

Clivajes
Revista de Ciencias Sociales

Clivajes. Revista de Ciencias Sociales

ISSN: 2395-9495

<http://revistas.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/2390/4263>

IIH-S, UV, México

Hipólito Rodríguez

INTERPRETACIONES EN TORNO A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

NOTAS PARA SALIR DEL LABERINTO

Clivajes. Revista de Ciencias Sociales. Año IV, número 7, enero-junio, 2017, pp. 94-119.

Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales

Universidad Veracruzana. México

Disponible en <http://revistas.uv.mx/index.php/Clivajes/article/view/2390/4263>

Recibido: 15-10-2016

Aceptado: 23-10-2016

Dictaminado: 09-12-2016

Publicado: 01-01-2017

INTERPRETACIONES EN TORNO A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

NOTAS PARA SALIR DEL LABERINTO

Hipólito Rodríguez*

Resumen

La corrupción constituye un fenómeno que inquieta de modo creciente a la sociedad mexicana. Su presencia atraviesa diversas dimensiones (la economía, la cultura política, la justicia, el orden electoral) y sus manifestaciones más preocupantes se expresan en la creciente inseguridad en distintas regiones del país. En este ensayo se examinan las interpretaciones que desde varias perspectivas se han hecho en torno al origen y la dinámica de expansión de la corrupción en México. Se reconstruyen los argumentos de intelectuales como Octavio Paz, Gabriel Zaid, Jorge Portilla, Fernando Escalante, Jorge Castañeda, Mauricio Merino e Irma Eréndira Sandoval. Al analizar sus contribuciones, el ensayo se propone mostrar que la corrupción es un fenómeno multifactorial que requiere antidotos multidimensionales, y en la lucha contra esta patología se han hecho indispensables no sólo cambios en el diseño institucional, sino también y sobre todo en el orden político. Acabar con la impunidad supone cambios estructurales y una amplia y comprometida participación ciudadana. La corrupción, se afirma, contribuye a reproducir la desigualdad y es el principal instrumento que emplea el poder para perpetuarse.

Palabras clave: Corrupción, Desigualdad, Diseño institucional, Cultura política, Impunidad

INTRODUCCIÓN

Si deseamos construir alternativas que permitan poner límites a la corrupción, la discusión en torno a sus causas es fundamental. En México, la corrupción es un fenómeno que disfruta del atributo de la transversalidad. La hallamos por todas partes: en los desastres ambientales, en los fraudes electorales, en la quiebra de las finanzas públicas, en la creciente inseguridad pública, en fin, en todo aquello que denota la ausencia de un verdadero Estado de derecho. El fenómeno engloba una multiplicidad de trasgresiones que atraviesan muy diversos segmentos de la vida social, y sus manifestaciones se extienden desde el campo político, donde trastorna la equidad y confianza en la forma en que celebramos elecciones, hasta el más elemental plano

* Profesor-investigador de Tiempo Completo en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Golfo). Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social, Universidad de Guadalajara-CIESAS Occidente; Maestro en Estudios Latinoamericanos con especialidad en Historia, Universidad de Toulouse Le Mirail, Francia; Licenciado en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Líneas de investigación: Desarrollo sustentable, Medio ambiente y sociedad; Ciudades y procesos urbanos, Ordenamiento Territorial.

económico, donde su impacto erosiona y permite el desvío de los fondos públicos, sin contar las múltiples situaciones de soborno y cohecho con las que esquivamos sanciones y penalizaciones al violar las reglas de tránsito en la vida diaria.

Tratándose de una suerte de plaga, las formas de interpretar sus distintas manifestaciones han cambiado en el curso del tiempo. ¿Desde cuándo nos preocupa la corrupción? ¿Qué es lo que permite que se despliegue? ¿Qué tipo de corrupción es la que suscita más inquietud? Para algunos, la corrupción forma parte de un proceso que debilita al Estado. Para otros, es un mecanismo que impide el progreso económico e incluso contribuye a la desigualdad. También hay quien considera que es un fenómeno cultural, un resabio de una época que es preciso superar. En fin, se dice, la corrupción deteriora la eficacia de los cuerpos de seguridad pública, propicia la violencia y genera situaciones de vulnerabilidad ante el crimen organizado.

En este ensayo me he propuesto examinar algunas de las lecturas que, a mi juicio, contribuyen de modo notable a entender los actos de corrupción más frecuentes en nuestra vida pública. Me interesa mostrar que, como en el relato de Rashomon, todas aportan un grano de verdad. Al revisar las interpretaciones que han construido destacados intelectuales mexicanos y extranjeros, me guía una conjetura: la corrupción es en realidad una serie de prácticas que desafían a las instituciones modernas erigidas para regular la economía —donde las transacciones se rigen por el intercambio de equivalentes— e instauran relaciones de poder premodernas —la pretensión de apropiarse por la fuerza o por medio del dinero de aquello que está prohibido comprar o sujetar: la legalidad, la voluntad ciudadana, los bienes públicos, la vida misma— para permitir la reproducción de un orden político donde impera la desigualdad.

En la vida cotidiana, la sociedad advierte que la corrupción abarca una multiplicidad de actividades que trasgreden el orden jurídico y cuyo principal impacto es, en efecto, contribuir a que la desigualdad social se reproduzca: quien tiene “palanca”, quien puede pagar una “mordida”, puede acceder a beneficios —servicios, negocios, empleos, movilidad social— que excluyen a los desposeídos.

En un mundo desigual, las personas asumen que no pueden progresar gracias a su talento y esfuerzo, y perciben la corrupción como algo inevitable. Aunque se sientan incomodadas por su existencia, se avienen a aceptarla y participar en ella para salir adelante. En un contexto adverso, no renuncian a comportarse de forma deshonesto si se presenta una oportunidad de obtener ayudas, de colocar a sus hijos en los mejores colegios públicos o de enriquecerse. Se mostrarán dispuestas a comprar favores, torcer voluntades o buscar la protección o el apoyo de poderosos. La agregación de estos comportamientos engendra dependencias de la senda (*path dependencies*), de las que resulta complicado apartarse. Es más, la propia corrupción

refuerza, a su vez, la desigualdad, al otorgar ventajas a quienes ya parten de una posición de privilegio relativo (Marí-Klose, 2016).

Para neutralizar la corrupción, hemos ensayado un amplio abanico de antídotos. Sin embargo, muchos de ellos, al limitarse a ofrecer reformas en el plano institucional, sólo han dado pie a la frustración y el desencanto, ya que dichos remedios no han tenido hasta ahora las consecuencias deseadas —impedir el robo y el abuso—, lo cual indica que es preciso hacer algo más. Como veremos, involucrar activamente a los ciudadanos en la defensa del Estado de derecho, constituye el principal desafío. De algún modo, neutralizar la corrupción equivale a revertir procesos de dominación de larga data que no sólo socavan la legalidad y la democracia, sino que también lastiman la equidad y la paz, amparándose, en el adversario, de toda justicia: la impunidad.

UN POCO DE HISTORIA

Aunque hoy asistimos a una nueva ola de repudio ante las manifestaciones de corrupción de la clase política (Merino, 2015), nuestra preocupación por esta lacra hunde sus raíces en el pasado. Desde los años setenta del siglo XX, los intelectuales mexicanos empezaron a debatir públicamente el daño que la corrupción ocasionaba a la vida política nacional. Octavio Paz y Gabriel Zaid, figuras prominentes de nuestra vida literaria, enunciaron entonces algunas de las reflexiones más lúcidas dedicadas a entender el arraigo de la corrupción en nuestra organización social. En *El Ogro filantrópico*, Paz apunta que el origen del problema se encuentra en el siglo XVII, cuando los cargos políticos se compraban e imperaba una visión patrimonialista de los recursos del Estado. Según recuerda, ante una difícil situación financiera de la Monarquía española, se consultó a los teólogos de la Corte si era lícito subastar las altas oficialías, en particular los Virreinos de Nueva España, Nueva Granada y Nápoles. Los teólogos no encontraron nada que lo prohibiera.

La corrupción de la administración pública mexicana, escándalo de propios y extraños, no es en el fondo sino otra manifestación de la persistencia de esas maneras de pensar y sentir que ejemplifica el dictamen de los teólogos españoles. Personas de irreprochable conducta privada, espejos de moralidad en su casa y en su barrio, no tienen escrúpulos en disponer de los bienes públicos como si fuesen propios. Se trata no tanto de una inmoralidad como de la vigencia inconsciente de otra moral: en el régimen patrimonial son más bien vagas y fluctuantes las fronteras entre la esfera pública y la privada, la familia y el Estado. [...] La

presencia de la moral patrimonialista cortesana en el interior del Estado mexicano es otro ejemplo de nuestra incompleta modernidad. (Paz, 1979: 99)

En *El Progreso improductivo*, ensayo escrito en la misma fecha que el de Paz (1979), Zaid incluye un texto que no ha perdido vigencia: “Para una ciencia de la mordida”, en el cual convoca a las ciencias sociales a estudiar el asunto. “Si un historiador cree que la corrupción es un fenómeno central de México, ¿no sería de esperarse que le diera un lugar central en sus trabajos de investigación?”. “¿Dónde está la antropología de la mordida, que estudie tan seriamente esta institución social como se ha estudiado, por ejemplo, el potlatch?” (2004: 216-217).

Las opiniones de Paz y Zaid eran consistentes con una visión liberal de los asuntos públicos, una visión que tenía el valor de confrontar a un Estado que gozaba en ese momento de una fuerza aparentemente inexpugnable. En sus artículos y libros, los dos escritores desafiaban a un Estado autoritario que ponía límites a la libertad de expresión. Frente a sus abusos, ambos apelaban a la necesidad de modernizar el país, superar prácticas arcaicas y poner límites a la conducta depredadora de una clase política que, de un modo cada día más insostenible, disponía de los recursos públicos sin cortapisas. El presidente de “la abundancia”, López Portillo (1976-1982), estaba celebrando —hoy lo sabemos— las últimas hazañas del nacionalismo revolucionario (expansión de la industria petrolera, nacionalización de la banca). Sin embargo, tras la crisis económica que desató la caída de los precios del petróleo, comenzaría no sólo la contracción del Estado, abriéndose la oportunidad de dejar atrás un intervencionismo depredador, sino también algo tal vez más importante: la transición a la democracia.

El malestar por la corrupción no era, con todo, algo nuevo. La sensación de que ésta se había adueñado paulatinamente del país se venía extendiendo desde años atrás. Antecedente, poco conocido, de las preocupaciones por entender la corrupción como parte de la vida social mexicana es el ensayo de Jorge Portilla: “Comunidad, grandeza y miseria del mexicano”, fruto de una conferencia pronunciada hacia 1949, en el corazón de la época alemanista (1946-1952) y que Víctor Flores Olea, Alejandro Rossi y Luis Villoro rescataron del olvido en ese extraordinario libro que se titula *Fenomenología del relajó*. Portilla apunta, al empezar su texto, los hechos típicos y cotidianos que describen el carácter nacional, y coloca en su listado a la corrupción como factor clave:

En primer lugar estaría la mordida, ese fantasma que carga con todas las culpas de los infortunios nacionales. El desarrollo monstruoso del cohecho es posible porque el funcionario no actúa como representante de esa trascendencia de comunidad que se llama Estado, sino

como representante de sus intereses personales... ¿Inmoralidad individual? Tal vez no, sino alteración o debilidad del fundamento moral que es la comunidad (Portilla, 1984).

Al colocar en el centro de su reflexión no al individuo, sino a la “alteración” de la moral pública, Portilla daba una definición de la corrupción que no podía ser más precisa: el funcionario de Estado se aparta del interés público —“esa trascendencia de comunidad”— y pone en su lugar su interés privado. Sobre esta definición, como veremos, versarán los esfuerzos que en los siguientes años se hacen para exorcizar a ese fantasma.

TEORÍA E HISTORIA DE LOS CIUDADANOS IMAGINARIOS

A fines de los años ochenta, Fernando Escalante Gonzalbo publicó el ensayo “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico” (1989). Su texto resume y examina con gran inteligencia los atributos de una práctica que, vista su proliferación, preocupaba ya de modo creciente a los científicos sociales mexicanos. El ensayo, en sí mismo luminoso, puede leerse a la luz del libro que, poco después, el mismo Escalante publicaría bajo el título: *Ciudadanos imaginarios* (1992), una larga meditación sobre la moral pública en el México del siglo XIX. En ambos textos encontramos una respuesta al desafío formulado por Zaid: ¿cómo pensar, desde la historia y la sociología, a la corrupción?

Como Paz, también Escalante ve en el periodo colonial la génesis del problema: los funcionarios coloniales se apartaban ciertamente de la norma para impulsar sus intereses particulares y los de los colonos españoles. Pero Escalante añade algo importante: estos funcionarios no sólo obtenían beneficios privados; la corrupción, aunque parecía debilitar al poder político, también ayudaba, paradójicamente, a sostenerlo. La corrupción “mermaba, no hay duda, el control formal de la Corona, pero a cambio consolidaba su dominio” (1992: 234).

Mermar el control formal, pero *consolidar* el dominio: éste es quizás el secreto que explica la longevidad de la corrupción. En ella se imbrican economía y política, y en ella descansa una forma de gubernamentalidad que tolera o impulsa la transgresión con el único propósito de mantener el orden. Los funcionarios y los ciudadanos pueden dejar de cumplir las ordenanzas si, a pesar de todo, sus prácticas contribuyen a la reproducción del dominio. Se trata, en el fondo, de una negociación en la cual la resistencia a —y aun

la transgresión de— un cierto orden político se manifiesta como anuencia aparente a sus instrucciones. Bolívar Echeverría diría que es un recurso típico de la época barroca:

La estrategia barroca del ir más allá de la alternativa sumisión/rebelión está en la base de las realidades históricas más importantes del siglo XVII americano. La más básica y determinante de ellas, la aparición y la conformación primera de una nueva “economía mundo”, obedece claramente a una estrategia de rebasamiento de la necesidad de optar entre someterse a la política económica asfixiante de la Corona o rebelarse contra ella mediante una actividad económica puramente ilegal y contraventora. [...] El planteamiento de la *dissimulazione* aconseja hacer concesiones en el plano bajo y evidente, como maniobra de ocultamiento de la conquista en el plano superior e invisible, como instrumento para poner en práctica una política de oposición efectiva dentro de un espacio político dominado por la dictadura y la represión. Es el mismo planteamiento estratégico “criollo” del “se obedece, pero no se cumple”, referido a las disposiciones reales. (Echeverría, 1998: 182-183)

Visto así, desde la época virreinal estaríamos asistiendo al mismo espectáculo, a la puesta en escena de un patrón de comportamiento que se orienta por la misma regla: puedes transgredir la norma pero has de aceptar que el poder dominante que la dicta se reproduzca. Escalante agrega: puede parecer paradójico, pero la corrupción tiene por lo general *consecuencias conservadoras*. Las necesidades de control e influencia del grupo dominante cuentan con esa *tecnología* para sostener el dominio efectivo, aceptando que la vida pública se organice al margen —sólo al margen— de lo que dispongan las leyes.

La corrupción, nos dice Escalante, puede transgredir dramáticamente las normas de operación del Estado, pero supone sobre todo el uso, por irregular que sea, de las atribuciones del poder público. En “Por una ciencia de la mordida”, Gabriel Zaid había dicho lo mismo: “Lo que está en manos del que muerde no es algo físico o dinero, del cual toma una parte, sino el uso de un poder, facultad, autoridad, representación. La mordida no es solitaria, es un co-hecho, soborno, propina, gratificación: una compra-venta de buena voluntad” (1979: 218). El esquema básico de la corrupción, en la teoría de Zaid, gira en torno a la figura del *mordelón*, un funcionario que al atender a su interés personal también atiende, así sea de modo irregular, al interés del Estado:

Es un particular que tiene intereses particulares y que sin embargo tiene los poderes y representa los intereses de su investidura. La esencia del negocio consiste en actuar como dueño de una posición oficial, en recibir un beneficio particular a cambio de usar la investidura oficial con buena voluntad particular. Esto puede ser contra los intereses oficiales, pero no necesariamente: hacer lo debido, pero sin retrasos, ni descuidos, ni malas maneras es, por sí mismo, favorable, en vez de contrario, a los intereses oficiales (1979: 219).

En esta perspectiva, el soborno es una suerte de lubricante que permite reducir la fricción entre el orden legal y el orden real. Para quien tiene recursos, ayuda a evitar retrasos, atenúa las distracciones que supone acudir a tribunales y hacer colas, reduce disgustos y, todo ello, sin impugnar las reglas: sólo eludiéndolas. En el modelo teórico de Escalante, vemos que en la corrupción participan *tres entidades*: el cargo público, los beneficios particulares y las disposiciones legales. La primera —el funcionario— abraza a la segunda —sus intereses privados— y se aparta de la tercera —las normas que regulan el servicio público. La función o cargo público abarca al burócrata pero también al legislador, al juez, al militar y al policía. La infracción de la norma, según Escalante, es funcional: consiste en el manejo (irregular) de atribuciones formales (tráfico de influencias). El beneficio particular no atañe sólo al individuo, sino también a entidades tales como empresas, partidos, camarillas; a ellas se conceden privilegios no legítimos o legales. Las disposiciones legales o normas son la clave del fenómeno, pues si no hubiese norma no habría violación. La corrupción implica un atentado a la norma pero también, a pesar de todo, un homenaje a la misma. El funcionario deriva su poder de ella y a ella rinde, hipócritamente, tributo. De ahí la famosa definición que hace Ambrose Bierce de hipócrita: “el que, defendiendo en público virtudes que no respeta, consigue las ventajas de parecer lo que desprecia”.

Para que haya corrupción, apunta Escalante, es preciso que se cumplan tres condiciones. En el examen de éstas, podemos apreciar que su modelo tiene gran fuerza heurística para comprender por qué en México los actos de corrupción han podido proliferar.

En primer término, Escalante señala las condiciones *formales*: 1) separación de lo público y lo privado: esta distinción nace de una lucha contra concepciones patrimonialistas e indica modernidad política; 2) ordenamiento jurídico de la vida social: sin leyes no habría corrupción, es la trasgresión la que da pie al delito; 3) órganos especializados en funciones públicas: los funcionarios públicos tienen límites, hay reglas que ordenan su responsabilidad. El marco institucional se acompaña de supuestos morales, un sistema de valores; quien corrompe, se aparta de ese sistema.

En segundo lugar, las *culturales*: 1) legitimidad de los privilegios privados: es preciso que haya incentivos para apartarse de las reglas; el aprecio por los privilegios hace probable que prevalezca una moralidad del lucro sobre el respeto al interés común; 2) menosprecio de la legalidad: si está arraigada la conciencia de la irrelevancia del orden jurídico, más fácil serán la corrupción y la tolerancia hacia ella; 3) vigencia de prácticas tradicionales: la persistencia de formas de organización tradicionales, enfrentadas al

orden moderno estatal, provoca contradicciones que encuentran salida en la corrupción; 4) falta de solidaridad social, es decir, no hay un interés común.

En tercer lugar, las *materiales*. A juicio de Escalante, aquí se halla el contexto que provoca la corrupción, la cual es vista como la mediación para salvar la brecha entre el orden jurídico y el orden práctico. Hay cinco tipos de brechas: 1. Brecha entre las necesidades de control político y las condiciones formales del ejercicio del poder: esta brecha se manifiesta en problemas de seguridad pública y mecanismos informales de dominación; aquí cabe incluir el financiamiento de las campañas electorales. 2. Brecha entre la dinámica del mercado y la intervención pública: la regulación de las actividades mercantiles genera tensiones que pueden resolverse mediante la corrupción; evadir controles en reglas laborales, sanitarias, ecológicas o fiscales es parte cotidiana de la gestión de empresas; el gasto público también da pie a transgresiones: los contratos o subsidios se asignan en un espacio de transacciones que buscan eludir normas. 3. Brecha entre poder social efectivo y acceso formal a la influencia política: se opta por neutralizar decisiones no por medio de instituciones formales, sino con arreglos informales. 4. Brecha entre los recursos de la administración pública y la dinámica social: la burocracia puede entregar o denegar recursos escasos (salud, educación, licencias, empleos, negocios ilícitos) frente a una creciente demanda social, y negociar sus favores. Para Escalante, el narcotráfico representa una situación inédita, porque la magnitud de sus ingresos anuncia la aparición de una ‘capacidad absoluta de corrupción’. 5. Brecha entre impunidad real y responsabilidad formal de los funcionarios públicos: en su gestión, estos pueden incurrir en arbitrariedades, malversar fondos, extorsionar; de ahí que necesiten controles externos e internos; sin ellos, se propicia la arbitrariedad, y ésta ocurre cuando “la falta de control obedece a razones políticas, a un acuerdo entre facciones del grupo dominante para repartirse el botín de la cosa pública”. Aquí observa Escalante la asimetría radical de la relación entre el funcionario y su público: a menos de que cuenten con formas de organización eficaces, las grandes masas, iletradas y empobrecidas, no tienen recursos para enfrentarse a los representantes de la autoridad ni para exigir —por conductos legales— que cumplan correctamente con su función.

Para Escalante, el verdadero problema de la corrupción no es de orden moral, sino de orden político. La corrupción tiene un sentido, y éste se halla más allá del enriquecimiento de uno o muchos individuos, pues lo que pone en evidencia es que instaura una estructura de oportunidades que contribuye a la reproducción de la desigualdad. La corrupción sirve como mecanismo de ajuste ante desfases sociales específicos: es una solución que da juego a la contradicción, pero no la resuelve, pues no

enfrenta el problema real. La sociedad produce una brecha (orden jurídico *vs* orden real) y diseña una tecnología —la corrupción— que la salva. Si esto es así, entonces puede hacerse una tipología de los sistemas de corrupción, considerando las funciones sociales que cumplen:

1. Desarrollo económico. Facilitar la acumulación; tolerar formas ilícitas de enriquecimiento; dar flexibilidad a los controles burocráticos de la economía; ayudar a sortear restricciones legales; dar incentivos y subsidios.
2. Orden político. Funciones de control político. Maquinarias de control y fraude electoral; formas clandestinas de cooptación de opositores; neutralización práctica de la independencia judicial; reparto de feudos de riqueza y poder entre facciones de un grupo dominante para preservar su cohesión.
3. Seguridad pública: “se trata de conseguir de manera informal el margen de acción que la clase política necesita para sus cuerpos represivos, ya sea para el control y la tolerancia del delito organizado, o para sostener formas clandestinas de espionaje y represión política”, lo cual incluye guardias privados, escuadrones de la muerte, etc.
4. Participación política. Con el fin de ajustar las instituciones a las demandas sociales, se elaboran ‘instituciones alternativas’ para anular limitaciones institucionales de participación.
5. Movilidad social. La corrupción puede abrir espacios de supervivencia a grupos marginados: ciertas formas de clientelismo, redes de pequeños sobornos que permiten el funcionamiento de la llamada economía subterránea.

En todos los casos, la corrupción cumple una función: salva una brecha entre el orden formal y el real, pero no la anula. Es funcional, no sólo porque el desfase existe, sino también porque lo preserva: no resuelve problemas, sino que contribuye a su reproducción. La corrupción puede entonces perpetuarse y operar bajo una gran impunidad. “Toda forma de corrupción tiende a producir una red de complicidades, de modo que sólo en una minoría de casos puede pensarse en hechos aislados”. En la visión de Escalante, en suma, la corrupción es un mecanismo de reproducción, y no de subversión, del orden dominante; fractura el orden jurídico pero “lo hace sobre las pautas del orden social, vigente a pesar de la legalidad”; consolida la desigualdad, preserva las redes de complicidad entre las élites y mediatiza las demandas populares; mantiene la cohesión entre las facciones del grupo dominante, articula las clientelas y el

funcionamiento eficaz de los instrumentos ilegales de control. Los ciudadanos pueden repudiarla, pero la brecha se reproduce.

LOS CIUDADANOS IMAGINARIOS EN EL SIGLO XXI: EL CINISMO Y LA IMPUNIDAD

En mayo de 2011, Jorge Castañeda se propuso bordar sobre la misma tela —la herencia colonial— y, siguiendo los pasos de Escalante, insistió en el siglo XIX como fuente de lo que cabe denominar una suerte de esquizofrenia nacional. En su perspectiva, la corrupción sigue siendo un puente para saltar brechas, un ingenioso dispositivo que permite amasar fortunas, es decir, un vehículo de movilidad social.

Para ilustrar brevemente cómo ha persistido esta peculiaridad del gobierno colonial basta ver una encuesta levantada en México. En 2003, se preguntaba a los encuestados si están de acuerdo o no, en que “un funcionario público puede aprovecharse de su puesto siempre y cuando haga cosas buenas” o, como se dice coloquialmente si ‘salpicara’: el 48% dijo que sí. La función pública se convirtió en el instrumento preferido de la Colonia para la movilidad social, ya que la tierra, el comercio y la fuerza de trabajo pertenecían a la iglesia o a la Corona, o a una pequeña élite privilegiada. Los jóvenes españoles y criollos emprendedores se convirtieron en burócratas corruptos por las mismas razones que llevaron a los judíos en la Europa medieval a convertirse en prestamistas y luego banqueros. Era la única actividad lucrativa abierta para ellos (Castañeda, 2011: 298).

Para Castañeda, en el siglo XIX se adoptaron normas y leyes, constituciones y códigos, que no tenían en cuenta la realidad social del país. “El problema estribaba en la naturaleza artificial, ficticia y casi caricaturesca de la aplicación de estos documentos al contexto social, político, económico al que estaban destinados” (2011: 299). La desconexión entre el texto escrito y la realidad histórica produjo consecuencias de larga duración. La sociedad mexicana asumió la noción de que la ley era intrascendente y que su violación constituía un pecado perdonable. Al mantener viva la tradición colonial de ignorar la ley, se perpetuaba un defecto congénito que atormentaría al país en los siguientes dos siglos. Así nació una brecha entre el orden jurídico y el orden real. La corrupción se instaló desde entonces como el *principal mecanismo de ajuste*: ya que nada se lograba a través de la ley, todo tenía que alcanzarse vía la compra de privilegios y la venta de espacios de poder. El *cinismo* se convirtió en un rasgo nacional: la corrupción del gobierno se admite, como también se justifica la del pueblo: es el aceite que hace que las cosas funcionen y el pegamento que las mantiene unidas. En el curso del tiempo, el vínculo entre la corrupción, la debilidad o inexistencia del Estado de

derecho, y las actitudes de los mexicanos hacia ambas cosas, se estrechó (2011: 303). La *simulación* se convirtió en un rito.

El escenario que retrata Castañeda es real. En todos los órdenes, el mundo oficial *patina* sobre el mundo real: los testimonios abundan (el agente de tránsito, la situación electoral, la evasión fiscal, el “charrismo” sindical, la degradación ambiental, la inseguridad pública, etcétera). Considerados individualmente, parecieran poca cosa. En su conjunto, explican la catástrofe —la ausencia de Estado de derecho— que ahora vivimos en múltiples regiones del país. Ante las evidencias, las leyes se corrigen, aumentan y multiplican, para sanar, o más bien remendar, un tejido descosido; la proliferación de normas indica la ausencia —el incumplimiento— de las mismas. La desobediencia, por supuesto, tiene un precio: todos son culpables. Las leyes son percibidas como distantes: buenas sólo para los poderosos y, algunas veces, para los subalternos: reforma agraria, derechos laborales, normas ambientales, derecho a la salud, a la educación: *todo es negociable*... El aparato de justicia queda vulnerado: no se acata la ley, no se cumplen las sentencias. La impunidad prevalece y, bajo su sombra, el poder se reproduce.

La corrupción no resiste la luz. Supone un orden oculto, mecanismos y códigos que permiten que los vínculos entre corruptores y corrompidos se mantengan invisibles, fortaleciendo el lado oscuro del poder. Como diría Bobbio, la corrupción hace del poder público algo invisible, puesto que la rendición de cuentas —*accountability*— depende, precisamente, en mayor o menor medida, de que las acciones del poder sean ofrecidas al público; de que sean visibles, conocibles, accesibles y, por tanto, controlables. Por esta razón, la corrupción es particularmente dañina para la calidad de la democracia, su consolidación y supervivencia.

CORRUPCIÓN, CRIMEN ORGANIZADO Y ESTADO PARALELO

Si bien registramos muchos agravios, el punto que ha hecho insostenible a la corrupción es la inseguridad. Los grupos criminales han podido, gracias a ella, penetrar las estructuras estatales y desactivar sus funciones más básicas, como es la seguridad pública, originando una suerte de “Estado paralelo”. De acuerdo con Briscoe (2008), este término se emplea para describir la existencia de un nexo o acuerdo clandestino entre el liderazgo político formal, las facciones al interior del aparato del Estado, el crimen organizado y/o los expertos en violencia. El propósito de este nexo es el de distorsionar la aplicación de la política gubernamental oficial a través de la protección y

promoción de los intereses de algunas facciones que disfrutaban de *profundos y duraderos vínculos* con el Estado; entre los beneficiarios de este nexo, se encuentran los *outsiders* que se especializan en crimen y violencia.

El efecto principal de este acuerdo es el de perpetuar la incapacidad del Estado de proveer bienes públicos básicos —tales como la seguridad, el Estado de derecho, el bienestar social, y el crecimiento económico— a través de la desviación o coacción de políticas de gobierno al servicio de estos poderes de facto, aun cuando se mantiene la apariencia de un sistema estatal legítimo y en funcionamiento (Briscoe, 2008: 4).

El Estado paralelo se distingue de otras variantes de gobernanza criminalizada, como el Estado corrupto y el Estado mafioso. El primero, de acuerdo con Briscoe, “puede acometer objetivos de desarrollo estratégico e implementar políticas que no tienen intenciones criminales subyacentes”, pero es incapaz de controlar las distorsiones que resultan de las acciones promovidas por los intereses personales de los funcionarios individuales. Estas acciones pueden ser toleradas en ambientes de Estados débiles “como un medio para cooptar líderes políticos rivales o poderosas agencias estatales” (2008: 5). En contraste, el Estado mafioso evidencia una articulación más grave, es decir, una integración vertical del crimen oficial y el control político, que incide en la provisión de bienes públicos y amenaza con la posibilidad de que el territorio del Estado sea convertido en un centro de actividad para el crimen transnacional.

¿Cómo opera el Estado paralelo? Para Briscoe, no incide de modo abierto; prefiriere subvertir la política no a través de la influencia directa sobre el proceso de toma de decisiones, sino mediante la *porosidad* de las estructuras políticas y judiciales existentes. Esa *porosidad* es fruto precisamente de ese corromper, por fuerza o por dinero, la lealtad de los funcionarios a sus compromisos con el Estado. Las principales manifestaciones de esta subversión subterránea se observan en la incapacidad judicial, la inacción política e inacción de las fuerzas de seguridad, todo lo que tipifica la retirada del Estado con respecto a sus obligaciones constitucionales, más que la imposición proactiva de una política estatal preferencial (2008: 8).

El Estado paralelo puede albergar una variante de Estado neo-patrimonial, es decir, cuando los funcionarios se adueñan de los recursos públicos y disponen de ellos como si fuesen su patrimonio personal. En esas circunstancias, el Estado paralelo impone pactos de silencio. Sus operaciones se ocultan y hay amenazas cumplidas cuando se pretende exhibirlas. Sus impactos en la democracia y en la asignación de recursos públicos son sumamente negativos.

Según Briscoe, las redes clandestinas que dan vida al Estado paralelo auspician el uso de los recursos públicos para promover sus propios negocios, en campos tan variados como la construcción de infraestructuras, la edición de periódicos, la producción de energía, o actividades agropecuarias e industriales. La debilidad del Estado es una situación inducida por estas redes, ya que les beneficia que la entidad estatal no tenga capacidad de castigar la delincuencia: “la capacidad de estas organizaciones para corromper funcionarios, moverse libremente por el territorio nacional, retener parcelas de apoyo local y evadir la persecución judicial depende de la cuidadosa perpetuación de la debilidad del Estado” (Briscoe, 2008: 17).

LA DISCUSIÓN ECONÓMICA: ¿ES LA CORRUPCIÓN UN FENÓMENO ESTRUCTURAL?

La lucha contra la corrupción de los funcionarios públicos suele vincularse a la crítica del Estado intervencionista. Darle dinero al Estado equivale, en esta perspectiva, a darle recursos a un campo donde impera el uso deshonesto de los mismos. Sin embargo, desde una perspectiva histórica, es preciso observar que la intervención del Estado en la economía, sea limpia o corrupta, es un factor necesario al capitalismo, y aun el liberalismo más recalcitrante la considera necesaria cuando el mecanismo de mercado falla. La visión puritana del Estado y la sociedad corresponde a una corriente de pensamiento que, diría Weber, concibe la productividad y la eficiencia como el mejor camino al cielo (la abstinencia nos hará dignos del señor).

La crítica marxista indicaría que la disyuntiva —Estado *vs* mercado— yerra, si no advierte que el intervencionismo es una opción que se contrae o expande de acuerdo con las necesidades de la acumulación, y que la crítica o la tolerancia a la corrupción dependen de la etapa en que se encuentre el proceso económico. En todo caso, es conveniente observar que la corrupción constituye un lubricante del ejercicio del poder. Pierre Salama y Jacques Valier apuntaron, en un texto escrito ya hace dos décadas (1995), que cuando un equipo gobernante se beneficia del éxito de una determinada política económica, la corrupción por la cual es acusado dicho equipo puede no afectarlo. A la inversa, también es cierto que cuando la situación se deteriora, la denuncia a la corrupción pueden debilitar a algunos gobiernos, o bien, a algunos individuos (1995: 46).

Es probable que la sensibilidad a la corrupción de las capas medias sea más grande y que éstas tengan una imagen más negativa de la misma que las clases populares en periodos de

florecimiento económico. A la inversa, cuando la situación se deteriora económicamente y, en la medida en que los sectores más desfavorecidos padecen con mayor fuerza los efectos de una crisis, es probable que la denuncia de la corrupción sea percibida de manera más particular por estas capas y que la corrupción, que aparece como agregado al incremento de las desigualdades, sea entonces particularmente condenada por éstas (1995: 47).

De acuerdo con Salama y Valier, la corrupción no se encuentra ligada por naturaleza a la importancia de la intervención del Estado, como intentan demostrarlo los análisis ahistóricos de la corriente liberal. La corrupción está presente en la mayoría de las sociedades. A su juicio, aparece con fuerza cuando estas sociedades tienden a seguir un curso irregular; cuando los Estados se transforman en predadores y la burocracia de sus aparatos, incoherente. Aparece con menos ímpetu en los periodos de no crisis y puede ser extirpada cuando la represión es particularmente servida. La corrupción conoce, entonces, variaciones en su intensidad. Su eficacia puede ser decreciente más allá de cierto nivel. Se transforma en ineficaz para un grupo o una empresa cuando, generalizándose, comporta costos de transacción cada vez más elevados, hace imprevisible el futuro y desalienta, de esta forma, las inversiones a largo plazo en beneficio de actividades más especulativas. En lugar de facilitar el crecimiento, puede acentuar la pobreza (Salama y Valier 1995: 48).

La forma en que la crisis económica y/o social y/o política es vivida pesa sobre la percepción de la corrupción. Los periodos de alteración de los valores, de crisis de lo simbólico, del fin de las utopías o de las grandes esperanzas son, en general, propicios a una hipersensibilidad respecto a la corrupción y, a veces, a una atracción por las vías políticas no parlamentarias (p. 51).

Desde el punto de vista del materialismo histórico, la amplitud y las formas de la corrupción dependen y no dependen a la vez de los hombres. Para Salama y Valier (1995), esto determina la complejidad del abordaje del tema, su riqueza, su originalidad; lejos de las simplificaciones y clasificaciones abusivas que conciernen al individualismo metodológico. En este sentido, el influjo de la corrupción se halla circunscrito por los altibajos del propio proceso de acumulación capitalista. La implantación de los mercados en las sociedades precapitalistas suscita múltiples arreglos que pueden considerarse “irregulares” o “premodernos”.

Esta historia es también la de los códigos de valor que están ligados a estas relaciones de producción, nuevas y viejas, y de su difícil coexistencia. La heterogeneidad de los códigos, su exclusividad y sus antagonismos, la difusión de los códigos ligados a las relaciones

mercantiles, constituyen una alteración importante del modo de vivir, al mismo tiempo pueden ofrecer a algunos la justificación para servirse de la corrupción buscando, así, fundarla en prácticas de ‘don’ y, de esta manera, desnaturalizarla. Esta coexistencia conflictiva facilita el desarrollo de formas larvadas de corrupción (p. 57).

Esta historia se encuentra asociada a la historia de las fronteras o límites difusos entre lo privado y lo público. La frontera se desplaza no solamente cuando la intervención directa del Estado redefine, proporcionalmente, la magnitud de las riquezas producidas por el sector público o el privado, sino, sobre todo, cuando la frontera es más difícil de situar. El desplazamiento de las fronteras y, sobre todo, su desdibujamiento acentuado, facilitan las desviaciones corruptoras gracias a la penetración del mercado (“Todo puede comprarse”) en el ámbito público.

Bajo estas premisas es que las reflexiones de Irma Eréndira Sandoval (2016) adquieren particular pertinencia. Para esta autora, la crítica neoliberal al intervencionismo estatal no es tanto una crítica económica como una crítica política. El neoliberalismo —nos dice— no es un proyecto económico, sino, ante todo, un proyecto político que tiene efectos económicos. De ahí que proponga ver la corrupción como un problema político, no como un asunto técnico que pueda resolverse con ajustes, procedimientos que ella denomina la “fontanería de la transparencia”. En su perspectiva, se trata de un problema que exige una lectura estructural. Y esto es un tanto más urgente, si consideramos que, en la etapa actual, estamos:

frente a la emergencia de nuevos esquemas en el manejo y la administración de los servicios y las responsabilidades públicas. Las subcontrataciones, subrogaciones, externalizaciones, contrataciones flexibles y particularmente las asociaciones público-privadas (APP) florecen y se multiplican a una velocidad sin precedente (Sandoval, 2016: 121).

Como bien sabemos, el control privado de responsabilidades públicas suscita una creciente opacidad: un ambiente propicio para el desvío de recursos. Por tal razón, si se hace un diagnóstico erróneo, entonces las medidas sugeridas para acabar con la corrupción no serán eficientes. Pensar que el sector privado es más pulcro que el público es pensar que la corrupción sólo habita en el interior del Estado. Sin embargo, como hemos visto, el co-hecho supone precisamente la interacción entre ambos sectores. Privatizar, en esas circunstancias, equivale a transferir —en licitaciones no transparentes— bienes públicos, a precio de ganga, a empresas que así inician su acumulación “originaria”. El desmantelamiento de las empresas estatales puede tener

entonces consecuencias lamentables. Cuando las estrategias anticorrupción fracasan, se extiende un sentimiento de decepción democrática entre la población.

En la apreciación de Sandoval, es preciso de-colonizar el discurso de la corrupción. Si bien reconoce que los estudios micro son valiosos, considera que es preciso situarlos en el campo más complejo de las relaciones Estado-sociedad. Por ello, sugiere superar el enfoque anti-estatal y la perspectiva centrada solamente en la modernización: “Aquí definiremos ‘corrupción estructural’ como *una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía*” (Sandoval, 2016: 123).

Al proponer un enfoque estructural, la corrupción puede verse como un fenómeno histórico que adopta funciones diversas según el contexto. Sus modalidades deben situarse como formas específicas de dominación social, sin importar si ocurren en el ámbito privado o público. No es sólo el soborno o la extorsión; no es sólo una figura cultural que podría disculpar prácticas deshonestas. Coincidiendo en este punto con Escalante, Sandoval plantea que la corrupción, en el fondo, no sólo permite extraer recursos monetarios, sino que, sobre todo, genera privilegios y relaciones de poder ilegítimas. Por ello, afirma, es preciso verla como un problema social que exige soluciones estructurales.

La autora retoma la famosa formalización metafórica de Robert Klitgaard (1988), quien esquematiza la corrupción como una ecuación en la cual tendríamos *el monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad, menos rendición de cuentas*. Pero, a juicio de Sandoval, el problema no es sólo de naturaleza gubernamental. No es un problema de burocracias y administradores, ni un asunto de micro-organización. Por ello cuestiona que se lo quiera ver sólo en la perspectiva mercadológica: el factor clave no es la falta de competencia, sino, en todo caso, la falta de regulación (2016: 125). Esto es lo que permite el abuso de poder. Los monopolios, es cierto, pueden dañar la rendición de cuentas por la falta de fiscalización y regulación. Pero la competencia también puede incurrir en corrupciones: las privatizaciones pueden ir acompañadas de opacidad.

Frente al enfoque de Klitgaard, Sandoval propone un enfoque estructural: la corrupción puede ser esquematizada, en otra ecuación, como *abuso de poder, más impunidad, menos participación ciudadana* (2016: 125). Contra la perspectiva neoliberal, Sandoval sostiene que el problema no es entonces únicamente de gobierno, sino también de mercado: la férrea división entre “lo público y lo privado” constituye una premisa esencial de los enfoques liberales y neoliberales, que ha funcionado como

armadura protectora del mercado y como punta de lanza contra el Estado (p. 126). En la interpretación de Sandoval, las extorsiones y los sobornos menores se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronazgo e impunidad. El clientelismo no sólo altera las dinámicas sociales y afecta la competencia política, sino que también incide en una provisión ineficaz e insuficiente de bienes públicos a la sociedad.

Tenemos entonces que el abuso de poder se produce tanto en el ámbito privado como en el público. La impunidad ampara a ambos ámbitos. En los dos, se cancela la voz ciudadana y esta exclusión altera las posibilidades de corregir el abuso. “Nos hallamos, dice Sandoval, ante una cancelación *de facto* del acceso al poder, el acceso a la justicia y el acceso a la representación, lo cual mina directamente la democracia y explica la génesis de un ‘doble fraude’ que implica tanto facetas financiero-estructurales como político-electorales” (p. 127).

En la actualidad, gracias a las reformas neoliberales, responsabilidades públicas como la educación, la salud, la seguridad pública, la infraestructura, han sido transferidas a corporaciones privadas que han venido sustituyendo al Estado. Para Sandoval, esto plantea serios problemas a la rendición de cuentas. Las leyes no prevén mecanismos de rendición a estas entidades privadas, que se regulan por el secreto corporativo y bancario, impidiendo cualquier procedimiento de vigilancia ciudadana. Esta situación obliga a replantear el debate en torno a la definición de lo público y a cuestionar la legalidad misma de las privatizaciones: todo servicio financiado con impuestos es servicio público. De ahí que esas empresas también ameriten mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Múltiples funcionarios públicos utilizan a testaferros para encubrir sus actividades en el sector privado.

Sandoval sostiene entonces que estamos ante un “doble fraude”: un *fraude financiero-estructural* y un *fraude político-electoral*. El acceso al poder garantiza el acceso a los recursos públicos que permiten negocios de gran escala. Se trata de una mezcla tóxica que ha contribuido al debilitamiento de la democracia en México: una captura de las instituciones, resultado de una influencia corrosiva del dinero en la política. Este es el núcleo de la corrupción que afecta y trastorna a múltiples democracias en el periodo actual. La expansión de las privatizaciones constituye el factor detonante de este proceso de doble fraude. El *ethos* tecnocrático pone en peligro al *ethos* democrático. Las asociaciones público-privadas abren las puertas a este tipo de relaciones que se amparan en la opacidad.

Tras dos décadas de políticas dedicadas a combatir la corrupción, los resultados son nulos. Para Sandoval, más que seguir en la senda de rechazar al sector público, es preciso reconsiderar la estructura que permite que el sector privado colonice y erosione al público con mecanismos que desvían sus recursos hacia formas de enriquecimiento ilícito. Es preciso que el propio sector privado se sujete a mecanismos de rendición de cuentas. Por ende, también es necesario explorar los vínculos entre la corrupción estructural y las fuerzas que trastornan la democracia y la equidad electoral.

LA BATALLA CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO LUCHA EN DEFENSA DE LA DEMOCRACIA

De acuerdo con Mauricio Merino (2015), la corrupción y la impunidad son los dos enemigos mortales de la democracia mexicana. Esa es la lección principal de lo que Merino identifica como un movimiento de conciencia. En su perspectiva, ambos fenómenos pueden considerarse el mayor déficit de la transición a la democracia, y a ellos puede atribuirse el desencanto que hoy domina tras el “cambio de régimen”.

Para Merino, “la corrupción no es una causa sino una consecuencia de los defectos del diseño institucional mexicano”. Para combatirla, nos dice, “no sería suficiente perseguir y sancionar individuos corruptos, sin modificar a la vez las normas, los procesos y los entornos institucionales en los que se origina” (2015: 3). La corrupción forma parte de la cultura política del país: se reproduce de modo cotidiano. Pero esta cultura no es estática. Los actos de corrupción consiguen reproducirse gracias a la impunidad: “la incapacidad de las instituciones y las normas jurídicas para impedir el abuso del poder en provecho propio”. Por esa razón, las leyes encarnadas en las autoridades responsables de su cumplimiento no se aplican de manera universal y la vigencia misma de las normas depende de las circunstancias y de los individuos involucrados en la situación en que se verifica el abuso de poder.

Como hemos visto, ese contorno es el que hace posible que las leyes se vuelvan negociables. Una primera consecuencia de este negocio es la captura de los puestos de elección popular destinados a servir a la sociedad. “La clase política mexicana es una élite formada por alianzas, lealtades e intercambios entre grupos que buscan y conservan espacios de poder” (Merino, 2015: 4). Los candidatos ganan sus puestos no por méritos propios, sino porque las elecciones constituyen una competencia basada en la reproducción de alianzas y favores a gran escala. Esto da origen al sistema del botín: el poder burocrático se mide por el monto del presupuesto público que pueden manejar. El funcionario utiliza los presupuestos públicos para mantenerse en el poder,

de ahí que la asignación de los recursos disfrute de enorme opacidad y arbitrariedad: “el presupuesto es, antes que otra cosa, un instrumento de poder”.

Merino apunta que hay cinco modalidades donde se observa el uso anómalo de los recursos públicos: 1) el reparto de puestos; 2) la asignación de contratos de obra pública o de compras gubernamentales (simulación de licitaciones); 3) concesiones o permisos; 4) subsidios o programas de asistencia; y 5) servicios de ventanilla, particularmente en el área de procuración de justicia. Desde su perspectiva, más que perseguir de modo individual a los funcionarios, lo que habría que hacer es modificar las causas de la corrupción: impulsar cambios de fondo en el diseño de las instituciones dedicadas a combatir la corrupción. A pesar de los avances en transparencia, siguen “intactos los procesos que originan y reproducen los abusos de poder para provecho propio” (p. 7).

El mismo Mauricio Merino apunta que Peña Nieto, necesitado de legitimidad, impulsó una ley para que la rendición de cuentas se extendiera a todo el país, y esta fue promulgada en febrero de 2014. Indica que hubo resistencia de algunos legisladores, en particular de la fracción parlamentaria del PRI. En su lectura del proceso, lo logrado tiene mucho mérito: “ya no queda duda de que la reforma constitucional en materia de transparencia de febrero del 2014 es, hasta hoy, la más avanzada del mundo en cuanto al alcance y las garantías del derecho fundamental de acceso a la información” (p. 11). En su análisis, aplaude asimismo la forma en que se designó a los nuevos integrantes del IFAI. Da cuenta de los trabajos que dieron origen al nuevo Sistema Nacional de Transparencia. También apunta cómo hubo intentos por revertir los avances que ahí se plasmaban, intentos que se expresaron a través del Consejero Jurídico de la Presidencia de la República. Señala que la indignación que despertó la masacre de Ayotzinapa y el escándalo de la Casa Blanca contribuyó a impedir esa regresión, situación a la que también contribuyeron los senadores y las organizaciones que impulsaron la nueva normatividad. La nueva Ley General de Transparencia se aprobó el 16 de abril de 2015.

Según cuenta Merino, a fines de 2014, al calor de los eventos de Ayotzinapa y la Casa Blanca, los partidos de oposición impulsaron un sistema nacional anticorrupción. El PRI, por su parte, promovió también una iniciativa donde proponía la creación de un Consejo de Integridad Pública, compuesto por el presidente y los gobernadores. En una atmósfera de agravio, esa iniciativa se percibió como ofensiva: ¿los gobernadores iban a resolver el problema de corrupción nacional? Afortunadamente la presión de organizaciones sociales y legisladores de oposición hizo posible que prosperara la

propuesta de un sistema nacional anticorrupción complementaria de la Ley General de Transparencia. El 21 de abril se aprobó la reforma que daría lugar al Sistema Nacional Anticorrupción y, con la aprobación de las legislaturas locales, la reforma fue promulgada el 27 de mayo de 2015.

Para Merino, la reforma parte de la premisa de que la corrupción no puede ser encarada con una perspectiva únicamente punitiva: es preciso considerar las causas que la generan (normas, atribuciones, procedimientos y entornos de decisión). Se trata de modificar los espacios de discrecionalidad, donde los actos de corrupción encuentran las oportunidades de realizarse. No se trata entonces de detectar y perseguir a los corruptos, sino de ir más allá: modificar las normas y procesos que los hacen posible.

Esto implica la segunda premisa: debe existir un diseño de inteligencia institucional para corregir las causas de la corrupción. El marco jurídico puede propiciar actos de esta índole (normas imprecisas, procedimientos confusos, asignación deficiente de competencias entre oficinas y servidores públicos, dilución o fragmentación de responsabilidades, ausencia de conexión entre procesos y resultados, falta de vigilancia pública y de control interno) que permiten que los funcionarios capturen o desvíen los recursos financieros y de autoridad que les son asignados (p. 19). Esta inteligencia institucional debe considerar la historia efectiva en que pueden documentarse los actos de corrupción: los entornos de relación entre autoridades y sociedad donde se producen los desvíos de poder. ¿Dónde están las zonas de riesgo? Las instituciones responsables de combatir la corrupción no deben suplir a las oficinas donde la corrupción tiene lugar, ni éstas deben omitir el cumplimiento de sus responsabilidades.

La tercera premisa es que debe haber un entramado de pesos y contrapesos: no es sólo una la instancia dedicada a cuidar el combate a esta patología, sino varias las que contribuyen a una vigilancia mutua. Y no debe haber fragmentación, sino coordinación entre ellas: un mecanismo de intercambio de información permanente. Se trata de armar un sistema articulado y coherente que prevenga y modifique las situaciones que hacen posible la corrupción.

El sistema anticorrupción que surge de estas reformas se compone de cuatro instituciones: 1) la Secretaría de la Función Pública (SFP), que ahora estaría facultada para coordinar un sistema nacional de control interno con auditores reclutados por competencias y no por cercanía con los titulares de las dependencias, mismas que actualmente incluyen no sólo las federales, sino también las estatales y municipales; 2) la Auditoría Superior de la Federación (ASF), figura clave del control externo, que

tendría nuevas facultades para supervisar el uso de los recursos públicos en “tiempo real”, a fin de detectar de modo oportuno las anomalías cometidas por funcionarios activos en todo el país; 3) la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC), que perseguiría delitos cometidos tanto por servidores públicos como por particulares coludidos con ellos; delitos que no sólo persigue por denuncia, sino también por oficio; y 4) una Sala Especializada del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), facultada para sancionar tanto a los servidores públicos como a los particulares que hayan participado en actos de corrupción considerados graves.

A las cuatro instancias pueden sumarse las iniciativas que impulsen tanto el gobierno federal como la sociedad civil, a fin de fortalecer una ética o moral pública que inculque valores en los cuales no tenga cabida la tolerancia a la corrupción. En su conjunto, el sistema permitirá superar la fragmentación y auspiciará la coordinación entre los tres poderes de la unión y los gobiernos estatales y municipales para prevenir y castigar todo acto de corrupción que lastime los recursos públicos. Su diseño institucional fortalece la supervisión mutua, otorgando autonomía a las instancias de vigilancia, y promueve un nuevo modelo de gestión en el que los funcionarios serán reclutados a través de un sistema profesional de carrera, para evitar lealtades que hasta hoy sólo han facilitado el encubrimiento y la complicidad.

La dinámica del proceso, en la perspectiva de Merino, permite el optimismo. Se trata, nos dice, de una reforma ambiciosa. Su objetivo es generar los antidotos que permitan neutralizar un conjunto de actos de corrupción que contribuyen a la impunidad, la exclusión y la desigualdad en la asignación de los recursos públicos. Al incluir a los gobiernos estatales y municipales, abre la posibilidad de que la rendición de cuentas se extienda a todos los rincones del país, impidiendo con ello esas islas de discrecionalidad y opacidad que todavía pululan en múltiples entidades federativas.

NEUTRALIZAR LA CORRUPCIÓN SUPONE UN CAMBIO CULTURAL: UNA ACTIVA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

A lo largo de este texto, hemos visto que la lucha contra la corrupción ha de considerar factores económicos e institucionales, y culturales y políticos. La mera transparencia, aun siendo imprescindible, resulta insuficiente, pues no basta la sola detección de los abusos. Para que el nuevo sistema nacional anticorrupción funcione, es indispensable que la ciudadanía se movilice y asuma un papel más activo en la gestión de los recursos públicos.

Como ha apuntado con lucidez Martín Vera (2015), acotar la corrupción implica un proceso cultural que enfrenta cuatro disyuntivas: a) cultura del secreto *vs* cultura de la rendición de cuentas, disyuntiva que sólo puede resolverse mediante el compromiso y los reclamos de los destinatarios, a fin de lograr el efecto buscado; b) cultura de la votación *vs* cultura de la participación, disyuntiva que plantea la necesidad de entender que la vida democrática no se limita a participar en las elecciones y emitir votos, sino que incluye una actividad cívica de gestión y debate de la cosa pública; c) cultura de la ignorancia de la cosa pública *vs* cultura del conocimiento, dilema cuya solución supone un proceso de aprendizaje de los ciudadanos acerca de los asuntos públicos y la gestión institucional; y d) cultura individual *vs* cultura colectiva, la cual implica que los gobiernos mejoran su desempeño cuando se hallan ante una ciudadanía organizada y activa, exigente y preocupada por la forma en que se gestionan los recursos de la sociedad.

Es evidente que este cambio cultural sólo puede provenir de un hartazgo, es decir, de una indignación ante la suma de agravios que pesan en la memoria colectiva. Por supuesto, la crisis económica, la mala gestión de los recursos públicos, las privatizaciones que únicamente benefician a unos cuantos, nos han hecho más sensibles a la ineptitud y corruptelas de la clase política. Sin embargo, la gota que derramó el vaso proviene del orden político. La movilización ciudadana, que México observa a partir del año 2014, surge precisamente en respuesta a una multiplicidad de abusos que encuentran en Ayotzinapa el símbolo de la falta de justicia que prevalece en el país. No está lejos Ayotzinapa de Veracruz. La situación que permitió el asesinato y desaparición de decenas de estudiantes en la ciudad de Iguala, Guerrero, no dista mucho de la que prevalece en algunas ciudades veracruzanas. Que los cuerpos de policía se asocien con bandas criminales es un fenómeno que, poco a poco, ha empezado a generalizarse en el país, y ha adquirido particular fuerza en algunas regiones.

La nota común a tales regiones es que se trata de territorios donde el tráfico de drogas ha construido corredores para mover sus mercancías; donde desde hace años el narcotráfico y sus negocios —la extorsión, el secuestro, el robo— han penetrado al sistema político; donde la corrupción ha permitido que los cargos públicos sirvan de instrumento para el crecimiento de las fortunas de los miembros de la clase política; territorios donde prevalece la impunidad. No hay en ellos enriquecimiento inexplicable: todos sabemos que las arcas públicas alimentan sus bolsillos.

La otra nota común a esas regiones es que en ellas hay una degradación de la vida democrática. Para empezar, la libertad de expresión padece severas limitaciones. El

periodismo se ha convertido en una tarea peligrosa: informar de lo que verdaderamente ocurre, dar cuenta de los abusos de poder, dar cuenta de la desaparición de personas, de los secuestros y extorsiones que agobian a una parte creciente de la sociedad, es una actividad que tiene un alto riesgo para quienes la ejercen. El peligro proviene no sólo del crimen organizado, sino también de sus cómplices: los funcionarios responsables de procurar seguridad a la población, que se sienten atacados si se exhibe que han dejado de cumplir con sus obligaciones fundamentales. Para las autoridades gubernamentales, es preferible que nada se sepa, pues decir la verdad —simplemente decir que habitamos en regiones donde es peligroso vivir, pasear, hacer negocios— equivale a dos cosas: exhibir su ineptitud y/o denunciar su complicidad con el crimen. ¿Cuánto dinero público se invierte en empresas periodísticas que sólo informan lo que el gobierno indica?

La degradación de la vida democrática es también resultado de las actividades de financiamiento de las campañas políticas por parte de los agentes económicos que se benefician de la ilegalidad. Cada tres años, durante los días en que ocurren los procesos electorales, vemos que empiezan a circular cantidades extraordinarias de dinero dedicadas a financiar la publicidad, la propaganda —la abrumadora lluvia de mentiras y promesas—, los miserables regalos con que se compra a la población para que con su voto se siga sosteniendo un sistema económico injusto, donde la desigualdad permite la acumulación de privilegios y el crecimiento de la pobreza. Las consecuencias que se derivan de esas inversiones millonarias las tenemos a la vista: una clase política envilecida, corrupta, inepta.

Dado que el fenómeno es multifactorial, la política para combatirlo tiene que ser multidimensional: individual, institucional, cultural (Casar, 2015). De ahí que sea necesario construir una política integral: en la economía para poner límites a la desigualdad; en la política, para mostrar que las recompensas están atadas al servicio a la comunidad, al esfuerzo personal, y no al “influyentismo”, a la complicidad con los poderes surgidos de la misma corrupción; en el orden judicial, para poner fin al imperio de la impunidad; en la cultura política, para incentivar la participación ciudadana.

Como bien apuntan Salama y Valier (1995: 64), la corrupción únicamente engendra corrupción, no sólo a través de las redes que desarrolla, sino fundamentalmente porque el poder pasa a ser objeto del poder. La corrupción gira sobre sí misma alejándose de su objetivo inicial, el enriquecimiento, para reemplazarlo por la reproducción del poder. Las medidas que pretenden acabar con la corrupción

apelando sólo a cambios en el diseño institucional pueden, por esa razón, fracasar. Como señala Pau Mari-Klose (2016), los institucionalistas están convencidos de que pequeños arreglos institucionales —aquí un zurcido, allá un remiendo— pueden corregir el fenómeno o, al menos, mejorar sustancialmente la situación de partida. Desafortunadamente, la realidad es terca.

Es muy difícil extirpar la corrupción. La evidencia comparada presenta pocos casos de éxito. El mejor predictor del nivel de corrupción de un país es su nivel de corrupción unos años antes, incluso varias décadas atrás. Son escasos los países que han transitado rápidamente desde una situación con altos niveles de corrupción a otra con niveles reducidos, y los pocos que lo han hecho (Hong Kong y Singapur) eran regímenes autoritarios que han empleado medidas draconianas, difícilmente admisibles en un contexto democrático (Mari-Klose, 2016).

¿Debemos resignarnos, pues, a que la situación no pueda cambiar? A juicio de este autor, no ni mucho menos. Podemos luchar contra la corrupción combatiendo la desigualdad, la exclusión y la desestructuración social. La corrupción suele ser el resultado final de un proceso que comenzó muchos años antes, cuando empezó a gestarse la trampa de la desigualdad. Las sociedades con elevado grado de corrupción suelen encontrarse atrapadas en un círculo vicioso.

En un mundo desigual, afirma Mari-Klose, las personas asumen que no pueden progresar gracias a su talento y esfuerzo, y perciben la corrupción como algo inevitable. Por esa razón, la mejor receta contra la corrupción son las políticas que favorecen la inclusión y la igualdad de oportunidades. Reducir la desigualdad libera a las personas más vulnerables de dependencias, y las empodera frente a los agentes poderosos que se benefician del *statu quo* corrupto.

La lucha por abatir la desigualdad se conjuga con la batalla por acabar con la injusticia y la corrupción. Se trata de luchas en las cuales los ciudadanos pueden convertirse en héroes (Schedler, 2015). En la defensa de la comandanta Nestora, una ciudadana hecha prisionera por desafiar el orden de corrupción que impera en Guerrero, Magdalena Gómez describió los sacrificios que tal vez sea preciso hacer para librar a nuestro país de esa plaga, y enunció las preguntas que todavía hoy muchos nos hacemos:

Comandanta Nestora, ¿por qué tuviste que pagar tan cara tu osadía de combatir a las autoridades que delinquen, a los policías coludidos con el crimen, a las autoridades civiles que trabajan en contubernio con los jefes de La maña y al Ejército actuando en complicidad

para proteger los intereses de la delincuencia organizada? ¿Cómo lidiar contra los policías estatales que convierten los separos ilegales de sus comandancias en los centros de operación de las bandas del crimen organizado? ¿Qué hacer ante un Ejército de ocupación que desde la guerra sucia ha perpetrado múltiples casos de desapariciones, ejecuciones y torturas, actuando impunemente como un estado dentro del estado?

REFERENCIAS

- BOBBIO N. (2013). *Democracia y secreto*. México: FCE.
- BRISCOE, I. (2008). La proliferación del estado paralelo. *Working Paper* (71). Madrid: FRIDE.
- CASAR, M.A. (2015). *México: Anatomía de la corrupción*. CIDE, IMCO.
- CASTAÑEDA, J. (2011). *Mañana o pasado, el misterio de los mexicanos*. México: Aguilar.
- DELLA PORTA, D., VANUCCI, A. (2012). *The hidden order of corruption: an institutional approach*. UK: Ashgate.
- EHEVERRÍA, B. (1998). *La modernidad de lo barroco*. México: Era.
- ESCALANTE GONZALBO, F. (1989). La corrupción política: apuntes para un modelo teórico. *Foro Internacional*, XXX(2).
- _____. (1992). –*Ciudadanos imaginarios, Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la república mexicana*– *Tratado de moral pública*. El Colegio de México.
- GÓMEZ, M. (2016). Nestora, un caso de más de desvío de poder. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.com.mx/2016/03/22/opinion/019a2pol>
- LOMNITZ, C. (Coord.). (2000). *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. CIESAS, Miguel Ángel Porrúa Editor.
- MARÍ-KLOSE, P. (2016, 26 de septiembre). Contra la corrupción, más igualdad. *El País*.
- MERINO, M. (2015). *México: la batalla contra la corrupción*. Wilson Center.
- PAZ, O. (1979). *El ogro filantrópico*. México: Joaquín Mortiz.
- PORTILLA, J. (1984). *La fenomenología del relajó*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SALAMA P., VALIER, J. (1995). Corrupción y pobreza. *Espiral*, II(4): 45-67.
- SANDOVAL BALLESTEROS, I.E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1): 119-152.
- SCHEDLER, A. (2015). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. México: CIDE.
- VERA, M. (2015), El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México. *Gestión y Análisis de políticas públicas* (13).
- ZAD, G. (2004 [1979]). *El progreso improductivo*. México: El Colegio Nacional.