepción de corrupción y la confianza hacia las instituciones políticas, en particular, son variables que se determinan mutuamente. Usando datos del Barómetro de las Américas de la ronda 2004 levantada en México, los autores discuten el enorme desafío que representa fortalecer la confianza en las instituciones políticas o combatir las experiencias y percepciones de corrupción de los ciudadanos, dado que ambos fenómenos están configurados por una relación endógena. En este caso, sin embargo, no es previsible esperar un efecto semejante. El apoyo a la democracia remite a una actitud valorativa fundamental y abstracta; en cambio, la percepción de corrupción es un juicio acerca de un estado de cosas, que puede cambiar si cambia la realidad. Tiene poco sentido, desde un punto de vista teórico, esperar que una actitud valorativa sea determinante de un juicio evaluativo sobre el sistema político. En cambio, sí puede esperarse que la experiencia con el funcionamiento de la democracia influya en su apreciación y valoración. De igual forma, es teóricamente factible esperar que una persona perciba mucha corrupción y prefiera la democracia, de cualquier forma; o a la inversa, que alguien esté convencido de que la democracia no es deseable y juzgar que el sistema político en el que vive está libre de corrupción.

El objetivo de este estudio es evaluar el efecto de la percepción de corrupción sobre el apoyo a la democracia en México, una democracia electoral en la que la corrupción política no solamente se encuentra extendida, sino que ha persistido desde el establecimiento de la democracia en el año 2000, de acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas, el apoyo a la democracia en este país es de una magnitud intermedia. El promedio mexicano se acerca a tal umbral, pero todavía se encuentra por debajo de éste.

El apoyo a la democracia entre la opinión pública mexicana se mantuvo constante a lo largo de una década. En la encuesta de 2017, sin embargo, el promedio de apoyo a la democracia descendió hasta 0.56. Se trata de una disminución estadísticamente significativa. La evidencia descriptiva sugiere que la percepción de un alto nivel de corrupción entre los políticos pudo haber desempeñado un rol determinante del apoyo a la democracia en ese año. El nivel de corrupción política en el país tuvo un repunte significativo, que coincidió con la administración del priista Enrique Peña Nieto. En el momento de la encuesta, realizada a principios de 2017, ese gobierno ya había sido protagonista principal de diversos escándalos de corrupción e impunidad. Este incremento en la corrupción política no parece haber pasado inadvertido para la opinión pública.

Los resultados indican que la experiencia de la corrupción tiene un efecto negativo sobre el apoyo a la democracia, ya sea como resultado de haber sido víctima de una solicitud de soborno o a través de la percepción de corrupción en el sistema político. Un análisis de la interacción entre la percepción de corrupción y las experiencias de victimización no produce efectos estadísticamente significativos. Esto permite resaltar la importancia de la percepción de corrupción en la legitimidad de la democracia. Si el apoyo a este régimen solamente se viera afectado por el haber sido víctima de dos solicitudes de soborno en el transcurso del último año, sólo entre 9% de la población nacional se esperarían un apoyo a la democracia menor al promedio. En cambio, pensar que todos los políticos mexicanos son corruptos, una opinión que comparte 41% de los ciudadanos, predice un apoyo a la democracia por debajo del promedio nacional (0.56).

Existen otras variables que tienen efectos significativos sobre la variable dependiente. Un hallazgo importante es que, entre más favorable sea la opinión acerca de la situación de la econo-

mía, es mayor la convicción de que la democracia es preferible a otras formas de gobierno. Este dato sugiere que el apego a la democracia entre los mexicanos tiene una base utilitaria o instrumental. Se le prefiere como forma de gobierno en la medida en que rinda buenos resultados económicos. Hay que tomar en cuenta que, según datos de la encuesta de 2017, menos de 20% de los ciudadanos pensaban que la situación económica de México estaba igual o mejor que un año atrás. Es decir, la evaluación del desempeño económico era categóricamente adversa. La encuesta se realizó al comienzo de 2017, en el contexto de una rápida depreciación de la moneda frente al dólar estadounidense y la liberalización de los precios de la gasolina implantada por el gobierno de Peña Nieto (2012-2018). Estos hechos desencadenaron reacciones de descontento y protestas ciudadanas en diversos puntos del país, lo que hace verosímil pensar que la evaluación de la economía pudo haber estado influida por estos acontecimientos.

Asimismo, aunque el efecto de la desconfianza en la capacidad del sistema de justicia para castigar delitos va en la dirección esperada, no es estadísticamente significativo conforme al nivel de confianza convencional de 95%. De cualquier manera, este hecho indica que los ciudadanos tienden a vincular la capacidad del sistema político de reducir la impunidad con el apoyo a la democracia. Es importante mencionar, en este contexto, que se probó el efecto de variables complementarias relacionadas con la experiencia de seguridad pública. La inseguridad pública, los homicidios y la violencia relacionados con el crimen organizado y el tráfico de drogas que fueron heredados por la administración de Felipe Calderón (2006-2012), prosiguieron con la misma intensidad durante los seis años siguientes. Esta situación pudo haber generado un sentimiento de inseguridad que impactara negativamente en el apoyo al régimen político. Sin embargo, ninguno de los indicadores utilizados tuvo efectos significativos sobre la variable dependiente.

La democracia no está determinada por factores como la satisfacción con la vida, la confianza interpersonal o el haber votado por la oposición o por el presidente en turno en las elecciones de 2012. En cambio, sí tienen un efecto sistemático el interés en la política, el nivel educativo y el nivel de bienestar en el hogar. Estos resultados son coincidentes con los hallazgos de otros estudios en los que se encuentra que las personas con más educación y mejor nivel de ingreso tienden a darle mayor importancia a la democracia como forma de gobierno.



Discusión

El presente estudio muestra que la percepción de la corrupción política ejerce un efecto sistemático, en sentido negativo, sobre el apoyo de la ciudadanía en México hacia la democracia. Este hallazgo aporta evidencia de que las percepciones de corrupción política no solamente tienen una influencia adversa sobre la confianza en las instituciones, como lo ha mostrado la literatura, sino que también pueden debilitar las convicciones políticas de los ciudadanos acerca del régimen político. Este resultado sugiere que el juicio de los ciudadanos con respecto a la calidad de la democracia que los rige influye en su valoración de la democracia como un ideal. Por ello, es preciso

enfatar que este hallazgo se produce en el contexto de una democracia electoral caracterizada por un persistente y elevado nivel de corrupción política, en la que además se presentó un aumento sensible en la corrupción durante el gobierno de Peña Nieto (2012-2018). En este contexto particular, en el que además los ciudadanos percibían un empeoramiento de la situación económica y se manifestaban insatisfechos con la impunidad prevaleciente, la opinión de que los políticos mexicanos estaban implicados en corrupción contribuyó a debilitar la creencia de que la democracia es una forma de gobierno preferible a cualquier otra.

El efecto negativo de las percepciones de corrupción es robusto a diferentes especificaciones del modelo. Los resultados no cambian si se emplean modelos para el análisis de variables dependientes dicotómicas u ordinales. Tampoco cambian si se controla además por la tolerancia a la corrupción, la percepción de inseguridad en el barrio o el haber sido víctima de robos o asaltos (los resultados están disponibles con el autor). De igual forma, si las percepciones de corrupción tienen efecto sobre las actitudes de los ciudadanos hacia la democracia como forma de gobierno, entonces también deberían impactar en otros indicadores concretos de apoyo político. Un análisis que tiene como variables dependientes a indicadores como la aprobación del presidente, la confianza en las instituciones políticas o el apoyo abstracto al sistema, confirma tal expectativa. Es decir, la magnitud de desapego político provocado por la corrupción política percibida por los mexicanos impactó negativamente en referentes específicos y abstractos del sistema político.

Otra implicación directa de los resultados es que la ciudadanía debería estar dispuesta a expresar su rechazo categórico a un sistema que percibe capturado por la corrupción. Esto es lo que se constata con los resultados de la elección de julio de 2018. En esta elección, la coalición Juntos Haremos Historia y su candidato presidencial obtuvieron un triunfo sin precedentes en la historia democrática mexicana (53% del voto, con un margen de victoria de 30.9%). Esta coalición hizo campaña prometiendo algo más que un cambio en el estilo de gobernar. Se comprometió a llevar a cabo una “cuarta transformación” del país, equivalente a momentos emblemáticos de los siglos XIX y XX, como la Independencia, la Reforma o la Revolución Mexicana. El candidato vencedor, Andrés Manuel López Obrador, anunció que llevaría a cabo una refundación del régimen, promoviendo una nueva “constitución moral”. Los votantes aceptaron la apuesta del candidato que se comprometió a impulsar representar un “cambio verdadero”, erradicando la corrupción, el “principal problema del país”.

El punto por destacar es que el rechazo al régimen político no fue un producto contingente de la campaña electoral. Ese análisis revela que existe una asociación sistemática entre una alta percepción de corrupción y una baja probabilidad de votar por un candidato del partido gobernante. Los datos que se reportan en el presente estudio se basan en una encuesta levantada entre enero y marzo de 2017, es decir, con más de un año de antelación a la elección de julio de 2018. Sin embargo, los resultados de este análisis son congruentes con el resultado de los comicios. Constituyen evidencia del descontento que provocaba el sistema político a causa, entre otros factores, del alto nivel de alcance que había alcanzado la corrupción.

Conclusiones

Este estudio contribuye al análisis de los efectos de la percepción de corrupción en la legitimidad de los regímenes políticos, mostrando que esa percepción también afecta a la preferencia por la democracia. Concretamente, los resultados muestran que la legitimidad democrática en México, una democracia electoral emergente, caracterizada por una arraigada y persistente corrupción, se ha visto debilitada por la percepción de que la mayoría de los políticos, si no es que todos, están implicados en esa corrupción. Este hallazgo aporta evidencia de que, cuando la ciudadanía reconoce que la corrupción está extendida por el sistema político en su conjunto, no sólo tiende a desaprobar el comportamiento de los políticos o a desconfiar de las instituciones. Esta situación erosiona el apoyo a la democracia misma, en la medida en que las prácticas de corrupción parecen estar normalizadas en tal régimen político.

El análisis del caso mexicano ilustra, en otras palabras, que la persistencia de la corrupción en una democracia electoral que padece deficiencias en materia de efectividad del Estado de derecho debilita el apego ciudadano a la democracia en la medida en que el funcionamiento de esa democracia parece estar estrechamente ligado con la reproducción de la corrupción. El presente estudio resulta insuficiente para probar todas las implicaciones de tal planteamiento. Por este motivo, resulta importante evaluar en qué medida los resultados obtenidos pueden generalizarse más allá del presente análisis. El seguimiento del propio caso mexicano puede ser de relevancia para tal

propósito, dado el cambio que tuvo lugar en la presidencia del país en 2018.¹⁸ Con la llegada de una nueva fuerza política al gobierno nacional se abre la oportunidad de investigar si se registran cambios en las percepciones de corrupción y en los distintos indicadores de apoyo al sistema político.

Al mismo tiempo, es igualmente importante evaluar si los resultados observados en México pueden generalizarse a otros países en condiciones semejantes. En ese sentido, es necesario replicar el análisis en otros casos, controlando por el nivel de democracia y el grado de permanencia de la corrupción en el sistema político. De particular relevancia es que futuras investigaciones puedan indagar, con mayor precisión, en qué medida la ciudadanía considera que la corrupción llega a ser un componente regular de las instituciones y la operación de la democracia. Esto implica generar indicadores más específicos para observar mejor el tipo de comportamientos o hechos que los ciudadanos consideran como corrupción.¹⁹ Por ejemplo, qué tanto se percibe que la corrupción penetra la estructura interna de los partidos políticos, las campañas y la competencia electoral, el quehacer legislativo, las decisiones del Poder Ejecutivo o la impartición de justicia, entre otros. De igual manera, varios estudios han mostrado que los ciudadanos atribuyen significados diversos y, en ocasiones, contradictorios a la idea general de “democracia”. Por este motivo, también es necesario medir con mayor precisión las actitudes de los ciudadanos hacia los valores y atributos de la democracia procedimental. Todo esto habrá de contribuir a analizar con mayor precisión cómo las percepciones de corrupción erosionan la preferencia por la democracia, especialmente en países en los que la propia democracia atraviesa por dificultades para alcanzar un óptimo desarrollo.

La Corrupción Política

Jorge F. Malem Seña¹

Parece ser una constante histórica la existencia de un maridaje, no siempre bien avenido, entre la política y el dinero. Tanto la una como el otro se buscan mutuamente con el fin de mantener, asegurar o incrementar sus respectivas áreas de influencia. Y tanto la una como el otro exploran caminos no siempre legítimos para alcanzar ese objetivo.

Pero esta constante no ha de inducir a pensar que todo el dinero que se entrecruza con la vida política es mal habido, o que se puede simplemente prescindir del dinero para ejecutar acciones políticas. Es más, la democracia, dado que supone que la actividad política ha de estar abierta a los ciudadanos, a despecho de sus capacidades económicas, requiere, como una exigencia inexcusable, una financiación de la política que permita la participación de todos. La financiación de la política y, por lo tanto, una cierta relación entre el dinero y la política constituye, pues, un aspecto central en un sistema político democrático.

Por otra parte, la participación de los ciudadanos en política puede adquirir formas muy diversas. De hecho, los individuos participan tanto a través de sus esfuerzos personales como materiales, por una serie de nobles y legítimas razones. Las personas dedican parte de su tiempo y de su dinero a instituciones sociales, a ciertas ONG, y también a organizaciones políticas.¹ Muchas de estas acciones se explican por un deseo de contribuir al sistema democrático en su conjunto y por un cierto sentido del deber o del sacrificio. Esto sucede a nivel de participación individual. A nivel empresarial los análisis empíricos suelen ofrecer otros datos (sobre algunas cuestiones, en cambio, no muy diferentes). En Gran Bretaña, por ejemplo, algunos empresarios contribuyen al fin andamio de las actividades políticas, a través de fondos de sus empresas, según Justin Fisher, por un afán de ser políticamente activos, de colaborar con el sostenimiento del sistema representativo y de preservar la economía de mercado en la que operan sus empresas. La personalidad del empresario -como respecto de cualquier otro donante individual- juega aquí un papel importante en la decisión de la donación de la empresa, a quién se dona y en el importe de la misma. También la inercia debe ser tenida en cuenta: una vez que se ha realizado una primera donación, las sucesivas se conceden de un modo casi mecánico. Que el partido conservador reciba más dinero que el laborista se explica en parte porque el empresariado cree que los conservadores le ofrece mayores garantías de no intervención en el mercado y de congelación o reducción de impuestos.² Ninguno de estos motivos puede ser calificado de perverso. No todo el dinero que aflora en la política es un dinero sucio.

Pero no es menos cierto también que el dinero suele comprar medidas políticas y cargos públicos. Baste recordar que en los Estados Unidos, por ejemplo, Richard Nixon nombró embajadores a las 8 personas que más habían contribuido a engrosar los fondos para su campaña electoral de 1972 por un monto total de 1.324.442 dólares; y a quienes habían donado más de 25.000 dólares; y que fue una constante que ciertas empresas ferroviarias sobornaran a gobernadores, legisladores, jueces y otros funcionarios con el objeto de obtener franquicias, bajos impuestos o exclusividad monopólica en nuevas rutas. Así sucedió, por ejemplo, en California entre 1870 y 1910 con las ilícitas actividades en Wisconsin a comienzos de este siglo. No es de extrañar, entonces, que April Cárter afirme que “en los Estados Unidos, la corrupción dentro de los partidos políticos, en los sindicatos, en la administración a todos los niveles ha sido, y lo sigue siendo, una parte completamente normal del sistema. La corrupción también es un elemento de la actividad de los grupos de presión. Es posible argüir que la corrupción ha contribuido a mantener la forma estadounidense de la democracia representativa”.

En lo que sigue, me propongo, en primer lugar, ofrecer una definición de la corrupción política, en segundo lugar, señalar algunas de las consecuencias más nocivas de ese fenómeno en el sistema democrático y, en tercer lugar, presentar algunos de los efectos que la corrupción tiene cuando afecta a la financiación de los partidos políticos.

El concepto de corrupción política

Son actos políticamente corruptos aquellos que reúnen las siguientes características.

1 Malem Seña, Jorge F. La corrupción en México. En: Revista de Jueces para la democracia. Anuario Jurídico. No. 37, 2000. Págs. 26-34

Un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional. Quienes se corrompen transgreden, activa o pasivamente, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen. Quienes se corrompen manifiestan, en ese sentido, un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada. Dado que lo que aquí interesa es la corrupción política, al menos una de las partes involucradas ha de ocupar un cargo público o cumplir una función de carácter político o público. Podrá ser sujeto activo o pasivo de un acto de corrupción, pues, un dirigente electo o un funcionario; un responsable de un partido político o un miembro de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial, un asesor económico o un militar, etcétera. Y también podrá serlo, por cierto, un individuo que ejerce sus derechos como ciudadano. Tal es el caso de aquél que emite su voto a cambio de una compensación económica o de otro tipo.

Para que exista un acto de corrupción política, pues, debe haber un sistema normativo de carácter político que le sirva de referencia. La noción de corrupción es parasitaria de un sistema normativo. Esta característica se infiere de lo anterior. Por esa razón, la corrupción adquiere un marcado acento contextual. Esto hace que un acto sea corrupto en un sistema determinado pero que no lo sea en otro; o que sea considerado corrupto en una época, pero no en otra. En el caso de la democracia, esta propiedad juega un papel central, ya que, para la adscripción de responsabilidades, sea individual o colectiva, hay que determinar previamente qué regla del sistema político democrático se ha violado, y esa es una tarea que empíricamente puede no ser fácil. En este sentido, la idea de corrupción política pone el acento en la regla violada y no en el personaje o en sus motivaciones. Un político que acosa sexualmente a su secretaria no comete un acto de incorrección política stricto sensu, comete en todo caso una ilegalidad jurídica y siempre una incorrección moral. Pero un político o un partido político que recibe una fuerte suma de dinero a cambio de una decisión, o de influenciar en una decisión, de gobierno se corrompe políticamente.



Un acto de corrupción política no siempre entraña una acción antijurídica. Que tal acto de corrupción sea legal o ilegal dependerá, por cierto, del tratamiento que el sistema jurídico ofrezca a las reglas del sistema normativo de referencia. Este constituye un aspecto nuclear de la cuestión, ya que existe la tendencia a identificar un acto de corrupción política si, y solo si, ese mismo acto también es reprochable penalmente. Pero tal identificación resulta errónea. Según muchas legislaciones, por ejemplo, sobornar a un político extranjero con el objeto de ganar cuotas de mercado en su país puede no ser considerado una actividad ilícita, pero no por ella deja de ser un acto de corrupción política. Por otra parte, en ocasiones se soborna a una persona no para que tome una resolución contraria a derecho, sino para que cumpla una obligación legal. Tal es el caso de los llamados “pagos de engrase”, “pagos aceleradores” o “pagos de peaje”. Que este tipo de pagos esté prohibido dependerá de cada sistema jurídico. Corrupción e ilegalidad penal son, en ese sentido, términos independientes.

Los actos de corrupción política, o de otro tipo, están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. Y no es necesario que ese beneficio constituya una ganancia de carácter dineraria, puede ser política, profesional, sexual, etcétera. Puede ser también el caso que ese beneficio consista en una combinación de ganancias de bienes de diversa naturaleza. No hay que olvidar que el rédito político que persigue una de las partes involucradas puede muy bien transformarse en rédito económico para la otra u otras. Y tampoco es necesario que el beneficio que se pretende conseguir sea elevado. En ocasiones es suficiente, para que se perfeccione el acto de corrupción, que una parte espere recibir algo con la convicción de que ese algo sea valioso. Que efectivamente lo sea es una cuestión empírica irrelevante.

Se puede definir a los actos de corrupción política, entonces, como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de una función de carácter político con el objeto de obtener un beneficio extraposicional. cualquier que sea su naturaleza.

Los efectos de la corrupción política

No resulta fácil presentar una lista exhaustiva de las consecuencias de la corrupción en general y de la política en particular. Existe una tendencia generalizada, sin embargo, a sostener que su impacto es absolutamente negativo y que, por lo tanto, jamás puede ser justificada. Esta percepción se ve facilitada por el hecho de que conceptualmente la corrupción supone la violación de un deber posicional y, por lo tanto, implica una deslealtad hacia la regla que lo impone, y la deslealtad suele asumirse como una actitud moral y políticamente negativa. Además, la propia etimología del término corrupción posee ya un contenido emotivo negativo. En efecto, históricamente ha sido utilizado en un sentido general como equivalente a destrucción, devastación o adulteración de un material orgánico, como, por ejemplo, la carne; y en un sentido particular para designar una actividad humana específica, como ocurre cuando se lo asimila a soborno o extorsión. Ha significado decadencia, suciedad, desintegración, degeneración, envilecimiento, ilegalidad, ilegitimidad o inmoralidad. Por ello, Robert Brooks señala que aun cuando la corrupción sea calificada como política, comercial o social está expresando la idea de una corrupción orgánica, o de cualquier otra cosa vil y repugnante a nuestros sentidos que esta última implica.

No obstante, un análisis pormenorizado de los efectos de ciertos actos de corrupción muestra precisamente lo contrario, que la corrupción puede, bajo ciertas circunstancias, llegar a justificarse. J. Noonan presenta un ejemplo extraído de la vida de un ilustre filósofo. Cuando Alemania anexionó Austria, Ludwig Wittgenstein vivía en Inglaterra, pero dos hermanas suyas residían en Viena. Ellas estaban sujetas a la aplicación de las leyes nazis de carácter racial. Wittgenstein viajó a Alemania, negoció con las autoridades nazis y depositó una fuerte suma de dinero en el Reichsbank con fondos provenientes de su fortuna familiar en Suiza. Sus dos hermanas no volvieron a ser molestadas. Las autoridades alemanas fueron efectivamente corrompidas, pero, ¿quién se atrevería a afirmar que ese acto de corrupción no tuvo efectos benéficos? Como sostiene Susan Rose-Ackerman, los enunciados normativos acerca de la corrupción requieren un cierto punto de vista, un estándar de bondad y un modelo de cómo funciona la corrupción en los casos particulares.¹⁷ En ese sentido, cuando se habla de la posible justificación o de la injustificabilidad de la corrupción se ingresa en el ámbito de la ética normativa y, por lo tanto, se deberán hacer valer los mismos y conocidos argumentos para la justificación moral de las acciones en general.

Pero la justificación o falta de justificación de la corrupción política adquiere una relevancia y una peculiaridad distintiva en una democracia. Previo a la formulación de un juicio normativo al respecto, no obstante, es conveniente presentar cuáles son sus principales efectos. Con ese fin, será útil clasificarlos en económicos, políticos y otros efectos de naturaleza diversa.

Efectos económicos de la corrupción política. Los efectos económicos más relevantes de la corrupción, sobre todo cuando involucra a las más altas instancias gubernamentales de un país, pueden enunciarse como siguen:

La corrupción política atenta contra la inversión en la economía de un país y, en consecuencia, es una práctica negativa para su desarrollo económico, político y social. Como se ha puesto de manifiesto repetidamente, existe una vinculación probada, tanto en un sentido estadístico como económico, de que altos índices de corrupción degradan las posibilidades de crecimiento económico a largo plazo. Análisis de regresión muestran que un país que mejora su nivel de corrupción de 6 a 8 (donde 0 indica el país más corrupto y 10 el más honesto) experimentará una subida de 4 puntos en su nivel de inversión y del 0,5% en su índice de desarrollo per capita.

Un efecto asociado al anterior, y en algún sentido de más amplias proporciones, se produce sobre el poder de toma de decisiones políticas, sobre la productividad y la calidad de la inversión. Los gobiernos corruptos pueden comprometerse en proyectos faraónicos, con fondos privados o de organismos de ayuda al desarrollo, que dan origen a cuotas altas de pagos indebidos en lugar de dedicar esos mismos recursos a tareas productivas. La compra de armamento sofisticado, aunque innecesario, puede llegar a ser un negocio más rentable para una cúpula gobernante venal que dedicar esos fondos a mejorar las prácticas agropecuarias o educativas.

En casos como éste, la relación coste-beneficio para un proyecto de inversión deja de ser un criterio de selección. Cuanto mayor sea el precio a pagar, más alta será la comisión indebida a cobrar por parte de los implicados. Por esa razón, entre otras, la inversión pública tiende a aumentar en los países con más altos índices de corrupción, pero lo hace de manera improductiva, asignando recursos a obras innecesarias o a proyectos que nunca entran en funcionamiento, pagando un precio mayor del que corresponde y retrayendo recursos de sectores necesitados, o simplemente más productivos.

Según Dieter Frisch, ex Director General de Desarrollo de la Comisión Europea, cuando el orden de prioridades y proyectos está determinado por la corrupción, llegamos a la máxima expresión de la misma; en esos casos las prioridades para el desarrollo genuino de un país se definen en función de proyectos que son más ventajosos para el interés particular de los funcionarios al canalizar los recursos escasos hacia prioridades secundarias o proyectos innecesarios, la corrupción es en gran parte responsable de que se descuiden necesidades fundamentales, en particular necesidades básicas como alimentación, salud y educación. Por lo tanto, la corrupción se constituye en la causa fundamental del subdesarrollo y la pobreza en general. El resultado es un círculo vicioso. En efecto, la corrupción es la causa de subdesarrollo y pobreza; por su parte, la pobreza contribuye a extender la corrupción, ya que aquél que no puede cubrir sus necesidades básicas puede verse forzado a recurrir a métodos menos honestos para su subsistencia. Por lo tanto, corrupción es causa y consecuencia del subdesarrollo.

Los estados de cosas afirmados en 1 y 2 establecen desincentivos para la inversión privada, los programas internacionales de cooperación se resienten, el capital productivo adquiere un tono especulativo y el desarrollo económico y social se retarda.

El aumento de los costes y de los precios de los bienes y servicios son otros de los posibles efectos perversos de la corrupción política. No siempre es fácil saber en qué proporción influye la corrupción en el precio de bienes y servicios. Sin embargo, vale ofrecer algunos ejemplos ilustrativos. En Rusia, donde la corrupción aumentó y sigue aumentando a un ritmo vertiginoso desde la caída del Muro de Berlín, tuvo lugar un experimento que se realizó en San Petesburgo con el objeto de calcular el coste de la corrupción no se distingue aquí entre la política y la de otro tipo. Se tomó como centro de análisis el mercado alimenticio, ámbito dominado por diferentes mafias que fijaban los precios de los bienes y de los servicios involucrados. Cuando la policía y los oficiales de la K.GB protegieron a los comerciantes de la acción de esas mafias el precio de los productos disminuyó entre el 15% y el 20%. En la ciudad de Milán, después de los procesos de manos limpias, en un período de dos o tres años, el coste por kilómetro de la línea del metro cayó en un 57%. Y el presupuesto para la construcción de la nueva terminal del aeropuerto se redujo en el 59% como consecuencia de una bajada en los costes de construcción.

Es cierto que dos hechos correlativos no muestran una relación de causalidad y que la caída de los precios que se han señalado haya podido deberse a otras causas diferentes a las del control de la corrupción. Sin embargo, los ejemplos pueden multiplicarse y las evidencias y los análisis, siempre concordantes, indican el fuerte impacto que tienen las prácticas corruptas sobre el coste y el precio de los bienes y servicios involucrados.

Los efectos políticos de la corrupción política. Los efectos políticos más notorios de la corrupción podrían resumirse en los siguientes:

La corrupción socava la estructura social, el principio de la mayoría y las bases mismas de la democracia. El entretejido de redes de corrupción tiene un impacto gravísimo en el proceso democrático. Cuando las empresas contratan con el Estado, o con sectores afines a sus gobernantes, a cambio de un intercambio corrupto, las decisiones políticas dejan de tomarse atendiendo al interés general. El decisor corrupto se convierte así en una polea de transmisión que lleva los deseos de quien paga a las instancias estatales, pervirtiéndose así el fundamento del mecanismo democrático

de toma de decisión. El principio de la mayoría, como rector de la toma de decisiones democráticas, que es a su vez la piedra base de la idea misma de democracia, se destruye. De nada sirve el número de votos con que se cuenta si después se decide atendiendo a intereses espurios. Por esa razón, en un tal sistema no existe ninguna posibilidad de legitimidad.

La calidad de la democracia se ve debilitada además porque la corrupción afecta también el principio de publicidad que le es propio, definiéndolo aquí como el uso de la razón pública. Esto es, para justificar acciones se han de invocar razones cuya validez dependen de sus propios méritos, razones que serían encontradas persuasivas, bajo ciertas condiciones, por todos. Los actos de corrupción, que suelen hacerse en secreto o, al menos, en un marco de discreción, hace que las razones reales por las cuales se toman decisiones se mantengan ocultas, lejos de la posibilidad de ser argumentadas o discutidas, minando de ese modo uno de los pilares de la democracia.

Por otra parte, la corrupción no sólo viola el principio de que los ciudadanos tienen que determinar la vida del Estado, sino que pone en crisis el principio también fundamental del pluralismo político, ya que los agentes corruptos imponen análogas contrapartidas a todos los políticos y, por lo tanto, definen sus acciones reales, aunque no las publicadas. Respecto de las cuestiones objeto del intercambio corrupto no existe así verdadera competitividad política y las alternativas reales se destruyen.

Y no cabe duda que la autonomía, tanto en el ámbito de las decisiones individuales, como respecto de la idea del autogobierno colectivo, es un bien esencial que se ve menoscabado por acuerdos de este tipo. De nada sirve hacer un ejercicio de la propia autonomía si después, sistemáticamente, se ve conculcada a póster ion. “Una persona, un voto”, como medida para la determinación de políticas concretas, no deja de ser aquí una mera declaración de principios. Por todo ello, corrupción y democracia, desde un punto de vista conceptual, son claramente incompatibles.

Otros posibles efectos asociados a la corrupción política. Naturalmente, las comisiones de actos de corrupción pueden ir acompañados de otros actos igualmente reprochables. No se trata aquí de establecer una conexión necesaria entre ambos tipos de acciones, pero sí de señalar que existe una alta probabilidad de que cada vez que se incurre en una acción corrupta se cometan también otras actividades delictivas o simplemente ilegítimas. Estas serían:

La corrupción de las élites democráticas en democracia ha sido citada siempre como una excusa para los diferentes golpes de Estado en los países subdesarrollados. Este fue el caso, por ejemplo, de la Junta Militar que el 24 de marzo de 1976 tomó el poder en Argentina iniciando el período más trágico que se recuerda en la historia de aquel país. En su documento programático, el cuerpo militar se proponía el saneamiento moral de la República mediante, entre otras medidas, la lucha contra la corrupción, el privilegio y la especulación. Para combatir la corrupción se creó la CONADREPA (Consejo Nacional de Responsabilidad Patrimonial), que debía investigar el patrimonio de los funcionarios, constatar si el enriquecimiento de éstos era lícita y velar porque en el futuro los actos de corrupción dejaran de existir.

Algo similar ocurrió con el golpe de Estado conducido por el General Yakubu Gowon en enero de 1966 en Nigeria. Una de las razones aducidas por las fuerzas golpistas era el ambiente de corrupción que rodeaba casi cualquier acción estatal a todos los niveles. La nueva cúpula militar llevó a cabo supuestamente un vasto operativo contra la corrupción. Miles de funcionarios públicos fueron despedidos de sus trabajos, y los mandos militares se vieron obligados a hacer públicos sus patrimonios. Se creó además un organismo permanente de investigación de prácticas corruptas y un tribunal especial con amplias competencias para entender en todos los casos de corrupción y en todos los ámbitos de la economía nacional.

Que la lucha contra la corrupción solo constituyó una excusa aducida por las estructuras militares para dar los golpes de Estado quedó rápidamente de manifiesto por el hecho de la amplia corrupción que persistió en ambos casos bajo los respectivos regímenes de los generales. En la Argentina, la CONADREPA pronto perdió sus objetivos si es que verdaderamente los tuvo alguna vez y se transformó en un organismo decorativo en la vida nacional. En esa época de gobiernos militares (1976- 1983), la corrupción a través de las licitaciones públicas nacionales e internacionales, de las compras irregulares de armas, de la especulación con divisas, del abuso de autoridad en la importación y exportación de bienes era bien conocida. Y el gobierno democrático que le sobrevino no supo, o no quiso, entender en estos asuntos.

Para el caso de Nigeria basta señalar que es unánimemente citado, y no únicamente por Transparency International, como uno de los países más corrupto del planeta. Las purgas administrativas se realizaron más como venganzas personales o para que los partidarios del nuevo régimen pudieran ocupar el sitio de los despedidos que como un intento serio por limpiar la administración pública. Y es sobradamente conocido el enriquecimiento de quienes ocuparon distintos niveles en el ejército a través de diversas prácticas corruptas.

Por otra parte, con un primer acto de soborno o de extorsión política se inicia, por lo general, una serie en cascada de otros actos irregulares. Se desciende por una pendiente resbaladiza donde opera una especie de ley de Gresham que lleva a cometer actos malos para evitar actos peores. Por ejemplo, con el objeto de ocultar un pago corrupto, la empresa o los particulares que lo hacen suelen disfrazar o falsificar los asientos contables, suelen tener “fondos sucios” a tal fin no autorizados por las leyes, o quizás se vean obligada a sacar ese dinero del país ilegalmente. Quien recibe el dinero, por su parte, tiene necesidad de “blanquearlo” o “lavarlo”, en no pocos casos fuera del país, con la complicidad de varios agentes bancarios o de otro tipo, etcétera. Y sin que esta cadena de ilegalidades sea necesaria en todos los supuestos, es común que un acto de corrupción inicie un proceso similar al de una bola de nieve que arrastra cada vez más infracciones y más compromisos corruptos. Todo ello va creando un ambiente de ilegalidades que irá progresivamente un aumento y que requiere para su éxito de una gran dosis de impunidad. El derecho, sobre todo en el ámbito penal, deja de cumplir su función de prevención general y el Estado de derecho es sustituido por la regla del “todo vale”.

La política pervierte su finalidad pedagógica y los asuntos públicos comienzan a ser considerados como un medio para lograr fines privados. La distinción tan preciada en democracia entre lo público y lo privado se diluye y se empieza a pensar que la función pública va acompañada de una renta especial extraposicional dotada de impunidad.

Que la corrupción tienda a su propia expansión y vaya usualmente acompañada por otros actos ilícitos de diversa naturaleza muestra no únicamente la capacidad destructiva que posee desde el punto de vista económico, señala también su potencial distorsionador de las políticas públicas y de las instituciones democráticas.

Otro de los efectos colaterales, y aunque contingente absolutamente dramático de la corrupción asociada a las grandes obras de ingeniería civil y militar, consiste en la pérdida de vidas humanas. Como se ha señalado repetidamente, el impacto del pago económico de las exigencias corruptas puede repartirse de diversas maneras. Uno de los ítems que habitualmente sufre un recorte presupuestario con el fin de “ahorrar” para constituir un “fondo sucio” con el cual satisfacer tales pagos es el de la cantidad y calidad de los materiales utilizados en la obra. La baja calidad de los productos utilizados, la reducción de los límites de seguridad exigidos o la merma de las cantidades de los elementos constructivos necesarios suelen provocar graves accidentes con un alto coste en términos de vidas humanas. Tales son los casos acaecidos en la década de 1990 en Corea. La baja calidad de la construcción provocó el 29 de junio de 1995 el derrumbe de un centro comercial en el sur de Seúl causando la muerte de 458 personas y la desaparición de otras 132, Fue el peor desastre ocurrido en Corea en tiempo de paz. Como consecuencia de ello, se detuvo a numerosos funcionarios acusados de haber firmado, previo soborno, los correspondientes permisos de obras en 1989 en clara violación de las medidas más elementales de seguridad.

Corea no es una excepción. En 1999, un terremoto asoló el norte de Turquía destruyendo pueblos enteros, sembrando el caos, la muerte y la desolación. La magnitud de estos efectos no se debió únicamente a la fuerza del movimiento telúrico, sino también a que las construcciones no satisfacían los niveles mínimos de seguridad exigidos. Los permisos de construcción y de habitabilidad se habían expedido previo pago de la comisión corrupta.

La corrupción política puede afectar también a los jueces y al ejercicio de su potestad jurisdiccional. Cuando la corrupción de los jueces es política tiene una significación especial, sobre todo si se vincula al ámbito de la democracia. Como ya se ha señalado, la democracia funciona como un sistema de controles y contrapesos, uno de cuyos mecanismos consiste en que las decisiones político-administrativas deben someterse al escrutinio del poder judicial. En ocasiones, el poder ejecutivo, amparado, en algunos casos, en una amplia mayoría legislativa, ejerce presión sobre las más altas instancias judiciales o nombra directamente a parte de sus miembros con el fin de que ese control se relaje y posibilite una actividad política que podría rayar la ilegalidad o la inconstitucionalidad libre de trabas. A cambio, ofrece ventajas económicas, políticas o de cualquier otro tipo de

hecho, en estas circunstancias, la designación como juez o magistrado constituye ya un beneficio.

Un caso de corrupción política de jueces bien conocido sucedió en la Argentina cuando su presidente Carlos Menem amplió el número de miembros de la Corte Suprema con el fin de obtener un poder judicial más obsecuente a sus necesidades. En este caso, la ampliación numérica de los miembros de la Corte estaba legal y constitución a la mente permitida. Sin embargo, no hay dudas de que fue un acto de corrupción política practicado por quienes aceptaron esa ampliación para otorgar impunidad -relativa- a los actos de gobierno a cambio de prebendas personales. Ello denotó un nulo respeto hacia las reglas de la democracia. La independencia judicial y la imparcialidad, propiedades tan preciadas e imprescindibles en un poder judicial democrático saltaron hechos añicos y se abrió la posibilidad cierta a la arbitrariedad gubernamental con complicidad judicial. En ese sentido, conviene señalar que Constitución, sistema jurídico y democracia no son términos coextensivos.

Además, la corrupción de los jueces política o de otro tipo suponen un nivel de indefensión y de inseguridad en los ciudadanos que es incompatible con la idea de democracia. No sólo porque a partir de la prevaricación y del cohecho se violan derechos de ciudadanos, sino porque la arbitrariedad que envuelve todo acto de corrupción judicial puede ser utilizada como una amenaza que pudiera eventualmente ser ejecutada en el futuro. Y como las decisiones judiciales de última instancia son decisiones definitivas porque no pueden ser revocadas por ningún otro órgano estatal sus efectos son menos subsanables, aun si cabe.

Estas son algunas de las principales consecuencias negativas que tiene la corrupción política en diversos niveles, las que se ven magnificadas cuando los acuerdos corruptos se canalizan a través de la financiación de los partidos políticos.

La corrupción en los partidos políticos

Como es sabido, los partidos políticos se constituyen en el principal actor político de las democracias contemporáneas. No es que sea el único actor político, piénsese por ejemplo en los movimientos ciudadanos, en las asociaciones de empresarios o en los sindicatos; pero sí son actores necesarios y, tal vez, suficientes para una democracia moderna y representativa. La posibilidad de los ciudadanos de presentarse como candidatos y de resultar elegidos al margen de los partidos es prácticamente nula. Los candidatos individuales que carecen de la infraestructura técnica y de los medios económicos que suministran los partidos se sitúan en una posición de desventaja tal que hace sumamente difícil su acceso a un cargo público. Los partidos políticos aparecen, así como la principal fuente de la élite gobernante en una democracia. Esta, entre otras cuestiones, ha llevado a que se acuñase la expresión “el Estado de partidos”.

Pero los partidos políticos son organizaciones complejas que necesitan cantidades no despreciables de recursos para poder funcionar adecuadamente. Esto ha provocado que su financiación constituya un contexto idóneo para que se manifieste el efecto polucionante del dinero sobre la política.

Varias son las razones que han hecho que en la actualidad los partidos políticos precisen fondos económicos cada vez más elevados y, por lo tanto, sean más vulnerables a las fuerzas del mercado: un incremento notable de los gastos electorales motivados por el alza de los costes de la propaganda electoral en los medios de comunicación, la necesidad de contar con opiniones expertas que contribuyan a una toma de decisión política técnicamente aceptable, la disminución en algunos casos de las diversas aportaciones personales o la falta de una militancia constante de los afiliados o adherentes que hace imprescindible la existencia de un funcionariado que respalde la actividad del “aparato” partidista, son algunas de ellas.

En el caso de la financiación irregular de los partidos políticos, las cantidades que éstos reciben, sobre todo como compensación de la concesión de obras públicas, suelen ser integradoras y rutinarias. Y los precios suelen mantenerse constantes (generalmente es un porcentaje sobre el coste final de la concesión). Es tanto más integradora cuando más partidos participan en el sistema de intercambio y cuando las empresas que optan a la concesión de obras y servicios acuerdan verdaderos turnos para su adjudicación y, por supuesto, cuando se establece que el monto de lo recaudado se destine a un fondo común que luego es distribuido entre todos los partidos del arco representativo según su número de votos. Por ejemplo, a todos los contratistas de la tercera línea del metro subterráneo de Milán se les exigía que pagaran el 4% del valor de lo contratado en con-

cepto de soborno. La Democracia Cristiana recibía el 1%, el Partido Comunista el 1% y el Partido Socialista Italiano el 2%. A nivel local, un representante de todos los partidos cobraba el soborno (usualmente de la DC o del PSI), para distribuirlo luego entre todos los demás que formaban el “consorcio de partidos”. Que no haya exclusiones manifiestas o relevantes y que al encarecer el precio de la obra el acuerdo corrupto se manifieste como un impuesto indirecto a ser satisfecho por los usuarios de la obra o del servicio o por el público en general hace que en estos casos las denuncias sean pocas y que por la acción de los propios partidos y de las estructuras estatales por ellos gobernadas éstas tengan escasas posibilidades de éxito. Esto dota al sistema de intercambios corruptos de una gran estabilidad.



Naturalmente, estas redes integradoras y estables de corrupción que se tejen entre el aparato estatal, los partidos políticos y las empresas que actúan en el mercado de las concesiones de obras y servicios públicos requiere una organización y una acción planificada. Que la acción es planificada se puso claramente de manifiesto, por ejemplo, en el proceso del llamado “caso del túnel de Soller”, por el cual Gabriel Cañellas presidente del Gobierno Balear y del Partido Popular de las Islas Baleares recibió un cheque de 50.000.000 de pesetas de parte del constructor de dicho túnel A. Quart Ripoll por “la adjudicación efectuada, es decir, en agradecimiento de la misma”, y que después ingresó en parte en la Fundación Mies Balears, en parte sirvió para pagar a diferentes proveedores habituales del Partido Popular, en parte fue depositado directamente en las cuentas del Partido Popular y en parte fue entregado a personas no identificadas a través de cheques al portador que cobraban en las ventanillas de los bancos con los cuales la Fundación y el Partido Popular operaban.

Que el cheque de 50.000.000 de pesetas se fraccionara rápidamente y que los resultantes a su vez sufrieran sucesivos fraccionamientos en nuevos cheques bancarios, siempre al portador demuestra la existencia de un plan global previo dotado de estricta racionalidad tendente a lograr la opacidad de la operación”; el que la mayoría de estos ingresos en las cuentas del Partido Popular se hicieran por la cifra exacta de 500.000 pesetas, y mediante cheques de, precisamente esta cantidad, lo que refuerza la idea de planificación global y metódica. Que los responsables bancarios no recuerden las diversas operaciones y que en muchos casos haya desaparecido el soporte documental hace pensar que también los grupos financieros forman parte, como un elemento necesario, de estas redes del intercambio corrupto.

Que los partidos construyen verdaderas organizaciones para lograr la captación irregular de fondos para su financiación fue señalado en los fundamentos de hecho de la sentencia del llamado “caso Filesa” respecto de PSOE. Allí se declara como hechos probados que “a mediados de 1987 se inició lo que poco después iba a ser un conglomerado de sociedades cuyo fin primordial era, de la manera que se dirá, la creación de fondos económicos necesarios para hacer frente a los

gastos originados al PSOF por las campañas electorales, Elecciones Generales y Europeas, del año 1989, con la cual, sin perjuicio de atender también a la financiación ordinaria, se soslayaban los límites cuantitativos establecidos al respecto por la legislación vigente”; no es sorprendente que los principales implicados, entre los que se cuenta José María Sala, un senador de marcado peso político en el aparato del PSC (Partido de los Socialistas de Cataluña), hayan sido condenados por asociación ilícita.

A través del entramado logró recaudar, en dos años, alrededor de 1.000.000.0000 millones de pesetas de importantes bancos y empresas del país. Que a diferencia del caso del Túnel de Soller no se haya acreditado que tales bancos y empresas, “como compensación a la <generosidad> con que actuaban, obtuvieran concesiones de la administración a la hora de autorizar obras, adjudicaciones, contratos o exenciones fiscales. Y que es cierto, sin embargo, que tales empresas al menos se beneficiaban de una evidente desgravación fiscal ya que todas ellas, en principio, desgravaron el montante total de las facturas pagadas en sus respectivas declaraciones, aunque luego, también todas ellas, procedieron a regularizar su situación tributaria⁷”, no demuestra que el dinero entregado no tuviera fines corruptos. Y si bien es cierto que una donación dineraria a un partido no implica que éste tenga que actuar en el sentido deseado por el donante, tampoco es descabellado pensar que esas cantidades se entregaron a cambio de prebendas futuras. Que éstas no estuvieran perfectamente determinadas no es óbice para que formaran parte de un acuerdo corrupto. En efecto, un corruptor inteligente puede cumplir su parte dejando para el futuro la especificación de la contraprestación debida. La inmediatez de la ejecución de las prestaciones a las que da lugar un acuerdo no es un elemento necesario para que éste pueda o no ser calificado como corrupto.

Por otra parte, como ya puse de manifiesto en otro lugar, no siempre es fácil establecer empíricamente qué acciones constituyen un soborno y cuáles son fruto de una extorsión, a pesar de las diferencias conceptuales existentes entre soborno y extorsión. Tanto en el caso del Túnel de Soller como en el de Filesa persisten esas dudas. No es infrecuente que sean los propios empresarios y banqueros los que tomen la iniciativa y se manifiesten como sujetos activos de la corrupción en la financiación de los partidos. El funcionamiento de los mercados reales y la corrupción no son elementos que se repelan mutuamente.

Al mismo tiempo, la creación de organizaciones, dentro y fuera del partido, para recaudar fondos destinados a las campañas políticas tiene al menos dos efectos laterales negativos añadidos. Primero, genera toda una suerte de personajes necesarios para que desarrollen esa actividad: intermediarios, seguidores, comisionistas, recaudadores, fiduciarios, etc. que, con el tiempo, se transforman en auténticos profesionales de ese tipo de intermediación. Esto provoca no únicamente que las cantidades a recaudar a través de las diversas actividades corruptas se incrementen con el objeto de financiar también a estos nuevos profesionales de la política”, sino que impide saber, con exactitud, qué parte del dinero extraído de las fuerzas del mercado ingresará efectivamente en las arcas de los partidos y que porción de lo obtenido engrosará en los patrimonios particulares de estos agentes, dado el carácter cuasi secreto de las negociaciones y de las contraprestaciones/ Segundo, es frecuente que en el seno de los partidos políticos, como sucedió en el caso italiano, se formen verdaderas facciones que, firmemente asentadas en la burocracia partidista y dotadas de las prerrogativas que dimanaban de su posición privilegiada, mantengan una intensa lucha política interna por hacerse con el control total del poder dentro de la organización. En estos casos, “como han admitido los políticos acusados, las cuotas del mercado de la corrupción correspondían a las cuotas de seguidores de las corrientes. Los recursos provenientes de la corrupción eran utilizados para pagar las campañas electorales de individuos o de grupos, no del partido en su conjunto, y para comprar carnets, es decir, los votos que dentro y fuera del partido servían para mantener y aumentar el poder de los comités de negocios. Con palabras mías: el dinero era empleado dentro del partido, pero no para el partido.

Por otra parte, la democracia se enfrenta, a través de la financiación irregular de la política y a los actos de corrupción a ella asociada, a un nuevo -por su magnitud- y serio problema. Los partidos políticos se han hecho vulnerables, dadas sus necesidades financieras, a los ofrecimientos de soporte económico de los narcotraficantes y de las diversas organizaciones mafiosas. En Colombia, por ejemplo, los dineros calientes en las campañas políticas se remontan a los inicios de la década de los ochenta, en cierta medida a causa del aumento vertiginoso de sus costos. Pablo Escobar, declara haber entregado 26 millones de pesos a Ernesto Samper, coordinador general de la campaña, para la financiación del candidato presidencial Alfonso López Michelsen. Y el propio presidente de la República colombiana, Ernesto Samper, fue acusado, junto a su director de

campana electoral Fernando Botero, ex Ministro de Defensa, de haber recibido 4.000 millones de pesos del cartel de Cali No resulta extraño que uno de los principales objetivos de la reforma de la normativa sobre financiación de los partidos políticos sea precisamente poner fin a este tipo de relaciones y así evitar que la élite de la delincuencia se transforme también en élite política. Pero las intrincadas y a veces estrechísimas relaciones entre delincuentes y políticos no se circunscriben a los países del Tercer Mundo, informaciones recientes parecen avalar que el Partido Conservador británico se benefició de fondos procedentes de las mafias asiáticas del tráfico de drogas por un monto aproximado de 1.000.000 de libras esterlinas. La connivencia entre mafias y partidos políticos, entre financiación de la política y corrupción, introduce nuevos elementos en el fenómeno del narcotráfico y hace aumentar el pesimismo acerca de una lucha exitosa para erradicarlo.

En resumen, la corrupción se muestra como una actividad altamente distorsión adora del proceso económico, político y social. En una democracia, sus efectos son gravísimos. Tan es así que desde un punto de vista conceptual se puede afirmar que corrupción y democracia son términos mutuamente excluyentes. Pero la corrupción es un fenómeno universal, ha existido desde siempre y no es descabellado pensar que seguirá existiendo en el futuro. Siempre habrá representantes o agentes políticos dispuestos a apoyar o dar preferencia a determinados intereses sólo porque recibieron dinero para su peculio personal o porque eso les garantiza mayores posibilidades de acceder a una reelección continuada. Mientras exista la posibilidad de lograr beneficios e influencias extrasistémicos violando las reglas del juego siempre habrá el peligro de la corrupción.

Para hacer frente a los casos individuales de corrupción basta con medidas adecuadas de control, con aparatos de investigación y judiciales eficaces y con la imposición de las penas que cupieran para los involucrados. Con la corrupción sistemática, generalizada, practicada por medio de redes integradoras y estables destinadas a intercambios irregulares se introduce el germen de la destrucción de la democracia como modo de vida y como modo de hacer valer la influencia en la vida política. Tal es el caso cuando la corrupción se enquistaba a través de la financiación de los partidos políticos. En igualdad básica de todos los seres humanos que ha de regir la vida en sociedad se quiebra y el ciudadano queda a merced de los inescrupulosos. Por todas estas razones, en una democracia, la corrupción política resulta tan difícil - ¿imposible? - de justificar.

La Política Oficial de Combate a la Corrupción en México

Jesús Antonio Serrano Sánchez¹

Definiendo la corrupción

El concepto de corrupción se desprende del latín *corruptio*, que es el resultado de la acción de corromper. La corrupción nunca es pasiva sino necesariamente activa, en el sentido de que pervierte y altera el recto orden de las cosas. Según el Tesoro de la lengua española, consiste en viciar, destruir, depravar y dañar alguna cosa; es alterar y trastocar la forma de una cosa; echar a perder, pudrir; sobornar a alguien con dádivas o de otra manera; pervertir o seducir a una persona.

Económicamente, se puede decir que el corrupto es aquél que aprovecha los bienes públicos en beneficio personal, haciendo ineficiente al sistema jurídicamente, es el que actúa en contra del orden positivamente establecido y éticamente, es el que no sabe distinguir el recto orden de las cosas, sino que lo altera, anteponiendo el interés, ya sea propio u otro cualquiera, a una posición que no merece.

Es necesario indagar la causa de la corrupción apostando a que, conociendo la causa, podremos controlar sus efectos. Tomemos como punto de partida la etiología formulada por Bautista: Una de las mayores causas que motiva al ser humano a ser corrupto es la codicia.

El hecho de que sean individuos egoístas y buscadores de rentas manifiesta su sentido racional y no constituye ninguna malformación, sino por el contrario, una inclinación natural al propio provecho. ¿En virtud de qué podrían o deberían pasar de la racionalidad en primera persona a la mística de servicio público?

Si la naturaleza de estos sujetos es corrupta, que se vuelvan moralmente buenos es imposible. puede suceder, sin embargo, que sean eficaces funcionarios a pesar de ser corruptos. Digamos que, al extender la mano para acelerar un trámite, lo único que están haciendo es operar conforme a las reglas de mutuo beneficio que rigen en el mercado. Entonces el problema de la corrupción no tiene su raíz en el interés económico, que mueve por igual a corruptos y honorables, sino en una malformación del sentido moral, que en otro caso les permitiría reconocer el deber ser, por lo cual, el combate a la corrupción vendría a convertirse en una cuestión pedagógica.

El enfoque predominante de las políticas de combate a la corrupción busca la manera de alejar, excluir y penalizar a los corruptos, sin atender ni al concepto ni a las motivaciones que subyacen a eso que se denomina "corrupción". Queremos evitar conductas exteriores nocivas, independientemente de que los individuos sean buenos moralmente. ¿cuál debe ser el interés de quienes se encarguen de combatir eficazmente la corrupción? ¿Moralizar o racionalizar?

Esta paradoja ha sido analizada y parece insoluble. Robert Axelrod, profesor de la Universidad de Michigan, en su *Evolución de la cooperación* propone que la repetición y la reputación, es decir, la agregación de acciones permite ir transitando de la racionalidad individual a la optimalidad colectiva.

Según Bautista, "un individuo sea cual sea su entorno, toma la decisión de realizar una acción determinada, la acción corrupta. Un aspecto que es constantemente soslayado es la construcción social de la corrupción. Se trata de un proceso que se va construyendo interactivamente, pues un individuo que actúa conforme a los valores de la venalidad es producto y reproduce una sociedad venal. El que crece y aprende socialmente que las formas de relación deben mediar por el interés pecuniario, forma su carácter torcido hacia el interés monetario.

Bautista propone una reforma en el carácter y la motivación de la burocracia mediante una ética del servicio público. Empero, existe un enfoque diferente: el que busca controlar, vigilar, perseguir y castigar la corrupción como una transgresión a la ley y el orden establecido. Este segundo enfoque es representado por las iniciativas de Transparencia internacional y de la política sectorial que el gobierno mexicano ha seguido en la materia.

1 Serrano Sánchez, Jesús Antonio. La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión. En *Revista de investigación social*. Vol. 6. No. 12, diciembre del 2009. Págs. 201-224



Se puede hacer un análisis de la ética subyacente a este segundo enfoque porque creemos en la posibilidad de una tercera concepción, que se base en la ética gubernamental o de las políticas públicas. Se trata de un enfoque más bien deontológico, observando la finalidad de las instituciones y la necesidad de crear estructuras de incentivos que faciliten el cumplimiento de su finalidad en lugar de lo contrario. Donde existe corrupción, podemos revelar la existencia de obstáculos al cumplimiento de los fines de las instituciones. El enfoque punitivo puede acelerar y reforzar dichos obstáculos y en consecuencia, alimentar el fuego de la corrupción en lugar de apagarlo.

La propuesta de Bautista para el desarrollo ético de los servidores públicos presenta inconsistencias que conviene no dejar pasar con el interés de apuntalar una visión más seria y eficaz al objetivo. Además, se impone la crítica porque las recomendaciones se han popularizado, y vistas seriamente no aportan gran cosa.

El autor propone crear un órgano dedicado a “estar atentos al comportamiento de los gobernantes”, a preocuparse por sus actitudes. Un organismo así, sería hipertrófico, no superaría el enfoque punitivo y caería en el terreno de la subjetividad, desde la cual no se puede construir un sistema público, plural y vinculante para todos los ciudadanos, independientemente de su temperamento o actitudes.

También propone una academia dedicada a “cuidar la conducta de los servidores y fomentar en ellos las virtudes éticas”. Sugiere también “elaborar una ley ética que especifique los valores y actitudes deseables de los servidores públicos”. Una ley de este tipo no es posible ni deseable, porque la ética no debe confundirse ni reducirse a la legislación positiva. El papel de la ética es formar el juicio prudente, que sirve para aplicar principios generales a situaciones particulares. La ética se ejerce en la infinita casuística, por lo que no es posible emparejarla con la ley que, por regla general, marca los límites de la libertad individual pero no manda el ejercicio de la virtud. Por otra parte, los valores a los que hace referencia ya están fijados en el artículo 109 de la Constitución. Una propuesta más pertinente es la que se refiere a identificar los valores éticos deseables en un servidor público. Sería útil señalar las virtudes éticas deseables dentro de los perfiles y análisis de puestos que se requieren para ingresar al servicio público. Por ejemplo, lealtad *para la* institución, ecuanimidad ante las presiones, responsabilidad *en* el trabajo, autoridad, integridad, prudencia, etcétera.

Un par de ideas en las que concuerdo plenamente son las de establecer la certificación de los servidores públicos que contemple ciertos elementos de ética en su desempeño y en su formación o actualización. La formación para la ciudadanía, de hecho, comienza en la familia y debe pasar por la escuela, debe necesariamente estar presente en la educación profesional y la capacitación para el desempeño de sus funciones.

Se propone también que los capacitadores y conferencistas que contribuirán a formar valores en los servidores públicos no sean personas improvisadas ni carentes de habilidad pedagógica. Sin embargo, no se nos explica quiénes serían o de dónde provendrían esos especialistas.

Los códigos de ética tienen un papel importante pues sirven para explicitar los criterios principales de orientación de la conducta. En su elaboración conviene que participen las mismas personas que van a actuar bajo sus condiciones. Es decir, se tiene que hacer partícipes a los servidores públicos en su redacción, con ello se garantiza la autonomía, que es crucial para que la persona asuma por voluntad propia y conscientemente las exigencias de la normatividad. Si, como desafortunadamente se ha hecho en el pasado, la elaboración del código se “cocina aparte”, en el escritorio de un directivo o en un despacho de consultoría, lejos de los interesados, pierde todo su potencial porque se reduce a un elenco que se siente ajeno a las personas y ajeno a su realidad. Naturalmente, en el proceso de elaboración del código se puede aprovechar la experiencia de especialistas, eticistas y despachos de consultoría organizacional, que faciliten y orienten el proceso, pero sin que ellos suplanten la iniciativa de los mismos servidores públicos.

Finalmente, si es tan importante la parte pedagógica, no menos importante es la incorporación de estrategias institucionales que fomenten las conductas deseables mediante la introducción de incentivos positivos o, por el contrario, disuadan las malas conductas encareciendo su comisión. Un ejemplo interesante es la reforma de operaciones del Servicio Postal Mexicano a partir del año 2006. El mal funcionamiento, la negligencia e ineficiencia del personal eran proverbiales. Se introdujo un sistema de bonificaciones a la productividad que podrían compensar sus bajos salarios nominales mediante el cumplimiento de ciertas metas, por ejemplo, que no quedara correspondencia sin entregar al final de cada día en las distintas rutas. En estas medidas hay algo más que un enfoque de eficiencia organizacional, también se tocaba un aspecto moral y cultural formulado de este modo por los carteros: “hago como que trabajo porque hacen como que me pagan”.

La política anticorrupción del gobierno federal 2000-2006

Me propongo a continuación elaborar un análisis ético de la política pública que el gobierno del presidente Vicente Fox se propuso para atender la agenda dedicada a cultivar la cultura institucional de la función pública y promover el combate a la corrupción para el periodo 2001-2006. Se trata del programa sectorial denominado “Programa Nacional de combate a la corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo”, al que por brevedad llamaré en adelante el Programa Oficial. Al final verificaré, con base en los datos del Sexto Informe de Gobierno del año 2006, las realizaciones efectivas de dicha administración.

Hay que reconocer ante todo la importancia de un programa sobre la materia, ya que la sociedad mexicana se ha pronunciado insistentemente a favor de denunciar y erradicar las prácticas corruptas por parte de los gobernantes y burócratas. Con el Programa Oficial el Ejecutivo manifestó ser receptivo a esa demanda social, y que estaba dispuesto a esforzarse para mejorar la situación en la materia. Sin embargo, puede darse la posibilidad de que un programa de esta índole no sea completamente ético.

Metodológicamente, el Programa está bien estructurado, pues establece un punto de partida jurídico e histórico, define los objetivos de la administración y establece metas y la forma en que se espera alcanzarlas y medirlas. Es por lo tanto un serio esfuerzo por concretar las mejoras que se demandan.

Los objetivos fijados en el mismo documento son: Transformar la APF (Administración Pública Federal) en una organización moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población, que: a) promueva el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos; b) combata a la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la Ley; c) rinda puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública; d) fomente la dignidad y profesionalización del servidor público, reconociendo la capacidad y probidad de los que se consagran al cumplimiento de sus responsabilidades; y e) impulse la par-

ticipación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental.

Hay en el texto citado una perfecta muestra de racionalidad instrumental. Queda claro que se busca la eficiencia y la eficacia, pero en ningún momento, ni en esta sección, ni en el resto del documento se señalan las razones por las que la eficiencia es deseable como fin. Se define qué se quiere, pero no por qué. Es aquí donde urge la intervención de la filosofía para evitar la alienación de la política pública. El gobierno y sus políticas no son fines en sí mismos, sino medios que se requieren para construir al Estado y procurar el bien común y la justicia. Precisamente en eso radica la posibilidad de que las políticas de combate a la corrupción resulten éticas o no. El horizonte es el Estado y sus fines, no la función pública, que es simplemente un medio para el logro de dichos fines.

El documento fue monotemático, pobre en sus enfoques y propósitos, centrado en el combate a la corrupción. Este hecho nos hace reflexionar en si el combate a la corrupción es el único ámbito de desarrollo de los servidores públicos, o si allí se van a agotar las respuestas que la sociedad demanda para tener un gobierno eficaz y decoroso.

La reducción del enfoque se hace patente donde, lo que afirmativamente debería considerarse como desarrollo administrativo e institucional, una cultura ética de la función pública, queda expresado en términos negativos como “anticorrupción” y no auténticamente como un desarrollo del servicio público.

Esta desproporcionada insistencia en el tema se demuestra porque el documento incluye 218 veces la palabra corrupción, pero sólo 32 veces la palabra cultura, sólo 25 veces la palabra ética y sólo 22 veces se habla de desarrollo administrativo. Es una suerte de exorcismo, se habla hasta la saciedad de la corrupción como si en esa misma medida se combatiera y erradicara. Pero tal vez sólo se habla tanto, para dar la impresión de un auténtico interés y compromiso en la materia.

Tras definir su metodología, el Programa pone su objetivo en “lograr un Gobierno que se desempeñe con altos niveles de eficiencia y eficacia, que actúe cotidianamente con valores y principios éticos, que entienda y atienda a la población y que sea capaz de aprovechar cabalmente los recursos que le ha confiado la sociedad”.

La primera y cuarta frases hacen referencia a criterios utilitaristas y de racionalidad instrumental: eficiencia, eficacia, aprovechamiento. No sólo se construyó el documento sobre estos principios, sino que todo el funcionamiento gubernamental los ha tomado como paradigma, haciéndolos fines en sí mismos. En la formulación del objetivo aparece la racionalidad instrumental como tema central, acompañado de los valores éticos como un cierto estilo de hacerlo. Este movimiento muestra a nuestros gobernantes como tecnócratas que han sustituido la política por la administración.

Weber avizoraba la profesionalización de la burocracia hasta que ésta se convirtiera en un fin en sí mismo, una maquinaria de precisión, infalible y eficiente... impasible, como la burocracia descrita por Kafka. En la actualidad el ideal es la eficiencia administrativa, no sólo se pretende la automatización de los procesos sino la especialización en los mismos. El Programa Oficial es pertinaz en este enfoque tecnocrático. El fortalecimiento de sistemas de control interno en la APF (Administración Pública Federal).

No obstante, es inviable semejante propósito, porque se presupone que lo que hace el gobierno es unidireccional y rutinario. unas mismas demandas que deben ser resueltas metódicamente de la misma forma y en el mismo sentido ante unos clientes pasivos. El papel activo es el del gobierno que, actuando bien o mal, eficientemente o no, emite resoluciones que serán acatadas, y si son recusadas, entrarán nuevamente en la esfera de los procesos rutinarios de tramitación y solución. Los ciudadanos o clientes sólo emplean los canales estandarizados de petición.

Diagnosticando la corrupción

En su diagnóstico, el Programa Oficial sostiene que: “El fenómeno de la corrupción es uno de los grandes problemas que México ha enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares”. Se repite exactamente la misma confusión del efecto con la causa que se había observado en Bautista. La corrupción consiste en las conductas irregulares, y por lo tanto tenemos una falacia de petición de principio.

También se lee: “Este fenómeno es también producto, en gran medida, de un marco normativo muy extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que ha creado auténticas redes que detienen la creatividad y la productividad de las instituciones y las personas”. Esta afirmación, si no aporta evidencias, podría tomarse como un eco de ese viejo dogma conservador que pugna por la disolución del Estado y la privatización de la vida pública. conviene primero aclarar cómo puede ser que la sobre-regulación devenga en discrecionalidad, luego tiene que aclararse cómo una política pública que es regulatoria puede combatir esa misma anomalía. Desafortunadamente, este enfoque de políticas de combate a la corrupción contribuye, en su afán de controlar, a extender más la normatividad y a ahogar la creatividad y la iniciativa de los servidores públicos, especialmente cuando los conflictos políticos les exigen ir más allá de la rutina. Tenemos entonces un interesantísimo dilema: o apostamos a la iniciativa de los servidores públicos y disminuimos la regulación, con el riesgo de que con ello se aparten de un modelo de probidad; o apostamos a la regulación para que la actuación de los servidores sea tan preestablecida, automática e imposible de desviarse, que la corrupción sea irrealizable.

Daniel Kaufmann, del Instituto del Banco Mundial, ha insistido en que reducir la regulación es una forma de combatir el problema: “Una economía de mercado competitiva, sin excesiva intervención o regulación. Por el contrario, una economía basada en monopolios y propiedad estatal de los medios de producción favorece la corrupción”. Aunque este economista sostiene en varios trabajos que ha podido medir la corrupción y su incidencia en materias como la pobreza y la democracia, sus lectores, al interpretar la corrupción insisten en mantener un sofisma, ya que suponen que dos hechos que aparecen juntos como la economía estatalizada y la corrupción, son uno causa del otro, este sofisma es llamado *post hoc ergo propter hoc*.

En su afán de control, vemos un incremento hipertrófico del aparato controlador y de las tecnologías de la administración mientras que prevalecen gravísimas lagunas jurídicas y políticas. por ejemplo, a lo largo del programa oficial se prescribe reformar y establecer procedimientos que permitan incrementar la eficiencia y que establezcan indicadores claros de desempeño, es decir medidas de eficacia. Nada garantiza que esos procedimientos no se conviertan en un aparato monumental tan extenso y complejo como el sistema normativo que pretenden corregir.

Se cree que demasiada regulación propicia que los individuos recurran a prácticas corruptas e ilegales para saltarse la abundancia de requisitos. En cambio, una de las causas principales de la corrupción no es el exceso de regulación, ni siquiera la falta de regulación, sino la impunidad, que hace irrelevante que exista buena o mala, suficiente o insuficiente regulación, porque a la postre es letra muerta. No queda claro que el complejo procedimental no vaya a convertirse en letra muerta igual que las normas previas o que un exceso de procedimientos propicie igualmente la corrupción.

como vengo diciendo, el programa oficial propone que sea la mejoría de procesos la herramienta para impedir actos desviados, dejándonos claro que, o bien la corrupción resulta de la ignorancia, como si tuviéramos como contralor a Sócrates, quien creyendo en la bondad del ser humano, apostó a que normas y procedimientos claros y conocidos guiarían al burócrata por la senda del bien; o bien, en otro escenario, tendremos como contralor a Frederic Skinner, considerando que los funcionarios son engranes automáticos de la maquinaria burocrática, operan conforme a los estímulos que se les dan y aguijoneados por la amenaza del castigo. por supuesto es este último criterio el que impera en el programa oficial. En la medida en que se automaticen las conductas de los funcionarios, el mismo automatismo los protege de la desviación, no hay “discrecionalidad” ni libertad para elegir la propia conducta.

Si se revisan los procedimientos y se vuelven eficientes, tendremos solamente aquellos indispensables, sin repeticiones y sin requisitos superfluos. En el combate a la corrupción podemos legítimamente creer que una normatividad óptima, que no peque ni por exceso, ni por defecto, reducirá la necesidad de optar por el camino fácil de la ilegalidad. Así, caminos y procedimientos escuetos y claros contribuirán a que la gente gestione por sí misma y exija sus derechos a la hora de tramitar ante la oficina gubernamental. En el mejor de los casos, eso remediará la microcorrupción, esa que realizan los burócratas de menor jerarquía en sus interacciones con el público, y que representa montos económicos relativamente pequeños. Una situación aparte es la macrocorrupción, aquella en la que incurren, dentro de la legalidad, funcionarios y particulares de mayor jerarquía con capacidad de retorcer instancias administrativas y judiciales a su favor involucrando cuantiosos recursos.

La agenda anticorrupción en el programa social

A continuación, expondremos y comentaremos algunas de las características principales del Programa Oficial en su esfuerzo por reducir la corrupción.

La propuesta oficial reconoce la importancia de los salarios y la estabilidad laboral del personal de la administración pública. Se considera que los bajos salarios y un bajo nivel de capacitación son un incentivo para la corrupción.

Sin duda ambos factores inciden en la calidad y pertinencia del empleo público, pero puede ser un simple mito, pues no se ha probado la relación entre baja remuneración y corrupción. Hasta ahora yo no he visto una investigación que demuestre tal aserto. Se cree que una mejoría salarial reduce la corrupción, pero eso no explica cómo funcionarios y directivos tanto en el sector público como en el privado con las más altas responsabilidades, con los mejores ingresos y con las mejores acreditaciones.

Programa Oficial establece en su línea estratégica. Desarrollo de recursos humanos de la APF, que se requiere que los puestos de la APF (Administración pública Federal) más vulnerables para cometer actos de corrupción sean ocupados por personas honestas, debidamente capacitadas, equitativamente valoradas en sus remuneraciones y reconocidas por sus actitudes de honestidad y buen desempeño.

Hay en esta propuesta varios elementos significativos. primero, que es indispensable la promoción de los servidores públicos. De hecho, antes que la mejora de procedimientos, es más decisiva e importante la apuesta por las personas. No basta contratar personal competente en sus áreas si carecen de una formación ética y cultural. un extraordinario desarrollo técnico no satisface lo que sólo por la vía de la voluntad y la conciencia individuales se puede lograr, a saber, rectitud de conducta.

Los factores que propician la corrupción entre los funcionarios debemos buscarlos en otra parte, así opinan, por ejemplo, David shand y safdar Sohail, quienes escriben en un documento publicado por el Instituto del Banco Mundial:

Las investigaciones sugieren que la disposición del empleado hacia la corrupción no depende solamente del salario; más bien, las actitudes éticas, el miedo a ser capturado y la presencia o ausencia de la llamada calidad burocrática (la satisfacción de los funcionarios públicos con sus carreras y perspectivas) son también relevantes.

Por esta razón, ha sido difícil determinar un "incentivo salarial" para reducir la corrupción, se ha observado que los altos funcionarios obtienen más de lo que necesitan a través de la corrupción, por lo tanto, un salario elevado no necesariamente contrarresta su avaricia.

A nadie puede caberle duda de que los servidores públicos merecen un salario suficiente y digno que refleje las responsabilidades y el esfuerzo que los compromete, pero dado que no hay una relación automática entre ambos, esto no sería más que un breve paso en el camino. Lo que se requiere es invertir en la promoción y educación, no mera capacitación técnica de nuestros servidores públicos.

La cuestión es cómo incentivar, no sólo por la vía de la mejora de ingresos, un comportamiento lleno de mística de servicio y de honestidad. Centrémonos en tres cuestiones, la primera de las cuales que me parece la más grande y escandalosa contradicción de la política oficial es el problema de las relaciones laborales.

Los empleados de confianza contratados como eventuales por honorarios son cada vez más numerosos en el sector público mexicano. Su presencia obedece a las restricciones presupuestales del sector. Por una parte, se ahorran cuantiosos recursos en prestaciones tales como seguro social, vivienda, vacaciones y particularmente liquidaciones y pensiones. Por otra parte, conforme a los dogmas del neoliberalismo, no es apropiado que los trabajadores, especialmente los del sector público, se sientan demasiado seguros en sus plazas, ya que la falta de competencia redundaría en una pérdida de eficiencia.

La implementación del servicio civil de carrera no va a cambiar en nada sustantivo la problemática que estoy definiendo, ya que abarca sólo cinco niveles escalafonarios, desde jefe de departamento hasta director general (artículo 5 de la ley), cargos de confianza que son independientes de la basificación o la eventualidad de los funcionarios de niveles inferiores y que se asignarán

por concurso. Es cierto que esta ley promete mayor transparencia, un acceso más democrático y equitativo a los cargos directivos, pero deja completamente fuera a los empleados de los niveles operativos, que son mayoría en la administración pública. La razón es simple, incluirlos implicaría erogaciones adicionales que sencillamente no se van a hacer. Es en estos servidores públicos de nivel operativo donde se da, en términos cuantitativos, la mayor incidencia de la mala cultura laboral y la corrupción. Hay evidencias que muestran los problemas tanto de un falso sentido de la inamovilidad laboral, como de un falso sentido de competencia. La radicalidad en la defensa de ciertos privilegios por parte de los sindicatos puede significar la extinción de sus propias fuentes de trabajo.

Si se quiere constituir un cuerpo altamente profesional de funcionarios públicos, se tienen que erradicar estas prácticas de informalidad y provisionalidad administrativa. La teoría de la *rational choice* (elección racional) es clara cuando concibe las motivaciones de una persona que no sabe si trabajará en el servicio público por seis meses o treinta años, y que carece de prestaciones y de futuro. según el teórico de la acción colectiva, Robert Axelrod, existe un proceso de "inducción al revés", es decir, que cuando es visible el término de una interacción esto genera precisamente la perversión, la falta de cooperación, disciplina y ética.

Falta conceptualizar las responsabilidades éticas del gobierno, tanto en su calidad de patrón como en su calidad de autoridad política. La eficacia funcional no es suficiente para considerar que el gobierno es ético. se cree que la responsabilidad ética está en los individuos y que son éstos los que actúan mal. Nunca serán las instituciones, ni las organizaciones las que estén mal planteadas, las que operen de manera torcida y perversa. Ninguna de las problemáticas expuestas sobre las relaciones laborales en el sector público es considerada corrupción, no obstante, todas son anti-éticas y desgraciadamente invisibles para la política oficial. Prevalece un sentido aristocrático de la virtud, conforme al cual unos pocos privilegiados saben cómo deben comportarse los demás y les enseñan. Se parte de la desconfianza en las capacidades morales e intelectuales de la persona, por eso se piensa que vigilándolos o sustituyéndolos por portales de internet es como se resolverá la corrupción y la ineficiencia.

Muestra de esta dificultad son las quejas que vienen expresando funcionarios de diversas áreas, porque son sometidos a procesos inquisitoriales en los que se presupone que todos son corruptos hasta que no se demuestre lo contrario. Se fomenta compulsivamente la denuncia a los compañeros o superiores por sospecha de corrupción, y se reciben dichas denuncias de manera anónima. Frecuentemente se trata de formas de venganza o de asedio contra aquellos compañeros que generan antipatías, y por eso se constituyen en una forma de acoso laboral o mobbing. Algunos servidores experimentan una verdadera angustia por los riesgos que entraña esta situación, y un buen número de ellos optan por la inacción, para evitar el riesgo de que eventualmente se descubra que alguna de sus acciones fue impropio.

Hay una brecha muy grande entre el Programa Oficial y el necesario desarrollo institucional de la administración pública. No obstante, sí hay que señalar con claridad y honestidad que es una mejora significativa el que exista la preocupación y el interés porque se avance en estos temas. Evidentemente un problema tan complejo no se puede resolver ni pronto, ni fácilmente. Digamos que se ha empezado un camino que deberá ser apoyado y vigilado por parte de toda la sociedad.

Los resultados de la administración 2000-2006

Al término de la presidencia de Vicente Fox en 2006, los resultados alcanzados por el programa oficial dejan abiertas muchas preguntas. En primer lugar, en el Programa se definieron una serie de indicadores, pero en el VI informe de Gobierno no se da cuenta puntualmente de cada uno de ellos. Lo que se informa no coincide con lo que originalmente se había propuesto, por ejemplo, el número de entidades que adoptaron el código de Ética de la APF no se reporta en el informe de gobierno. También, se iba a generar un catálogo de áreas críticas, es decir, susceptibles de prácticas corruptas sobre las cuales se generarían sistemas de control, pero no se menciona nada al respecto en el informe.

El primer dato que llama la atención es el número absoluto de quejas y denuncias, cuya evolución histórica muestra que durante el gobierno de Fox cayó a sus niveles más bajos desde su creación, mientras que alcanzó su mayor nivel durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000). Estos datos pueden interpretarse como una reducción real de la corrupción y la ineficiencia administrativa, de manera que los ciudadanos tuvieran menos razones para quejarse. Otra posibilidad es que no se les facilitara poner una queja o hubiera escepticismo respecto al futuro de las

mismas.

Los datos permiten apreciar que en el periodo 1990-1994 la distancia entre quejas y sanciones se redujo, cayó y se recuperó durante el gobierno de Zedillo, donde tuvo su punto de mayor equilibrio en el año 2000, cuando el número de quejas y sanciones casi se igualó. En cambio, hubo una constante disminución de las sanciones en el gobierno de Fox. Desde que se creó el mecanismo, su punto más bajo se dio el año 2003, con un total de 5,200 sanciones que, respecto del total de denuncias de ese año, arroja un coeficiente de sólo 35% comparado con el año 2000 en que el coeficiente fue de 99%, mientras que el año 2001 cayó a 58%.

Llama la atención que las denuncias de actos de corrupción no terminan en sanciones penales. La cifra siempre ha sido marginal, pero desde el año 1994 ha venido disminuyendo consistentemente. Nuevamente me pregunto si esto implica que la gravedad de las faltas ha disminuido, o que no existe voluntad o capacidad para integrar las denuncias penales correspondientes, dejando espacios a la impunidad.

Los montos contemplados para reparación del daño muestran que las afectaciones a la hacienda pública fueron de menor envergadura durante el gobierno de Zedillo, aunque tuvieron un repunte en el año 1995, sin duda al auditar a la recién terminada administración de Salinas.



Mientras que durante el gobierno de Fox implicaron montos mayores, con un nuevo pico el año 2003, cuando llegaron a 500 millones de pesos. Es pertinente señalar que las cifras corresponden a las averiguaciones promovidas por la misma Secretaría de la Función Pública o la Secretaría de la Contraloría, y no se indica si representan todos los daños al patrimonio público. ¿cómo leer estos datos? ¿Acaso reflejan ciclos de mayor encubrimiento y ajuste de cuentas con sexenios anteriores? Los escándalos de corrupción cometidos por Fox y sus colaboradores y denunciados el año 2007 apuntan en esa dirección. Si se toman los datos aportados por el índice de Transparencia Internacional como referencia para contrastar las cifras oficiales, el asunto aparece bajo una nueva luz. La medición de Transparencia Internacional consiste en una serie de encuestas que se aplican a hombres de negocios con respecto a su percepción de la corrupción en el país, se da una calificación y de esos resultados se elabora un ranqueo internacional. Desde que Transparencia Internacional ha venido publicando su Índice de Corrupción, a partir de 2001, la posición de México ha venido cayendo continuamente. En el año 2000 la posición de México estaba en el lugar 59 y llegó al año siguiente al lugar 51, pero ha caído consistentemente todos los años hasta quedar en los lugares 70 y 72, los años 2006 y 2007 respectivamente y se mantuvo en el lugar 72 en 2008.

Una posible respuesta a mis inquietudes con respecto a la seriedad en el combate a la corrupción y la consistencia del sistema de quejas y denuncias puede darla la calificación que dan los mexicanos a la situación del país en materia de corrupción. Según el índice de Transparencia internacional, en la que un diez indicaría que el país es nada corrupto, México obtiene una calificación que fluctúa en torno a 3.4 (una anomalía que rompe esta tendencia es la evaluación del año 1997, sin la cual los datos parecen muy estables). Sin embargo, la situación del país empeoró en el año 2006. En el año 2008 obtuvo una calificación de 3.6.

Volviendo al análisis de los resultados aportados por el Sexto Informe de Gobierno, el Programa Oficial establecía la necesidad de capacitar a los servidores públicos, y realizar los estudios correspondientes para la mejora de salarios en áreas críticas (bajo el supuesto de que los malos salarios son un motivo para la corrupción). En el mismo programa se hablaba de un nuevo enfoque, no punitivo, sino preventivo.

Nuevo Enfoque de los Órganos Internos de Control. Conceptos básicos:

Énfasis en la prevención y el control de procesos de los aspectos sustantivos y en los resultados.

observar que se dé cumplimiento a la normatividad establecida para la APF (Administración Pública Federal).

Manifiesta actitud de colaboración y coadyuvancia en el logro de los objetivos de cada institución.

Un ambiente proclive a la innovación y el desarrollo administrativo.

Atención oportuna a la opinión y las denuncias de la ciudadanía.

Sancionar conductas indebidas de los servidores públicos.

Sin embargo, el “nuevo enfoque” no aparece en el Sexto Informe de Gobierno, ya que los resultados se centran en los siguientes rubros: *a*) rendición de cuentas en el servicio público (que consiste en sanciones administrativas impuestas en el ámbito federal y control patrimonial), *b*) responsabilidad de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, *c*) auditorías de contralorías internas y áreas de auditoría, *d*) control y evaluación de la gestión pública (que comprende auditoría gubernamental, adquisiciones y montos) y *e*) personal sancionado administrativamente. No se informa de acciones de capacitación o mejoramiento de la ética de los servidores derivada de la redacción y publicación de códigos de ética. Tampoco se informa de mejoras salariales derivadas del análisis de puestos.

En cuanto a la mejora administrativa, otro de los indicadores señalados pedía la mejora regulatoria, que se consideraba necesaria para evitar que el exceso de regulación orillara a algunos ciudadanos a corromperse. Los resultados son muy poco significativos, denotando que, o bien no se atendió este rubro, o bien que ya no quedan trámites que mejorar o eliminar.

Cuando Fox recibió el gobierno, el Registro Federal de Trámites y Servicios comprendía 1,126 trámites, mientras que en junio de 2006 eran 1,146. Los trámites que se crearon fueron 171, mientras que los que se eliminaron durante el sexenio fueron 59. El porcentaje de trámites eliminados fue de sólo el 1.9, mientras que el de trámites mejorados no llegó al 1%.

Propuestas para el desarrollo ético del servicio público y el combate a la corrupción

A manera de conclusión, quiero proponer tres tesis orientadoras de lo que considero debe ser la política de combate a la corrupción y desarrollo del servicio público.

particularmente en los últimos ocho años hemos visto una inusitada insistencia en el tema del combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. Al parecer ha llegado la hora para que reclamamos tan viejos y tan intrínsecos a la democracia se vuelvan realidad.

El combate a la corrupción no es un fin, sino un medio

Dicho combate no es nuclear sino perimetral al desarrollo del servicio público, y no debe tomarse como el fin, ya que la corrupción no es una condición generalizada, sino una anomalía con respecto al correcto funcionamiento del sector público. No es igual que el médico se proponga

combatir enfermedad a que se proponga la salud del paciente. La honestidad, como la salud, es la forma habitual de operar, que, sin embargo, sufre en no pocos casos de una ruptura por prácticas, agudas, crónicas o terminales de corrupción. El médico puede acabar con la enfermedad matando al paciente. El fin es entonces, alcanzar un estándar de probidad operativa y sustantiva en el sector público y este fin supone muchos medios: se combatirá la corrupción en donde exista, se educará y capacitará a los servidores públicos para llevarlos de una condición dada a otra mejor, y se generará un clima tanto laboral, ambiental y moral que incentive la conducta de los servidores, generando en ellos una mística y una satisfacción por el cumplimiento de su papel social.

El combate a la corrupción debe ser político o será antiético

Hay que reconocer que la decisión de combatir la corrupción y generar una cultura de rendición de cuentas puede ser antiética si resulta del interés por incrementar la eficiencia operativa de la administración pública y no, como es, exigencia inherente a toda praxis política y por lo tanto al recto orden de lo público y por lo tanto a todo Estado de derecho.

La eficiencia como propósito es también un medio para la realización de los fines del gobierno, pero el fin de este no es la eficiencia. De fondo está el desmedido peso que se le da a la lógica burocrática, que pasa por encima de la mística de servicio público. Con ello no se quiere decir que la eficiencia no sea necesaria, pero no hay que tomarla como un fin pues es sólo un medio.

La procuración de la eficiencia administrativa es ética si está asociada con un nivel aceptable de participación democrática, de racionalidad argumentativa, y si busca intencionalmente el bien de la función y el bienestar de los ciudadanos y los servidores públicos.

El combate a la corrupción debe creer en, y promover a la persona

El hecho de que las políticas de reforma administrativa se construyan a partir de una valoración positiva de la persona humana es fundamental. Es indispensable la promoción de los servidores públicos. De hecho, antes que la mejora de procedimientos, es más decisiva e importante la apuesta por las personas.

Me parece que es importante establecer estrategias valoradoras de la persona en el ejercicio del servicio público, que contribuyan al fortalecimiento de instituciones virtuosas. Esa tarea requiere hacer del gobierno (acto de gobernar) una pedagogía y poner la formación de las personas, tanto servidores públicos como ciudadanos, como sujetos libres interactuando y cooperando para alcanzar bienes en común.

La tarea de construir interacciones virtuosas requiere de instituciones, como pueden serlo las políticas de cultura ciudadana, la optimización de funciones, la formación y capacitación de los servidores. No menos importante es un tema en el que he trabajado varios años: se trata del análisis ético y la elaboración ética de las políticas públicas. Mediante la aplicación de los métodos que a lo largo de la historia del pensamiento ha aportado la ética a la toma de decisiones, es posible analizar expost la eticidad de las políticas públicas y aplicar los aprendizajes en el diseño de políticas y la toma de decisiones conforme a la naturaleza propia del Estado y de las políticas públicas.

México, Corrupción Organizacional Institucionalizada: Un Estudio de Caso

Pablo Guerrero Sánchez¹

Luis Pérez Álvarez

La corrupción como un problema de gobierno en el nivel macro y meso

La gobernabilidad, la rendición pública y la eficacia de la acción de gobierno afectan en diferentes contextos. Esto desvía la atención del fracaso de las políticas de ajuste estructural, y hace que a nivel medio la *governabilidad* implique discursos políticos contradictorios sobre la soberanía y la democracia, dejando a la deshonestidad al amparo de una zona gris; de ahí la contradicción entre la moral y el éxito. Entender la corrupción es entender la voluntad humana en cuanto a la estructura de acción entre el determinismo y la libertad; sin embargo, es muy difícil identificar los vínculos causales de la corrupción cuando estos se estudian como un acto y no como un proceso

Causas, razones y fuentes

La corrupción puede analizarse desde estructuras macro, desde la psicología social y la teoría de grupos, o desde la teoría de la acción social. No obstante, la teoría de Caiden muestra causas o factores psicológicos, ideológicos, externos, económicos, políticos, socioculturales y tecnológicos en los que el grado de corrupción varía ampliamente entre los individuos, los organismos públicos, las culturas administrativas y las regiones geográficas. Esto es visible en las diferencias que hay entre los ingresos y las condiciones laborales o las medidas de intervención del gobierno (o el gobierno y sus reglamentos), los salarios del sector público, el sistema de contratación y la promoción y el tamaño de la burocracia, y en el caso de las empresas, la situación de monopolio. El monopolio tiene un precio, ya que el dinero no va al gobierno u organización sino a un agente o (persona). Aquí, la corrupción es igual al monopolio más la discrecionalidad menos la contabilidad. Ahí no existe libre competencia y el sistema judicial no está desarrollado o no es lo suficientemente independiente debido a la falta de libertad de prensa, la inequitativa distribución del ingreso y nivel, la competencia burocrática, la urbanización y el nivel educativo y de información; así, los países con instituciones débiles son más corruptos que los países con instituciones fuertes.

Los estados débiles generan vacíos de poder. En consecuencia, las causas, razones y fuentes de la corrupción en los más de 109 países del orbe en los que ha estudiado y documentado el fenómeno, están asociadas a la falta de controles judiciales, patrimoniales, de la corrupción misma, a la falta de participación ciudadana y a la escasa participación internacional de los gobiernos para combatir realmente este flagelo. Sobre los controles judiciales apunta que en tanto los procuradores y agentes del ministerio público sigan siendo nombrados por los presidentes de la república y los gobernadores, estos junto con los cuerpos policíacos (federales y estatales) solo servirán a quienes los han nombrado, siendo una mera pantomima la procuración e impartición de justicia.

Cultura y valores sociales nacionales que afectan la corrupción a nivel meso

El colonialismo y la religión también han impactado en este fenómeno; por ejemplo, existe menos corrupción en el protestantismo y más corrupción en las culturas católica y musulmana. Por tanto, se deben analizar las creencias bíblicas sobre la justicia, así como el objetivo meramente económico de los valores sociales actuales.

Estos valores impactan el comportamiento de los funcionarios públicos para fines privados, para quienes lo que es organizacionalmente corrupto en un contexto organizativo, ético y cultural puede no serlo en otro. haciendo que los resultados sean histórica o geográficamente específicos. En cualquier sociedad, la corrupción es un fenómeno cambiante, algunos de sus aspectos, como moralidad, cultura y conceptualización, son afectados por los intereses personales, los valores culturales y el estatus socioeconómico del corrupto. Los valores pierden fuerza ante el contexto y el significado que se les otorgue, es decir, ante la percepción que se tenga de ellos.

1 Guerrero Sánchez, Pablo, Pérez Álvarez, Luis. México, corrupción organizacional institucionalizada: un estudio de caso. En: revista Iberoamericana de las ciencias sociales y humanísticas. Vol. 5. No. 9, enero-junio del 2016. Págs. 1-20



En tales contextos se forman *antivalores* como la corrupción, que ha sido creada por el hábito que construye la subjetividad en el inconsciente colectivo y la percepción misma del acto. Por ejemplo, se percibe de manera diferente la corrupción de un ciudadano de la de un presidente o un empresario; y se juzga con mayor severidad a jueces que a agentes de policía; al soborno y a la extorsión que, a los conflictos de interés, o con mayor dureza a la contribución de la campaña que al clientelismo; y a la actitud perjudicial que a la actitud mezquina. Dicho comportamiento puede calificarse de negativo puesto que surge del interés egoísta de únicamente beneficiarse a sí mismo.

El conflicto de interés implica una ganancia personal económica y psicológica. Por su parte, la organización capitalista representa la verdadera deshonestidad, debido a que los defectos personales no explican la mala conducta corporativa, sino la cooperación tácita o implícita de otros, convirtiéndose en un sistema dinámico interpersonal y relacional, donde los individuos actúan para sobrevivir y adaptarse al sistema.

Perspectivas, teorías y aproximaciones

Existe una diversidad de posturas y explicaciones sobre el fenómeno de la corrupción en las organizaciones.

La teoría de la elección pública estudia la racionalidad limitada, mientras que las teorías de la manzana podrida explican la corrupción desde un mal carácter. La teoría de la cultura organizacional explica patrones culturales que producen un estado mental. Las teorías de valores sociales en choque, donde las causas son los valores y normas de la sociedad que influyen las de los individuos, reducen los aspectos situacionales a conflictos morales individuales. En la teoría del ethos de la administración pública existe una causa entre la presión social sobre los niveles de las organizaciones y los oficiales. Finalmente tenemos las teorías de la correlación sin un modelo causal, donde se estudian elementos situacionales.

Un actor se puede corromper bajo la perspectiva de la acción racional, que se enfoca en incentivos ambientales y situacionales para cometer el crimen; sin embargo, la gente usualmente actúa a partir de un impulso ético en situaciones prototípicas, midiendo el costo-beneficio, así como la probabilidad de recibir un castigo. En el caso que tratamos se miden las consecuencias de los

actos de corrupción del agente con poder; si este es un líder político o un funcionario es percibido como alguien libre de comportarse de esa manera. En Latinoamérica existe un sinnúmero de ejemplos de este tipo, que desembocan en un problema cultural, económico y político que da estructura a la acción y define la percepción. La corrupción y la impunidad son problemas mayores en Latinoamérica, así como la creencia de que no se puede hacer nada al respecto.

En estas condiciones, caracterizadas por el escaso desarrollo económico, fuertes enclaves tradicionales, falta de equidad en el ingreso y sistemas sociales jerárquicos de rol social, los gobiernos son típicamente más corruptos, haciendo que la percepción de impotencia produzca falta de participación, mayor corrupción y se generen personalidades.

La corrupción como enfermedad o desviación

Algunas personas se vuelven corruptas debido a factores externos o a su personalidad psicopática, generando costos en la relación organizacional, así como problemas de gobernabilidad. Algunas pueden respetar la ley porque consideran que es benéfico, mientras que otras lo hacen porque temen a la autoridad. Aunque en términos de ley, el conocimiento puede llevar a la conciencia de las consecuencias que genera el romperla, y así incrementar el soporte moral, dicho conocimiento también puede generar corrupción en cuerpos policíacos y abogados, ya que los conocimientos y las estructuras de la personalidad están ligados con los niveles cognitivo, afectivo y social.

En una personalidad organizacional se generan emociones, respuestas sociales y procesos de identificación y rabia, que pueden inducir a la acción. Desde la perspectiva de las manzanas podridas, esto es interno y moral. Cuando se agrega el factor psicológico social del estatus: la búsqueda de prestigio, las necesidades de placer, o la formación reactiva frente a la frustración social, los agentes racionalizan y legitiman sus acciones, y en sus desvíos psicopáticos proyectan la culpa en los clientes, usuarios o ciudadanos, formando en esta relación social una clase de personalidad y subjetividad.

Desde la criminología, la personalidad se explica viendo en el delincuente a una persona relativamente libre de los apegos íntimos, las aspiraciones y las creencias morales que sostienen a la mayoría; sus *aspiraciones* pueden llevarlo al oportunismo, dentro de un contexto de incentivos monetarios y opciones fuera de la norma. En dinámicas de grupos de una cultura organizacional, donde todos son corruptos, los individuos tienen que sobrevivir a la estructura y demandas de la organización siendo también corruptos; en ocasiones, el pobre desempeño de la organización les lleva a cometer actos corruptos o a alinearse con organizaciones ilegales. Aquí la organización es la que corrompe a los individuos, ¿pero en qué condiciones los individuos pueden corromper a la organización?

¿La persona corrompe a la organización o la organización corrompe a la persona?

La corrupción es contagiosa cuando la organización o el país son corruptos, de esa manera cualquiera que viva en dicho entorno puede corromperse ya que dejar de hacerlo significa traicionar al grupo; la gente se infecta, inicia, continúa o sucumbe a la corrupción a través de la coerción, condonación o cumplimiento de ciertas prácticas. Un ambiente organizacional puede corromper. Aquí no corromperse implica romper el contrato psicológico donde la organización otorga recursos de dinero, poder, estatus y seguridad a cambio de lealtad, y donde hablar mal de la organización o de los miembros corruptos se convierte en un tabú. Los ambientes de trabajo funcionales pueden generar corrupción cuando se pasan por alto las expectativas de los empleados, quienes piensan que no están recibiendo lo que merecen. El dinero y el poder están asociados a beneficios psicológicos y pueden cambiar el comportamiento de la gente. La distancia que se tiene con relación al poder ha sido el predictor cultural más fuerte de la corrupción, puesto que determina las relaciones entre los actores dentro del sistema.

El sistema como interconexión de relaciones e interdependencias puede en consecuencia determinar el comportamiento individual; tiente con las ganancias pecuniarias y desincentiva el acatamiento de las reglas. Cuando los niveles de moralidad y confianza disminuyen se vuelve más difícil resistirse a las prácticas corruptas.

La corrupción puede surgir desde el seno familiar, donde se aprenden valores o antivalores, o desde organizaciones secundarias como escuelas, hospitales, oficinas gubernamentales y empresas; asimismo, surge a partir de valores sociales en conflicto, por ejemplo, protegiendo

ilegalmente a familiares y amigos, negando cualquier derecho a los enemigos, o aplicando la ley únicamente a los desconocidos. Los contratos compartidos ocurren más a menudo entre amigos y familiares porque dichas relaciones reducen el riesgo y los costos de transacción; aunque en el capitalismo se dependa de riesgos, la ley se convierte en un recurso de poder discrecional que desvirtúa su legitimidad. ¿El comportamiento es siempre oportunista, o podría ser altruista? ¿En el caso de las organizaciones, de los directivos, supervisores y operativos, su tipo de personalidad es distinto y su relación y distancia con el poder puede representar una diferencia? ¿O en el caso de la gestión de las organizaciones públicas es distinto al de las empresas, aun estando ambas dentro del mismo contexto organizacional o bajo diferentes ejercicios de poder?

La nueva gerencia pública enfocada en indicadores nos lleva a mayor corrupción debido a su enfoque economista que no atiende problemáticas éticas. Al tomar elementos de la organización privada debe tomar riesgos para maximizar ganancias. En México cada vez es más compleja la relación entre los políticos y los servidores corruptos, los problemas organizacionales, el sector público, los negocios y el crimen organizado.

Algunos criminólogos han sugerido el empleo del análisis de redes, es decir, una estructura que se auto organiza a partir de la conducta que van adquiriendo las partes que la componen. Al contrario de las empresas formales y jerárquicas, dos males que aquejan a las instituciones de seguridad y justicia son su debilidad y proclividad, casi de origen, a la corrupción. Ambos males han llegado a nivel extremo en los ámbitos estatal y municipal.

En consecuencia, existen traficantes y políticos mexicanos vinculados entre sí; complicidad entre autoridades y agencias con intereses opuestos. La corrupción expresada en términos de soborno, nepotismo, trampa, extorsión refleja la relación entre personas y burocracias, pero cuando tiene que ver con el desarrollo de políticas públicas, los matices tienden a desaparecer. En Latinoamérica, la política y la relación con el poder determinan las acciones.

En algunos países la distancia con el poder tiende a recompensar más a la lealtad que al mérito, haciendo difícil que los subordinados reten las prácticas de sus superiores. Existen efectos psicológicos en función del tipo de motivación sobre la acción; los salarios no son el único motivo, sino también la amplia gama de beneficios que están buscando. Se debe entender la falla del empleador en las promesas inherentes dentro del contrato psicológico.

Las organizaciones en México actúan en función de sus relaciones y distancia con el poder, debilitando las estructuras formales e institucionales, incluso en casos donde debería fomentarse la ley como en las organizaciones policiacas.

El debilitamiento de las corporaciones, organizaciones e instituciones policiacas

Cuando un informante clave de la policía de Morelos se reunió con el director de una escuela primaria donde habían sorprendido a un niño con droga, conminó: “No diga nada, porque si no matan al niño, lo matan a usted (el director de la escuela) y me matan a mí”. Dicha afirmación indica la infiltración, el miedo y el poder que ha corrompido a los actores de otras organizaciones e instituciones: los agentes, policías, jueces, haciendo que haya ausencia de mecanismos de control entre el narco y la autoridad.

De esa manera, existe una relación negativa entre la calidad de las instituciones de un país y la probabilidad de participación en un cartel criminal aquí los policías suelen mostrar codicia, tenacidad y, interpretando a la primera como el deseo de obtener más de algo. Estos deseos son movilizados por grupos identificados con mayor influencia de corrupción, como el narcotráfico, el crimen organizado, las corporaciones multinacionales, los negocios nacionales y los sindicatos. La policía está expuesta a cometer crímenes y a corromperse debido a su bajo salario, así como a ser vulnerada físicamente debido a la baja calidad de su equipamiento; la policía mexicana enfrenta un alto grado de peligro y encubrimiento en relación con el crimen organizado, así como una cultura organizacional caótica, caracterizada por la solidaridad con delincuentes, secrecía, dependencia mutua, una estructura jerárquica estricta, gestión desleal y clima competitivo. De esa manera, la corrupción en las organizaciones policiacas pasa por procesos de cinismo, racionalización y proyección de la culpa. En México es común que las organizaciones policiacas tiendan a comportarse como las criminales en una especie de isomorfismo.

Las organizaciones criminales pueden comportarse así porque su contexto se los permite; en el caso de las organizaciones legales existe la necesidad de diseñar estrategias efectivas de

control a través de normas que pondrían las formas informales bajo controles normativos, reglas, supervisión y sanciones a su transgresión.

El Estado y las organizaciones criminales se han estado relacionando de nuevas maneras a partir de la violencia y la corrupción, en un mecanismo de convivencia que les facilita su desarrollo e impunidad, algo que sucede en México en una proporción aproximada de 96 %. Tras evaluar el costo beneficio del acto de corrupción y la falta de interés del gobierno por combatirlo se llega a la conclusión de que actuar sería ir en contra de los propios intereses. Ese parece ser el caso de la legalización de la marihuana en México.



El estado de derecho y las instituciones en México cada vez son más débiles, facilitando que el poderío económico de las organizaciones ilegales permee en el país a todos los niveles, en un pacto de convivencia civilizada” entre el Estado y la delincuencia organizada.

La forma en la que se ha desvirtuado el estado de derecho en la cotidianeidad ha contribuido a crear un clima organizacional corrupto, así como un imaginario social sobre la corrupción.

La normalización de la corrupción en el imaginario social

El concepto de *habitus* de Bourdieu y la percepción interna ayudan a relacionar estructuras sociales y mentales que predisponen a la gente a la corrupción. El proceso como *habitus* organizacional se internaliza a través del liderazgo, el conflicto y el cambio, cuando conductas corruptas son aceptadas como mala conducta normal. La presentación de ciertos símbolos culturales puede activar comportamientos, creencias y actitudes que incrementan la probabilidad de actuar con corrupción, aunque el comportamiento en los negocios puede no ser consistente con las creencias y haber un comportamiento insidioso en el lugar de trabajo, como hacer daño de forma sutil, repetida y directa a individuos y organizaciones de todo tipo en el contexto laboral.

Existe asimismo corrupción organizacional en el ámbito público y privado, cuyas motivaciones son psicológicas y perceptivas sobre la situación, en una cultura social corporativa irresponsable. En consecuencia, la corrupción no solo está ligada a la acción de la burocracia sino también a la acción privada dependiendo del contexto, ya que el marco normativo institucional en México es débil e imperfecto, ya sea en el ámbito de la salud, la educación o cualquier otro. El conocimiento confiere poder, el cual genera corrupción; si la ciencia genera conocimiento y este confiere poder, entonces la ciencia genera corrupción. La conducta corrupta, así como los valores, forman parte de la cultura y la personalidad.

Para el cumplimiento de las restricciones a la acción organizacional que están fuera de la voluntad individual se requiere que muchas normas sean validadas por un tercero. Si el empleado

cumple con las normas dentro de la organización, significa que los controles funcionan; si no funcionan, significa que se necesitan más controles. Esto implica una relación entre la institución y la psicología, donde el papel del hábito es importante porque suele implicar un patrón sostenido. Los hábitos son establecidos mediante comportamientos repetidos, convirtiéndose en un asunto legal, moral y ético que se da a través de la práctica de valores.

Los controles sobre la corrupción deben establecerse desde arriba, para reducir la discrecionalidad y el oportunismo, siendo este la búsqueda del interés propio mediante la astucia. Se puede lograr reducir esta conducta oportunista mediante mecanismos de autocontrol. Los controles externos parecen ser más eficaces, haciendo que la descentralización pueda entonces ejercer una influencia a nivel narcisista en los sujetos, para alinear sus objetivos e intereses con los del bienestar colectivo y social, para lo cual es necesario interpretar los marcos normativos. Las identidades internas se cambian al adoptar valores; se pueden explicar dichos cambios en la identidad: la autoexpresión, la autoestima, la autoeficacia, la autoevaluación, la auto-consistencia, la teoría de la identidad social, el interaccionismo simbólico y la identificación personal con el líder, cambiando mediante mecanismos de autorregulación, control y cultura, regulación por pares y externa. De esta manera, incluso en los casos de las organizaciones gubernamentales y la presidencia, la agencia que regule la corrupción debería ser externa al país para otorgar dicha confianza.

A partir del ranking provisto por las empresas que donde había más corrupción era en la policía federal, la PGR, el IPAB, Customs, Pemex, el Congreso y el IMSS.

Metodología e investigación de campo

Una serie de entrevistas se llevaron a cabo en diversos ámbitos organizacionales, así como una investigación de campo y una observación etnográfica en organizaciones gubernamentales, con los siguientes resultados: con respecto a la manipulación dentro de la organización en una población de individuos entrevistados, estos admitieron que podían hallarla reprochable cuando era ejercida en su contra, mientras que cuando era cometida contra otros miembros de la organización no lo conceptualizaban como moralmente negativo. Esto suele presentarse sobre todo en los casos donde la familia ha construido un sistema de valores carente de límites, reduciendo la capacidad de empatía y de sentimiento de culpa, e incrementando en todos los casos analizados poco control a los impulsos y baja tolerancia a la frustración, por lo cual la manipulación y la mentira eran una concomitante. En todo caso, la personalidad corrupta como factor interno se vinculaba con los factores externos de permisibilidad y la poca probabilidad o riesgo de ser atrapados.

Por otra parte, siguiendo lineamientos metodológicos de tipo cualitativo se logró entrevistar a una veintena de empleados de la PGR en México, especialmente a los evaluadores del Centro de Control de Confianza. Este Centro es el lugar donde se llevan a cabo las evaluaciones de control (médico-toxicológico, psicológico, entorno social y situación patrimonial, poligrafía) para el ingreso y permanencia del personal sustantivo (policías judiciales, agentes del ministerio público, peritos y mandos medios). Los entrevistados de las diferentes áreas reportaron que es frecuente que los evaluados admitan conductas de corrupción, entre las que se encuentran el charolazo en los servicios de transporte público, probar el polvo blanco con la lengua para corroborar si se trata o no de cocaína, promover y recibir dádivas para negociar la liberación de delincuentes detenidos, ingerir drogas, quedarse con droga y otros objetos al realizar decomisos, hacer uso excesivo de la fuerza o incluso llegar a torturar a los detenidos, tener vínculos y tratos con grupos de la delincuencia organizada, entre otras. Estas prácticas de corrupción están sostenidas en una cadena de mando que casi siempre escala hasta los niveles más altos de la institución, aunque públicamente siempre se niegue. Este fenómeno guarda estrecha relación con los bajos sueldos del personal sustantivo, quienes se ven orillados a recibir dádivas o sobornos “para completar el sueldo”; con rasgos antisociales de personalidad, conflictos de poder entre grupos, adicciones, estrés laboral, etcétera.

En otra de las aristas de esta misma investigación, los entrevistados reportaron que es común que familiares y amigos de los titulares de las diferentes áreas de la PGR, no pasen por los diferentes filtros de control de confianza, sino que sean directamente contratados y colocados en puestos de mando, muchas veces sin contar con los estudios, la preparación o experiencias pertinentes según sea el caso y percibiendo los más elevados sueldos. Esto contrasta con los sueldos percibidos por profesionistas que diariamente llevan a cabo una labor desgastante en este tipo de ambientes de trabajo. Asimismo, muchos empleados que ocupan mandos medios y de mayor jerarquía nunca son evaluados con estos filtros, salvo cuando se han convertido en un lastre para la institución y se busca la manera de despedirlos.

Conclusiones

El fenómeno de la corrupción es multifactorial. Para poder entenderlo es preciso considerar una amplia gama de causas, condicionantes y desencadenantes en las áreas individual, grupal, organizacional, institucional y social. Es un hecho que no existen grupos humanos que lleven en su ADN la carga genética que los predisponga a ello. Tampoco es un fenómeno meramente cultural, debido al simple hecho de que en las sociedades estudiadas y consideradas como las más corruptas no todos sus integrantes se involucran en acciones de corrupción; por otra parte, no existen sociedades que no hayan experimentado, aunque sea en grado mínimo el fenómeno de la corrupción.

La corrupción es un complejo entramado de factores individuales, familiares, grupales, organizacionales, institucionales y sociales, donde necesariamente se entretajan elementos biológicos, psicológicos, históricos, culturales, educativos, económicos, laborales, morales y circunstanciales que llevan a un individuo, grupo u organización a comportarse de manera corrupta hasta el grado de llegar a considerar como natural dicha conducta.

La Corrupción Política en México del Pasado a la Transición Democrática

Nubia Nieto¹

La corrupción es un campo amplio y complejo, sin olvidar que es un fenómeno universal. Galeses y Goldin consideran que la corrupción se compone de tres elementos centrales: a) pagos a oficiales públicos, es decir pagos excesivos que van más allá a los salarios asignados, b) una acción asociada con estos elementos que violan tanto las leyes explícitas como las normas sociales implícitas, c) pérdidas en el ámbito público tanto en la acción como en el sistema que facilita las condiciones para el ejercicio de tales acciones, es decir pérdidas o costos sociales en el tejido social. Sin embargo, para este texto la corrupción es entendida como el abuso del poder público para fines privados. En México, la corrupción adquiere características particulares: por una parte, es un fenómeno aparentemente generalizado en todos los niveles de la sociedad; y, por otra parte, tiene connotaciones más profundas tanto en las formas de socialización de los ciudadanos y de sus representantes como en las estructuras históricas del Estado Mexicano. Además de observarse la persistencia de la corrupción, pese a la apertura democrática de sus instituciones políticas, desaparición de la existencia de un partido político único, reformas anticorrupción y acuerdos internacionales contra la corrupción, así como la pertenencia al club de los países desarrollados del G-20 (Grupo de los veinte) y la membresía a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

Sin embargo, México sigue alcanzando altos niveles de corrupción, de acuerdo al índice de percepción de corrupción (IPC), en 2011 México se ubicó en el lugar 100 junto a países tales como Malawi o Tanzania, obteniendo una nota de 3 en IPC en una escala de 0 a 10, donde 0 representa el nivel más bajo de transparencia, y 10 el nivel más alto. Lo que significa que la permanencia de la corrupción en México es similar a la que experimentan ciertos países en África.

En este escenario, el presente artículo intenta analizar por qué pese a que México ha experimentado un proceso de transición a la democracia que se materializó con la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2000, y el triunfo del candidato del Partido de Acción Nacional (PAN), Vicente Fox a la presidencia, México no ha disminuido los niveles de corrupción, y lo que es peor pareciera que este fenómeno se ha fusionado con otros tales como el crimen organizado. Entonces vale la pena preguntarse: ¿Acaso falta voluntad política o hay razones estructurales en la persistencia de la corrupción en México? ¿Cambiaron las formas de operación de la corrupción bajo los gobiernos de la transición (PAN) o siguen siendo las mismas en las que se operaba bajo el Partido Revolucionario Institucional, PRI? El texto se desarrolla en cuatro partes a través de las cuales intenta responder a estas preguntas. En primer lugar hace un breve recorrido histórico sobre la influencia de la corrupción. En segundo plano se examina el rol de la corrupción durante los gobiernos del PRI. En tercer nivel se describe la transformación de los modelos de corrupción, y por último se estudia la persistencia de la corrupción en los gobiernos de la transición democrática representados por los gobiernos del PAN. El texto presenta una serie de elementos para el análisis de la corrupción en México desde una perspectiva multidisciplinaria que conjuga principios históricos, sociológicos, políticos, así como eventos del acontecer contemporáneo mexicano. Cabe señalar que el texto no se funda en investigaciones cualitativas, debido a la naturaleza misma de la corrupción y a su carácter discrecional que dificultan la cuantificación exacta. Por el contrario, el presente texto se limita a discutir una serie de planteamientos generales que se observan, discuten y confluyen en los espacios de análisis en el estudio de la corrupción. La metodología de investigación es de carácter cualitativa e incorpora reportes institucionales, observaciones de casos particulares, seguimientos de organismos no gubernamentales y presenta una bibliografía especializada en el tema, la cual retoma diferentes períodos históricos que han marcado no solo la historia del país sino también el desarrollo y evolución de la corrupción.

Una tradición: la distancia entre la ley y su aplicación

La corrupción, en tanto violación a la norma jurídica tiene una larga tradición en la historia de México, algunos la ubican a partir de la Colonia; otros, en la construcción del Estado porfirista, y unos más en el Estado posrevolucionario y contemporáneo. Lo cierto, es que el fenómeno de la

1 Nieto, Nubia. La corrupción política en México: del pasado a la transición democrática. En: Revista de ciencias sociales. Vol. VIII. No. 1, 2013. Págs. 127-145

corrupción ha sido una constante en los diferentes momentos de la historia mexicana. Más aún, hay quienes señalan que la corrupción ha sido una estrategia de resistencia cultural, producto del choque entre “México profundo” (México indígena) y “México imaginario” (México mestizo).

Desde la óptica de Guillermo Marín, la conquista española marcó una doble actitud frente a la autoridad, las instituciones y las leyes tanto en los indígenas como en los españoles. Para los primeros violar la ley era una forma de resistir a las normas e instituciones ajenas a su moral y ética; en cambio para los segundos, representaba la oportunidad de enriquecerse en la medida que los marcos legales les eran también ajenos, pues ellos reconocían sólo dos tipos de autoridades y leyes; las de España y las de la Nueva España, las cuales también estaban en contradicción. Las leyes de la Nueva España eran sus propias reglas y las habían ganado con la fuerza de las armas; y las normas de España venían de afuera, sujetas a otra realidad e intereses políticos y económicos.



De esta manera, tanto para los indígenas como para los españoles, las leyes creadas en la Nueva España les eran ajenas. Por ello, unos y otros defendían sus propias leyes y corrompían las ajenas. La guerra de independencia, en este sentido, fue producto de la defensa de los valores de los criollos hijos de españoles nacidos en América frente a las relaciones de la Corona. La participación de la masa indígena en el movimiento fue el resultado de la defensa y el reconocimiento de sus propias autoridades e instituciones. La independencia, por consecuencia, arrojó una explosión social de indígenas y mestizos, frente a los españoles, aliándose temporal y circunstancialmente.

En tanto, el “México profundo” -ese que nace del pueblo y de las raíces indígenas- aceptó y participó en la corrupción en la medida que le permitió sobrevivir y hacer frente al sistema político y cultural del “México imaginario”. En otros términos, el “México profundo” mantuvo una actitud de “indio sumiso” mientras tuvo que sufrir las consecuencias de la corrupción, pero al mismo tiempo adquirió una actitud de “indio ladino” para poder sobrevivir en el “México imaginario”.

Fredérique Langue, asevera que el periodo colonial fue crucial para la conformación de la cultura política mexicana², y en las actitudes frente a la corrupción. Toda vez que en la Nueva España se sentaron las bases para el desarrollo de las instituciones políticas fundadas en relaciones de parentesco tales como compadrazgos, alianzas matrimoniales, nepotismos, clientelismos y caciquismos regionales. De esta manera, la distancia entre la ley y su aplicación se desvaneció en relaciones personales en las cuales intercambiaban “favores” con el fin que las élites coloniales pudieran resguardar su posición económica y política. Así, las relaciones sociales, religiosas, familiares y políticas del período colonial en México marcarían la pauta para el desarrollo de futuras instituciones políticas que estarían presentes incluso después de movimientos revolucionarios.

Friedrich Katz, por su parte indica que, si bien la corrupción floreció en la Colonia, el movimiento de independencia (1810-1821) no logró disminuirla cuantitativamente. La Revolución de 1910 tampoco eliminó la costumbre de transgredir la ley, aunque modificó la dinámica para ejercerla y los actores que la encabezaron. Desde la óptica de Katz, la Revolución mexicana no sólo provocó una nueva lógica en la redistribución del poder y los recursos, sino también generó otra percepción sobre la corrupción.

Por ejemplo, Madero, que es un personaje controvertido en la historia de México, para los conservadores y para sus enemigos fue “calificado de corrupto” por haber incluido en su gobierno a los miembros de su familia. Dos de los tíos de Madero encabezaban las secretarías de Desarrollo y de Economía. Su primo dirigía la Secretaría de la Defensa; su hermano Gustavo encabezaba el partido político y su otro hermano, Emilio, dirigía las fuerzas maderistas en el norte del país, y otros tantos ocupaban puestos menores en el gobierno. Sin embargo, para las clases medias, y para sus seguidores, Madero había sido un “gobierno democrático con menor incursión en prácticas corruptivas”, en tanto había cumplido sus promesas al instituir una especie de democracia, al permitir a los trabajadores organizar huelgas y formar sindicatos, así como tolerar las críticas de la opinión pública y haber impulsado procesos democráticos tanto para llegar al poder como para poder introducirlos en la vida política mexicana.

Zapata, en cambio, fue percibido como un líder no corrupto en la medida que había cumplido sus promesas: repartió las tierras de los hacendados entre las comunidades indígenas, y los líderes zapatistas no se volvieron hacendados ni acumularon riquezas como la mayoría de los generales revolucionarios de la época.

En tanto que Carranza⁵ fue visto como un líder corrupto debido al incumplimiento de sus promesas. La reforma agraria no existió en su gobierno, los derechos de los trabajadores fueron anulados, las elecciones no fueron más honestas que durante la era porfiriana, y las riquezas de los líderes carrancistas se fundaron en la explotación de las clases medias y bajas. Cabe recordar que en su gobierno se hizo popular conjugar el verbo “carrancear” como sinónimo de corromper.

Sin duda, la presencia de la corrupción registró diferentes niveles e intensidades durante la Revolución Mexicana (1910-1917), y varios de sus líderes también fueron asociados con este fenómeno.

La institucionalización de la vida política y la corrupción

La presencia de la corrupción ha sido uno de los fenómenos que no sólo estuvo presente durante la Colonia, sino también en la Revolución y se transformó en el periodo posrevolucionario como una herramienta para institucionalizar el poder político. Es de recordarse la famosa frase del General Obregón: “No hay general que se resista a un cañonazo de 50000 pesos”. En consecuencia, para el México nacido de la revolución, la corrupción se presentó de manera intrínseca al irse fusionando con las nuevas instituciones políticas y sociales, así como en la conformación de la nueva élite política conocida como la familia revolucionaria. El principal motor de esta fusión estuvo representado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que fue fundado en 1929, respondiendo a la necesidad de institucionalizar la vida política que venía de pasar un movimiento revolucionario (1911-1917), el cual sumergía al país en la inestabilidad política.

El sistema político mexicano fundado principalmente en el presidencialismo, Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Corporativismo⁸ controlaron no solo el ejercicio del poder político, sino también legitimaron un “savoir faire” de la política mexicana que se apoyó en la utilización de la corrupción como una herramienta política.

Alan Riding, cuyo análisis se refiere al sistema político tradicional⁹ que controló la vida política del país de 1929 al año 2000, señala que la base del sistema político descansaba en su estabilidad lograda a base de la corrupción, que era esencial para el funcionamiento del sistema político, en la medida que creaba lealtades y complicidades: “En teoría, el dominio de la ley tendría que ocupar el lugar del ejercicio del poder. Sin embargo, los privilegios, la influencia y los favores, así como la lealtad, la disciplina, la discreción y el silencio son los sustentos del sistema”.

De acuerdo a Riding, la corrupción tiene un “modus operandi” en el ejercicio del poder político mexicano, pues los cargos políticos son considerados como la oportunidad para enriquecerse y como un premio a la lealtad. Más aún, Riding llega a denominar a la corrupción como “el aceite que mueve al sistema político mexicano”, pues permite que la maquinaria política funcione en todos

los niveles del sistema. En las élites políticas, la corrupción integra a sus miembros a través de mecanismos de complicidad. En tanto, en la sociedad civil la corrupción favorece el acceso a servicios y la movilidad social.

Por otra parte, la corrupción tuvo también un papel fundamental en la formación y función del corporativismo mexicano toda vez que permitió sellar alianzas, alinear líderes sindicales, promover carreras políticas, comprar lealtades, sostener apoyos sectoriales o aniquilar opositores. En términos de Morris, la corrupción política representó un importante instrumento en la estrategia de cooptación en las organizaciones sindicales, campesinas y asociaciones vecinales, agrupadas en la Central de Trabajadores de México (CTM), la Central Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROM).

La cooptación era manejada por el sistema corporativista lo que implicaba que el régimen obtuviera un apoyo de los disidentes, y de la sociedad a cambio de atender a sus inquietudes.

En cuanto al poder ejecutivo, propio del sistema tradicional mexicano, estaba dotado de un amplio margen de facultades constitucionales. Aunque cabe destacar que tales atribuciones se vieron acrecentadas por los usos y costumbres de la cultura mexicana, situación que propició otro tipo de atribuciones, que no estaban escritas en ninguna parte, pero que influían o determinaban el ejercicio del presidente. Estas prerrogativas fueron calificadas, según Jorge Carpizo, como facultades “metaconstitucionales”.

El ejercicio del poder ejecutivo mexicano, que perduró durante 71 años, fue configurado bajo prácticas de naturaleza antidemocráticas, sin embargo, eran legitimadas tanto por las élites políticas como por la sociedad. Prácticas políticas como “el tapado”- el candidato del PRI era designado por el presidente en turno, pero cuyo nombre no era rebelado sino hasta vísperas del periodo electoral-, y “el dedazo” -el candidato nominado era señalado con el dedo del presidente no por criterios democráticos de un partido o de la sociedad, sino de la voluntad de su predecesor.

La corrupción también desempeñó un papel fundamental no sólo en la institucionalidad del poder político, sino también en la formación de la burguesía nacional, pero limitando la competencia económica. Al respecto Valdés Ugalde indica: El proceso de acumulación económica puede ser explicado a través de dos etapas. En la primera, la corrupción permitió impulsar el crecimiento económico; y en la segunda, frenó el desarrollo económico lo que causó la inestabilidad económica y política del país.

En este contexto, la construcción de un Estado económico y la industrialización acelerada coincidieron con la creación de empresas que podían beneficiarse de la corrupción, pues no se debe olvidar que la configuración del Estado se fundó en relaciones de favoritismo y parentesco, las cuales tuvieron un efecto importante en el sector público y privado. Incluso, Valdés Ugalde menciona que en este período la corrupción se fomentó a través de un nuevo tipo de empresario más interesado en ganancias altas y rápidas que en la innovación y el riesgo. Este empresario se caracterizaba por tener un acceso privilegiado al aparato burocrático, facilidad en la inversión pública y créditos sin tasas de intereses altos.

Lorenzo Meyer, por su parte, afirma que la corrupción en el México posrevolucionario se transformó con la generación de “licenciados” de Miguel Alemán, en los años cuarenta, donde la información privilegiada creó fortunas rápidas, por ejemplo, saber dónde pasaría una carretera o cuándo tendría lugar una devaluación, permitía la especulación sin grandes problemas y el nacimiento de nuevas fortunas.

La transformación de la corrupción y de la clase política

La corrupción política, como se ha expuesto anteriormente, ha estado presente en los diversos períodos de la historia de México. Tanto los gobiernos del llamado modelo de sustitución de importaciones como aquellos surgidos de la liberación económica han continuado utilizando a la corrupción como una herramienta de gobernabilidad. No podemos decir si en mayor o menor grado, pero sin duda, la corrupción ha acompañado no solamente a la transición de las élites políticas emergidas de la familia revolucionaria al pasaje de las élites tecnócratas surgidas con el florecimiento del modelo neoliberal¹⁰, sino también ha modificado la estructura misma de la corrupción, la percepción y tolerancia de la sociedad frente a este fenómeno.

Al iniciarse los años setenta, “el milagro mexicano”, que había sido el orgullo del modelo

de industrialización basado en la sustitución de importaciones, comenzó a mostrar limitaciones. El esquema de desarrollo basado en la lógica del Estado benefactor junto con los principios de control de inversión y gasto del Estado que combinaba altas dosis de proteccionismo, bajos niveles de inflación, endeudamiento externo moderado y crecimiento promedio del Producto Interno Bruto dejaron de ser eficaces.

El final catastrófico del modelo de desarrollo posrevolucionario erosionó una de las bases fundamentales de la legitimidad del sistema político mexicano: la capacidad para mantener la estabilidad del sistema y de continuar con el repartimiento de recursos vía la corrupción a través de las políticas corporativas y populistas de los años anteriores ya no fue más sostenido.

En este escenario, el gobierno de José López Portillo entregó el poder en 1982 a Miguel de la Madrid Hurtado que se caracterizaba por ser una persona con experiencia en materia económica y financiera, pero con carencias en las áreas de la política partidista y puestos de elección popular. Así, un nuevo equipo llegó al poder: los tecnócratas.

El Estado proteccionista cedió el lugar a uno neoliberal. En 1988 cuando Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia mexicana, la élite política se conformaba casi en su totalidad de tecnócratas.

Con la llegada de los tecnócratas al poder político mexicano, la nueva élite rompió con las normas y reglas que regulaban tradicionalmente las prácticas y los procesos políticos en México. La nueva élite contaba con una formación profesional de alto nivel, principalmente adquirida en universidades extranjeras de origen estadounidense, jóvenes especializados en economía y finanzas, y carentes de experiencia política.

Mientras los políticos tradicionales eran hombres de edad avanzada, egresados la mayoría de ellos de la Universidad Nacional Autónoma de México, de formación jurídica y con entrenamiento burocrático, que habían fortalecido su poder a través de arreglos corporativistas, de recompensa de lealtades y de su capacidad de hacer uso de la corrupción para mantener la estabilidad política. Los tecnócratas eran jóvenes provenientes de universidades privadas mexicanas y extranjeras que pregonaban el credo neoliberal como solución única a los problemas del país, y sin conocimiento de las estructuras del sistema de repartición social.

Las diferencias de la nueva élite política no solo se marcaban en su proyecto de nación ni en la distinción de los perfiles políticos, sino también en los métodos del ejercicio de la corrupción. Cabe mencionar que, en 1987, la revista Forbes, que presenta a los hombres más ricos del mundo, citaba solo a un mexicano. En 1994, cuando Salinas de Gortari terminó su cargo, habían 24 multimillonarios lo interesante es preguntarse de dónde salió tanto dinero en tan sólo un periodo presidencial de seis años.

Los modelos de corrupción también cambiaron junto con la clase política mexicana. Morris asegura que con el cambio de políticos a tecnócratas no sólo se modificó la trayectoria y formación de actores, sino también el ejercicio de la corrupción, pero sin eliminarla.

El trinomio drogas, violencia y corrupción, que marcarían las nuevas relaciones políticas de los tecnócratas, puede ejemplificarse con la serie de asesinatos que tuvieron lugar a mitad de los años noventa: el homicidio del Cardenal, Juan Jesús Posadas Ocampo, en marzo de 1993; la muerte del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, en marzo de 1994; el asesinato del secretario general del PRI, Francisco Ruiz Massieu, en septiembre de 1994; el homicidio del juez, Pablo Uscanga, en el Distrito Federal durante el verano de 1995, y la desaparición del ex procurador general de Jalisco, Leonardo Larios Guzmán, en mayo de 1995.

La nueva lógica de la corrupción en México se guía más por intereses económicos que por intereses de la burocracia, del partido o del sistema político como se solía suceder en el pasado. En el nuevo esquema de la corrupción, la lealtad disminuye hacia el presidente o hacia otro superior, debilitándose la cohesión de la élite política, y aumentando la inestabilidad social y política.

Reflexiones finales

El cambio de las élites políticas tradicionales a los tecnócratas no sólo alteró los esquemas tradicionales de la corrupción, sino también la estructura del sistema político. Durante los tiempos del PRI, las élites políticas habían sido asociadas a la corrupción. En julio del 2000, Vicente Fox

Quesada (2000-2006), candidato del PAN, llegó a la presidencia tras una serie de promesas de luchar contra la corrupción, abriendo una serie de expectativas en torno a la transición democrática.

Sin embargo, meses después de la llegada de Fox a la presidencia, los escándalos de corrupción comenzaron a surgir. Por ejemplo, durante la gestión del gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), Manuel y Jorge Bribiesca Sahagún, hijos de la esposa del entonces presidente de México, Marta Sahagún, fueron supuestamente acusados de tráfico de influencias al intentar despojar a 150 personas de sus casas mediante una maniobra que realizaron para apoderarse del fraccionamiento «El Zapote», luego que se les acusara también en 2004 de nepotismo al adquirir ilegalmente viviendas del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) tampoco se salvó de escándalos de corrupción. Por ejemplo, en 2004 se exhibieron video grabaciones que mostraban al ex líder del PRD, René Bejarano, y al ex presidente de la mesa directiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), junto con el ex secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, Gustavo Ponce, embolsándose fajos de billetes que les entregó el empresario argentino Carlos Ahumada para apostar en un casino en Las Vegas. Cabe señalar que, aunque nunca se verificó el origen y destino de ese dinero la integridad de tales funcionarios quedó ampliamente cuestionada, y Gustavo Ponce Meléndez fue sentenciado a ocho años y 16 días de cárcel por un juez federal, al ser encontrado penalmente responsable del delito de lavado de dinero; además de recibir una multa equivalente a 661 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal en 2009, equivalente a 36 mil 222.80 pesos.

Por otra parte, el ex gobernador del PRI por el Estado de México, Arturo Montiel Rojas (1999-2005), también fue acusado de asuntos relacionados con la corrupción, luego que su fortuna aumentara de 2 millones de pesos Mexicanos al comienzo de su mandato a 111 millones de pesos, más de 11 millones de Euros, en el período que se desempeñó como gobernador.

En tanto, el gobierno de Fox terminó su periodo presidencial en 2006 en medio de escándalos de corrupción. En el mismo año llegó a la presidencia otro gobierno panista, Felipe Calderón Hinojoza (2006-2012) que como su antecesor prometía no sólo luchar contra la corrupción, sino también contra el desempleo. No obstante, su prioridad sería la lucha contra el crimen organizado, lanzando “la guerra contra el narcotráfico” y movilizándolo a más de 50, 000 miembros de las fuerzas armadas en su ofensiva contra el tráfico de drogas.

Cifras oficiales señalan que, desde 2006 hasta enero del 2012, 47 mil 500 personas murieron como consecuencia del narcotráfico, aunque el Secretario de Defensa de Estados Unidos, León Panetta afirmó que la cifra alcanzaba para el mismo año 150 mil personas. Lo cierto es que los índices de muertes relacionadas con el narcotráfico han alcanzado niveles elevados, y en muchos casos aparecen nexos con funcionarios públicos, y aunque no es el objetivo central de este artículo el análisis del crimen organizado en México resulta difícil separarlo incluso por fines analíticos en el estudio de la corrupción, por lo cual se menciona ligeramente sin profundizarlo.

Más aún se han registrado varios casos de colaboración entre la policía nacional y los diferentes carteles en México. Tan sólo un ejemplo, en junio del 2010 el ex director de operaciones especiales de la policía de Michoacán, Miguel Ortiz Miranda, “El Tyson”, fue hallado culpable de ser el jefe de la plaza -área de control- del cártel de La Familia en Morelia, y haber participado en ejecuciones de funcionarios michoacanos y en atentados contra agentes de la Policía Federal (PF) por cinco años mientras se desempeñaba en su cargo policial.

La fusión corrupción, narcotráfico y elites políticas es ampliamente complejo y analizarlo nos daría material para libros completos, sin embargo, nos limitaremos a estudiar los lazos de corrupción política en el gobierno de la transición o también llamados gobiernos panistas debido a que los dos gobiernos que surgieron después de la derrota del PRI en 2000 han sido del mismo partido: PAN.

En este escenario, puede observarse que la corrupción política en México es de carácter sistémico y que ataca a todos los partidos políticos e instituciones políticas, y más aún ha facilitado el florecimiento de otros fenómenos tales que el narcotráfico, tráfico de órganos humanos, el tráfico de menores, y el tráfico de seres humanos con fines de esclavismo laboral y/o sexual. La hegemonía neoliberal, la globalización y el avance de tecnología sobre todo de las telecomunicaciones están introduciendo una nueva etapa en el desarrollo de la corrupción mexicana, la cual por un lado

parece adaptarse a los nuevos tiempos; y por otro, también está creando mayor complejidad para distinguirla de otros fenómenos.

La corrupción sigue estando presente tanto en el “savoir faire” del ejercicio de la política como en el “savoir tolérer” de la sociedad mexicana. Los niveles de violencia causados por el narcotráfico muestran que el equilibrio social fundado en la corrupción se ha roto. Cada vez que un grupo mafioso se hace más poderoso, también crea su propia clientela política, es decir su propio grupo de funcionarios que los protegen. El problema, pareciera ser, que “cada vez que un traficante es arrestado, su oponente es beneficiado”.

En tanto, Bailey y Godson consideran que el crimen organizado -definido como una actividad criminal profesional que opera en un período de tiempo definido y en el marco de operaciones concretas constituye un desafío a la seguridad y gobernabilidad democrática que toma lugar en un contexto de transición dual a nivel político y económico. Según Bailey y Godson, la transición dual puede ser dividida en dos fases. La primera se refiere a una serie de ajustes macroeconómicos y reducción de la inflación, así como la ruptura del autoritarismo y los comienzos de la liberalización y democratización. La segunda fase enfatiza las medidas macroeconómicas, y en cuestiones políticas motiva la descentralización, las reformas jurídicas y la modernización administrativa.

En los gobiernos regidos por el PRI, los grupos mañosos, así como el resto de la sociedad eran sometidos a la voluntad política, dependiendo de la jerarquía del funcionario y la corrupción actuaba como el pegamento que permitía tanto mantener la paz social como la lealtad a sus líderes inmediatos, que desembocaban en una lealtad superior: la del Presidente de México. La corrupción, en este sentido, estaba al servicio del Estado.

La corrupción también era más estable, pues los ejes de decisión política provenían de un solo partido político, el PRI. En tanto, en los tiempos del “México democrático”, la corrupción deja de tener un eje central de lealtad hacia el Presidente, y parece que surgen varios ejes de lealtades, dependiendo de los recursos financieros predominantes. Ahora la corrupción es más inestable, pues hay más movilidad de élites políticas. La corrupción tampoco se rige actualmente por la lealtad hacia un partido o un presidente, ni dentro de una única la jerarquía política, sino “por el deseo enriquecimiento inmediato en una lógica de competencia: servicio-pago” hacia su propio grupo, llámese cartel o camarilla de su propio partido político. Cabe indicar que en la medida que la vida política mexicana registra mayor competencia, también se registra mayor fragmentación al interior de los partidos políticos, lo cual dificulta la coordinación de lealtades únicas.



La violencia y la corrupción en el país se han revertido contra los mismos habitantes y se ha salido del control de las élites políticas, que en un principio eran quienes controlaban, vendían protección y condicionaban a los líderes de los grupos mafiosos, pero en la medida que éstos lograron mayor autonomía y tuvieron también más opciones en el menú de líderes políticos de diferentes

partidos a corromper, ahora no necesitan someterse a la voluntad y reglas de los políticos únicos en la estructura del sistema, sino los grupos mafiosos pueden y tienen los recursos para hacer el proceso inverso, es decir comprar a sus propios funcionarios y miembros de la policía que mejor servicio les provea. En este sentido, la corrupción parece haber absorbido al Estado mexicano, haciendo más difícil su erradicación y su control.

El crecimiento del crimen organizado también fue favorecido por un proceso de descentralización y modernización administrativa deficiente que no logró consolidar reformas judiciales eficientes.

Aunque cabe indicar que México ha impulsado desde las últimas décadas medidas para luchar contra la corrupción pública. Dando como resultado avances en materia de lucha contra la corrupción que están operando desde diversas instituciones. Por un lado, México cuenta con un sistema desarrollado de órganos de control representado en los tres Poderes del Estado (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial), asimismo, cuenta con otros órganos de control que gozan de autonomía respecto del gobierno, tales como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y el Instituto Federal Electoral (IFE). Por otro lado, México también ha promovido la participación de Instituciones Académicas, Organizaciones No Gubernamentales y grupos de participación ciudadana independientes en la elaboración de programas y estrategias de lucha contra la corrupción.

Entre las acciones del Poder Ejecutivo se encuentran la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en mayo de 2009, que reglamenta los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya en la Auditoría Superior de la Federación para el cumplimiento de dicha función. Dentro de las comisiones ordinarias con las que cuenta la Cámara de Diputados se encuentra la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, órgano que se encarga de evaluar la gestión financiera del Gobierno Federal y su apego a los objetivos de los programas gubernamentales.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones de fiscalización superior, las cuales ejerce de acuerdo con la reforma introducida al Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1999. La ASF comenzó a operar el primero de enero del 2000, como resultado de reformas legislativas adoptadas en el marco de la transición democrática.

Otra importante institución encargada de promover la cultura y transparencia de la legalidad está la Secretaría de la Función Pública (SFP), cuyas funciones se centran en la organización, regulación y expedición de sistemas de control y evaluación gubernamental, procedimientos de auditorías en la Administración Pública Federal, y la operación del sistema de servicio profesional de Carrera en la Administración Pública.

También se puede citar La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual estipula que la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) son responsables del Sistema de Evaluación del Desempeño. De igual manera, según lo estipulado por Ley General de Desarrollo Social, la SHCP, la SFP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) llevan a cabo la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

La lucha contra la corrupción en términos formales es bastante avanzada ya que también cuenta con la participación de otras instituciones electorales, judiciales y organismos tales como La Procuraduría General de la República (PGR), La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, La Suprema Corte de Justicia de la Nación, la implementación de diálogos en línea con servidores públicos de la Administración, un sistema electrónico de contrataciones gubernamentales (Compranet), un sistema en línea de declaración de Modificación Patrimonial para los servidores públicos, la promoción del Premio Annual de Investigación sobre corrupción en México, incluso campañas en los medios masivos de comunicación para condenar a la corrupción como la campaña de "Cineminutos" que desde el año 2002, la SFP desarrolló el concepto del cortometraje como vehículo para llevar a la sociedad el mensaje del rechazo a la corrupción y de su papel en el impulso a la integridad y la transparencia. Y desde luego concursos tales como "Adiós a las trampas".

Además de la cooperación con diversas instituciones académicas nacionales e internacionales

les y desde enfoques multidisciplinarios tales como el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas y el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE). Asimismo, es importante destacar la publicación de diversas revistas en materia de transparencia y rendición de cuentas, por ejemplo, la revista: Contaduría Pública, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas de AFP, y desde luego cursos de Cultura de la Legalidad en la Secretaría de la Función Pública.

A nivel internacional México también destacan acuerdos con organizaciones importantes tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Banca Mundial, la Organización de Estados Americanos (OEA), el Fondo Monetario Internacional (FMI).

No obstante, los esfuerzos en materia de lucha contra la corrupción aún no se han traducido en cambios sustanciales en el combate a este fenómeno, desde los diferentes sectores sociales, económicos y políticos del país, principalmente al seno de las élites dirigentes en México.

El trinomio corrupción, violencia y narcotráfico tiene altos costos sociales y humanos. De acuerdo a una encuesta del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) reveló que el tema de mayor preocupación para los mexicanos es el narcotráfico y el crimen organizado con 79% de reprobación entre la sociedad. Cifras similares se asoman por la consulta de Mitofsky que en su encuesta titulada ¿Cómo se siente el mexicano? se revela que el valor más preponderante entre los mexicanos es la honestidad, sin embargo, esto no se ha materializado en la disminución ni de la corrupción ni del narcotráfico.

Siguiendo con la misma encuesta de Mitofsky, 3 de cada 10 mexicanos considera que “lograr un cambio”, “tener un buen gobierno” y “eliminar la corrupción” son prioridades para el desarrollo del país. No obstante, la sociedad mexicana aún muestra amplia tolerancia hacia la corrupción que se registra en frases populares como: “El que no tranza no avanza” o “con dinero baila el perro”.

Desde la perspectiva de las elites políticas mexicanas estas han sido incapaces de crear y consolidar un verdadero Estado de derecho que someta a los ciudadanos al imperio de la ley, la transparencia y el rendimiento de cuentas de todas las instituciones políticas, jurídicas y legislativas del país. Mientras no haya un verdadero respeto al Estado de derecho, la transición a la democracia no está completada, y en tanto la corrupción siga reinando, el Estado Mexicano está condenado a padecer impunidad, injusticia y violación a los derechos humanos.

Finalmente se puede observar que el momento histórico que vive México muestra que el país se disputa entre dos vías: una, continuar promoviendo la corrupción y con ello condenándose así mismo a vivir en la pobreza, impunidad y violencia; y otra, modificar sus valores de ascensión social y con ello sus parámetros culturales, desaprobando a la corrupción y a las formas ilícitas de enriquecimiento tanto al interior del tejido social y religioso como al seno de las élites políticas, reforzando métodos de meritocracia y movilidad social a través de la educación, transparencia, rendimiento de cuentas y respeto a la ley.

La Corrupción Administrativa en México

José Luis Estrada Rodríguez¹

México ocupa la posición 105 en el mundo en materia de corrupción con un valor de 34 sobre 100 puntos; muy por debajo de Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda, que obtuvieron 90 puntos. Nuestro país tiene una posición alta en comparación con otros países miembros de la Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción emitido por Transparencia Internacional. Así mismo, de manera vergonzosa se encuentra en una posición similar a la de países como: Argelia, Armenia, Bolivia, Gambia, Kosovo, Mali y Filipinas.

De igual forma, la más reciente Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, efectuada en 2010, reveló que la corrupción es un tema donde la idiosincrasia refuerza las acciones contra la legalidad, de tal forma que es un tema cultural: la incidencia en prácticas desviadas de la legalidad es una condición cotidiana. Esta misma encuesta documentó la existencia de 200 millones de actos de corrupción, vinculados con trámites y “mordidas”. Como consecuencia de ello, los hogares mexicanos destinaron en promedio 14 por ciento de su ingreso a este rubro.



En este contexto, La corrupción administrativa en México, adquiere gran importancia y trascendencia en nuestros días, sobre todo porque recupera el debate sobre los programas adoptados en el sexenio pasado (2006-2012) y retomados por el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) con la pretensión de erradicar las ganancias mal habidas dentro de la administración pública. Existen innumerables desventajas de la corrupción; una de las más importantes es la falta de productividad en la administración pública, cuyos trámites dilatados y onerosos impiden la atracción de capital, así como el desarrollo de la industria y el crecimiento de las empresas. El pago de sobornos para obtener licencias, y la incertidumbre que genera este proceso, tienden a reducir los incentivos para la inversión.

Se define la corrupción como: “El uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado, así como todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político”. Pero existe una amplia gama de formas que adquiere la corrupción, muchas de ellas imperceptibles, como el compadrazgo o el tráfico de influencias en las oficinas gubernamentales, muy difícil de reglamentar o sancionar. La corrupción también se relaciona con la actitud negativa que adoptan los funcionarios públicos en su comportamiento ante

1 Estrada Rodríguez, José Luis. La corrupción administrativa en México. Instituto de Administración Pública del Estado de México. En: Revista Polis: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial. Vol. IX. No. 2, julio-diciembre del 2013. Págs. 174-184

la sociedad, como la falta de un código de ética en sus procedimientos o la deslealtad y traición a sus compañeros.

Nuestro país cuenta con varios estudios sobre este tema, escritos desde distintas perspectivas y maneras de abordar una práctica cotidiana. El asunto es cultural, coinciden en afirmar Diego y Stephen, que han analizado el caso mexicano y a quienes retoma José Juan Sánchez en este libro que compila de manera histórica varios acontecimientos de la vida nacional, donde a partir de la formación del Estado mexicano se creó también una corrupción institucional, tolerada, permitida, fomentada e incluso promulgada.

Los fallidos intentos por erradicar la corrupción son muchos y se pueden documentar a partir de los planes de desarrollo, las campañas políticas e incluso las políticas públicas instrumentadas para tal efecto. En especial es importante destacar el arreglo político que tuvieron que suscribir los gobernantes emanados de la sociedad civil, luego de que los militares abandonaran el poder en la época revolucionaria. Después de la revolución mexicana, se desarrolló un régimen autoritario, cuyo exacerbado presidencialismo permitió todo tipo de componendas a los funcionarios que estaban en el poder. Se promovió de manera institucionalizada la aparición de los sindicatos, que ocuparon uno de los primeros lugares en sus prácticas discrecionales, y algunos de los cuales continúan operando así hasta la fecha.

Durante la etapa del “milagro mexicano”, el crecimiento económico y el desarrollo de nuestro país permitieron que la población en general se beneficiara de la bonanza económica, lo cual impidió ver los errores de los burócratas y funcionarios; pero también se otorgó a los funcionarios un poder inusual sobre los documentos, sellos, formatos y papelería oficial, que controlaron en usufructo de las oficinas gubernamentales. Empero, transformar la cultura de los mexicanos es una tarea titánica que el autor de este libro describe de manera detallada.

La corrupción adquiere distintos matices: abuso de poder, tráfico de influencias, compadrazgo, amiguismo, soborno, cohecho, mal uso de los conocimientos, fraude, aceptación de obsequios a cambio de favores, entre otros que forman parte de lo que denomina corrupción administrativa, que se distingue de la corrupción política porque la primera afecta principalmente a los burócratas que forman parte de la administración pública.

En la obra en comento, se destaca la minuciosa descripción de los episodios nacionales que se han nutrido por actos ilícitos, desviación de recursos y uso patrimonialista de los recursos públicos. En nuestro país, como lo documenta José Juan Sánchez, a lo largo del virreinato y la revolución mexicana, así como en la conformación del México contemporáneo, se fomentó la tolerancia a las prácticas vinculadas con desvíos de recursos, el uso discrecional del poder y la falta de ética de los servidores públicos -como la policía, principalmente. “Promúlguese la ley, pero no se acate” es uno de los dichos con los cuales se satirizan las leyes y los decretos generados en contra de la corrupción. En México, el combate a las prácticas ilícitas se convierte en simulación abunda al respecto y atribuye de igual forma a la cultura de los mexicanos la mentira, la corrupción y la simulación como valores nacionales difíciles de erradicar.

La corrupción administrativa en México es un referente obligado para todos los funcionarios que deseen comprender y actuar contra este flagelo, porque las campañas sociales, espots radiofónicos y anuncios contra la corrupción no han tenido el efecto deseado. Lo que requieren los programas contra la corrupción es disminuir los incentivos, aminorar la proclividad a usar la corrupción para evitar una fila, obtener un descuento o ganar tiempo en los burocráticos procesos. Parte de la corrupción está en el compadrazgo y el favoritismo.

La obra de Sánchez González se compone de cuatro apartados y siete capítulos, que ayudan a entender la forma en la cual se ha enraizado la corrupción en las prácticas cotidianas, dentro de la cultura y en las prácticas sociales. Es una importante investigación sobre este fenómeno y aborda de manera seria y objetiva muchas de las políticas que han fallado en su implementación. En la primera parte, se describen los conceptos vinculados con el tema, estableciendo un marco teórico que permite entender los distintos tipos y formas de corrupción, no todos vinculados con dinero, pero sí con el uso de los recursos públicos y el poder.

En la segunda parte, se describe cómo inician los intentos por establecer control durante el virreinato, sobre la incipiente burocracia que sin ética de servicio ejercía el poder. Se revisa de manera histórica la etapa de la independencia de México, que abarca las Constituciones de 1824 y

1857; tema muy vinculado con el cuarto capítulo, enfocado a describir la época del presidente Benito Juárez y las vicisitudes para implantar la primera ley de servidores públicos; así como la etapa porfirista de control en la vía formal, pero de amplia impunidad y discrecionalidad en la asignación de poder, y de centralismo político.

En la tercera parte, correspondiente al siglo XX, se considera las distintas políticas instrumentadas por el gobierno para combatir la corrupción posrevolucionaria: José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). Todas las políticas buscaron controlar el ejercicio del poder; sin embargo, hubo muchos casos documentados sobre el abuso del poder y la riqueza inexplicable de algunos funcionarios como el ex director de la policía durante el sexenio de José López Portillo, El Negro Durazo, que fue cobijado por el poder.

El documento de investigación arroja interesantes conclusiones: durante el virreinato se permitió la corrupción abierta a los españoles, así como durante las etapas siguientes. En un esquema de simulación acaso, las políticas públicas fracasaron por el desinterés de los ciudadanos y la omisión de las autoridades para otorgar certidumbre a las leyes. Con la consolidación del partido dominante -primero con el PNR en 1929, PRM en 1938, y luego con el PRI en 1946-, se estableció un esquema de control y prebendas para todos. Este modelo se rompió con la alternancia en 2000, que suponía un cambio que no llegó: la corrupción continuó y las medidas para atacarla terminaron siendo igualmente tardías.

Acontecimientos como el “toallagate”, protagonizado por Vicente Fox, en ocasión de una suntuosa compra de toallas a un precio altísimo por la Presidencia de la República, permitió entender que la corrupción no solo está en el desvío de fondos, sino también en el uso y abuso del presupuesto, mediante la asignación de altos salarios y la ejecución de compras suntuosas a cargo del erario público; e incluso en el pago de intermediarios políticos para establecer empresas, como recientemente se dio a conocer sobre la cadena de tiendas Walmart, que debió pagar sobornos para establecerse en varias ciudades de México.



Sobre todo, esto, el autor afirma: “El régimen político, los partidos políticos y los políticos tienen un doble discurso: atacan la corrupción de forma reiterada, pero cuando se convierten en altos funcionarios gubernamentales ejercen el privilegio del cargo que ostentan” (Sánchez, 2012: 515). Por tanto, el fenómeno de la corrupción, la falta de ética y las conductas de aprovechamiento e interés persisten de manera directa e indirecta, formal e informal en la sociedad mexicana. Las políticas de prevención deberán atacar el origen, las prácticas culturales, y privilegiar la denuncia, no solo decretar leyes y nuevos programas, porque, como se relata, la lucha contra la corrupción lleva muchos años, muchas leyes y muchos programas.

Más de tres siglos tiene la corrupción en México, mediante distintas modalidades, formas y grados. Pero, como sostiene Cartier-Bresson (1997), las prácticas corruptas no suelen darse de forma ocasional y no organizada; por el contrario, obedecen a esquemas de acción interiorizados dentro de las organizaciones. Las prácticas tienen tan profundo arraigo que se “institucionalizan”, con su consabida dificultad para transformarse. Las redes de corrupción se estructuran movilizan-do recursos, interés financiero, familiar, partidista y de grupo. En el libro se concluye que solo la prevención, la cultura ética y la práctica de valores en el servicio público permitirán transformar la corrupción institucionalizada que se vive; aún más, garantizar el ejercicio de las leyes podrá evitar la avaricia, la codicia y el anhelo de poder. Finalmente, dentro de la cultura mexicana, las prácticas sociales deben cambiar para dar paso a la legalidad so pena de quedar en el estancamiento por la corrupción que daña y corroe a la administración pública, los negocios y la convivencia en general.

La Corrupción Institucionalizada y el Débil Perfil de los Ocupantes de Cargos Públicos

Oscar Diego Bautista¹

Todos los elementos anteriores, concentrados en un partido hegemónico, e inmersos en la institución denominada Presidencia de la República, proporcionaron un mega-poder a quien ocupase dicha institución, ya que desde ahí se toman decisiones “de todo tipo y para todo tipo”. Esta concentración de decisiones generó que distintos presidentes cometieran muchos errores que repercutieron en los diversos ámbitos del Estado: social, económico, político, cultural, educativo, medioambiental, etcétera. Dichos errores, evidentemente, afectaron gravemente a la vida de los ciudadanos mexicanos.

Hay que reconocer que los presidentes del gobierno no son sabelotodo, en algunos casos ni siquiera cuentan con una cultura básica. Pero incluso si el presidente fuese una persona con amplios conocimientos, eso no significa que sea un superdotado, que conozca todos los campos del saber y, sobre todo, que acierte en todas las decisiones tomadas. Sin embargo, este argumento no ha de negar el sentido de responsabilidad con el que se ha de gobernar un país enorme con millones de vidas que serán afectadas por un estilo personal de gobernar. En palabras de Edmund Burke: “La ciencia del gobierno, que es práctica en sí, y dirige tales propósitos prácticos, es materia que exige experiencia e incluso más experiencia de la que puede alcanzar en toda su vida una persona, por sagaz y observadora que sea”. Desafortunadamente este perfil de los máximos representantes del Estado se fue reproduciendo en cascada en los diferentes niveles de la jerarquía político-administrativa del Estado. Esta situación ha dañado mucho al país porque, al no haberse establecido un perfil definido básico para participar en el servicio público, alcanzar el poder ha constituido un atractivo accesible para personas sin una cultura política, incluso, básica para ocupar los cargos públicos.

En general, la historia de México demuestra que los políticos no se caracterizan por ser personas cultas que se distingan por el amor a los libros o al conocimiento. Los siguientes párrafos muestran los resultados de evaluaciones realizadas a servidores públicos en las que se demuestra el bajo nivel de preparación.

El 25 de junio de 2009, en México, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias dio a conocer los resultados de una investigación elaborada por un grupo de especialistas en materia legislativa para evaluar y asignar una calificación al Congreso Mexicano. A la LX Legislatura del Poder Legislativo, en una escala de 1 a 10, se le asignó una calificación de 5.24 mientras que el resultado por Cámaras fue de un 5.2 para la de diputados y 5.3 para la de senadores. Los integrantes de ambas Cámaras salieron reprobados.

En la realidad parlamentaria mexicana la falta de preparación académica y profesional, así como la improvisación han sido una constante en las legislaturas no sólo federales sino locales. Un ejemplo de ello es el sondeo realizado por el periódico La Jornada a los asambleístas del Distrito Federal que tomaron posesión del cargo en septiembre de 2009. En dicho sondeo se hicieron preguntas como ¿Cuál es el artículo de la Constitución Mexicana que se refiere a la naturaleza jurídica y a las facultades del Distrito Federal? ¿Cuáles son los tipos de votación que se dan en el Pleno o en las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal según la Ley Orgánica? ¿Cuántos tipos de votaciones se pueden dar en el pleno de la Asamblea? Si bien algunas personas respondieron correctamente fueron los menos. La mayoría de los entrevistados evidenciaron un desconocimiento supino de las leyes y de los procedimientos legislativos; fueron incapaces de decir qué artículo constitucional señala, por ejemplo, las facultades del Distrito Federal.

1 Bautista, Oscar Diego. Cien años de corrupción en México a partir de la era postrevolucionaria 1917-2017. Colección cuadernos para prevenir y controlar la corrupción. No. 2. México: LIX Legislatura del Estado de México, 2017. Págs. 24-33



En contraposición a la elevación educativa de los políticos, existen, en pleno siglo XXI, casos extremos en los cargos públicos como los de personas que no saben leer ni escribir. En el año 2000 se publicó la siguiente nota: “De los 2 429 presidentes municipales que hay en el país, 15% de ellos son analfabetos y el 60% apenas concluyó la primaria”. En México, hay presidencias municipales en algunos estados del país en las que el presidente municipal y sus funcionarios desconocen por completo los fundamentos básicos de la función pública. Esta situación no es exclusiva de los ayuntamientos rurales, se repite en algunos diputados locales y federales, incluso en Gobernadores y secretarios de Estado que carecen de conocimientos políticos o ni siquiera cuentan con alguna formación profesional.

El jurista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela decía, refiriéndose a algunos parlamentarios mexicanos que no sabían escribir ni expresarse, que se debería agregar al artículo 55 constitucional el siguiente párrafo: “Para ser diputados, además de los requisitos actuales, se requiere haber cursado, cuando menos, los estudios de bachillerato”.

Bajo este contexto de individuos carentes de un perfil idóneo en lo político, cultural y ético, es frecuente que, una vez en los cargos, se hayan generado múltiples comportamientos acompañados de antivaleores: soberbia, prepotencia, nepotismo, abuso de autoridad, despilfarro, patrimonialización de lo público, demagogia, desviación de recursos públicos para fines privados, clientelismo político, etcétera. Además de gozar de los privilegios y las mieles del poder, y no existiendo resistencia, oposición o castigo a las arbitrariedades cometidas, la impunidad se abrió paso. Esta forma de operar basada en antivaleores se convirtió en parte del comportamiento cotidiano de muchos individuos en los gobiernos y administraciones públicas.

Adicionalmente, esta forma de operación política se hizo extensiva e incluyente a diferentes espacios y sectores de la sociedad: a) *Los empresarios*, al hacer negocios con el gobierno, obtenían y siguen obteniendo privilegios como la exención de impuestos, la omisión en el pago de luz, agua, etc., b) *Medios de comunicación*. Para no atacar y estar a bien con el régimen, algunos reporteros, articulistas o fotógrafos recibían prebendas, el “Chayotazo” como ya se mencionó, c) *Los ministros de la Iglesia* no fueron excluidos de este favoritismo, por lo que también recibían su “limosna”, es decir, una aportación oficial por apoyar al sistema político, d) *Los líderes sindicales* eran cooptados mediante regalos por los empresarios y gobernantes para, por un lado, evitar conflictos laborales y huelgas y, por otro, apoyar al gobierno y al partido en procesos electorales, e) *Los jueces* descubrieron un negocio lucrativo en su posición de apoyo al ejecutivo. De esta manera, la justicia pasó a ser subjetiva y a venderse al mejor postor. Se cumplía así otro objetivo del gobierno, el de subordinar el Poder Judicial al Poder Ejecutivo, acto contrario a la teoría de División de poder-

res que señala que los distintos poderes deben hacerse contrapeso, f) Los Diputados y Senadores del Poder Legislativo también fueron consentidos del sistema político al ser los encargados de crear las leyes que facilitasen el modelo de país que al presidente en turno se le ocurriese, g) Ciudadanía extorsionada. En el ámbito social, la “mordida” se hizo común y se extendió horizontalmente, arraigándose en los miembros de la sociedad, lo que derivó en una práctica “cultural”. Muchos de los elementos de esta forma de operación con sus variantes, continúan vigentes sin que en el horizonte se perciba algún cambio significativo.

Como se señaló, en el periodo comprendió entre 1917 y 1946, los presidentes se caracterizaron, por un lado, por proceder del ámbito militar y, por otro, por haber participado en las luchas de la Revolución Mexicana. Hay un par de excepciones, dos presidentes civiles, Emilio Portes Gil (1928-1930) y Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), pero, en el fondo, ambos recibían órdenes del General Plutarco Elías Calles. A esta forma de gobernar se le denominó Maximato.

A partir de 1940, se produce un cambio en la política mexicana: el poder es cedido a los civiles, aunque la estructura política establecida continuó siendo de tipo vertical. Según Enrique Krauze, la corrupción moderna en México comenzó con civiles, que eran egresados de las universidades y que llegaron al poder. Los nuevos actores de la política eran por tanto individuos bien formados, con una adecuada presentación, pues, generalmente, usaban “traje y corbata”. Con estos nuevos personajes, otra característica apareció, y es que tenían o estaban vinculados con negocios privados. Así, desde el poder, comenzaron a gestarse fortunas gigantescas.

Para Enrique Krauz, la administración de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) fue una administración honesta y eficaz pero que no castigó penalmente a los pillos ni estableció diques institucionales contra la corrupción. Más tarde, en tiempos de Adolfo López Mateos (1958-1964), la corrupción creció, en tanto que tendió a limitarse con Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Con Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se inauguró la etapa de los economistas en el poder, individuos becados en universidades estadounidenses volvieron con la idea de gobernar enriqueciéndose, y así lo hicieron, endeudando al país de forma impresionante. De 6 mil millones, la deuda externa monto con que inició esta administración al finalizar este periodo, la dejó en 20 mil millones de dólares.

Dice un refrán: “No hay mal que dure cien años”, y efectivamente, el poderoso Sistema Político que dio estabilidad al partido hegemónico y a la institución presidencial comenzó su declive. En un intento por mantener el control político, mediante la estratagema de “cambiar para que nada cambie”, se diseñó la Reforma Política:

Se planteó entonces la Reforma Política de José López Portillo, que significa, por un lado y formalmente, el propósito de ampliar las libertades políticas, y en consecuencia, la mayor participación de la ciudadanía en la cosa pública. Por otro lado, el esfuerzo gubernamental por recuperar el apoyo necesario para mantener la legitimidad de la representación política (...).

Pese a este intento de dar una imagen de limpieza política y de lucha contra la corrupción, el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se caracterizó por el despilfarro y crecimiento del gasto público. Una frase común en esta administración fue “La corrupción somos todos”. Personaje polémico de esta administración, caracterizado por sus prácticas corruptas y ligado estrechamente al presidente fue, sin lugar a dudas, el Negro Durazo.

Los escándalos de corrupción de la administración de López Portillo dieron origen al lema de campaña de Miguel de la Madrid: “La renovación moral de la sociedad”. A partir de 1982, iniciando Miguel de la Madrid Hurtado, y continuando con Carlos Salinas (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y la administración de Enrique Peña (2012-2018), se añade un giro al eje de la política mexicana: el neoliberalismo. Bajo este nuevo modelo, eminentemente empresarial, la estructura del Estado mexicano se dismanteló, con una consecuencia inevitable: su debilidad. En sentido contrario, se privilegiaba nuevamente al sector privado y este comenzó a robustecerse de forma extraordinaria.

En el período comprendido entre 2000-2006 y 2006-2012 tuvieron lugar dos gobiernos provenientes del Partido Acción Nacional (PAN), los cuales se caracterizaron por la masiva colocación de empresarios en los cargos públicos. La lógica empresarial contribuyó entonces a desvirtuar el espíritu de servicio público.

La ideología neoliberal dañó él debe ser del servidor público y su objetivo de trabajar por el “bien general” o “bien común”; sustituyó el bien interno por el espíritu del capitalismo, consistente

en hacer dinero y enriquecerse a como dé lugar desde el servicio público.

En las administraciones de principios de siglo, las panistas-empresariales de 2000-2006 y 2006-2012, primó una característica en los cargos públicos, que estos “gerentes” públicos, como les dio por llamarse, se subieron los sueldos. Un caso inaudito fue en el año 2000 cuando el alcalde de Ecatepec, Agustín Hernández Pastrana, se aumentó el sueldo a 420 mil pesos mensuales, argumentando que administraba el municipio más grande del país y que, por esa razón, debería ganar igual que un gobernador.

Los empresarios en los cargos públicos argumentaron que los sueldos que se pagaban eran bajos comparados con lo que ganaban como gerentes de empresa. No comprendían o no quisieron comprender lo que implica estar en un cargo público y la importancia de poseer un espíritu de servicio; por el contrario, impusieron la filosofía empresarial dentro del ámbito público, adulterando el espíritu del bien común por el del bien privado.

Algunos escandalosos casos de corrupción en estas administraciones panistas empresariales fueron las de “los amigos de Fox”, el caso del “toallagate” o la conducta de los hijos de Martha Sahagún. Fox se caracterizó por su falta de palabra y por ser un demagogo y un mentiroso. La frase “comes y te vas” que dijera Fox a Fidel Castro ante la negativa de George Bush de venir a México a la Conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo, que se realizó del 18 al 22 de marzo de 2002 en Monterrey, Nuevo León, si Castro estaba presente, cayó en lo grotesco. La “estela de luz” con motivo del bicentenario fue denominado popularmente como “estela de la corrupción”. Bajo estas administraciones, el concepto de “moches” pasó a ser parte del lenguaje político. “Mochar” o dar una “mochada” se refiere a un cobro por parte de algún legislador a cambio de agilizar los recursos públicos asignados a determinadas instituciones públicas.

Otro caso, que el sabio griego Aristóteles hubiera calificado de bestialidad, fue la conducta del exgobernador de Sonora en el periodo 2009 a 2015, Guillermo Padrés Elias, quien construyó una presa dentro de su rancho, a sabiendas de que Sonora es un estado constituido por tierras desérticas en las que, desgraciadamente, el agua escasea. Aunado a este hecho, según investigaciones de la Contraloría General del estado de Sonora, Guillermo Padrés también desfalcó al erario público por un monto superior a los 30 mil millones de pesos.

La filosofía neoliberal y los protagonistas empresarios fueron dos elementos que sirvieron de catapulta a la corrupción, lo cual, sumado a las viejas prácticas del sistema político tradicional hicieron que la corrupción se “modernizara”, incorporando la tecnología de punta. Tampoco hay que olvidar el papel protagónico y la influencia en la política del vecino norteamericano, cuyo sistema político, la oligarquía, se define como el gobierno de los ricos, por los ricos y para los ricos. El anhelo de imitarles para tener un estilo de vida caracterizado por la riqueza, provocó que la codicia, la avaricia y el anhelo de poder se despertaran aún más en los gobernantes mexicanos.

A partir de las últimas décadas del siglo XX y en las primeras décadas del siglo XXI ha tenido lugar, por decirlo de alguna manera, una “democratización de la corrupción” en los diferentes partidos políticos. En este periodo, el poder ya no lo ejerce como en antaño un solo partido. En este lapso, los principales partidos en el poder que conforman la geografía política de México han sido el PRI, el PAN y el PRD. En cualquier caso, sus miembros tienen una misma escuela y realizan las mismas prácticas corruptas. Mamaron de la misma madre.

Ascenso de la corrupción política y declive del sistema político mexicano

Los nuevos cuadros o aspirantes a gobernar de los diversos partidos se han formado en esta lógica, con la ausencia de un perfil ético para acceder a la práctica política. No existe un sistema de mérito o capacidad o bien maestros que formen en valores a los candidatos a puestos de elección popular. En muchos casos, miembros del partido hegemónico, es decir del PRI, pasaron a formar parte de otros partidos llevando sus conocimientos y experiencia de operación política. De esta manera, las nuevas generaciones de aspirantes han aprendido el *modus operandi* creado *aposteriori* de la Revolución.

En un artículo elaborado por Jorge Carpizo (2008) titulado “La moral pública en México”, el autor analiza a fondo el sistema político mexicano. En este trabajo, que es un análisis crítico al sistema político, el autor identifica cinco elementos clave en la forma de operación política de México que él denomina como la “quinteta de la muerte”, conformada por poder, dinero, corrupción, mentiras e impunidad. Aunado a estos cinco elementos, el mismo autor señala que en la década de los

setenta surgieron dos nuevos actores que se incorporaron al sistema político: a) Los banqueros, conocidos coloquialmente como “delincuentes de cuello blanco” y b) Los narcotraficantes.

Tanta corrupción política debía necesariamente reflejarse en el lenguaje. Frases comunes de esta época son las siguientes: 1. Es un error vivir fuera del presupuesto, lo que significa que todos los gastos que uno realiza en la vida deberían cargarse a la hacienda pública, por ejemplo, comidas, viajes, medicinas, incluso regalos que ofrece un funcionario a título personal, 2. Disfrutar de la patrimonialización de lo público, es decir, hay que gozar de todos los bienes públicos como si fueran privados. Son ejemplos el auto oficial, la papelería, el teléfono, las instalaciones, etcétera, 3. Nadie aguanta un cañonazo de 50 mil pesos, significa que todo mundo tiene un precio por lo que se le puede comprar, 4. Ese gallo quiere su maíz, frase atribuida a Porfirio Díaz, como la forma metafórica de expresar que tal persona quiere dinero o privilegios.

En las primeras décadas del siglo XX se fue construyendo el armazón del sistema político mexicano. Dicha estructura sirvió para dar estabilidad y mantener en el poder político a un partido cuya hegemonía se extendió desde su creación hasta el fin del siglo XX. No obstante, de manera paulatina, se fueron dando cambios que modificaron dicho sistema, por lo que el modelo presidencial dejó de ser eficiente como antaño, pasando a convertirse en obsoleto, aunque sigue funcionando. Una muestra evidente de cambio son los informes presidenciales. Antes de los años ochenta, cuando el presidente se presentaba a rendir su informe en la sede del Poder Legislativo, el lleno estaba garantizado. Había personalidades de los diversos poderes públicos, del sector empresarial, dignatarios eclesiásticos, líderes sindicales, intelectuales, directores de medios de comunicación, invitados especiales (diplomáticos) nacionales y extranjeros, sin faltar amigos y familiares del presidente, en tanto que, en las calles la multitud era visible. Dicho acto constituía un ejemplo de pleitesía, adulación y sometimiento.

En 1988, en el último informe de Gobierno a la nación que daba el presidente Miguel de la Madrid, el senador Porfirio Muñoz Ledo lo interpelló duramente en 12 ocasiones, siendo ese momento un punto de inflexión en los informes. Algunos años después los presidentes dejaron de asistir al recinto legislativo y en la actualidad sólo envían un informe escrito cual trámite burocrático.

A partir de la creación de la constitución de 1917 y a lo largo de cien años, diversas formaciones políticas se han creado, fusionado y desaparecido para surgir otras nuevas. Sin embargo, la estructura del sistema político, la forma de ejercer el poder, los vicios y las prácticas corruptas continúan, sean los gobiernos de izquierda o derecha.

Un efecto que generó esta forma de operación política fue sin, duda, la corrupción en sus múltiples formas, no solo en el sector público, también en el privado y en el social. Este fenómeno se hizo extensivo en los niveles de gobierno, fuera federal, estatal o municipal. En suma, el Sistema Político sentó las bases para institucionalizar la corrupción. De esta manera, la corrupción no es una característica del sistema político mexicano, es consecuencia de dicho sistema.

Aunque el Sistema Político se desgastó y se hizo obsoleto y decrepito, tuvo la fuerza de gestar y parir al monstruo de la corrupción cual hidra de siete cabezas de la mitología griega. Dicho monstruo es hambriento, insaciable, corrompe todo lo que toca, sigue creciendo y se expande.



A cien años de su nacimiento y gestación, el sistema político ha variado, pero no la corrupción, la cual se mantiene sólida y firme. Por lo tanto, es posible afirmar que la moral pública en México se encuentra enferma, dañada, débil; hace falta curarla, repararla, fortalecerla.

En 1988, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, así como las gubernaturas de Baja California, Guanajuato y Chihuahua. En 1997, la oposición encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y su partido el Partido de la Revolución Democrática (PRD), ganó el Distrito Federal (DF). En el año 2000, el Partido Acción Nacional (PAN) encabezado por Vicente Fox Quesada, ganó la Presidencia de la República. Tanto en 1997, con el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, como en el año 2000, con el ascenso al poder de Vicente Fox, las expectativas de los ciudadanos de un cambio en la forma de gobernar fueron enormes en virtud de que la crítica que ejercía la oposición contra el PRI se basaba en un ataque contra la corrupción y la impunidad. Pronto el desencanto y la desilusión llegaron porque los nuevos partidos en el gobierno hicieron lo mismo, es decir, reprodujeron las prácticas corruptas.

Cuando en las democracias contemporáneas quienes ocupan los cargos públicos no son los más capaces y los más comprometidos con la pluralidad de intereses, entonces estamos frente a un gobierno que gobierna para unos pocos, privilegiando a un sector de la población.

De continuar con este esquema de trabajo, la perspectiva es evidente. No se necesita ser vidente o consultar el Oráculo de Delfos para prever qué va pasar. Cuando la codicia, el soborno, la extorsión son la mecánica de operación dentro de las instituciones públicas, cuando el perfil de quienes están en el gobierno es el de un politicastro, es decir, de una persona que, sin tener las características idóneas, usurpa el cargo; cuando la conducta de los servidores públicos está orientada hacia un beneficio personal, el Estado se halla condenado a caer en el precipicio y, en consecuencia, hacia su desintegración. En palabras del maestro Andrés Serra Rojas: El Estado moderno está jugando su propia suerte en este desquiciamiento colectivo. No se derrumba por viejo, sino por inútil, ya que gobernantes y gobernados no han sabido colocarse con sabiduría frente a la complejidad de la vida social. Estamos derrotados porque viven en nosotros, sin ser dominados, esos monstruos apocalípticos que son nuestros instintos y egoísmos, nuestras pasiones e intereses.

Finalmente, he de señalar que el problema de la corrupción tiene antídoto. El antídoto está en la prevención. La antítesis de la corrupción es la ética, en específico, la ética pública aplicada, disciplina del conocimiento eminentemente práctica, y un poderoso instrumento de control de la corrupción.

Si bien la corrupción es un fenómeno global, en el mundo hay países con mayor y menor corrupción. ¿En qué radica la diferencia? La diferencia se encuentra en que aquellos países donde la corrupción es menor, los gobernantes y gobernados han comprendido la importancia de la disciplina ética, así como logrado identificar, desarrollar y hacer operables diversos instrumentos éticos de aplicación práctica.

En la medida en que se fortalezcan los valores del servicio público y se rescate el bien interno, bien del alma o espíritu de servicio, estaremos en posibilidad de ir poniendo pilares para construir un sólido dique que haga frente al mar de corrupción que, tras un siglo de derroche y despilfarro, ha desangrado al Estado mexicano.

Juventudes y El Combate contra la Corrupción

Alejandro Rex¹

La definición de corrupción más popular es la utilizada en el estudio de las Ciencias Políticas, que define de manera general a este fenómeno como el “uso del poder público para beneficio privado”, o el abuso del poder para beneficio propio, y que puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca. Este concepto desde una perspectiva filosófica, en la que “la corrupción es un problema político de dominación que, mediante la ruptura con el buen gobierno, impide a los ciudadanos examinar y participar de las razones que sustentan las normas y las políticas y, con ello, definir sus intereses y alcanzarlos con los recursos públicos destinados para ello”. En consideraciones de Philip Pettit, la corrupción se manifiesta cuando un poder público resuelve sobre un asunto específico sin considerar los intereses de los afectados (según la interpretación de los propios afectados), es decir, cuando el poder toma decisiones faccionales que favorecen las ventajas particulares de un individuo o segmento de individuos en detrimento del bien común. Así como, cuando la intervención de un poder público contraría las reglas establecidas por el sistema jurídico político, o bien, cuando aun sujetándose a dichas reglas, la intervención no está controlada por estándares de igual respeto y consideración entre ciudadanos, y entre el Estado y la ciudadanía, lo que equivale a rebasar los márgenes de la legitimidad.

Durante la década de 1960, la corrupción era considerada por el campo académico como un mal necesario para el Estado y la economía, y no fue sino hasta a partir de finales de los 80's cuando comenzó a concebirse como algo que dañaba profundamente las democracias, la legitimidad del Estado, y que además obstaculizaba el desarrollo económico y hacía más profundas las desigualdades. Y para explicar este sentido negativo de la corrupción, sobre el hecho de que la mayor parte de la bibliografía de los últimos tiempos ubica el problema de la corrupción y sus efectos sobre el funcionamiento de la democracia y la economía, en un plano institucional, centrandolo sus consecuencias en el nivel social⁵, debo mencionar que en este ensayo abordaré, además de la corrupción política convencional (o sea, la del plano institucional) y sus implicaciones en el nivel social, otra perspectiva de la corrupción: la del plano moral. Misma en la que ahondaré más adelante.

Corrupción Política

La corrupción política es la que todos conocemos y todos escuchamos en los discursos de toda campaña electoral; a la que refiere la ya mencionada definición de “el uso del poder público para beneficio privado”, o sea, la que pueden cometer los funcionarios públicos tanto de la élite política, como los miembros de las burocracias que sostienen a los gobiernos, y que se puede manifestar en modalidades como: el tráfico de influencias, el contrabando, el soborno, el peculado, el uso privado de bienes públicos, el castigo al inocente y el premio a quien no lo merece, según la legislación y diversos autores.

Esta corrupción se encuentra entrelazada con las otras dos modalidades de corrupción que he de mencionar en ese ensayo, y sin embargo, desde mi perspectiva, es la más grave, pues es la única que siempre se ejerce con el pleno conocimiento de que lo que se está realizando es incorrecto, legalmente hablando; por lo que, un policía no puede recibir un soborno sin no saber que está realizando un acto de corrupción, un burócrata no puede dar un permiso especial a un narco-trafficante buscado y conocido sin tener en mente que está realizando un acto ilegal, y un político no puede pasar dinero del erario público a sus cuentas personales o a las de sus amigos tener plena consciencia de que está siendo corrupto por el uso privado de los recursos públicos.

1 Rex, Alejandro. Juventudes y el combate contra la corrupción. Ensayo de la corrupción política, social y moral: enfoque de juventudes. Universidad Autónoma de Baja California. Septiembre del 2021. Págs. 1-15



La corrupción política es como un virus que tiene consciencia de sí mismo, y es por ello mismo que para poder sobrevivir, necesita actuar adaptándose a su entorno o haciendo que el entorno se adapte a sí, por lo que muchas veces no basta con que un corrupto sea corrupto para poder actuar libremente en esos términos, sino que además necesita corromper. Para ello tiene distintos mecanismos con los que opera, y aunque son básicos, son eficaces, y ahí está una característica que dificulta el combate a esta problemática: la corrupción se multiplica a sí misma, y su capacidad para hacerlo puede ser tal, que ese policía puede ser capaz de convencer a sus compañeros de guardar silencio ante una falta a la legalidad y sumarse al beneficio económico que les ofrece romper la ley; ese burócrata puede, por el miedo de tener represalias en su contra, traicionar sus ideales de rectitud política y otorgar ese permiso al narco (que es individualmente superior en términos de poder) con la finalidad de sobrevivir, y; ese político que roba dinero público, puede comprar medios de comunicación para limpiar su imagen, sobornar a los operadores del acto de corrupción ofreciéndoles beneficios de su interés particular (ya sea políticos o económicos), castigar a través del uso del poder mismo a quienes busquen enfrentarlo, o utilizar la confianza de la población en su persona a su favor para realizar dicha acción a sabiendas de que habrá pocos interesados en señalar tal acto y de que será defendido por los seguidores que lo creen una persona correcta.

Corrupción social y moral

Cuando pensamos en corrupción, generalmente llegamos a la conclusión de que se está hablando de corrupción política, pero no siempre es así; si bien, casi toda la corrupción es política (porque es el poder el mecanismo a través del que se ejerce), no toda la corrupción es ejercida por políticos, sino que, como es bien sabido (pero poco valorado), puede ser ejercida tanto por personas individuales, como por grupos de la sociedad en distintas modalidades, con la diferencia de que esto puede llevarse a cabo con o sin su conocimiento.

La corrupción moral es la primera que ejercemos las personas cuando de niños, por ejemplo, mentimos para evitar alguna represalia de nuestros padres por un acto que cometimos, o cuando decimos por primera vez una grosería, en el caso de quienes fuimos criados con una ortodoxia conservadora; es la misma corrupción que una vez que ha sido descuidada por mucho tiempo por quienes deberían guiar moralmente a los futuros ciudadanos, es más difícil de corregir; en términos básicos y generales, es la que ejercemos las personas de manera individual al romper consciente o inconscientemente los valores y normas que deberían guiar nuestra conducta frente a otras per-

sonas y dentro de la sociedad, o sea, los valores conocidos y aceptados universalmente, como: la honestidad, el respeto, la tolerancia, la humildad, la responsabilidad, y demás principios en pro de una convivencia conjunta mejor entre las personas.

La relevancia de identificar y resaltar la corrupción moral se encuentra en que es esta misma la que se encuentra directamente vinculada con la corrupción política, pues, en palabras propias: la corrupción política es el ejercicio de la corrupción moral desde el poder. Pues es imposible realizar un acto de corrupción política sin paralelamente realizar un acto de corrupción moral. Es imposible que un político desvíe millones de pesos del erario público a sus cuentas personales, o que un policía reciba un soborno, sin fallar al valor de la honestidad y la honradez, por ejemplo.

Sin embargo, el principal problema de la corrupción moral radica en la corresponsabilidad que tiene la corrupción política para que prolifere; en otras palabras, si bien, la corrupción moral sustenta y da paso a la corrupción política: es la corrupción política la que perpetúa la corrupción moral. Esto se lleva a cabo cuando, por ejemplo, desde los sistemas políticos corrompidos se desvían fondos que podrían ser destinados a atender las causas de la pobreza, o simplemente no se atienden, con todo y las implicaciones que la presencia de la pobreza tiene en las problemáticas sociales determinantes para el desarrollo de la sociedad; como un ejemplo, si bien no es una conducta propia de las clases sociales bajas, la pobreza facilita una desviación hacia el camino de las conductas antisociales, con el consecuente fortalecimiento de la corrupción moral que incluso puede llegar a niveles más graves en algunos ciudadanos, como lo son quienes cometen delitos tales como robos, secuestros, amenazas y asesinatos, mismas conductas que pueden suceder en personas de clases sociales privilegiadas, pero determinadas por el factor de la falta de oportunidades propia de la pobreza. Visto más ampliamente, desde el poder político se puede perpetuar la corrupción moral debilitando los frentes de combate ante esta problemática, como lo son la educación, el deporte, el arte y la cultura, que son, en términos reales, la mejor medicina en contra de esta enfermedad social que representa corrupción, así como de otros males que enfrentan las sociedades fragmentadas, como la mexicana. Algunos políticos lo hacen de manera consciente, otros lo hacen por ineptitud, pero el hecho de mantener a la sociedad sin el acceso a estos derechos siempre es el mismo: profundiza los males de la sociedad, incluyendo la corrupción en todos los niveles.

En conjunto, la corrupción moral y la corrupción política abren paso a la corrupción social, y en el caso de México, una buena manera de ejemplificar esta forma en que ambas corrupciones se complementan para dar paso a la tercera, es el rápido nacimiento y el constante fortalecimiento del narcotráfico, que aprovechó las vulnerabilidades de la sociedad para proliferar y perpetuarse durante las últimas décadas, corrompiendo aún más a los individuos en los tres niveles de corrupción aquí descritos: en un nivel social, el narco aprovechó las problemáticas sociales como la pobreza, falta de empleo y la falta de educación para convencer y/o forzar a los ciudadanos para trabajar con ellos, así como aprovecharon las debilidades sociales para normalizar y lograr que se honorificaran sus actividades ilegales a través de la difusión de elementos populares como la narcocultura (los narcocorridos, forma de vestir, de hablar, o en general, la moda *buchona*), además de acciones propagandísticas como entregar despensas y otro tipo de regalos a las comunidades pobres para ganar la afinidad de los ciudadanos, además del enaltecimiento de su figura a través de exhibiciones de poder públicas con el material bélico y las riquezas materiales con las que cuentan, corrompiéndolos paralelamente en un nivel moral, pues al posicionarse como una figura de honor, lograron que una parte de la sociedad deseara ser como ellos y que tomara caminos antisociales o simplemente imite su estilo de vida y de pensamiento; en tanto que, en el campo de la corrupción política, el narcotráfico llegó a formar alianzas con miembros del Estado, a sobornar a quienes deberían cumplir la ley, y a amenazar políticos para que actuaran en su favor y con ello actuar de una manera más libre, incluso, llegó al extremo de tomar directamente los puestos en el poder para desenvolverse con impunidad; uno de los ejemplos más graves en México, probablemente sea el del conocido "Superpolicía" de Felipe Calderón (que actualmente se encuentra enjuiciado) por las implicaciones que sus acciones corruptas tuvieron en el funcionamiento del Estado, en la cotidianidad de la vida pública y en la vida particular de los ciudadanos.

Así mismo, es necesario aclarar que si bien la corrupción puede retratar una contaminación de valores y deberes, sigue siendo un término subjetivo, por lo que, lo que es corrupto para algunos, puede no serlo para otros; un ejemplo personal de corrupción moral y social, que podría ser juzgado como sesgado políticamente de mi parte, es el que ejercen los grupos conservadores a través de sus expresiones extremistas en la vida pública; si bien el hecho de que participen en la vida pública no es malo *per se* (pues es necesario el debate y la contraposición de ideas para el desa-

rollo), sí es incorrecto moralmente hablando el hecho de que algunos de ellos difundan y busquen materializar a través de las leyes (a veces saltándose) posturas extremistas ultraconservadoras que a todas luces atentan contra la dignidad humana y los principios de libertad, respeto y tolerancia que deben guiar a una sociedad justa y democrática. Un discurso de odio no debe justificarse moralmente con la libertad de expresión, aunque debe respetarse tal derecho, y sin embargo esto sucede con total naturaleza en foros de internet día a día. Arduas discusiones se llevan a cabo día con día sobre variados temas políticos, entre ellos, algunos que no deberían tener que someterse a debate, como los son los derechos de las mujeres y de las personas no heterosexuales. Sucede en todo el mundo y ha sucedido durante toda la historia, pues cuando las moralidades cambian, quedan expuestos los alcances de la corrupción moral (juzgando a partir de las nuevas perspectivas).

Dicho esto, desde una subjetividad personal, en este momento de la historia nacional podría exponer como ejemplo de corrupción moral a los ciudadanos que siguen criminalizando la homosexualidad, emitiendo comentarios y ejerciendo violencia machista voluntaria o involuntariamente, a quienes defienden posturas políticas como el fascismo, el nazismo, la tortura como método de justicia (incluyendo linchamientos), así como el colonialismo, y demás ideas que subordinan a grupos humanos frente a otros; de igual manera, la corrupción moral se puede manifestar en conductas y pensamientos aprendidos inconscientemente, generalmente a través del adoctrinamiento sistemático por parte de grupos políticos; como sucede con las personas que criminalizan y revictimizan a los pobres, o con quienes desde el Estado defienden férreamente los intereses económicos sobre los de justicia social, quienes superponen ideas religiosas facciosamente frente a los derechos de otras personas, quienes se sienten superiores a otras personas y las discriminan por su nacionalidad, etnia, color de piel, clase social, etc.

En suma, la corrupción puede manifestarse en los distintos niveles de las relaciones humanas, desde lo más personal, hasta lo más general como lo son los aspectos social y político; estos niveles se fortalecen y perpetúan mutuamente. Por ello, una vez conociendo la relevancia del problema y las formas en que puede manifestarse, es necesario plantear las fortalezas, así como nuestras debilidades que los jóvenes tenemos para llevar a cabo esta tarea de la forma más eficaz posible.

Las herramientas y el rol de las juventudes

Durante la última década, hemos sido los jóvenes quienes hemos expuesto y replanteado la moralidad, exponiendo los nuevos sentidos que ésta debería tomar; en términos políticos, en México han sido las mujeres jóvenes quienes han traído al debate los temas referentes al feminismo, como el aborto, la violencia de género y los feminicidios, cuestionando las apreciaciones colectivas y los paradigmas que el grueso de la población tiene al respecto, así como replanteando la configuración de poder que se ha perpetuado históricamente entre hombres y mujeres; en términos básicos, si hace una década aún era posible escuchar chistes entre amigos, en grupos de clase o de trabajo sobre las mujeres con una connotación machista, ya no es así de común, o por lo menos encuentran mucha más resistencia que hace una década, debido a que la moralidad ha cambiado radicalmente y quienes emiten tales comentarios ahora son exhibidos y calificados como machistas, misóginos y otro tipo de etiquetas sociales que terminan por generar percepciones políticas que se pueden traducir como una corrupción moral por parte de quienes los emiten. La expresión máxima de esta nueva moralidad de género en el nivel político se encuentra manifestada en las leyes de paridad de género que se han conseguido, en leyes en contra de la violencia machista, en la Ley Olimpia, en las reformas sobre la despenalización del aborto, etc.; en palabras propias, cuando la moralidad es vista con la autoridad de una ley, el disidente teme a ser exhibido como un corrupto moral, por lo que fortalecer la moral como han hecho las mujeres jóvenes del feminismo, es una manera eficaz de combatir actitudes y pensamientos corruptos que podrían pasar del plano moral al plano político. Así mismo, el fortalecimiento de la moralidad, trae consigo un combate implícito contra la corrupción moral, que desemboca en avances materiales que se manifiestan en leyes prontas y eficaces, como es el caso de las leyes de género.

Así mismo sucede con el papel de las juventudes en el tema de medio ambiente, pues últimamente es más común encontrar opiniones de jóvenes en contra de las empresas contaminantes y los individuos que realizan acciones en contra del medio ambiente, algo que no solo pasa en México, sino en todo el mundo, un ejemplo de esto, desde una perspectiva anglosajona, es la relevancia política que se le ha entregado a Greta Thunberg tras su participación ambientalista en la ONU en 2019, así como la creciente popularidad de Alexandria Ocasio-Cortez en Estados

Unidos, con su New Green Deal, cuyos casos son ejemplo de esfuerzos por parte de la juventud de replantear los paradigmas estructurales sobre los cuales está sustentada la corrupción en sus distintos niveles; en un futuro ideal, si un individuo no tuviera una moralidad que seguir, el resto de personas moralizadas no permitirían que sea corrupto con la libertad que hay ahora, o lo tendrían bajo observación constante para evitar que lo haga. Poniendo como ejemplo la misma cuestión del medio ambiente, un político corrupto sin escrúpulos morales tendrá que enfrentar a una mayoría de la población moralizada si quisiera otorgar permisos indebidos a empresas contaminantes, o si quisiera entregar los recursos naturales de una comunidad a su grupo de amigos.

Así como en el feminismo y el ambientalismo; el respeto a los animales, los derechos humanos y otras causas justas, encuentran en la juventud un gran empuje, que en México se han manifestado en movimientos políticos como el Yo Soy 132, la lucha por el esclarecimiento del caso Ayotzinapa, los movimientos del 8M, las marchas del orgullo, etc. En Baja California, las manifestaciones universitarias para reclamar los recursos en deuda que el gobierno del Estado tenía con la UABC también son una expresión de esta índole. Y estas movilizaciones políticas han sido posibles gracias a algunas fortalezas con las que la juventud cuenta, entre ellas, la que ha definido y diferenciado a las nuevas generaciones de las anteriores, y que podría ser de mayor ayuda en el combate a la corrupción en la política, tanto en su naturaleza técnica como en el campo moral si es utilizada óptimamente: el acceso a la tecnología y el internet.

Los alcances de la tecnología e internet de nuestros días eran algo casi impensable hace unas décadas, el hecho de poder informarnos, comunicarnos y organizarnos masivamente a través de un celular o una computadora es algo relativamente nuevo; y el hecho de que los jóvenes hayamos crecido con grandes habilidades en el manejo de tales tecnologías es un campo de oportunidad que debemos aprovechar. En primera instancia, como ya lo mencioné, las herramientas que otorga el internet son variadas, pero entre ellas, una de las más importantes es la de la comunicación; el hecho de llevar una idea desde la comodidad de tu casa hacia casi cualquier parte del mundo es una ventaja si tienes la capacidad de efectuarlo correctamente, por lo que, en términos de combate a la corrupción, aprovechar tal facilidad de comunicación sería una ventaja si los jóvenes nos avocáramos en esfuerzos para informar sobre la corrupción a nuestros pares, incentivar a denunciarla, exhibirla y presionar conjuntamente para que no suceda. Esto se puede llevar a cabo utilizando herramientas como las de diseño, publicidad, creación de contenidos visuales y audiovisuales, difusión masiva de conocimiento de valor en redes sociales como Facebook, Instagram, Tik-Tok, etc.

En un sentido de autoayuda, hay factores inherentes a la juventud que más allá de un romanticismo literario, son de gran utilidad para no perder los ánimos en esta larga lucha y no dejar los esfuerzos del combate ante tal problemática, y uno de ellos es la energía con la que contamos, que es indispensable para llevar a cabo las acciones pertinentes, tanto desde acciones prácticas, como desde reflexiones teóricas sobre la corrupción; también el optimismo por el futuro, la capacidad crítica y retroactiva que tenemos, así como las persistentes ganas de cambio propias de nuestra edad son factores a explotar en los jóvenes que pueden no solo servir como un motor moral, sino como una fábrica de ideas, expresiones y técnicas útiles en favor de la erradicación de la corrupción. También es importante tener presente que hay un cambio generacional constante que en algún momento nos llevará a ser los adultos de la sociedad, lo que quiere decir que, además de ocuparnos en reflexionar sobre nuestra moralidad, la rectitud de nuestras acciones y de las acciones de quienes nos rodean y nos gobiernan, tenemos que preocuparnos también por el tipo de educación que le daremos a nuestros sucesores, pues seremos nosotros (hablando en términos generales) quienes educaremos a los próximos jóvenes, mismos que deberán continuar la batalla en contra de la corrupción, que probablemente persistirá por algunos años más, aun con todos los esfuerzos que se hagan por combatirla.



Otro factor que debemos aprovechar es el hecho de que en México actualmente hay un cambio de paradigma social y una mayor apertura política. Más allá de los ánimos partidistas que día con día llenan de sentimientos e información (y desinformación) interminable sobre política, realmente se está llevando a cabo un cambio de paradigma en el cuál las posturas progresistas están teniendo un auge, y los pensamientos o actitudes retrógradas y conservadoras están viéndose mermadas, aunque radicalizadas en la menguante minoría. Por lo que, en medio de este ánimo general de cambio, es necesario cuestionar, reflexionar y replantear las acciones que día con día realizamos, los pensamientos sobre los cuales nos desenvolvemos y los representantes a los que elegimos popularmente, para no caer en actos inconscientes de corrupción y con ello lograr debilitar desde la práctica cotidiana los actos de corrupción social y moral que pueden terminar replicándose en un nivel gubernamental. Entre los jóvenes es imprescindible dejar de lado todo tipo de elitismo que pueda surgir y dividir esta causa, pues es común que jóvenes se desvíen del camino moral por cuestiones de egocentrismo, causado a menudo por el orgullo personal y las tentaciones económicas-políticas. Un ejemplo de elitismo a evitar, es el de los jóvenes universitarios, pues hay aún quienes, desde el privilegio de tener acceso a la educación, se pavonean en la sociedad y discriminan a quienes no tuvieron tal oportunidad, lo cual se manifiesta en expresiones tan inocentes como los memes, hasta en comentarios de desprecio que buscan invalidar opiniones y derechos por no tener una preparación profesional. Así mismo, los jóvenes que tienen la oportunidad de fungir como representantes política, deben tener presente que su deber es para con la población, para con las personas que con sus impuestos hacen posibles su preparación y su salario, por lo que deben desenvolverse en los puestos políticos y administrativos velando por el bienestar de la sociedad, incluyendo a los jóvenes más vulnerables económica y socialmente, y no deben nunca sobreponer los impulsos y tentaciones del interés personal. Es imprescindible que las juventudes, tanto privilegiadas como no privilegiadas, actúen en conjunto para posicionar una nueva moralidad más amplia, respetuosa, incluyente y estricta, para evitar que la corrupción se siga fortaleciendo y se desemboque en cualquiera de los niveles aquí descritos.

Probablemente el principal reto a superar por la juventud para lograr un combate efectivo contra la corrupción, es deshacerse de los estragos de la educación neoliberal que hemos recibido durante las últimas décadas, manifestados en un ideario individualista que nos ha convencido de que los problemas políticos, sociales y económicos que sufrimos son causa exclusiva de nuestras acciones personales; frases tan populares como “el pobre es pobre porque quiere”, “quieren un buen salario, pero no tienen estudios”, “el que no tranza no avanza”, “¿quién la manda a conseguirse un novio violento?”, se encuentran muy impregnadas en la cultura popular mexicana y terminan por justificar acciones de corrupción en los distintos niveles aquí expuestos, al ignorar, con una

Reflexión sobre la Corrupción en México¹

El tema de la corrupción en México es un tema tan complejo como delicado y que en verdad urge ya abordar frontalmente para poder lidiar con ella de manera efectiva. Dicho tema es complejo por la cantidad de facetas o aspectos que presenta y es delicado porque la vida nacional se ha visto profundamente afectada por la omnipresencia y (de seguir, así las cosas) la omnipotencia de la corrupción. Modalidades de corrupción son el tráfico de influencias, el contrabando, el soborno, el peculado, el uso privado de bienes públicos, el castigo al inocente y el premio a quien no lo merece. Se trata, como puede fácilmente apreciarse, de prácticas por todos conocidas, de formas de conducta familiares y en las que, de uno u otro modo, incurre la inmensa mayoría de la población. Lo que, sin embargo, la gente resiente, pero no comprende es que la corrupción significa, de manera gradual, pero *in crescendo*, la destrucción de la vida institucional, el desprecio por la legalidad y el triunfo de la ilegitimidad y de la inmoralidad. Una sociedad corrupta no puede ser sino una sociedad en estado de descomposición y, por consiguiente, tiene necesariamente que ser una sociedad injusta. Dada la extensión y la profundidad alcanzadas por la corrupción en nuestro país, no sería una exageración afirmar que estamos frente a un peligro de seguridad nacional. Es sólo con voluntad férrea que podremos desembarazarnos de ella. Empero, la voluntad por sí sola no puede acabar con la corrupción. Ésta exige ser primero comprendida. Este ensayo es, pues, ante todo una meditación en esta dirección. Sin embargo, trataré también de sugerir líneas generales de acción para diluir los efectos y acabar con el mal social más insidioso y dañino de la sociedad mexicana actual.

Nuestro punto de partida será una verdad evidente: hay una conexión intrínseca fuerte entre la naturaleza de una acción y su evaluación y comprensión. Por ejemplo, de nadie podría decirse que actúa políticamente si el agente en cuestión no cargara una dosis, por mínima que fuera, de teoría política; asimismo, difícilmente podría decirse de un individuo que no maneja el lenguaje religioso que está en posición de realizar acciones religiosas; sería grotesco decir de un chimpancé que por casualidad pinta un lienzo que se trata de un gran artista, y así indefinidamente. Los ejemplos los podemos multiplicar tanto cuanto queramos, pero en realidad no sirven más que para ilustrar la conexión conceptual ya mencionada: en la medida en que una acción no es un mero movimiento físico, sino que tiene un carácter específico, la naturaleza de la acción dependerá del filtro teórico por el cual haya pasado, el cual le imprimirá su rasgo distintivo definitivo.

Ejemplifiquemos esto último mediante una inofensiva especulación. Supongamos que se prepara en un determinado país la visita de un hombre de estado de un país vecino, en contra del cual sin embargo se planea un atentado. Imaginemos que el estadista visitante se pasea por la ciudad en un auto descubierto. Ahora bien, sucede que cerca de donde se encuentra el visitante hay un campo de tiro y que, por un malhadado descuido, alguien, que no tiene nada que ver con la conspiración, dispara en la dirección equivocada y, sin proponérselo, acaba con la vida del estadista visitante. La pregunta aquí es: ¿fue su acción una acción política? Me parece que la respuesta es clara: en la medida en que el sujeto no pretendía disparar en contra de nadie, no tenía ningún plan en ese sentido, no luchaba en contra de los proyectos del estadista visitante, sino que inclusive simpatizaba con él, no estaba interesado en política, no sabía siquiera que se iba a producir dicha visita, etc., podemos decir que su acción fue desde luego un homicidio, aunque involuntario, mas no una acción política. En cambio, exactamente el mismo suceso producido por alguien que sí participaba en el complot, que sí tenía una concepción política opuesta a la del mandatario, etc., no podría ser clasificado más que como resultado de una acción política. Inclusive si alguien (su esposa) por razones puramente personales asesinara al estadista en cuestión, su acción sería criminal, mas no política. Para que la acción revista el carácter de política tiene que estar cargada de teoría política, tiene que tener motivaciones y objetivos políticos. Esto es una consecuencia particular de la idea general de que hay una conexión conceptual fuerte entre las nociones de acción y de comprensión.

La situación imaginaria descrita más arriba nos es útil por lo siguiente: nos permite entender que, si no se detecta y diagnostica debidamente una situación determinada, simplemente se le entenderá mal y no se le podrá enfrentar con el instrumental apropiado y con la óptica adecuada. Dicho de otro modo: ningún mal se puede contener si previamente no se le comprende, esto es, si nada más se le padece. Siguiendo con nuestro ejemplo imaginario: no comprender la naturaleza de la acción llevaría a castigar como un criminal político a alguien que cometió un homicidio involuntario o, a la inversa, a castigar un asesinato político como si se tratara de un mero accidente.

1 Reflexiones sobre la corrupción en México. Universidad Nacional Autónoma de México. En: Instituto de Investigaciones Filosóficas. s/f. Págs. 1-29

Esta lección, naturalmente, vale por igual para el colosal problema de la corrupción. Combatir la corrupción sin un diagnóstico claro, sin tener de ella una visión global de sus múltiples manifestaciones, es como pelear vendado de los ojos con alguien: quizá se pueda asestar uno que otro golpe al adversario, pero es sumamente improbable que se le pueda ganar la pelea.

Es importante hacer consciente a la gente de que, de uno u otro modo, tarde o temprano, los daños engendrados por la corrupción repercuten siempre en el individuo, en las personas concretas, de carne y hueso. Es factible que para alguien alguna modalidad de corrupción resulte provechosa. Lo que es menos probable es que para sus hijos también lo sea y es probable que si bien alguien logró deslizarse con éxito por el resbaladizo terreno de la corrupción sus parientes o amigos cercanos se patinen y resbalen allí precisamente donde él triunfó. Pero ¿cómo se ve afectado el individuo por la corrupción, inclusive cuando, por así decirlo, la practica?

El primer hecho que debemos señalar es que en la actualidad se alcanzó el punto crítico en el que la corrupción empieza a ser igual de cara que los beneficios que supuestamente acarrea. Todo acto de corrupción tiene un precio, cuesta. Introducir ilegalmente mercancía se puede, pero hay que darles dinero a los aduaneros; evadir impuestos es factible, sólo que hay que tener contadores; “agilizar” trámites es concebible, pero tiene su precio; y así *ad infinitum*. En la medida en que (en este sistema al menos) prácticamente todo tiene que ver con el dinero y gira en torno a él y que es el todo de la vida de las personas lo que está permeado o corroído por la corrupción, se sigue que como un efecto de la corrupción la vida se volvió mucho más cara para todos. La gente se fija en general en las dificultades pecuniarias que la corrupción entraña, esto es, en lo que llamaré ‘males externos’ a la persona. Los males externos causados por la corrupción prevaleciente son, por razones que iremos avanzando, cada vez más graves, cada vez más difíciles de soportar. Sin embargo, la corrupción (como tendremos ocasión de argumentarlo en este ensayo) genera también lo que podemos denominar ‘males internos’, no menos costosos que los externos, aunque el precio en este caso no se pague con dinero. Lo que quiero decir es básicamente que a la larga la corrupción termina por materializarse en una mentalidad particular, en una forma pervertida de ser y de ver el mundo. Ahora bien, en ambos casos quien resulta directamente perjudicado es el ser humano mismo: cuando no es su bolsillo es, para emplear una palabra caída en desuso, su “alma” lo que se ve afectado o deteriorado. Sobre esto diremos algo más abajo.



Es una ingenuidad pensar que una enfermedad social como la corrupción podría perdurar indefinidamente sin acabar con el paciente, es decir (en este caso), con la nación mexicana. Lo que estamos viviendo en el México de inicios del siglo XXI es en verdad un grave problema que tiene hondas raíces culturales y que permaneció más o menos latente hasta épocas recientes. Ello, como veremos, es explicable. En todo caso, lo cierto es que en la actualidad el país literalmente está empezando a asfixiarse. El mero hecho de abrir un concurso para que colectivamente se reflexione sobre el tema de la corrupción es un claro síntoma de desesperación y desasosiego. Urge combatirla, pero, si lo que dije al inicio del ensayo no es desacertado, para combatirla es menester primero comprenderla. Dadas las características de la corrupción como un mal generalizado y omnipresente, es evidente que no es por medio de un enfoque unilateral o unívoco como se podría dar cuenta de ella. El problema de la corrupción es tan amplio y está tan diversificado que lo peor que podría hacerse sería intentar enfocarlo exclusivamente desde, por ejemplo, una perspectiva jurista o desde los puntos de vista del político, del economista o del psicólogo. Todas esas perspectivas son desde luego relevantes, pero ninguna es la privilegiada. La corrupción que nos agobia es desde luego tanto jurídica como política, pero es también médica, deportista, cultural, financiera, académica, moral, familiar, artística, etc., es decir, se manifiesta en prácticamente todas las dimensiones de la vida contemporánea. Es la sociedad en su conjunto la que está corrompida. Se requiere, por lo tanto, un enfoque más abstracto, que englobe a los demás y que permita la integración en una sola concepción de datos de diversas disciplinas. Esto exige unas cuantas aclaraciones previas.

Naturaleza Humana, Sociedad y Corrupción

Pocas afirmaciones serían tan ridículas como la de que la corrupción es un estado perenne o congénito del hombre. La corrupción no tiene absolutamente nada que ver con el código genético. Inclusive si fuera históricamente imposible encontrar rastros de alguna sociedad que hubiera sido inmune o ajena a la corrupción, ello no bastaría para establecer una tesis esencialista como la recién enunciada. Ahora bien, además de que una tesis así es intuitivamente repelente, disponemos de elementos para teóricamente desprendernos definitivamente de ella. La explicación es simple: la tesis en cuestión tiene implicaciones falsas. Veamos rápidamente algunas de ellas.

Para empezar, la idea de que la corrupción tiene algo que ver con los genes da lugar a una posición derrotista: si fuera cierta, no habría absolutamente nada que hacer. Estaríamos condenados a la corrupción. Si efectivamente la corrupción fuera una tendencia humana innata, entonces pretender luchar contra ella sería como pretender luchar en contra de que los seres humanos nacieran con dos orejas, un corazón, dos ojos, un hígado, etc. Dicho de otro modo: sostener que la corrupción es parte constitutiva del hombre equivale a afirmar que se llegó ya al límite de las explicaciones y que no hay nada más que hacer. Una opinión así es, pues, teóricamente implausible y, sobre todo, prácticamente inútil. Nadie nace corrupto: aprende a serlo.

En segundo lugar, es claro que una idea así conduce directamente a situaciones incomprendibles puesto que si, como se piensa, los humanos somos biológicamente iguales: ¿por qué entonces hay sociedades más corruptas unas que otras? ¿No nos estaríamos acaso comprometiendo con la idea de que seres humanos de ciertas latitudes son anatómicamente, fisiológicamente y psicológicamente diferentes de humanos de otras latitudes y que sería por eso que algunas sociedades habrían sido o serían más corruptas que otras? Una idea así es insostenible y peligrosa. Concepciones racistas y segregacionistas de diversa índole pueden fácilmente brotar de visiones como esa. Pero ¿cómo se podría hacerle ver a, digamos, un danés que está en un error cuando afirma que si la sociedad mexicana es corrupta es porque el mexicano es corrupto?

Lo que habría que responder es que el enfoque y la metodología subyacentes son errados. La sociedad danesa es potencialmente tan corrupta como la mexicana y si no lo es ello se debe no a una diferencia biológica entre el danés y el mexicano, sino a que sus respectivas condiciones de vida son marcadamente diferentes. Por otra parte, no estaría de más observar que no hay tal cosa como "el mexicano". Los ciudadanos mexicanos son de lo más variado. ¿Cuál es el más representativo: el norteño el costero, el capitalino o el del sureste? El enfoque de ver la sociedad mexicana como producto de un tipo humano especial es, pues, defectuoso de entrada. Por lo tanto, es mejor ver en el mexicano el producto humano de eso que llamamos 'sociedad mexicana', independientemente de las características físicas de los sujetos, así como el danés lo es de la sociedad danesa, aunque por la mezcla étnica nazcan niños de piel oscura en Dinamarca. Son los modos de vida lo determinante. Pero si esto es cierto, entonces la comprensión de la corrupción no podría en principio lograrse mediante estudios de individuos o tipos humanos (independientemente de cómo se les

clasifique), sino que de entrada se le debe ver como un producto social y lo que hay que entender de una vez por todas es que no hay ninguna conexión causal directa entre lo biológico y lo social, lo moral incluido. Lo que tenemos que comprender es no “el mexicano”, sino más bien “lo mexicano” y esto último es una categoría no individual, sino cultural y social.

Todo acercamiento plausible al tema de la corrupción obliga a identificar verdades de diversa clase y creo que una de las más importantes es la siguiente: las sociedades se distinguen por sus respectivos grados de corrupción. Esto es un hecho: hay sociedades más corruptas unas que otras y no hay ninguna en la que la corrupción esté totalmente ausente. En este sentido, hablar de un “estado ideal” o de un “estado perfecto” no es más que aludir a posibilidades lógicas, pero no a realidades. Lo que sí podemos decir es que hay sociedades menos imperfectas unas que otras, menos echadas a perder unas que otras. Esto puede parecer un pensamiento trivial, pero en todo caso es útil, porque nos permite fijarnos objetivos realistas, esto es, alcanzables, y evita que nos lancemos en la persecución de ideales fantasmagóricos y de que nos comprometamos con pseudo soluciones de tipo “todo o nada”. La erradicación total de la corrupción es una ideal inalcanzable y hasta podría pensarse que quien la propusiera expresaría con ello la corrupción de su pensamiento. Uno de los adversarios en nuestra lucha en contra de la corrupción son precisamente las ilusiones y los ensueños fáciles. Debemos estar conscientes de que la victoria sobre la corrupción es factible, pero también que nunca dicha victoria será total y que será necesariamente gradual o paulatina. Sin caer en dogmatismos torpes, me parece que puede afirmarse que pensar lo contrario es superficialidad o demagogia.

El Caso Mexicano

Está implicado en nuestra exposición que la explicación genuina de la corrupción que nos aqueja no puede venir en términos de una supuesta naturaleza del mexicano. El ciudadano mexicano es corrupto porque su sociedad (sus instituciones, sus hombres públicos, su organización política y social, su vida cultural y académica, etc.) está corrompida y porque, salvo en casos excepcionales, él sencillamente no puede escapar a su medio ambiente, a su *Zeitgeist*. De ahí que la clave para entender la corrupción actual no sea ningún estudio abstracto del tipo “el mexicano”, sino que lo que se requiere sea más bien un estudio de la mexicanidad y esto nos obliga a revisar, aunque sea a vuelo de pájaro, el proceso de formación de la cultura nacional. El mexicano no es comprensible al margen de su sociedad y ésta no lo es abstraída de su historia. Antes de proponer un cierto cuadro de dicha gestación, creo que será conveniente hacer un par de aclaraciones.

Nuestro primer objetivo debe ser el de, por así decirlo, visualizar el pasado de nuestra nación, en relación desde luego con la corrupción, puesto que éste es nuestro tema. Huelga decir que ni mucho menos me propongo efectuar aquí y ahora una labor de reconstrucción minuciosa y gradual de este aspecto del pasado de México. Mi tarea es en cierto sentido histórica, pero más bien es hermenéutica, esto es, es una interpretación imaginativa del pasado. Más que reconstrucción detallada de casos de corrupción, lo que necesitamos aprehender es el rol histórico que ésta ha desempeñado en la evolución de nuestro país. Así, pues, lo primero que me propongo hacer es ofrecer un cierto cuadro general de nuestro pasado, de modo que nos quede claro qué fuerzas entraron en acción para contribuir a la conformación de la situación imperante hoy en día, esto es, la del triunfo casi total de la corrupción.

Mi axioma o punto de partida es la siguiente idea: la población de un país esclavizado, como lo fue México durante varios siglos, tiene que aprender a vivir al margen de la ley. No hay pueblo sometido que de uno u otro modo no se rebele, aunque sea en forma subrepticia y silenciosa, en contra de lo que obviamente son imposiciones arbitrarias e injustas. Por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial, en los países ocupados por los alemanes florecía el mercado negro de alimentos, puesto que oficialmente muchos de éstos prácticamente no se podían adquirir de manera normal. No obstante, la gente necesitaba comer (carne, por ejemplo) y entonces se formaban casi automáticamente mercados alternativos al oficial, puesto que si éste hubiera sido el único en funcionar las poblaciones habrían corrido el riesgo de ser totalmente exterminadas. Otro ejemplo nos lo proporcionan las sociedades medievales. En aquellos tiempos los nobles podían cazar, pero no los siervos. No obstante, también los siervos necesitaban comer. Se generaban entonces mercados de piezas de caza tan ilegales como inevitables.

Deseo ahora aventurar la hipótesis de que algo así tuvo que haber pasado con los pobladores del México de la Colonia, i.e., la Nueva España, que es, dicho sea de paso, en donde están nuestras verdaderas raíces. Independientemente de esto último, parecería innegable que para so-

brevivir en las terribles condiciones a que habían sido sometidos, los pobladores autóctonos de aquellas épocas tenían que arriesgarse y hacer cosas que, estrictamente hablando, estaban prohibidas por las leyes de los conquistadores españoles. Es de primera importancia entender que el que así fuera es perfectamente comprensible y racional: después de todo, frente a la ilegitimidad de un status quo dado no queda más que el recurso constante a la ilegalidad. Esto es relativamente claro de entender. Por ejemplo, los impuestos que los españoles imponían a los sujetos de la Nueva España eran tan desmedidos y desproporcionados que, de acatarlos al pie de la letra, ni quienes producían los bienes agrícolas ni sus familias habrían podido resistir mucho tiempo. Para sobrevivir, por lo tanto, los siervos del Nuevo Mundo tenían que desobedecer las leyes, intercambiar bienes al margen de las regulaciones existentes, engañar a sus amos. En otras palabras, tenían que vivir sin respetar (hasta donde ello fuera factible) las leyes establecidas. Desde luego que las leyes españolas eran inaceptables, pero sin considerar esa faceta del asunto: ¿qué es vivir al margen de la ley sino precisamente vivir en la corrupción? Naturalmente, si nos resistimos a hablar en este caso de corrupción es porque no sería difícil mostrar que las leyes en cuestión eran esencialmente injustas. Pero si, en aras de la argumentación, momentáneamente nos desentendemos del contenido de dichas leyes, no habrá otra manera de caracterizar la forma de vida de aquella sociedad sojuzgada más que de vida en la corrupción. Ahora bien, una consecuencia inesperada de esta descripción es precisamente que lo que llamamos 'corrupción' puede, en determinadas circunstancias, ser un mecanismo (quizá el único) de supervivencia. Desde este punto de vista, quizá pueda apuntarse ya un marcado contraste entre la corrupción del México de nuestros antepasados y la del México contemporáneo.

Desafortunadamente, este estado de cosas consistente en vivir de manera sistemática por fuera del marco de la legalidad (ilegítima e injusta) fue inevitablemente estableciéndose más que como mero recurso transitorio. De hecho, fue más bien conformando toda una mentalidad la cual, con el paso del tiempo, se ha revelado como un desesperante obstáculo para el progreso nacional. Como no podía haber sido de otra manera, un periodo del desarrollo de nuestro país en el que se reforzaron lo que son nuestras actuales estructuras mentales fue el período inmediatamente posterior a la Independencia. Una vez más, la necesidad de sobreponerse a la incertidumbre, al caos, a la necesidad de dar de comer a los niños, de comprarles ropa, la guerra, etc., y en general de ganarse la vida y sobrevivir al margen de instituciones apenas en formación, tenía que promover e infundir la idea de que lo que hay que hacer es vivir en concordancia con principios de carácter práctico, de utilidad inmediata, independientemente de que dichos principios entraran en conflicto con las leyes establecidas o no. Así, es un hecho que, durante alrededor de 40 años, los ahora sí mexicanos tuvieron que vivir en lo que difícilmente podría llamarse un 'estado de derecho'. Esto explica lo atinado y justificado que estaba el Dr. Mora en su señalamiento de que era ya urgente hacer vivir a los mexicanos en una atmósfera de legalidad. La verdad es que no fue sino hasta con Don Benito Juárez que por fin empezó México a disfrutar de una estructura jurídica mínima pero relativamente sólida y estable. Fue sólo entonces que la vida nacional empezó más o menos a fluir por los cauces de la legalidad. Obviamente, sin embargo, la mera elaboración de una frágil estructura legal no habría podido bastar para modificar siglos de entrenamiento mental de vida forzada en la semi-ilegalidad. De hecho, como podemos fácilmente constatarlo, siglo y medio más no han sido suficientes para ello. Pero esto tampoco debería asombrarnos demasiado. Es cierto: ya no hay amos españoles, ya nos rige un complejo sistema jurídico y eso es magnífico (aunque el nuestro es claramente perfectible), pero independientemente de ello la gente tiene que alimentar a sus hijos, adquirir mercancías, pagar impuestos, servicios, escuelas, etc., y ¿cómo hace para satisfacer todas esas gamas de necesidades si los mecanismos establecidos de producción y adquisición de mercancías de hecho son obviamente defectuosos?

Podemos extraer una primera conclusión importante respecto a la naturaleza de la corrupción, entendida por el momento simplemente como modo de vida en abierto desprecio de la legalidad establecida: la corrupción puede, en determinadas circunstancias, ser un mecanismo en favor de la vida. El problema es que, si las circunstancias cambian, entonces dicho mecanismo se transmuta y se vuelve un obstáculo para el crecimiento, el desarrollo, la vida. Lo que debemos preguntarnos es: ¿es la situación general prevaleciente en México tal que exige de sus ciudadanos que sigan viviendo al margen de la ley o es el hecho de que la mentalidad heredada induce al ciudadano a la corrupción, aunque ésta ya no cumpla ninguna función benéfica?

El asunto es enredado. Por una parte, es cierto que en la actualidad mantienen viva la gran tradición mexicana de la corrupción la existencia de leyes injustas, el carácter artificial y semi-ab-

surdo de la impartición de justicia, los niveles de pobreza material, la vida en la insalubridad, el abandono de todo proyecto educacional masivo serio y las grandes asimetrías sociales. La gente, y traigo a la memoria mi axioma, no puede hacer otra cosa más que intentar arreglar las cosas a su modo, esto es, convenciendo, congraciándose, rogando, pagando, etc., lo cual quiere decir viviendo por fuera de la ley. El problema es que es un hecho también que no sólo el pobre es corrupto. Es más: sostengo que en general la corrupción del pobre es mucho menos dañina socialmente que la del rico. Se sigue que la explicación de la corrupción en términos de situaciones económicas desastrosas deja de valer, puesto que son inclusive más corruptos los favorecidos del sistema. A lo que hemos llegado es a que, independientemente de las circunstancias, la vida del mexicano actual fluya por canales chuecos o torcidos. Una vez más, tenemos que preguntarnos: si la corrupción sigue vigente ¿se debe ello a que ésta transmite de manera automática a través de cierta mentalidad uno de cuyos rasgos fundamentales es la aversión y el desprecio por la legalidad o son más bien las circunstancias actuales perpetúan la mentalidad heredada? ¿No es acaso porque la sociedad mexicana no se ha en lo esencial alterado drásticamente, que sigue siendo la misma, que se ha reproducido más que modificado lo que hace que no podamos todavía zafarnos de las garras de la corrupción? ¿Es acaso más sensato pretender explicar un fenómeno social como la corrupción generalizada por medio de rasgos individuales que examinando las condiciones objetivas de vida (materiales y espirituales) de la población en su conjunto? Por razones que iré ofreciendo a medida que avancemos, confieso que me inclino decididamente por la segunda opción de la alternativa.

En concordancia con lo anterior, me propongo defender la idea de que la modificación de mentalidad no es ni mucho menos algo imposible de realizar y que, aunque real, no es un obstáculo decisivo en la lucha contra la corrupción. En principio, la corrupción es derrotable. Antes de sugerir cómo podría ello hacerse, sin embargo, será útil hacer un veloz recordatorio de las dimensiones y alcances de la corrupción en México.

La Realidad de la Corrupción

Si lo que afirmé más arriba es aceptable, se sigue que es una ingenuidad imperdonable pensar que la corrupción es provocada por alguno de sus efectos, como el narcotráfico. Por terrible que sea, el narcotráfico florece porque hay un caldo de cultivo que lo nutre. Hay un sentido en el que la corrupción es de mucha mayor envergadura que cualquier flagelo social, como ciertamente lo es el narcotráfico. Pero es innegable que, por terrible que sea, el narcotráfico no inunda el todo de la vida nacional. La corrupción en cambio sí. Ésta se deja sentir en el taller mecánico, en la carnicería, en la cantina, en las instituciones de educación, en las secretarías de estado, en la iniciativa privada, en las relaciones de pareja, en el deporte, en los juzgados y así indefinidamente. Los ejemplos sobran.

Uno de los efectos más notorios de la mentalidad corrupta de la que desafortunadamente está imbuida la población mexicana se manifiesta precisamente en la tendencia a pensar que uno es más astuto que los demás. Al generalizarse, la consecuencia obvia e inmediata de esta actitud es la situación en la que todos intentan sistemáticamente engatusar al prójimo. Y esto es algo que se logra, sólo que el costo es mayor que el que suponen los ciudadanos. Ejemplifiquemos esto. El carnicero, verbigracia, les da a todos sus clientes menos carne o carne de peor calidad que la carne por la que pagaron. Hay un sentido en el que al carnicero ciertamente lo benefician sus trampas. Desafortunadamente para él, él tiene que ir a la tlapalería, al rastro, usar un taxi, al mercado, etc. Y en todos esos casos, en los que la gente piensa y actúa exactamente igual que él, la víctima es el carnicero. Dado que él es más cliente que proveedor, es obvio que su resultado neto tiende a ser negativo. En otras palabras, la corrupción le hace perder y, claro está, lo que sucede con él sucede con todos los demás. Infiero que el cambio de mentalidad es una condición necesaria para la erradicación de la corrupción, pero ¿es suficiente? Mi punto de vista es que no puede darse si no se dan otros cambios al mismo tiempo. En todo caso, la cuestión es interesante, porque muestra (entre otras cosas) que la solución (dentro de los límites de lo factible) del problema de la corrupción pasa inevitablemente por el terreno de la educación. Pero antes de abordar esta faceta del complejo tema que encaramos, será útil hacer un veloz recordatorio de algunos de los estragos que la corrupción hace en nuestra sociedad mexicana.

De la manera más general posible, me parece que en la actualidad tres son los efectos más desastrosos de la corrupción, a saber, la perversión de la mentalidad, el encarecimiento innecesario de la vida y el debilitamiento constante de las instituciones. Consideremos brevemente las dos últimas de las consecuencias mencionadas. Como en cualquier otro país del mundo, aquí se pagan

impuestos, pero es un hecho que además de pagar impuestos por nuestros salarios o ganancias o por lo que adquirimos o los servicios que utilizamos, se tiene muy a menudo que pagar el extra de la corrupción: la propina, el adelanto, la prebenda, la mordida, la invitación, el regalito, la agilización del trámite, etc., etc. Pero lo que empieza a ya no quedar en lo más mínimo claro es si este impuesto no oficial que nos imponemos unos a otros no sólo hace que las cosas o los servicios nos salgan finalmente más caros, sino que impide que las instituciones funcionen de manera normal. A este respecto lo que tenemos que determinar es si prácticas de corrupción como las mencionadas tienen alguna fundamentación objetiva o si más bien persisten por pura inercia y por la acción inconsciente de una cierta mentalidad heredada y que irresponsablemente se sigue transmitiendo de generación en generación. En este sentido, pienso que el diagnóstico es claro: en gran medida, el sistema general de regulaciones que nos rige los diversos códigos no armoniza con la realidad económica del mexicano, con los salarios, por ejemplo. Esto obliga a vivir al margen de la ley, lo cual debilita las instituciones y encarece la vida de manera sistemática. Ilustremos esta discordancia con un ejemplo imaginario.

Considérese el caso de una infracción de vialidad. Si por una parte una multa (asumamos que merecida) es de, digamos, \$ 500.00 e implica además de una erogación no desdeñable el que se pierdan horas de trabajo en filas interminables en alguna sucursal bancaria, y por la otra hay manera de ser castigado pagándole al agente directamente la mitad de la multa y, sobre todo, evitándose el engorroso proceso de ir al banco y esperar en la fila, en verdad sería simplemente irracional no optar por el arreglo con el policía. Un danés, un chino, un francés, cualquiera tendería a conducirse como lo hace el mexicano. Pero esto es porque proceder en concordancia con la ley se vuelve algo repelente no porque implique un castigo, sino más bien porque el castigo está concebido de tal modo que imponerlo significa contraponerse al fluir natural de la vida y, en esa medida, lo vuelve excesivo. Alguien puede, por malas razones personales, dejar su coche mal estacionado y toparse con una multa. Cualquier conductor entenderá que, si hizo mal, habrá que pagar por ello. Lo que no está dispuesto a hacer es pagar un precio desmedido por su mala conducta. Lo que está mal, por lo tanto, no es que haya una sanción para una falta administrativa o un delito, sino el hecho de que la sanción viene acompañada de toda una serie de requisitos, procedimientos, mecanismos, condiciones y demás que la vuelven inaceptable. La consecuencia es obvia: desde el punto de vista de la vida, es mejor recurrir a la corrupción que actuar de acuerdo con la legislación.

Difícilmente podríamos generalizar, pero en este sencillo ejemplo queda claro que en múltiples contextos y en numerosas ocasiones la corrupción sigue siendo un mecanismo de supervivencia; en este caso, una forma de superar obstáculos burocráticos. Y lo que el ejemplo sugiere con fuerza es que, más un asunto de mentalidad, lo que sucede es que hay bases objetivas que alientan y refuerzan los procesos de corrupción. Así, el reto de la corrupción consiste, entre otras cosas, en desentrañar el complejo entramado constituido por una cierta mentalidad, niveles económicos bajos y leyes torpes.

Por otra parte, es evidente que la corrupción impide que las instituciones funcionen en concordancia con su estructura interna, con su (por así llamarla) fisiología propia. En este sentido, la corrupción equivale a una distorsión constante de su naturaleza y a su permanente agonía. Es imposible minimizar las consecuencias de esta situación. Vivir con instituciones, por así decirlo, "rotas" es de hecho no vivir en un estado de derecho, puesto que el individuo tiene que ingeniárselas para seguir con su acción cuando la institución de hecho dejó de funcionar. Cuando no hay instituciones o éstas no funcionan o son abiertamente defectuosas, en lo que se vive es en el caos social y lo que tiende a imponerse es una u otra variante de la ley de la jungla. Lo que debemos preguntarnos es: ¿es así como se vive en México o no? La respuesta es obvia: claro que sí. Las instituciones mexicanas funcionan, por así decirlo, a la mitad. Son tantos y tan palpables los ejemplos que se podrían dar que realmente no parece tener mayor sentido tratar de demostrarlo.

No podemos, por lo tanto, eludir la conclusión de que la corrupción es un mal que se ha entronizado en México, en el sentido de que logró implantarse como una mentalidad reinante, que corroe de manera sistemática nuestras instituciones y que pasó de ser un mecanismo que permitía seguir viviendo a un obstáculo, cada vez más serio, más caro y más negativo para la vida social y el florecimiento de la personalidad. Nuestro gran interrogante ahora es: ¿cómo salir de ella? Naturalmente, de lo que se trata es de hacer una propuesta, por compleja que sea, que resulte viable, que sea operativamente factible, es decir, realista. Es en ese espíritu que abordaré el tema, pero antes quisiera decir algo respecto a las causas de la corrupción.

Las Causas de la Corrupción

Lo interesante de cualquier estudio causal es que, si es correcto, permite manipular la situación cancelando los efectos negativos a través del control de sus causas. A causa B, entonces yo puedo evitar que B se produzca tan pronto sea capaz de eliminar o nulificar A. Un ejemplo fantástico de lo que son las relaciones causales y de por qué es importante conocerlas es el siguiente. Imaginemos que se demostrara que el mal humor matinal de las personas es la causa de accidentes automovilísticos, es decir, que realmente pudiera establecerse dicha conexión. Tendríamos entonces la clave para que ya no hubiera accidentes, puesto que lo que habría que hacer sería ingeniárselas para que las personas no estuvieran de mal humor por las mañanas. Evidentemente, en el caso de la corrupción las conexiones causales no son nada fáciles de establecer. No obstante, me parece que podemos dar inicio a nuestro análisis con una clasificación general simple. Así, pues, me parece que podemos distinguir entre: Causas sociales de la corrupción. Factores individuales que propician la corrupción.

Causas sociales de la corrupción

Al hablar de “causas sociales” lo que tengo en mente son ante todo los factores objetivos a cuya influencia el individuo no puede sustraerse. Estos elementos constituyen el trasfondo sobre el cual fluye la vida de las personas y de hecho y en gran medida son inmodificables por éstas. Entre los más prominentes de los factores en cuestión debemos mencionar los siguientes:

Legalidad absurda. Si hay algo que no nada más promueve la corrupción, sino que activamente la crea es un sistema jurídico que de hecho dé lugar a situaciones de injusticia. Obsérvese que estoy hablando de algo objetivo, esto es, de la normatividad vigente, no de algo subjetivo, como las reacciones de amargura y coraje por una pésima impartición de justicia. Ahora bien, difícilmente podría negarse que el marco jurídico que nos rige es declaradamente insensato. Los ejemplos de insensatez jurídica son incontables, pero naturalmente no forma parte de mis objetivos realizar aquí y ahora un análisis minucioso de las contradicciones y las inconsecuencias de nuestro sistema jurídico en general. Así que, por razones más bien obvias, aquí daré tan sólo unos ejemplos de los defectos de un sistema normativo que tiene como consecuencia última favorecer la corrupción. Naturalmente, lo que debemos considerar son aspectos de la ley que sean relevantes para la vida de la totalidad de la población o por lo menos de grandes sectores de ella. Códigos para la bolsa de valores o para grandes transacciones financieras, aunque de efectos indirectos negativos sobre el resto de la población, no son suficientemente representativos como para tomarlos en cuenta en un ensayo con los objetivos que a éste animan.

Hace algún tiempo, en el New York Times apareció, en primera plana, un artículo referente a distintos aspectos del código penal mexicano y algo que los autores encontraron fueron contrastes en las penas que no por asombrosos dejan de ser reales. Por ejemplo, se citaba el caso del castigo a un joven que por haberse subido al metro sin pagar su boleto había recibido una condena de tres meses de cárcel, al igual que se mencionaban diversos casos de amparos obtenidos por individuos que le han ocasionado al país pérdidas por cientos de millones de dólares. ¿Cómo es posible que por dos pesos una persona pase tres meses en la cárcel y que por un fraude de cien millones de dólares un sujeto quede libre? Lo menos que podemos decir es que el sentido común está ausente en una legislación que permite semejantes desequilibrios. La perversión del sistema jurídico mexicano de hecho promueve la injusticia, objetivamente considerada: castigos severos para infracciones menores y muchos mecanismos y subterfugios para que grandes criminales eludan el peso de la ley.

En relación con lo anterior, considérese brevemente el código penal. Aquí nos topamos con dos clases de defectos. Por una parte, las penas para secuestradores, narcotraficantes, explotadores de niños, etc., son exasperantemente blandas. En segundo lugar, la ley proporciona elementos para que un criminal sea exculpado o que la sentencia resulte indignantemente suave. Casos célebres abundan. Piénsese, por ejemplo, en el horroroso crimen acaecido en Tlalpan en el que un detestable delincuente asesino a siete personas (los padres, dos niñas, un joven y dos sirvientas). A pesar de que puede afirmarse con base en los elementos de los que se dispone (el testimonio de un sobreviviente, por ejemplo) que es obvio quién es el culpable, la ley y más de un defensor de derechos humanos han logrado impedir que se le sentencie y que se le condene en función de la magnitud de su crimen.

Ahora bien ¿cuál es la moraleja que de manera espontánea y comprensible la gente extrae

de situaciones como las mencionadas, que por lo demás proliferan? La respuesta es obvia: no tiene mayor sentido vivir en armonía con la ley, primero porque se puede actuar al margen de ella y lograr lo que se quiere y, segundo, porque si se falla la ley de alguna manera protege (es benévola con) el delincuente. Es, pues, perfectamente comprensible que un ciudadano normal encuentre que la lógica y el sentido común choquen con la legalidad imperante y que entonces, al momento de tomar decisiones, su lógica y su sentido común prevalezcan. Lo único que el ciudadano ignora o no visualiza debidamente es que la lógica y el sentido común aplicados en un ambiente de corrupción terminan por hacerlo a él mismo víctima de esta última, pues a lo que conducen es al triunfo de aquello precisamente que lo aqueja.

Impartición de justicia viciada. En México, hay que decirlo, no sólo vivimos regidos por sistemas jurídicos objetivamente defectuosos y desequilibrados, sino que, asumiendo per impossibile que los diversos códigos fueran aceptables, de todos modos, nos veríamos frustrados por lo que es una evidente impartición de justicia absurda e indignante. El Ministerio Público mexicano está corroído por la corrupción. Cualquiera que haya golpeado salvajemente a su esposa, abusado de un niño, atropellado a una persona, falsificado una firma o un documento, participado en una licitación de cualquier dependencia gubernamental, etc., sabe perfectamente bien que en principio todo o casi todo se puede arreglar. Una vez más, nos encontramos aquí ante el engañoso espejismo de la corrupción: quien se aprovecha una vez es víctima la siguiente. Bien puede suceder que alguien que atropelló a una persona logre, con grandes sumas de dinero por delante, evadir la justicia y sus obligaciones. Pero de lo que esa persona no se percata es de que, si por algún descuido o infortunio, su hijo o su padre es atropellado, la víctima en esa nueva ocasión será su ser querido, es decir, él. Una forma de expresar todo lo que hemos venido diciendo es que, una vez desencadenada, la corrupción se expresa de manera sistemática y tiene también sus reglas: mientras más poderoso y adinerado se es, más corrupto y deshonesto se puede ser y, de hecho, es en esa dirección que el individuo evoluciona.

Deterioro económico. Como puede fácilmente apreciarse, las dimensiones sociales cruciales son básicamente la económica y la legal. Esto, claro está, no tiene nada de sorprendente. En todo caso, hay un error que es preciso evitar, a saber, el de pretender jerarquizar los factores. Aquí no hay “el más importante”: ambos son decisivos. Lo que es de vital importancia es comprender que se da entre esos factores (así como entre estos y todos los demás que se nombren) una relación de mutua influencia. Una economía decadente genera perturbaciones en la dimensión legal de la vida humana y una legalidad defectuosa promueve injusticias económicas. De igual modo, problemas económicos agudos refuerzan la mentalidad del arreglo por fuera del marco legal y el que ello sea factible confirma en las personas el sentimiento de que la legalidad es más que un canal un obstáculo para vivir bien. Sobre las implicaciones de este sistema relacional nos pronunciaremos posteriormente.

La explicación detallada de los vaivenes y del deterioro general de la economía nacional es, naturalmente, asunto de los economistas, pero es claro que todos estamos en posición de hacer constataciones de diversa índole. De hecho, más que números o estadísticas, son ciertas correlaciones lo que a nosotros incumbe. Que la situación económica del pueblo de México se ha venido deteriorando es algo que después de todo no requiere que se sea experto para afirmarlo. La reducción de la canasta básica, la cada vez menor capacidad de adquisición de bienes, el desempleo masivo, la desventaja cada día mayor frente a las monedas fuertes, la destrucción sistemática del campo, la desnutrición infantil, etc., todo eso y más es algo que conocemos directamente, es decir, que padecemos, por lo que no necesitamos de expertos para que nos lo hagan entender. Lo que desde nuestra perspectiva en cambio sí es interesante es la relación entre esas realidades económicas, por una parte, y el espíritu social y la conducta del individuo, por la otra. Sin idealizaciones absurdas, podemos afirmar que, inclusive no hace mucho tiempo, hubo un México más optimista que el que hoy vivimos. El México de los años 40 y 50, aunque plagado de retrasos e injusticias, era de todos modos un México que miraba con optimismo su futuro y ese espíritu general encontraba su expresión en la mentalidad de la gente. Eso es algo que la forma de hablar revela. La gente usaba expresiones que poco a poco se fueron convirtiendo en objeto de escarnio y que luego simplemente cayeron en desuso y desaparecieron. Un ejemplo típico es “pobre pero honrado”. Nadie en nuestros días emplearía de manera natural una expresión así y si lo hiciera o lo haría en tono de burla o automáticamente se convertiría en objeto de burla. Lo interesante, sin embargo, es notar que el valor “honradez” dejó simplemente de ser atractivo, pero ¿por qué? Ningún hablante normal podría decir ser honrado es algo negativo. ¿Por qué entonces la idea de la honradez no opera ya

como un motor para la acción? En un número muy grande de casos, porque la vida honrada no le permite al individuo superar sus rezagos económicos, porque ser honrado no sólo no le sirve, sino que le impide progresar. O sea, el optimismo social del país que permitía pensar que se podía ser a la vez honrado y exitoso se perdió, entre otras razones porque la orientación económica que los sucesivos gobiernos le fueron imprimiendo al país fue llevando a México por la senda de la derrota y la sumisión. El sentimiento nacional es que no queda más que sobrevivir y esto se logra como sea. En casos de desesperación económica la retórica moral se vuelve hueca e infectiva. No tiene mayor sentido predicar la honradez a quien tiene hambre y necesidad de comer.

Como ya se mencionó, el problema es que también a quien económicamente le va bien entra en el juego de la corrupción. De hecho, la corrupción del rico (políticos, banqueros, empresarios, etc.) es de mucha mayor envergadura y, sobre todo, de efectos para el país incomparablemente más negativos y dañinos. Esta distinción es importante porque hace ver que el combate a la corrupción exige énfasis diferentes según los casos: con una política económica y social más equilibrada y justa en el caso de la corrupción del pobre y promulgando leyes más severas y haciéndolas valer en el caso de la del rico. Nada de esto, sin embargo, nos compromete con la idea de marcos legales diferentes o de privilegios absurdos.

Asimetrías sociales injuriosas. Otro de los elementos que, a no dudarlo, propician el surgimiento y el desarrollo de la corrupción es la permanente constatación de que no sólo no somos iguales ante la ley (como tampoco lo somos *vis-á-vis* el mercado), sino que hay cada vez diferencias mayores entre grandes bloques poblacionales y minorías de privilegiados y que la distancia entre la empobrecida mayoría de la población y una numéricamente insignificante pero todopoderosa casta de grandes industriales, banqueros, empresarios, etc., se acentúa día con día. Así, la vida cotidiana se vuelve una auténtica lucha para la mayoría de las personas y una alegre fiesta permanente para unos cuantos. Pero ¿no es caso el despilfarro y la ostentación frente a millones de desempleados y muertos de hambre lo más desmoralizante que pueda haber y no es la desmoralización del individuo la fórmula ideal para que emerja la corrupción?

En este punto hay que ser cuidadosos para que no se nos adscriban tesis que no estamos defendiendo. Sería un error tanto factual como teórico vincular el tema de la corrupción con el de la estratificación social. No hay y quizá ni siquiera sea lógicamente imaginable una sociedad que no esté de uno u otro modo jerarquizada, con base en uno u otro criterio. Pero lo que tiene que quedar claro es que no es la mera organización de la sociedad en estamentos o estratos (por no decir "clases") lo que de manera automática acarrea o genera o produce corrupción. Cualquier sociedad, independientemente de cómo esté organizada, es pensable con corrupción o padeciendo grados desdeñables de la misma. Nuestra labor consiste en investigar cómo hacer para que nuestra sociedad, organizada como lo está, logre zafarse del flagelo de la corrupción. Si para que la propuesta que hagamos, sea la que sea, se requiriera una transformación radical de la sociedad, una revolución, entonces nuestra propuesta no sería realista y, de hecho, nos estaríamos contradiciendo. Pero yo estoy convencido de que a la corrupción se le puede desterrar de nuestra sociedad, aunque esté estructurada en clases claramente diferenciadas. ¿Cómo? Eso es lo que intentaré determinar, pero antes quiero decir unas cuantas palabras sobre la contribución del individuo a la situación actual.

El factor individual

La vida del *homo sapiens* se vuelve humana gracias a, por lo menos, el lenguaje y las instituciones. Para nuestros objetivos en este trabajo son las segundas las relevantes. O sea, no hay vida humana independientemente de prácticas sociales, regulaciones, costumbres, instituciones, etc. Ahora bien, el que todo ello sea condición necesaria para poder hablar con propiedad de vida humana no implica ni significa que ésta esté determinada por dichas condiciones. O sea, el ser humano es libre, pero siempre dentro de los márgenes fijados por lo que es el conjunto de instituciones de su sociedad. Esto es importante en relación con el tema general de la corrupción. Ésta brota de instituciones defectuosas, mal empleadas o mal aprovechadas, pero es siempre el individuo de carne y hueso quien las inventa y las tergiversa. En la sección anterior nos ocupamos de la faceta social de la corrupción. En esta me propongo examinar la corrupción desde la perspectiva del individuo, esto es, desde el punto de vista de su mentalidad, educación y conducta.

Como vimos, se puede vivir en la corrupción sin por ello necesariamente ser una persona corrupta. Di el ejemplo de situaciones extremas, como la ocupación de un país por parte del ejército de otro. En casos así, la vida del individuo cambia drásticamente y su peligrosamente anómala situación lo lleva a comprar comestibles en el mercado negro, a hacerse de armas, a vivir en la clandestinidad, etc., y todo eso son formas de corrupción. No obstante, es claro que en casos así la corrupción o la vida fuera de la ley son simplemente mecanismos de supervivencia y por lo tanto, dado que se trata de situaciones anómalas, no son automáticamente criticables o por lo menos no es fácil ver en qué consiste la crítica. Además, muy a menudo ha sucedido que esas personas que tuvieron que vivir de manera ilegal, tan pronto se restablece un mínimo de normalidad aborrecen esa forma de vida y son las personas más respetuosas de la legalidad que pueda haber. El problema surge cuando es en condiciones normales, con instituciones operando, en un estado de derecho, en una sociedad básicamente estable que el individuo pretende actuar al margen de la legalidad, violando todo el tiempo la normatividad establecida, tratando de constituirse permanentemente y en todos los contextos en los que ello sea viable en una excepción a la ley, en un privilegiado. Es en casos así que podemos hablar de una persona corrompida.

En relación con la corrupción individual, lo que debemos inquirir es: ¿cuáles son las condiciones para que florezca ese tipo humano? Pienso que la respuesta apunta en tres direcciones: la inmoralidad, la ignorancia y la falta de una genuina espiritualidad. Estas nociones deben ser, aunque sea de manera superficial, aclaradas.

Por inmoralidad voy a entender aquí sencillamente el sistema de reglas de conducta implícito o explícito de un individuo y que es tal que las acciones realizadas con base en dichas reglas tienen efectos obviamente anti-sociales, que generan más infortunio que felicidad y que no son generalizables. En la inmoralidad personal se expresan un egoísmo y un cinismo mayúsculos, un provocativo desinterés por los derechos de otras personas y en general la actitud de considerar a los demás como meros medios para la obtención de fines particulares.

Antes de seguir adelante, valdría la pena preguntarse lo siguiente: ¿cuál sería, en relación con la corrupción y desde el punto de vista del sujeto, un síntoma relevante del ciudadano de una sociedad superior, en el sentido de no carcomida por los ideales de la corrupción? No hablo de una sociedad en la que no se produzcan actos de corrupción, puesto que partimos de la idea de que siempre habrá seres corruptos, como siempre habrá criminales, enfermos, parásitos, mentirosos y demás, sino de una sociedad real y superior. Desde nuestra perspectiva, un rasgo importante de una sociedad que si no inmune a la corrupción al menos sí la contiene dentro de márgenes manejables es que en ella el ciudadano normal se avergonzaría ante una propuesta indecorosa o por haber incurrido en algún acto de corrupción. Desafortunadamente, tenemos que reconocer que, en la actualidad, en México la gente se vanagloria por haber salido airoso en la evasión de sus obligaciones. El corrupto común aspira a resolver sus problemas, a beneficiarse de una u otra manera, sin importarle ni lo que otros opinen de él ni si otros, por prioridad en el tiempo o por méritos personales, tienen más derecho que él a ciertas prerrogativas o a la resolución de diversos problemas. Por ejemplo, si para adelantar su trámite una persona le da dinero a alguien que la hace pasar directamente a una ventanilla en detrimento de todos quienes están en la fila, lo que hace es entrar en el juego de la corrupción. Pero el esquema se puede reproducir en prácticamente cualquier contexto: en la compra de un boleto de avión, en la adquisición de una propiedad, en la obtención de una preseña, para ganar una licitación, y así *ad infinitum*. El corrupto es el que no se avergüenza de obtener algo que no merece. Nuestra curiosidad es: ¿cómo puede haber alguien así? No cabe duda de que algo grave tuvo que haberle pasado a un individuo para convertirse en un monstruo moral de esa naturaleza.

Como se sabe, inmoralidad e ignorancia van de la mano. Ello se debe a que la adquisición de conocimientos agudiza la sensibilidad. Admitiendo de entrada que es lógicamente posible que

haya contra-ejemplos, la verdad es que nunca serán equiparables las conductas de una persona instruida y las de un ignorante. *Éste simplemente no aprehende multitud de pequeños hechos que, de conocerlos, modificarían su actitud y su conducta. Sin llegar a los extremos de los franceses, según los cuales “Comprender todo es perdonarlo todo”, es claro que a mayor comprensión de los procesos de la vida (la desesperación del hambre, el dolor de un hijo muerto, etc.) mayor conmiseración, mayor compasión. La educación, en el sentido de instrucción, es imprescindible para revigorar la cultura de la solidaridad social, del respeto a sus semejantes y no sólo y para luchar en contra de la indiferencia, el egotismo y su sub-producto: la corrupción anímica. Además, parte de la importancia de la educación infantil es que posteriormente el discurso moral no les sonará hueco a las personas, no será entendido como mera palabrería, como un discurso demagógico, sino que podrán atribuirle un contenido real. Para la lucha en contra de la corrupción desde el punto de vista del individuo la clave está en la educación.*

Lo anterior está relacionado directamente con lo que podríamos llamar una ‘espiritualidad enferma’. No tiene caso ocultarnos a nosotros mismos nuestras deficiencias y carencias: en México se resiente la falta de cohesión social, la falta de sentimientos comunitarios, la agresividad permanente, el sentimiento exacerbado de inseguridad, etc. El mexicano actual no se ve a sí mismo como parte de un proceso colectivo (salvo quizá en el fútbol). Priva en México el atomismo social radical. A la gente se le ha enseñado a pensar que lo único que importa y cuenta es su éxito personal. Hasta el concepto de familia ha sido deformado: la familia ha sido presentada como una especie de oasis o refugio en lo que es básicamente un territorio hostil. Pero la sociedad no tiene por qué ser vista de esa manera. En el fondo, la familia no es más que una pequeña sociedad, esto es, una especie de red estructurada de personas que a su vez están vinculadas con otras que pertenecen a otras redes y por lo cual son para los individuos como canales de comunicación hacia el exterior de la familia. Otro ejemplo palmario del fracaso de la política social mexicana nos lo proporciona algo que en otros países ha funcionado estupendamente. Me refiero a los condominios. Por razones de espacio, dinero, etc., se promovió la creación de estas nuevas formas de pequeñas y medianas comunidades, lo cual entrañaba nuevas formas de convivencia. Pero en la abrumadora mayoría de los casos, esta propuesta ha sido un fracaso. Dejando de lado la cuestión de los fraudes, lo que salta a la vista es que en general el ciudadano mexicano no está preparado para la vida en común. La explicación del fracaso está no en que las nuevas formas de propiedad (áreas comunes, obligaciones compartidas, etc.) sean en sí mismas defectuosas, sino en que se puso a vivir junta a gente no preparada todavía para ello. ¿Cómo pueden quienes fueron formados en el espíritu del individualismo a ultranza convivir pacíficamente con otros seres como ellos?

Con los seres humanos que nuestro sistema educativo promueve y viviendo en las condiciones objetivas descritas más arriba ¿no sería perfectamente inexplicable, un auténtico milagro, que no se viviera en México en un ambiente de corrupción generalizada? Sin embargo, la descripción que hemos hecho y que, hasta donde logro ver, cubre las principales facetas de tan complejo fenómeno no debe desalentarnos y hacernos pensar que todo está perdido. Por ningún motivo debemos perder de vista que la corrupción es extirpable, si no enteramente sí de modo tal que se vuelva casi inocua. De esto es de lo que pasaremos ahora a ocuparnos.

La lucha contra la corrupción

No es ni superficialidad ni un optimismo infundado sino al contrario, una visión cruda pero básicamente correcta, lo que nos hace pensar que, teóricamente al menos, podemos enfrascarnos con relativa confianza en la lucha contra la corrupción. La gran pregunta es: ¿cómo se le combate? Huelga decir que no hay recetas, medidas fáciles, soluciones mecánicas. Hay, no obstante, ciertos principios y ciertas directrices generales que, si bien no acabarían con ella de tajo y definitivamente, sí lograrían reducirla de manera apreciable, a su mínima expresión quizá. Antes, sin embargo, quisiera enunciar tres ideas simples pero que no por simples no habrán de sernos útiles en nuestra especulación.

En primer lugar, tiene que quedar claro que la corrupción es un síndrome, es decir, un mal que tiene muchas manifestaciones distintas. Es inútil, por lo tanto, pretender acabar con ella ata-

cándola desde sólo una perspectiva. La corrupción exige un tratamiento multifacético. En otras palabras, es sólo si simultáneamente se encara el problema desde sus diversos ángulos que se podría eventualmente acabar con ella. Por lo tanto, es una ilusión pensar que si se lograra subir el nivel de vida de la población se acabaría con la corrupción; o que si se elaboran leyes más severas podríamos por fin dar cuenta de ella; o que si nos convirtiéramos en excelentes predicadores o en moralistas de tiempo completo lograríamos expulsarla de nuestra sociedad; o que si introdujéramos nuevos cursos de civismo en las escuelas y en las universidades por fin la venceríamos. Cualquier enfoque unilateral, por técnico y sofisticado que sea, será esencialmente incompleto y, por consiguiente, contraproducente.

En primer lugar, tiene que quedar claro que la corrupción es un síndrome, es decir, un mal que tiene muchas manifestaciones distintas. Es inútil, por lo tanto, pretender acabar con ella atacándola desde sólo una perspectiva. La corrupción exige un tratamiento multifacético. En otras palabras, es sólo si simultáneamente se encara el problema desde sus diversos ángulos que se podría eventualmente acabar con ella. Por lo tanto, es una ilusión pensar que si se lograra subir el nivel de vida de la población se acabaría con la corrupción; o que si se elaboran leyes más severas podríamos por fin dar cuenta de ella; o que si nos convirtiéramos en excelentes predicadores o en moralistas de tiempo completo lograríamos expulsarla de nuestra sociedad; o que si introdujéramos nuevos cursos de civismo en las escuelas y en las universidades por fin la venceríamos. Cualquier enfoque unilateral, por técnico y sofisticado que sea, será esencialmente incompleto y, por consiguiente, contraproducente.

El segundo punto es de más bien orden estratégico. En la medida en que el problema es de carácter social y colectivo es relativamente claro que la lucha contra la corrupción tendrá que iniciarse desde las esferas de poder, en el ámbito que sea. No le corresponde al ciudadano normal, al hombre de la calle, iniciar el cambio social que se requiere. Es una falacia pensar que lo colectivo no es más que la suma de lo individual. Los fenómenos sociales tienen una identidad propia y no son reducibles a sumas de líneas de conducta individuales. La sociología no es psicología generalizada. La lucha contra la corrupción es, pues, eminentemente política y si es así le corresponde, por lo tanto, al estado tomar la batuta.

El tercer punto tiene que ver con una frase que apunta a algo importante, pero que por haber sido tan manida en realidad suena ya hueca. Me refiero a la expresión 'el espíritu de la ley'. Aparentemente, su contenido semántico es claro, pero en el fondo es más bien ambiguo y, por ende, engañoso. Su ambigüedad, empero, es relativamente fácil de despejar. La interpretación errada es la que podríamos llamar 'moralista' o (para ser más exactos) moraloide. Ésta consiste en dotar a la frase de un sentido moral. La idea sería que al usarla la gente se detuviera porque el mero contacto auditivo con ella le haría pensar en algo sublime, digno de respeto, superior. Esta lectura, sin embargo, es completamente inútil y no está conectada de manera obvia con la praxis humana. Como no acarrea consigo indicaciones respecto a cómo actuar, sino que simplemente se limita a aludir a algo que en principio todos deberían respetar, aunque no haya nada que los obligue a ello, es decir, la ley, entonces fácilmente se desgasta y se vuelve una frase vacía de sentido. Pero el problema es de interpretación, porque la frase es buena. Pero si la lectura moralizante es errada, entonces ¿cuál es la buena? ¿Qué es a final de cuentas eso del imperio de la ley? A la interpretación que yo favorezco podríamos llamarla 'pragmática' o, por razones que aduzco en lo que sigue, científica. Veamos rápidamente en qué consiste.

Considérense las leyes de la gravitación universal. Éstas no reconocen distinciones de sexo, status social, edad, nacionalidad, etc. Podemos estar totalmente seguros de que tanto el más humilde de los zapateros como la más glamorosa de las duquesas de la Casa de Windsor, si son lanzados a un precipicio darán pesadamente en el suelo, aunque uno lo haga con su humilde cuerpo y la otra con su graciosa figura. La idea, más bien obvia, es la siguiente: las leyes naturales no tienen excepciones. Ésta es precisamente la lectura correcta de la expresión 'el imperio de la ley: éste se materializa cuando no se reconocen excepciones. El espíritu de la ley consiste precisamente en eso: en estar imbuido de la idea de la no excepción, del no privilegio, trátase de lo que se trate y de quién se trate. La ley tiene que valer para todos, porque cuando la ley no funciona de esa manera lo que impera es su antípoda, esto es, la corrupción. Al igual que, una vez establecidas, las leyes de la física o de la biología no admiten excepciones, las leyes que rigen a las comunidades, las leyes humanas, tampoco deben hacerlo, salvo naturalmente las que ellas mismas contemplan. Entender eso y actuar en concordancia es haber interiorizado el espíritu de la ley. Lo contrario es seguir hundiéndose en el mundo de la corrupción.

Con base en lo anterior, podemos pensar en diversas medidas que, de tomarse de manera conjunta, disminuirían considerablemente los efectos de la corrupción reinante. Hay, desde luego, efectos que no son obtenibles de inmediato, pero sobre esto hablaremos más abajo. Por lo pronto y sin pretender ofrecer una lista exhaustiva, quisiera sugerir como indispensables las siguientes medidas:

Leyes severas

La estructura formal de una sociedad es el sistema normativo general que la rige y es evidente que, si dicho esqueleto es defectuoso, el organismo social fundado en él terminará por ser conflictivo, caótico o explosivo. Nuestros conciudadanos harían bien en entender que no vamos a poder liberarnos de la corrupción mientras el conjunto de reglas por medio de las cuales imponemos sanciones a líneas de conducta anti-sociales sea un grupo de reglas blandengues, flexibles o inexactas y susceptibles de ser interpretadas de la forma más arbitraria o subjetiva posible. Con reglamentaciones así se nos convierte a todos si no en cómplices de la delincuencia, si en potenciales delincuentes. Pero ¿cómo medir, ¿cuál es el termómetro para la dureza de la ley? La ley debe ser dura al grado de que el criminal efectivamente titubee, es decir, dude de si realmente vale la pena actuar de la manera prohibida. Si los castigos que las leyes imponen son algo negociable o desdeñable para quien las transgrede, entonces dichas leyes son una invitación al crimen. Si un delincuente puede darse el lujo de retar la ley, dicha ley es inadecuada. Cuando el castigo no es equiparable al delito, entonces el delito se vuelve apetecible, algo atractivo. Es intuitivamente obvio, además, que sin leyes más duras que las que ahora tenemos para luchar contra la criminalidad en todas sus variantes y modalidades no podremos sacudirnos el sentimiento de inseguridad ni la indolencia mental que permean nuestra sociedad y de las que tanto se beneficia la corrupción generalizada.

El principal cambio que debería producirse atañe al código penal federal. La sociedad mexicana se ha visto afectada en los últimos tiempos por crímenes de lesa humanidad y, la verdad sea dicha, los hacedores de leyes no han sabido responder a semejantes atentados. El odioso secuestro y toda clase de crímenes en contra de los niños (tráfico de infantes, tráfico de órganos, abusos de toda índole, esclavitud, etc.) han sido no sólo tolerados, sino propiciados por la ineptitud de nuestros legisladores. Una sociedad que no le garantiza a sus miembros un nivel decoroso de seguridad es una sociedad de jungla, no del todo humana o no del todo civilizada. Aquí podemos señalar tres cosas. Primero, hay que reconocer más líneas de conducta criminal; segundo, hay que elevar las penas (juicios sumarios, pena capital para crímenes horribles e imperdonables, condenas más largas, trabajos forzados, etc.); tercero, hay que tapar los hoyos legales que permiten que los delincuentes evadan los castigos. Son cosas así lo que la gente le pide a sus legisladores, que recibirían con gusto, pero que éstos simplemente se rehúsan a darle. No son, evidentemente, chivos expiatorios lo que demandamos; ni mucho menos es el sacrificio de inocentes lo que proponemos. Es la elaboración de los instrumentos legales apropiados para lidiar con los criminales lo que la sociedad espera de sus legisladores.

La redacción de códigos penales debería tener como guía no infalible pero sí como un factor digno de ser tomado en cuenta al sentido común. En México, al parecer, el sentido común no opera. Por ejemplo, videos, testimonios de víctimas, careos, conversaciones grabadas, etc., no son pruebas de nada. ¿No es eso declaradamente absurdo? Lo que todo mundo se pregunta es: ¿qué es entonces una prueba? ¿Qué se exige de alguien para acusar con éxito a un criminal, a un asesino? En verdad, me atrevo a sostener que los primeros responsables del triunfo de la corrupción en México son precisamente los legisladores. Ellos no legislan para México, sino para ellos. Ya es hora de exigir que le rindan cuentas a la nación. Y así como hay una comisión Nacional de Derechos Humanos que frena las arbitrariedades de la autoridad, así también debería haber una policía ministerial que examinara los casos de legislación abiertamente contraria al sentido común, a la seguridad y al bienestar general del pueblo.

Vigilancia en la impartición de justicia

Estoy convencido de que el mero cambio del marco legal en el sentido sugerido acarrearía consigo beneficios inmensos, puesto que el nivel de corrupción que padezca un país no podrá nunca ser tan elevado que en él las leyes jamás se apliquen. Lo que hace que el ciudadano vea en las leyes no un mecanismo de protección sino un instrumento que en cualquier momento puede ser usado en su contra son las excepciones, la multitud de casos en los que no se les hace valer, no aquellos en los que la ley sí se aplica. Por consiguiente, es claro que la modificación legal debe

venir acompañada de una renovación en los mecanismos de impartición de justicia. Esfuerzos en este sentido se hacen, pero como no responden a una política global, conscientemente delineada para el combate a la corrupción, muchos de los esfuerzos terminan por ser fallidos. Así, una reforma a fondo del Ministerio Público es no sólo deseable, sino indispensable. Es menester acabar con prácticas ilegítimas que para lo único para lo que sirven es para solapar conductas inaceptables. Por ejemplo, a menudo sucede que una esposa se presenta golpeada ante el agente del Ministerio Público e inicia una demanda en contra de quien la golpeó su marido, pero es el mismo agente del Ministerio Público quien le hace ver a la mujer los efectos negativos de seguir adelante. Así, lo que hace es inducirla a que “otorgue el perdón”. Por razones que no escaparían ni a un párvulo (la presión psicológica, las amenazas veladas, la perspectiva de reconciliación, la necesidad de proteger a los niños, etc.), las más de las veces la víctima cede. Parecería entonces que la función de los abogados, los agentes del Ministerio Público, etc., consiste en ver cómo se puede no aplicar la ley, en encontrar una lectura de algún apartado del texto relevante para entonces proceder de modo que la víctima se queda lastimada, humillada y desprotegida.

Hay que reconocer que se han efectuado de todos modos progresos. El desarrollo de la cultura de los derechos humanos ha contribuido a que disminuya esta clase de perturbaciones de la legalidad. Una prueba de ello es la reciente creación de una Sub-Procuraduría de Derechos Humanos en la Procuraduría General de la República. Es con medidas institucionales como esa que, velada, pero efectivamente, se combate la corrupción en este terreno.

Programas gubernamentales de recuperación económica

A nadie se le ocurriría pensar, supongo, que el gobierno de México puede sustraerse al sistema económico mundial y que él por sí solo podría alterar el curso de la economía nacional. Pero aquí, una vez más, debemos aprender a leer los hechos. Hay dos clases de elementos involucrados. Están, por una parte, los factores económicos, estrictamente numéricos (producción, ventas, deudas, impuestos, importaciones, etc.), pero por la otra están también los elementos ideológicos con base en los cuales se maneja la economía. La ideología actual prevaleciente en México es una ideología básicamente importada, impuesta desde fuera y a la fuerza. Los efectos de esa ideología, bastante pobre en contenidos dicha sea de paso (sus nociones básicas son “democracia”, “libre mercado” y alguna que otra fórmula huera que encaje con ellas), han demostrado ser nefastas para el país. Una de sus consecuencias a la vez más conspicuas y negativas ha sido la cuasi-extinción del estado. Ahora bien, la brusca desaparición del estado en un país como México, con una población tan endeble e indefensa como la nuestra, tenía que tener consecuencias desastrosas para casi todos nosotros. Dichas consecuencias están a la vista: desempleo galopante, contrabando, pérdida de poder adquisitivo, contaminación, pauperización tangible, reaparición de enfermedades ya superadas (cólera, sarampión, conjuntivitis, etc.), desmantelamiento de los bienes nacionales y así indefinidamente. Frente a este lamentable estado de cosas ¿qué proponemos?



Me parece que la historia proporciona ejemplos que, aunque no los podemos adoptar al pie de la letra (ni queremos hacerlo), sí podemos adaptarlos a nuestras circunstancias y, así, aprovechar la lección histórica que incorporan. Piénsese, por ejemplo, en el New Deal de F. D. Roosevelt: éste sacó a su país de la estagnación económica por medio de grandes proyectos de infraestructura cuyo éxito fue innegable y cuyos efectos aún se dejan sentir. ¿Por qué en México no se podría hacer algo semejante? Considérense las carreteras. Todos somos testigos de los fracasos y de los fraudes en los que desembocó el programa de cesión de la infraestructura carretera del país a las compañías privadas, a los “inversionistas”, quienes como por casualidad son siempre los mismos. ¿Por qué entonces no inicia el gobierno un programa de construcción de carreteras a nivel nacional? La respuesta en términos de carencia de fondos es sencillamente falsa. Con un programa así se crearían trabajos, se harían inversiones, negocios, el tráfico y el comercio fluirían mucho más efectivamente y todo ello redundaría en beneficio del país. O tómesese el caso de los bancos. Gobernantes del pasado traicionaron a México desprovoyéndolo de una banca nacional. ¿Cómo puede un país como México quedarse sin un banco estatal? Eso es pura y llanamente escandaloso. Podría aceptarse que muchos bancos fueran no regalados, como lo fueron, a algunas familias o a extranjeros, sino debidamente vendidos al mejor postor, pero ¿por qué todos? El gobierno debería recuperar por lo menos un banco y hacerlo algo así como el Banco de la Nación Mexicana. La mitad de la cuenta habiente del país depositaría en él su dinero. Sería un banco lucrativo que estaría en posición de ofrecer créditos a empresarios de todos los niveles, con lo cual la vida económica de México recibiría un fuerte impulso. Una vez más, la imposibilidad de hacerlo no es ni política ni pecuniaria: es ideológica. Es por razones ideológicas que no se subsidia el campo, que no se expande el mercado de medicinas alternativas, que no se gravan las ganancias bursátiles. Pero lo que todo eso significa es que el gobierno no se mueve en la dirección de la mejoría existencial de la población. Nuestros gobernantes han olvidado la verdad simple pero contundente de que el valor lo crea el trabajo humano y si los famosos “inversionistas” se van, no importa: ya regresarán cuando vean que con el trabajo de los mexicanos el país habría salido adelante. Si carecemos de un gobierno que realmente afronte la situación crítica por la que atraviesa el país, el nivel de vida de los mexicanos seguirá descendiendo y el triunfo de la corrupción será cada vez más palpable, más evidente. Con un gobierno pasivo, meramente formal, pretendiendo jugar un papel puramente decorativo, el país vive a la deriva, movido por una inercia propia. Pero es claro que no llegará muy lejos. Para una población como la mexicana, con los índices de educación y de bienestar material como los que tiene, la expansión juvenil que lo caracteriza y por ello la apremiante necesidad de crear muchos nuevos empleos, lo peor que le puede suceder es que su gobierno se convierta en una entidad básicamente contemplativa y pasiva. La verdad es que, por haber renunciado a sus obligaciones económicas naturales, las sombras de la tragedia nacional empiezan a perfilarse en el horizonte histórico. Urge rectificar y hacerlo en concordancia con nuestros verdaderos intereses y en la dirección que nuestra historia nos marca. ¿Qué es lo que nuestra historia nos dice? Que el gobierno no puede desentenderse de una población desprotegida y frágil. México no ha alcanzado un grado de desarrollo y bienestar tal que pueda darse el lujo de un gobierno indiferente o meramente regulador de lo que “digan” las “fuerzas del mercado”.

Democratización y cambios de grupos en el poder

Sin duda uno de los efectos indeseables del modo de vida actual en el que determinados grupos se perpetúan en el poder es simplemente que después de algún tiempo dichos grupos tienden de manera natural a operar al margen de la ley. El caso del PRI es el mejor ejemplo de ello. De ahí que no se pueda negar que la simple rotación de grupos en el poder acarrea consigo una (optimistamente hablando) agilización y una revitalización de las estructuras formales establecidas (órganos de gobierno, instituciones, etc.). La renovación en el poder es importante porque, por razones obvias, las nuevas autoridades no estarán ya contaminadas por la multitud de compromisos de las anteriores y podrán actuar más libremente. Es probable que dentro de, digamos, 30 años, de seguir la Ciudad de México gobernada por el partido que hoy la gobierna, los dirigentes incurrirán en las mismas prácticas a las que eran adictos los priistas de nuestros tiempos, pero de lo que es razonable estar seguro es de que por el momento ello no es ni puede ser así. Lo que afirmo en relación con el gobierno vale por igual para todas las dependencias o instancias gubernamentales. Está activa, por ejemplo, la campaña para la re-elección de diputados y senadores, pero preguntémosnos: ¿por qué habría una persona de ocupar durante años un puesto privilegiado? ¿Por qué tenemos que tener, en lugar de profesionales de la política, cónsules romanos de por vida, incrustados en posiciones importantes con el pretexto de que eso facilitaría su trabajo? Eso es absurdo. Los plazos están pensados para que en sus términos se cumplan las tareas encomendadas. Propuestas como

esa son una prueba más de la formidable fuerza centrífuga de la corrupción mexicana.

La corrupción es un fenómeno esencialmente asociado al ejercicio del poder. De ahí que lo peor que puede acaecer es que éste se monopolice, que sea un mismo grupo el que se auto-reproduzca como el único que detenta el poder. Lo mejor para neutralizar la fácil perversión del manejo del poder es la creación de un sistema plural, de competencia permanente y de rotación obligatoria, concediendo que puede haber excepciones, las cuales pueden ser contempladas legalmente. Pero el principio maderista de “Sufragio Efectivo - No Re-elección” se debe generalizar al todo de la vida institucional pública. No hay nada más dañino para una sociedad que el que una persona, un grupo o un partido se eternice en el poder. La creación de nuevas élites, de afrentosas oligarquías, de minorías saturadas de privilegios, etc., eso es un elemento fundamental en el caldo de cultivo de la corrupción. No tiene caso engañarnos: o se combate en serio la apropiación de las esferas de poder por parte de un grupo o sencillamente no podremos zafarnos de las garras de la corrupción.

Promoción de determinados ideales políticos y de interés público}

El estar ensalzando el bienestar personal por encima del de nuestras respectivas comunidades (vecinales, de trabajo, institucionales, nacionales), esto es, por encima del bienestar público, impulsa a las personas a pensar que cada una de ellas es lo más importante y que, por consiguiente, todo le está permitido. Se puede ver, si se le lleva a extremos, que una actitud así es de hecho inaceptable (precisamente por anti-social). Por ejemplo, se debe sancionar a quien por así convenirle o gustarle tira la basura en la calle, a quien lave su auto o su pared con su manguera, a todo aquel que pretenda abrir un cabaret junto a una escuela, etc. Con una mentalidad de colectividad antes que una de individualidad muchos abusos y desviaciones legales (y hasta morales) quedarían automáticamente bloqueadas.

Es obvio que mucho de la desmoralización del mexicano se debe a la corrupción magníficamente ejemplificada en la gran mayoría de los gobiernos priistas. Por una parte, el proceso en cuestión se reforzó ante el espectáculo de triunfo cínico del político corrupto exitoso, del político que se vuelve multimillonario a expensas del erario público (y que obviamente se vanagloria públicamente de sus habilidades para la estafa) pero, por la otra, porque el mexicano fue sistemáticamente engañado, porque en aras de victorias electorales se le hizo creer que estaba viviendo bien, que sus costumbres eran las buenas, que el progreso era una realidad, que las generaciones futuras tendrían una vida mejor. Pero todo eso fue un gran fraude ideológico. Se necesita implantar ahora un lenguaje diferente: hay que decirles a los mexicanos con toda claridad a qué pueden aspirar, hacerles entender que todo depende precisamente de su esfuerzo y honestidad, que el dinero fácil sólo puede ser mal habido, que si no cambian las cosas van a empeorar, y así sucesivamente. El gobierno, y en general las autoridades, del nivel que sea, deben hablar con la verdad, por desagradable que sea. De otro modo, todos seguiremos incrédulos frente a todos.

“Infancia es destino”, solían decir los psicoanalistas. Desde nuestra perspectiva, ello sigue siendo cierto. La formación del alma infantil es decisiva y ese proceso se realiza en la familia y en la escuela. Ahora bien, en la medida en que los padres también fueron a la escuela, asumiré que el ámbito fundamental de formación moral es precisamente ésta. De la escuela lo que nos importa son, primordialmente, los programas educativos y, muy en especial, los de civismo, materia que ha sufrido todos los vaivenes de los programas de la Secretaría de Educación Pública. A los niños se les ha inducido a pensar en categorías ajenas, siempre en términos de individuo y de éxito individual y todo ello en detrimento de la comunidad. La verdad sea dicha: a los niños se les ha engañado. Por ejemplo, quienes hace algunos años fijaban los lineamientos para la elaboración de los programas y de los libros de texto torpemente insistían en que se hablara de los “valores”. Pero eso era una auténtica sandez, porque un valor no necesariamente es un valor positivo. No es suficiente con hablar de valores, en general o en abstracto, como si la mera mención de la palabra bastara para indicar que estamos hablando de virtudes morales. El amor al lucro, la ambición desmedida, el trato despectivo, etc., también son valores, sólo que son valores negativos, anti-sociales y contraproducentes. Lo que se tiene que hacer es explicarles a los niños que ciertos principios son más conducentes que otros a una vida socialmente armoniosa, que no todo está permitido, que uno debe sentirse mal cuando afectó de manera injustificada a otra persona, que todos son dignos de respeto, que hay que preservar y respetar los seres vivos, y muchas más cosas por el estilo. Una óptica así se debe inculcar no por medio de tediosos textos o de textos traducidos, sino por medio de cuentos, anécdotas, sagas, leyendas. Todo ello es factible. Ningún niño se inconformará o protestará en contra de la recomendación de no matar animalitos, de la de no desperdiciar el agua o de

la de no tirar la basura en la calle. Con un poco de imaginación se podrían elaborar programas de educación cívica que sentarían las bases de una mentalidad guiada de manera natural por el ideal de una vida común sana y constructiva. Y ello a su vez sería el mejor obstáculo a la corrupción. El niño bien educado no será una presa fácil de la corrupción.

Una vez más, le corresponde al estado impulsar la cultura del arreglo razonado, haciendo sentir masivamente la importancia del diálogo y la superioridad de la razón frente a la prepotencia y el recurso a la fuerza. Muy poco de eso de eso se hace en la actualidad y por no hacerlo a lo que de hecho contribuye es a la gestación de seres que no saben vivir más que en función de sus requerimientos inmediatos e intereses privados, a quienes nunca se les enseñó que no hay nada más bello que vivir para los demás y que la corrupción es precisamente lo contrario. Al descuidar la educación infantil se sientan las bases las bases de los ulteriores conflictos y del triunfo de la sinrazón moral.

Conclusiones

De nuestra exposición podemos, según pienso, deducir algunas moralejas de valor diverso. Me parece que es claro, en primer lugar, que la lucha contra la corrupción no puede más que ser paulatina, sistemática y global. Dicha lucha, en segundo lugar, debe ser iniciada y alentada desde los aparatos de estado. No le corresponde al civil empezar una cruzada de estas magnitudes. Los resultados, en tercer lugar, deben ser corroborables, es decir, deben estar a la vista de todos; no obstante, como sabemos que la lucha es lenta, deberían producirse algunos resultados espectaculares de castigo a corruptos públicos y notorios (despidos, multas, expropiaciones, cárcel). Con algunos resultados palpables la gente podría empezar a creer que el esfuerzo es serio y entonces se aunaría a lo que se habría convertido ya en un proyecto nacional. Y, evidentemente, con el pueblo realmente convencido y apoyando, puede con confianza afirmarse que la lucha está ganada. El combate con la corrupción debe ser como el combate al narcotráfico: permanente, sistemático, en todos los ámbitos y en todos los niveles. Una nueva orientación en la educación infantil y juvenil es crucial en este proceso. Muy importante es, asimismo, el reforzamiento de la cultura de la denuncia y de la defensa de los derechos humanos. Esto último debe ser entendido de manera amplia. El que un pillo desfalque a la nación me afecta a mí en tanto que ciudadano y si el estado no protege al ciudadano de esa agresión, entonces sus derechos humanos están siendo violados. Se deben implementar, y esto es relativamente fácil de lograr, mecanismos serios de vigilancia y supervisión del erario y de los bienes de la nación. Quienes ocupen puestos de poder deben entender que no es este el momento histórico del desperdicio y el despilfarro y deben comprometerse públicamente a velar por que el dinero de las instituciones que dirigen sea empleado de manera socialmente útil. Hay que difundir los ideales de la meritocracia, en contraposición a los propios de aristocracias por sangre, herencia o pactos de carácter anti-democrático. Y, por último, hay dos cosas que sería peligroso pasar por alto. La primera es que, si la lucha contra la corrupción no se realiza en concordancia con una política gubernamental apoyada masivamente por la población, en la medida en que será de todos modos inevitable combatirla de una u otra forma, en lo que se puede caer es en la formación de gobiernos cada vez más represores, y es esta una senda en la que por ningún motivo deberíamos aventurarnos. La segunda es que se debe realizar un gran esfuerzo para dejarle en claro a los mexicanos que si, por las razones que sean, no se logra erradicar la corrupción de nuestras vidas, tanto pública como privadas, ella se irá constituyendo en una de las más efectivas causas del debilitamiento del país y terminará por desmoronarnos internamente y por ponernos de rodillas frente al resto del mundo.

