

**LA PROBLEMÁTICA DE LA  
CORRUPCIÓN POLÍTICA:  
UNA APROXIMACIÓN AL  
CASO MEXICANO**

**JUAN CARLOS MORALES PEÑA**  
Investigador y docente universitario

# REALIDAD Y REFLEXIÓN

Reality and Reflection

Año 4, N° 12, San Salvador, El Salvador, Centro América Septiembre-Diciembre 2004

## LA PROBLEMÁTICA DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA: UNA APROXIMACIÓN AL CASO MEXICANO

Juan Carlos Morales Peña  
Investigador y docente universitario

*The political corruptions, the shame of the Latin American cultural factor get stronger because of the lack of legal processes. The basic idea of this hypothesis is based on the environmental economic reform is enough to reproduce in chain the corruptive practice of a political party.*

*This phenomenon increases the poverty; endanger the trustfulness in the laws and it could make the development of political economic policies fail.*

*Some examples of these problems are: swindle, fraud, extortion.- POLITICAL CORRUPTION- MEXICO, POLITICAL PARTIES- MEXICO, PUBLIC ADMINISTRATION.*

### I. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la corrupción política en la sociedad latinoamericana contemporánea, adquiere importancia para los científicos

sociales y politólogos por cuatro razones fundamentales.

La primera está referida al aumento de esta práctica en los aparatos gubernamentales,

las tendencias identificadas parecen mostrar que entre más sofisticada es la estructura burocrática más diseminada se encuentra esta conducta delictiva que absorbe, desvía y desgasta recursos públicos. Una segunda razón estriba en que este fenómeno es analizado a partir de la influencia de un elemento mítico, basado en un factor cultural latinoamericano<sup>1</sup>; esto significa que se generan componentes restrictivos y de incertidumbre en torno a su combate, porque la sensación social de su inevitabilidad articula un mecanismo de conformidad, que lo transforma en una deficiencia estructural dotada de complejos espacios y redes muy difíciles de descodificar.

La tercera razón responde al escenario histórico temporal en la cual la corrupción política se ha incrementado, que se ubica en el desarrollo de la transición de la economía<sup>2</sup>; cuyo marco, el ajuste estructural, ha incorporado una condición de modernización del Estado y una de las premisas que ésta ha planteado es la reducción de sus estructuras y la eficientización de sus procesos. Es en ese escenario de desplazamiento de responsabilidades y competencias entre el sector público y el privado, que el fenómeno de la corrupción se ha intensificado notablemente al proveerse las elites económicas de significativas propiedades; y activos estatales por montos financieros que no se equiparan a los costos reales. Una última razón es que la corrupción política es un fenómeno que se ha diseminado en el contexto del advenimiento de regímenes no autoritarios<sup>3</sup>, como punto de llegada de los procesos de transición en América Latina. Habiéndose definido las características ambientales del fenómeno de la corrupción política, fue necesario también incluir otros elementos

y factores en el desarrollo de la estructura de este ensayo.

Por ello en primer lugar se articuló un marco teórico del fenómeno en cuestión, no solamente porque es fundamental explicarlo y diferenciarlo de otras prácticas similares, que la sociedad censura desde el punto de vista moral; sino además porque los especialistas, específicamente juristas y criminólogos, han aportado categorías de análisis, enfoques, tesis y tendencias que resultan funcionales para examinar la corrupción política.

Un enfoque sobre una situación problemática, supone la identificación de un conjunto de condiciones que intentan explicar la estructura de motivaciones; que generan las prácticas de corrupción. Incorpora un proceso de ubicación de escenarios, actores y andamiajes legales e institucionales, que se incluyen en la lógica de funcionamiento de este fenómeno. Cabe, sin embargo, destacar que el fenómeno de la corrupción es muy general y diverso, razón por la cual el objeto de este ensayo se circunscribe a los efectos y dinámicas que genera en la esfera política; si bien ésta como tal articula espacios de comunicación con otros ámbitos en especial el económico.

Por ello también resultó fundamental examinar las principales tesis que orientan el análisis y comportamiento de la corrupción política, porque por lo general es un fenómeno simultáneo a procesos de cambio en una sociedad, específicamente de naturaleza política y económica.

La corrupción política en la perspectiva de otras tesis, ha sido identificada como una práctica necesaria para hacer eficientes los procesos burocráticos; la repetición

consecutiva de una conducta que altera un procedimiento institucional y se fortalece de los vacíos legales reproduce un fenómeno cultural, que desnaturaliza los objetivos mínimos de cualquier Administración Pública.

La práctica de corrupción posee una fenomenología, que la revela como tal; que la explica en función de su estructura de motivaciones, en los incentivos derivados de una relación de intercambio entre dos agentes determinados que rigen su patrón de oferta y demanda en una dirección lineal de beneficio, los costos en este caso se ubican en un tercer actor que es el público, el receptor de las consecuencias de ese vínculo ilícito.

Una segunda sección del ensayo efectuó una aproximación al marco legal y político de la corrupción en México, los elementos identificados fueron cruciales para la categorización de este país; que ha experimentado un proceso de transición económica y política que lo dota de un ambiente propicio para el incremento de la corrupción. Según plantea la tesis que establece un vínculo orgánico del problema al desarrollo y características de la modernización de las instituciones del Estado.

Con esto no puede considerarse a la práctica de la corrupción como un fenómeno relativamente nuevo, sino por el contrario se ha producido una fragmentación del enfoque tradicional cuyo centro de gravedad la establecía en el factor cultural; es precisamente el desmoronamiento de ese mito el que estimula una serie de mecanismos de fiscalización de la gestión pública en aras de la construcción de una cultura organizativa que responda a los objetivos de apertura al exterior que plantean las elites mexicanas.



El contexto temporal que se fijó en la estructura de este ensayo es el que se refiere a la dinámica de la transición en México, que se caracteriza por la implementación de un modelo económico orientado hacia las oportunidades del mercado internacional y la transformación de su sistema político. En donde se fractura la hegemonía de un partido oficial y esto en teoría proporciona movilidad a la reforma en su conjunto.

Sin embargo el estudio de ciertos componentes referidos a la corrupción se ubicaron en la Administración de Ernesto Zedillo, por tres aspectos de importancia: el primero porque es la administración gubernamental más inmediata y por lo tanto la que reunió los requisitos para un balance general que permitió obtener rasgos y elementos de cambio.

Un segundo aspecto concierne al papel que la Administración Zedillo tuvo en el

proceso de transición política de México, porque además de generar pautas de competencia interna para la postulación de candidatos en el partido oficial, culminó con la alternabilidad en el poder.

Y un tercer aspecto se establece porque es el último gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuyo signo: la crisis de liderazgo y la proliferación de pugnas internas le amenazan su perspectiva nacional y su espacio sistémico.

En una última y tercera sección se incorporaron algunos escenarios e hipótesis en torno a las tendencias de la corrupción política mexicana, si bien no se pretende manejar premisas con carácter absoluto; posterior a ello se incluyen algunas reflexiones a manera de conclusiones con su obvia naturaleza limitada.

## II. LA DIMENSIÓN TEÓRICA DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA.

La base de un marco teórico es la construcción de un concepto mínimo del fenómeno en estudio y para ello se utilizará el planteado por el jurista español Francisco J. Laporta que sostiene que la corrupción gravita generalmente en el ámbito del que ejerce el poder, específicamente un cargo público y que es inducido a alejarse de sus deberes mediante recompensas monetarias o de otro tipo.<sup>4</sup>

En esta definición se advierten actores, relaciones y una estructura de motivaciones, que operan cada una en un espacio que reproduce circularmente el desvío de los deberes formales de un cargo. Estos componentes generan una fuente de beneficios que se retribuyen a un ámbito privado que puede estar

extendido hacia un grupo familiar, personas u otros.

Por ello existen diversos enfoques que explican la lógica de funcionamiento y las dinámicas de la corrupción política, estos son el moralista, funcionalista y dualista.<sup>5</sup> En el caso del primer enfoque, se esgrime como planteamiento central el mensaje que transmiten los funcionarios públicos en su conjunto; se refiere a la articulación de un discurso político muy difundido y ampliamente aceptado acerca del carácter que el servidor público y el ciudadano tienen con la ley. En este sentido se asume una relación de obligatoriedad hacia el andamiaje legal de las instituciones del aparato gubernamental, pero este vínculo se produce en el marco de una ruptura con el cumplimiento de las pautas que las normas establecen.

Esto es consecuente e ilustra en forma significativa la doble actitud del servidor público en el escenario, un desajuste entre discurso y comportamiento; que devela la naturaleza corrompible de quien goza de las ventajas propias del ejercicio de un cargo público. En el caso mexicano es ilustrativa la figura del gobierno que presidió Carlos Salinas de Gortari, que se vio envuelto en un fenómeno de narcopoder y lavado de dinero sin precedentes; administración que es relevada por Ernesto Zedillo, cuyo discurso electoral incorporó precisamente un componente anticorrupción. Fenómeno que se incrementó al final de su sexenio.

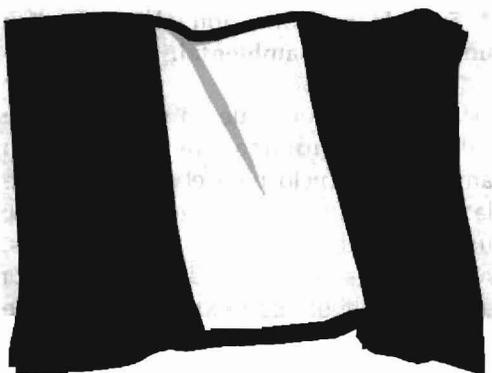
En cuanto al enfoque funcionalista, se esgrime una tesis que se concentra en el análisis económico como herramienta metodológica, es decir la corrupción se asume como un comportamiento de eficiencia al interior de la estructura

burocrática del Estado; en cuanto es capaz de agilizar procesos de toma de decisión. Con esta idea este enfoque busca generar lo que algunos juristas llaman elementos de racionalidad intrasistemática;<sup>6</sup> que no es más que la justificación de la práctica corrupta y su función en el desarrollo administrativo de la estructura económica de un país.

México es una realidad política y administrativa compleja, en su espacio de gestión pública es normal que exista el pago de comisión que permita acelerar una decisión de alguna instancia estatal o federal, por lo general las sumas que se comprometen en estas transacciones habituales son cuantiosas; lo que hace que México esté clasificado internacionalmente como uno de los países de prácticas corruptas más graves.<sup>7</sup>

Sin embargo el enfoque funcionalista por poseer un concentrado razonamiento económico, es incapaz de explicar todos los factores de distorsión que la práctica corrupta produce. La asignación de recursos y demás bienes que casi siempre son limitados se vuelve un proceso deficiente,<sup>8</sup> en donde pesa sobre el interés de los ciudadanos el de las clientelas y otros grupos involucrados en la obtención de beneficios desde el espacio de la Administración Pública.

Además se mina la confianza económica hacia las instituciones estatales, porque el incentivo que priva en transacciones ilícitas se vuelve un eje de relación con el que es necesario contar para obtener. Los defensores de este enfoque identifican algunos beneficios de la práctica corrupta, en cuanto incorpora un subsistema de recompensas informales que en forma fundamental compensan los bajos



salarios y la falta de estímulos en la burocracia gubernamental.

Esto desde el ámbito del agente público, mientras que desde el agente corruptor puede encontrar un *modus vivendi* que le retribuya rentas fáciles desde las instituciones (Klitgaard);<sup>9</sup> en definitiva los funcionalistas encuentran en la práctica corrupta un espacio inmenso para el reclutamiento de funcionarios, que de otra manera estarían excluidos de toda posibilidad de escalar en las instancias del aparato gubernamental.

Respecto al enfoque dualista, por su parte plantea la existencia de dos escenarios que se gestionan en el marco de un proceso simultáneo de carácter paralelo, que lo desborda y lo hace sumamente permeable ante las políticas anticorrupción.

Esto se refiere al esquema de contradicción que coexiste entre el código normativo establecido, que define las pautas de comportamiento aceptadas; con el código práctico que no asume esas pautas<sup>10</sup> y por el contrario las distorsiona creando así un subsistema que estimula conductas informales que vulneran el espíritu de las leyes; por ser este problema algo repetitivo contribuye así, a la dinámica del factor cultural como realidad prevaleciente sobre el espacio legal.

### A. Entre la modernización y la corrupción: una tesis medioambiental.

Esta tesis reconoce que en un período de reforma económica, se estimula un ambiente propicio para el incremento de la corrupción política; porque se produce una disfunción entre normas jurídicas, reglas sociales y necesidades de la práctica social.<sup>11</sup> En un contexto reformista se modifica el espíritu de las leyes y por lo tanto los componentes de novedad que éstas articulan, confronta la práctica social tradicional; así como también lo moralmente aceptado.

Este fenómeno de la modernización incorporado en el carácter de la reforma económica, pesa en la medida que transforma los valores y presiona de esta manera el paradigma que ubica la responsabilidad social en el Estado, desplazando la idea del orden social y su posibilidad de bienestar hacia el mercado. La fortaleza del paradigma basado en los beneficios y oportunidades del mercado, fragmenta el esquema tradicional de la burocracia gubernamental y hace factible que ésta se contraiga por el influjo del superávit de las nuevas fuentes de riqueza; esto se suma al debilitamiento de los agentes políticos y económicos responsables de garantizar el contrapeso necesario que permita contener los excesos del mercado.<sup>12</sup>

En México como en otros países donde se han privatizado entidades estatales, el traslado de responsabilidades del sector público al privado ha generado un enorme espacio para la corrupción.

Con la ubicación de tecnócratas en áreas estratégicas de la burocracia gubernamental, se conforma un círculo lo suficientemente operativo para minimizar los conflictos de interés que por lo general

existen; funcional en la medida que se elabora una justificación sofisticada acerca de la culpabilidad del Estado en las distorsiones estructurales de la economía. Este es un factor importante que explica el mecanismo de "descargo" de responsabilidades del Estado, que incluye un procedimiento de estimulación de crisis institucional;<sup>13</sup> para que el sector privado pueda demandar la adquisición de un sector o servicio estatal determinado.

El control se asume a través de un conjunto de condiciones jurídicas que se formulan en el marco de la modernización, para dotar de legalidad al proceso; se apoya en las decisiones de los tecnócratas y se subasta a precios distanciados de los costos reales, lo que implica una pérdida financiera significativa para el Estado.<sup>14</sup>

Esta depreciación o especie de venta subsidiada, se vuelve un fenómeno menos transparente en la medida que los activos estatales son adquiridos por grupos financieros allegados al gobierno de turno, o tecnócratas que poseen vínculos orgánicos con los intereses de importantes empresas locales y multinacionales.

Además la corrupción política en un contexto de modernización se incrementa por otras condiciones derivadas que se generan, y entre las cuales se identifican:

- i. Las bajas remuneraciones salariales en el sector público,<sup>15</sup> que alienta a empleados y funcionarios a corromperse mediante la aceptación de sobornos, concesiones especiales y hasta extorsiones.
- ii. La inestabilidad laboral,<sup>16</sup> genera la idea individual de obtención de beneficios mediante la práctica corrupta como un

canal indispensable de compensación ante la ausencia de prestaciones de carácter más permanente.

- iii. La escasez o ausencia de sanciones,<sup>17</sup> lo que significa que sí existen vacíos de ley; el servidor público se verá estimulado a la práctica corrupta porque tendrá claro que la sanción nunca se presentará o en su defecto, no será contundente.
- iv. Proliferación de conflictos de interés,<sup>18</sup> es una especie de subsistema que se ha desmitificado en el contexto de la modernización, cada vez es más normal que los tecnócratas posicionados en sectores claves de la Administración Pública, utilicen las prerrogativas de sus cargos para facilitar y beneficiar los intereses del sector privado, con el que guardan ligamentos importantes.
- v. Los defectos de articulación de una organización burocrática,<sup>19</sup> facilitan su concesión al sector privado; en cuanto permite potenciar una crisis institucional que legitima la justificación de la tecnocracia y por ende fortalece su discurso político y agiliza la toma de decisiones.

### **B. La condición formal de la corrupción según Klitgaard.**

Klitgaard plantea una ecuación básica para explicar la lógica de funcionamiento que hace posible el fenómeno de la corrupción política. Esta fórmula puede explicarse así: "La corrupción es igual al monopolio de la decisión pública más la discrecionalidad de la decisión pública menos la responsabilidad por la decisión pública."<sup>20</sup>



Si se aplica esta ecuación al caso mexicano, se encontrará evidencia de un *modus operandi* tradicional entre los funcionarios de la Administración Pública. Es notorio el clásico esquema centralista que funciona en la burocracia mexicana, esto permite que el poder se encuentre concentrado y por ello el proceso de toma de decisiones se convierte en un fenómeno rígido que se ajusta al enfoque del funcionario; de hecho a pesar de la creación de nuevas leyes de fiscalización de la gestión pública de los Estados y la Federación.<sup>21</sup>

Estas siguen facultando a los funcionarios responsables de cumplirlas, enormes prerrogativas que deja escasos márgenes para delegar o consensuar decisiones. El funcionario es instancia exclusiva se convierte en el único facultado para tomar una decisión pública, los mecanismos de consulta y cabildeo son infuncionales entre más concentrador sea el esquema de autoridad de acuerdo a este planteamiento. Sí a esto se suma el carácter discrecional con el que se inviste la decisión pública, se identificará que ésta responde a un subsistema de recompensas que castiga o premia a las clientelas; en este sentido el

ciudadano sigue constituyéndose en un sujeto colectivo secundario sobre todo si este no es capaz de retribuir algo a las instancias de poder o desarrollar en otra vía una facultad coherente de negociación con los funcionarios, a fin de crear un ambiente mínimo de incentivos y conraincentivos.<sup>22</sup>

En la parte última de la ecuación de Klitgaard se sustrae la responsabilidad del servidor público, en cuanto éste no está obligado por otras instancias, leyes y procedimientos a dar cuentas ante la ciudadanía; el nivel de fiscalización es mínimo. En México este fenómeno se pretende combatir con una de las más importantes normativas recientes como la denominada: Ley de Fiscalización Superior de la Federación, iniciativa de la Administración Zedillo cuyo eje central posibilitaba aún las prerrogativas de los funcionarios que administrarían los entes de vigilancia que se crearían; además de supeditarse al Ejecutivo federal, lo que se tradujo en una férrea crítica de los partidos políticos de la oposición con representación en el Congreso.<sup>23</sup>

Por ello este especialista propone que se revierta el contenido de la ecuación, como requisito indispensable para la construcción de una política anticorrupción viable. Esto se traduciría proporcionándole un carácter plural y descentralizado a la decisión pública, que propiciaría una ruptura del esquema centralizado y obligaría a los servidores públicos a basar sus decisiones en criterios tasados, es decir consensuados; lo que en teoría la dotaría de mayor legitimidad, el círculo se cerraría con el sometimiento a numerosos mecanismos de vigilancia de la gestión pública para reproducir una condición de transparencia. Los enfoques analizados y las principales

tesis que se sustentan en torno a la corrupción política, resultan muy funcionales para efectuar una aproximación al caso de las instituciones mexicanas.

### III. EL MARCO LEGAL Y POLÍTICO DE LA CORRUPCIÓN: EL CASO MEXICANO.

México está clasificado como uno de los países más corruptos de América Latina, esto es explicado a partir del factor cultural; como lo sostuvo la ex secretaria de Estado norteamericana Madeleine Albright durante una exposición ante el Consejo de las Américas.<sup>24</sup>

El diagnóstico de la entonces funcionaria se centró en el carácter de la amenaza al modelo democrático que tiene la corrupción, a pesar de la transformación que a la fecha había experimentado el sistema político mexicano, si este problema mina la capacidad de un gobierno para reaccionar ponderadamente a las demandas de sus ciudadanos; es fácil entonces identificar en el resabio autoritario y su comportamiento las posibilidades de cambio en la cultura política latinoamericana.

Pero la corrupción mexicana no solamente está en la agenda de un país como los Estados Unidos, sino también en informes periódicos de organizaciones no gubernamentales tales como Transparencia Internacional; que ha dedicado una cantidad significativa de sus investigaciones al origen del financiamiento de las campañas de los partidos políticos,<sup>25</sup> que incluye la intervención de terceros sujetos que en el marco de una transacción ilícita invierten en partidos con tendencias de crecimiento y posibilidades importantes de acceso a cargos de la Administración Pública.

Por eso es necesario entender la realidad mexicana a partir del carácter de su sistema político, que es donde se han generado los escenarios de la corrupción en los niveles que se registran. De acuerdo a los académicos Pedro Pérez y Pedro Carreras pertenecientes al Centro de Estudios de México en la Unión Europea,<sup>26</sup> el sistema político mexicano posee cuatro características:

1. Autoritario-cooptativo<sup>27</sup>: el flujo de decisiones es de naturaleza vertical, con el componente especial de que el régimen prefiere colaboración antes que enfrentamiento, por ello una cantidad de recursos públicos determinados se invierten desde el poder para corromper opositores, comprar lealtad o establecer alianzas tácticas.
2. Clientelar-corporativista<sup>28</sup>: el sistema no funciona bajo la figura de un compromiso con la ciudadanía, sino más bien responde ante los grupos que le proveen soporte, esto ha sido así porque durante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI); no se requería en un orden primario la legitimidad proveniente del votante, porque el proceso electoral poseía un diseño que permitía la reproducción del estado de cosas y la continuidad del partido oficialista.
3. Centralista-presidencialista<sup>29</sup>: el poder tiende a ser concentrado en el burócrata de alto rango, en la lógica de hacer funcional un proceso de toma de decisiones limitado a pocos sujetos; lo que estimula a que sea un flujo cerrado vertical que excluye grupos, si las esferas de intereses crecientes incrementan las tensiones



en la esfera política. La máxima expresión de ese fenómeno se observa en la figura del presidente que ha establecido hasta fórmulas de sucesión en un ámbito de prerrogativa y preferencia personal.

4. Adaptativo-bifacial<sup>30</sup>: Se refiere a su capacidad de reconversión partidaria, es decir su dinámica como estructura política; supo en buena medida digerir los cambios de la realidad política y económica y esto le proporcionó un instinto político de supervivencia que le permitió flexibilizar y ajustar los espacios sistémicos según las presiones de las coyunturas.



### A. Entorno ambiental de la corrupción política en México.

La Administración de Carlos Salinas de Gortari que finalizó su gestión en 1994, implementó una reforma económica basada en el ajuste estructural; que implicó un proceso de desmontaje del capitalismo de Estado por décadas prevaeciente durante los gobiernos del PRI. Esa contracción del sector público expresada en la pérdida de muchas de sus competencias tradicionales, en simultaneidad con la expansión del sector privado generó un fenómeno de incremento de la corrupción política sin precedente.

Durante esta gestión el crimen organizado específicamente el narcopoder infiltró muchas de las instituciones claves del Estado<sup>31</sup>, lo que posibilitó que estos grupos delictivos utilizaran la discrecionalidad y prerrogativas de la burocracia; para

favorecer sus actividades ilícitas desplegando un subsistema eficiente que se alimentó de las vulnerabilidades de las instituciones para crear vínculos estrechos con personeros del poder político, que a su vez abrieron espacios a las mafias, para participar en los procesos de privatización de empresas estatales. Fue una especie de reconversión de sus ganancias ilícitas, así como de lavado de dólares en el sistema financiero mexicano.

Este gobierno priísta es relevado por otro encabezado por Ernesto Zedillo, que profundiza y acelera la transformación del sistema político sobre todo en lo concerniente a la factibilidad de la alternancia en el gobierno; así como también el estímulo a los espacios internos en el PRI para la selección de los candidatos a la presidencia.<sup>32</sup>

La Administración de Salinas de Gortari culmina el sexenio en el contexto de una crisis generalizada que incluye factores económicos, sociales y políticos; que obligan a la Administración entrante a dedicar buena parte de su gestión a solucionarlos. La crisis financiera denominada "Efecto tequila", logra paliarse con las líneas de rescate financiero de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI); en el frente político Zedillo opta por congelar el proceso de diálogo con la guerrilla del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) afincada en el sureño Estado de Chiapas.<sup>33</sup>

La Administración Zedillo es además incapaz de esclarecer los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y Francisco Luis Maseiú, crímenes que se produjeron en el marco de la tensión entre grupos de poder al interior del PRI; conflicto que es evidente cada vez que un sexenio está por finalizar. Se produce un reacomodo de agrupamientos al interior del partido, con el objeto de definir un posicionamiento estratégico que les permita la captación de mayores beneficios y una aproximación clave al poder real que se ejerce. Estos reacomodos se sujetan también al diagnóstico que se efectúa de la línea partidaria, comienza a gestarse un debate intenso entre duros y blandos que no puede gestionarse en esta etapa más que con la violencia selectiva.

La corrupción en la elite política mexicana es de naturaleza vertical desintegradora, porque la exclusión creciente de grupos ligados al poder y la concentración de beneficios cada vez en menos sujetos participantes; hace que se refleje hacia las instancias menores de la Administración Pública,<sup>34</sup> es un efecto reflejo lógico que diversifica en agentes corruptos, alienta a

nuevos sujetos corruptores y deviene en otras prácticas corruptas aparte del soborno, peculado, fraudes<sup>35</sup> y otros muy extendidos entre los grandes funcionarios públicos.

El fenómeno de la corrupción política se ha incrementado así mismo en el escenario de la cúpula castrense, los numerosos casos de oficiales involucrados en delitos de tráfico de estupefacientes han vulnerado la escasa confianza que la ciudadanía tiene en algunas instituciones del Estado.

La infiltración del narcopoder en las fuerzas armadas, ha sido posible producto de la multiplicación de competencias en materia de operaciones antidroga, es decir una estructura militar posee un déficit de recursos más profundo en el contexto del ajuste estructural,<sup>36</sup> es muy común que no exista un sistema de reembolso que renueve asignaciones presupuestarias en compensación a los recursos invertidos en tareas que se encuentran fuera de su competencia constitucional.

Este ambiente ha sido utilizado por las mafias locales para infiltrar y crear la proximidad suficiente a los organismos que realizan inteligencia en materia de crimen organizado, por ello hasta funcionarios involucrados en las operaciones antidroga se han visto corrompidos; ante una estructura de incentivos muy superior a todo estímulo que pueda generarse desde la Administración Pública.<sup>37</sup>

El escenario del sistema judicial también posee su propia intersección, a la práctica corrupta de las elites mexicanas se suman los efectos del factor centralista-presidencialista que deviene en una significativa injerencia del Órgano Ejecutivo en la administración de justicia. El espacio potencia la corrupción, al ser estos funcionarios elegidos desde la clase política, por lo cual se reproduce un esquema

que estimula al servidor público a rendir cuentas a un patrocinador y no al ciudadano; el sistema judicial se convierte de esta forma en un coto privado que repele mediante los recursos legales del Estado, las demandas que se gestan contra el exceso de las elites mexicanas. En todo caso cuando el recurso legal resulta insuficiente, son activados otros mecanismos de disuasión que además de obstaculizar pueden intimidar.

Estos escenarios en la medida se desocupan de la presencia del PRI, conforme la dinámica del desarrollo político incorpora nuevos márgenes y correlaciones de fuerza con respecto a otros partidos políticos; se desaturan las tendencias a la práctica corrupta, en cuanto se produce un efecto que invalida la figura del coto privado que funciona de acuerdo a los intereses de la clase política gobernante.

Entre menos instituciones estatales controla el PRI, en la medida que pierde ante la oposición escaños en el Congreso o gobiernos locales por todo el país, se reducen los escenarios de captación de recursos públicos; esto es fundamental estudiarlo porque acá estriba otro componente de la corrupción política en México.

### **B. Los partidos políticos mexicanos y el ejercicio de la política.**

La corrupción política como problema articula un mayor contenido en la relación que se establece, entre la necesidad de los partidos políticos para persistir en los escenarios sistémicos correspondientes; y la demanda de recursos que se requieren para garantizar el soporte y movilidad de sus estructuras institucionales e iniciativas.<sup>38</sup> En el tipo de régimen donde en teoría

existe una competencia con reglas, que propician condiciones de participación con un margen aceptable de oportunidades y posibilidades similares para los contrincantes; se generan factores inestables que crean ruptura en las pautas de comportamiento de los actores, sobre todo cuando existen algunas asociaciones y simbiosis entre los que compiten y los que norman la competencia.

De acuerdo al organismo no gubernamental Transparencia Internacional, la corrupción política se gesta allí, donde las condiciones para competir por el control de los cargos públicos son desiguales.

El tipo de relación que un partido político puede establecer con la burocracia gubernamental, le significa aparte de acceso a recursos financieros, también poder de decisión para alterar el funcionamiento de las normas de las distintas instituciones y como un elemento de complementariedad, se erigen relaciones con otros actores que permiten hacer factibles círculos de poder impenetrables. Este es el caso de las asociaciones entre Estado, partido, empresa y otros actores de relevancia.

En el caso del PRI mexicano, el control de la burocracia gubernamental le ha significado el acceso a los recursos públicos; lo que estimula una compleja red que ha proveído soporte a su maquinaria institucional. Estos recursos se extraen del Estado y de allí la importancia de mantener el monopolio del poder o bien el control de instituciones clave.

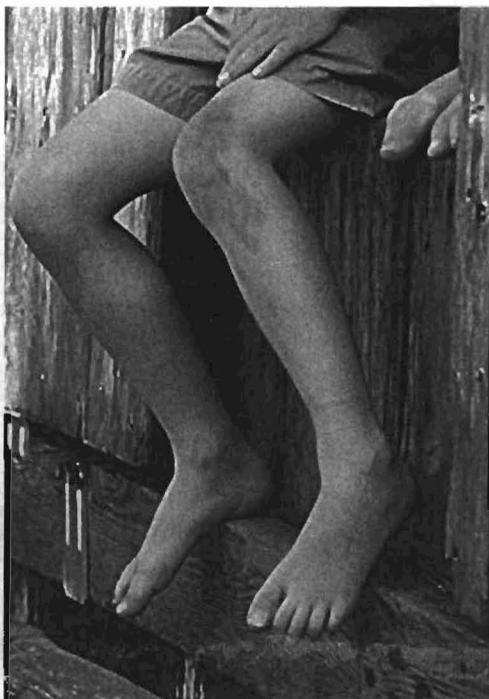
Sin embargo es necesario destacar que esa red institucional, así como las alianzas con determinados actores se están resquebrajando en la medida el PRI pierde poder, con el ajuste estructural se tensa la relación Estado-sindicato y de esta forma

se potencia un escenario de agotamiento de la práctica clientelar. Había sido muy ilustrativo el rol desempeñado por los medios de comunicación social respecto a la publicidad del entonces partido oficial, la figura del presentador Jacobo Zabudovsky fue un indicador a escala de las prerrogativas que proveían soporte a la burocracia gubernamental bajo el PRI.

Este partido posee una red de vínculos con otros actores, que le permiten en buena parte paliar el déficit generado por el avance de los partidos de oposición en el escenario de los cargos públicos; en este sentido la naturaleza de esa conexión les permite la vigencia de significativos contactos con círculos empresariales que por lo general han sido beneficiarios de cuantiosas deducciones de renta. Esto ha hecho posible el estímulo a otra serie de anomalías tales como apropiaciones indebidas, falsedad de documentos mercantiles y otros.<sup>39</sup>

Estos son algunos ejemplos desde el incentivo que se genera desde el Estado, en el otro extremo de esa relación; las empresas involucradas ceden transporte y locales en coyunturas electorales o proveen de espacios publicitarios gratuitos a los candidatos con los que existen arreglos.<sup>40</sup>

No existen esfuerzos serios por investigar el origen de los fondos que se utilizan para las campañas electorales, ni mucho menos recursos legales que faculten algún tipo de fiscalización. En lo que sí existe evidencia es en crear esos mecanismos de vigilancia para la Administración Pública en general, este proyecto nació del mismo PRI y se denominó: "Programa Nacional de Modernización Administrativa 1995-2000";<sup>41</sup> que propició el marco para la iniciativa de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que pretende fortalecer



a las instituciones estatales en el combate a la corrupción.

### **C. Nuevos recursos legales versus realidad: el entorno de la crítica constante.**

La corrupción política sigue constituyéndose en un tema de debate legislativo en México, esto es posible por la presión de tres factores. En primer lugar las crecientes demandas de la sociedad civil mexicana, que en el contexto de la alternancia consumada está exigiendo a las nuevas autoridades electas del Partido de Avanzada Nacional (PAN); se cree una cultura de transparencia y divulgación informativa hacia la ciudadanía.<sup>42</sup> Esto orientado en dos vías, una que responde a la necesidad de reducir la práctica corrupta en el sector público y la otra obedece a un sentido de carácter retroactivo que movilice al actual gobierno,

a la investigación de casos importantes de corrupción acontecidos durante las últimas administraciones del PRI.

Un segundo factor de presión es externo, el entorno internacional en el que se encuentra México; incluye un fenómeno de construcción de asociatividad estratégica que formula muchos requisitos para hacer funcional un mínimo de confianza, que legitime su relación con la poderosa economía norteamericana. En este sentido la Administración Fox debe promover el fortalecimiento institucional como base de combate a la corrupción, diversificar los recursos legales allí donde ya existen, generarlos donde están ausentes y sobre todo invertir la ecuación; es decir donde se erradique la discrecionalidad de los funcionarios y sean operativos los mecanismos de rendición de cuentas.

El tercer factor se refiere al uso político que los partidos de oposición hacen de la corrupción, en especial los que no han presidido el gobierno como el Partido de la Revolución Democrática (PRD).<sup>43</sup> En el caso del PAN éste desempeña un papel de investigador de los actos corruptos del pasado, por ello tiene el espacio suficiente para legitimar su gestión pública; pero el contenido real de esa búsqueda responde a la necesidad de configurar un arma política contra el PRI. Es probable que en la medida el PAN se desgaste en el gobierno, el fenómeno de la corrupción política deje de ser un problema tradicionalmente asociado al PRI; no debe marginarse la condición de persistencia en el sistema como necesidad de los que compiten por el poder político.

A estos tres factores de presión que explican la vigencia del tema corrupción,

en la agenda mexicana se suma la influencia del diagnóstico de los opositores al PRI. La Administración Zedillo es caracterizada como una etapa en donde el crimen organizado extendió aún más su capacidad para infiltrar a las instituciones del Estado;<sup>44</sup> esta apreciación pesimista establece una continuidad orgánica que parte desde el período presidencial de Salinas de Gortari. Los escenarios de esta infiltración suelen identificarse en las altas esferas de la clase política, el sistema judicial y los órganos auxiliares tales como los cuerpos de seguridad pública. Las actividades ilícitas constituyen un subsistema gigantesco, que genera recursos inmensos para la clase política asociada a las estructuras del crimen organizado.

Una de las iniciativas de la Administración Zedillo en materia de lucha contra la corrupción fue la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que actualmente se encuentra en vigencia;<sup>45</sup> no sin haber estimulado antes un intenso debate en el Congreso mexicano. El punto focal de la crítica proveniente de la oposición, lo constituía el hecho de que los organismos e instancias que se crearían en el marco de esta nueva legislación; serían dirigidos por personeros designados por el Ejecutivo Federal y esto en definitiva contribuiría a la reproducción de los esquemas tradicionales de control político de los entes de fiscalización y vigilancia.

Esta iniciativa se suma a los Programas Conjuntos de los Órganos Estatales de Control, que han implementado una lógica de funcionamiento que encuentra su criterio de racionalidad en los principios de austeridad y disciplina con

los que deben administrarse los recursos públicos; por consiguiente los convenios interinstitucionales de cooperación en materia de manejo de finanzas públicas y control de la gestión pública en general se han incrementado, en especial los suscritos por el gobierno estatal de Sonora y el Ejecutivo Federal.

El caso del Estado de Sonora es importante estudiarlo porque su experiencia ha generado resultados aceptables. Precisamente por la combinación de algunos componentes, que deben estar presentes en un contexto de potenciación de la cultura de la transparencia y divulgación informativa.<sup>46</sup>

El primer componente necesario es el de la capacitación de los servidores públicos,<sup>47</sup> como una herramienta de carácter preventivo que permita generar las condiciones subjetivas mínimas que hagan factible la presencia de valores tales como: la eficiencia, el compromiso y la honestidad profesional. De esta forma se trata de desarrollar un andamiaje institucional, de soporte cuya naturaleza configure una escuela en materia de la gestión pública, acá se propicia un espacio para la participación de la sociedad civil a través de sus gremios de profesionales, asociaciones y otros; en las tareas de capacitación, recomendación y propuesta.

Un segundo componente aplicado en esta experiencia ha sido la generación de una cultura móvil, funcional y coherente con la denuncia pública. Es decir los casos de corrupción deben ser atendidos de acuerdo a su gravedad y con los mecanismos legales previstos, esto incluye el formular un flujo constante de información hacia los afectados, así como la celeridad y oportunidad que deben caracterizar al proceso.

El tercer componente ensayado en el Estado de Sonora ha incorporado la descentralización como una necesidad que oxigene a las instancias estatales de control, traslade competencias y desature de trabajo; distribuyendo así responsabilidades a los organismos más próximos a los gobiernos locales. A menor concentración de responsabilidades que pueden ser compartidas y distribuidas, mayor es la posibilidad de procesar efectivamente los casos de corrupción.

Puede identificarse en la fase última de la Administración Zedillo un auge de la creación de entes y legislación correspondiente al combate a la corrupción política, esta tendencia puede explicarse a partir de dos razonamientos cuyo



contenido retomaron la perspectiva electoral. El primero se refiere a que era necesario crear una imagen prometedora para el PRI para las elecciones presidenciales, una Administración Zedillo tan cuestionada por la oposición por su falta de voluntad en el combate a la corrupción; requería al menos contar con un conjunto de iniciativas legales que hicieran factible el desbloqueo de la parálisis institucional en materia de corrupción y por ello estos instrumentos se proponen y desarrollan en el período final del sexenio. Esto contenía un mensaje que articulaba la necesidad de la continuidad del PRI en el Ejecutivo Federal para culminar las iniciativas anticorrupción.

El segundo razonamiento se concentró en la posibilidad de perder el control del gobierno federal, se asumió el hecho de que la alternancia en el poder constituía un requisito indispensable para la estabilidad de las reformas en su conjunto; al interior del PRI se efectuaron análisis que anticipaban el carácter de las represalias que un gobierno presidido por la oposición desplegaría en materia de investigación de casos de corrupción e impunidad cometidas durante las últimas dos Administraciones del PRI.

Independientemente de los propósitos que se hayan concebido, el PRI perdió las elecciones, fue relevado del gobierno federal e inicia un período de crisis de su hegemonía partidaria.

#### IV. MÉXICO: ESCENARIOS E HIPÓTESIS.

El fenómeno de la corrupción política en México no puede explicarse, si son marginados del análisis las dinámicas y espacios del sistema político en el que se apoyó el PRI por más de setenta años. Es

pues, necesario identificar y caracterizar esos escenarios que posibilitaron que la corrupción se convirtiera en una práctica generalizada; que dejó sus formas de manifestación más coyunturales para adquirir presupuestos de dimensión más estructural.

Se entenderá como escenario aquel espacio en el cual se establecen determinados vínculos de comunicación entre actores políticos y agentes económicos, o entre los primeros y actores sociales ligados a la estructura del Estado; que formulan esa relación en el marco de una dinámica de cooperación y conflicto que les retribuye beneficios en intensidad y cantidad, que responden a los criterios pactados.<sup>48</sup> En el caso de México la teoría haría un énfasis en la relación de conveniencia, en donde la estructura de incentivos convierte la interacción en un fenómeno estable y funcional.

Es así como el primer escenario se ubica en la relación partido-Estado, que denota una simbiosis que facilita el drenaje de los recursos públicos para fines partidistas, en especial financiamiento de campañas electorales. Los recursos existentes en la Administración Pública cumplen una función fundamental para alimentar la maquinaria partidista, incrementar su techo de posibilidades y en definitiva su perspectiva de persistencia en el sistema.

En este sentido la relación evidencia que el sistema político responde a un diseño en el cual el partido oficial puede reproducir sus estructuras organizativas, mediante la utilización del andamiaje institucional del aparato estatal y como esto garantiza en buena medida la continuidad; la práctica corrupta se transforma en un vehículo necesario para complejizar el vínculo entre estructuras partidarias y estatales.

Esta relación sin embargo no obstante su estabilidad en el tiempo, deviene en la decadencia irreversible del partido oficial, una vez el entorno sistémico que ha elaborado y manipulado se agota; obliga al actor político que se ha beneficiado de los recursos públicos a crear nuevas redes que le provean soporte económico vital; para administrar la crisis interna en un primer momento y para persistir en el sistema en una segunda etapa.

La persistencia implica que si la demanda de recursos se rehabilita mediante la construcción de nuevos vínculos con otros actores, significa que la oferta partidaria debe poseer un mínimo de posibilidad para movilizar una estructura básica de incentivos; que permita que la nueva relación de intercambio retribuya los beneficios y ventajas sistémicas del pasado. Lo que se traduce en la posesión de una cuota de representación y control político aceptable y suficiente.

El segundo escenario se establece en la relación empresa-partido, ésta ha sido caracterizada por dos contextos. En el primero se articula un vínculo desde el interior del Estado, de naturaleza horizontal; es decir que desde la Administración Pública se crean empresas estatales que incrementan un índice de rentabilidad necesario para las instituciones en su conjunto.

El drenaje de recursos públicos por parte de un partido oficial no es duradero, si esos recursos no se reproducen e incrementan; pasa que si el partido cuya lógica de funcionamiento depende de la práctica corrupta que se refiere al saqueo del Estado; los beneficios se agotan prematuramente. Es necesaria la generación de servicios estratégicos para garantizar la existencia de



recursos suficientes y por ende para proveer soporte al partido de gobierno.

El segundo contexto de la relación empresa-partido es más reciente, se ubica en los orígenes de la reforma económica basada en el ajuste estructural y cuya lógica clientelar hace gravitar una correspondencia significativa entre los intereses de los agentes económicos y la clase política gobernante.

La relación empresa-partido supone una red de colaboración que implica que la empresa privada sea estimulada a transaccionar una considerable oferta de recursos materiales y financieros, a cambio de que un actor político determinado le conceda condiciones sistémicas que le faciliten sus actividades.

La corrupción aflora en esta relación porque la estructura de incentivos que ofrecen los agentes económicos son significativas, y el individuo perteneciente a una estructura partidaria se rige en este caso por un patrón de conveniencia que retribuye de diferentes formas a su práctica política.

El tercer escenario involucra la relación sindicato-partido, este espacio de comunicación produce otro tipo de transacción en la cual se movilizan estructuras de intercambio necesarias para la coexistencia y sobre todo mediante la práctica corrupta. En México los beneficios que obtenían los sindicatos respondían a su compromiso con la estabilidad del sistema político como principal recurso de retribución a los gobiernos del PRI, por su parte el partido oficialista utilizaba el Estado para crear un marco benefactor que en teoría atendía el interés social de amplios grupos, pero que en la práctica se limitaba a recompensar a las cúpulas sindicales.

Esto se enmarca en el factor clientelar-corporativista, de esta forma el partido gobernante obtenía movilización social cuando era necesaria e inacción cuando era también pertinente. Los sindicatos estatales se veían compensados en estabilidad laboral, prestaciones sociales y cierta participación dentro de la Administración Pública. Esta relación entra en crisis como resultado de la modernización del Estado, la tendencia es a reducir, privatizar y descentralizar; por ello se produce una fisura que deviene en que el Estado deja de constituirse en un ente de intermediación en el que se configuraban posibilidades de negociación y concesión entre los involucrados.

La corrupción política en la que ha estado sumergida la estructura partidaria

del PRI, enfrenta en la actualidad nuevas condiciones que presionan el comportamiento que tradicionalmente ha mostrado. El Estado no es un coto de recursos disponibles, porque la cuota de poder político se ha mermado; y el marco para la fiscalización y vigilancia se ha endurecido, por la cual este partido estará obligado a desarrollar nuevos vínculos con otros actores en especial la empresa privada.

Para ello existen dos hipótesis que de alguna forma explicarían las perspectivas del PRI en materia de persistencia en el sistema, sobre todo cuando la demanda de recursos para competir será inmensa.

Con estas hipótesis se pretende advertir tendencias en el comportamiento de esta organización partidaria en particular; por ello la misma presupone la incorporación de una evaluación elemental de la lógica de funcionamiento del actor en estudio, su capacidad de reconversión o su persistencia en las prácticas del pasado; lo que evidenciará la superación de la crisis o la profundización de las tensiones entre los agrupamientos internos.

La primera hipótesis incorpora una tendencia a la disminución de la práctica corrupta, por la ruptura de su fibra más sensible -la relación partido/Estado- por ello los recursos para financiar campañas dependerán en mayor medida de la comunicación que establezca con el sector privado; específicamente la red clientelar de empresas ligadas a las transacciones del pasado, durante las últimas administraciones del PRI.

Las aportaciones se perciben como mínimas porque la oferta e incentivos del PRI desde sus cuotas de poder



político, también se han mermado significativamente. Es así como la posibilidad para la corrupción está latente y se utilizarán los gobiernos estatales, la aritmética legislativa y gobiernos locales que aún se controlan para favorecer dentro de un marco de prerrogativas más limitado, una estructura de incentivos que haga funcional una relación empresa-partido.

La segunda hipótesis identifica una tendencia de riesgo que supondría como condición, el estrechamiento de las perspectivas de persistencia del PRI en el sistema y sean estimulados determinados grupos de su interior que compiten por el control de la organización; al

establecimiento de vínculos con el crimen organizado. Una relación que se articularía con una facción del partido dentro del nivel de compartimentaje requerido.

Por lo general las asociaciones de un partido con el crimen organizado en un plano de individuos o camarillas de la organización, significa generar un subsistema económico sumergido que por una parte cumpliría con la función de dotar de los recursos financieros suficientes al partido; pero por otra implicaría actividades ilícitas como lavado de dinero, uso de las prerrogativas de la burocracia gubernamental, estímulo al chantaje y otras. En definitiva ese subsistema económico sumergido deviene en generación de bienes y servicios en algunos sectores de la economía y que poseen como característica el no cumplimiento del marco legal establecido.<sup>49</sup> La idea básica de la hipótesis radica en que el entorno medioambiental de la reforma económica, es suficiente para reproducir en masa la práctica corrupta por parte de un partido; porque existen muchos vacíos de ley, así como transiciones en el ámbito de las reglas que regularán los procesos que acontecen.

## V. A MANERA DE CONCLUSIÓN.

México como caso de estudio es importante para el análisis de la corrupción política, no obstante las restricciones que se pueden encontrar.

El caso es singular por la permanencia de una estructura de poder político afincada en un partido hegemónico, cuya continuidad ha hecho del fenómeno de la práctica corrupta una constante con mucho tiempo de vigencia. En México esta práctica se asocia a la relación partido-Estado, y por ende el problema posee una naturaleza aparentemente estructural en su forma pero más relativa en su contenido.

Acá existe una combinación de factores que se han depositado en diferente intensidad en la cultura, esto aunado a los estímulos de la reforma económica –un factor más reciente–; permite explicar el incremento de la demanda en torno a la corrupción por parte de la sociedad civil y grupos opositores.

La relación partido-Estado significó que ésta se tradujo en un escenario clásico para la corrupción política, de hecho la otrora fuente primaria para la obtención de recursos financieros ha disminuido su proporción.

El eje de las actividades que provean de los recursos necesarios a la estructura partidaria del PRI, se está desplazando de la relación partido-Estado al eje empresa-partido; el cambio es traumático porque la simbiosis con la burocracia gubernamental había creado un marco de movilidad suficiente, como para convertir la práctica corrupta en un patrón aceptable para el desarrollo del sector público.

El problema sin embargo degeneró en un esquema sumamente excluyente, es decir que la práctica corrupta adoptó un nivel de manifestación verticalista desintegrador. Este esquema implica que la apropiación de bienes estatales y demás recursos financieros del sector público se fue constituyendo, en una práctica concentrada en las cúpulas del partido oficialista; entre más se ampliaba la brecha de exclusión hacia otras cúpulas como las empresariales y sindicales, menos funcional y estable se tornó el subsistema informal de recompensas y más se debilitó la red de relaciones clientelares. Acá se encuentra el origen de la persistencia del problema de la corrupción política en la agenda mexicana, sobre todo una vez la alternancia es un hecho consumado.

El otrora esquema horizontal integrador con el que operaban los agentes corruptos se resquebrajó paulatinamente, en teoría se dinamizaban las redes clientelares, el sistema de recompensas dotaba de estabilidad al intercambio entre agentes corruptos.

Es necesario señalar que el contexto de la reforma económica concede la posibilidad de que las transacciones entre agentes corruptos se incrementen, aunque la estructura de incentivos sean más limitadas. El factor interviniente en estas relaciones de intercambio se ubica en el crimen organizado, situado al margen de la legalidad, pero en definitiva el único actor capaz de generar estímulos de enorme dimensión; una relación partido-crimen organizado no es viable ni deseable, pero se vuelve funcional cuando se detenta una cuota de poder político importante.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y COMENTARIOS.

- 1 *Esta idea se encuentra muy difundida en los círculos académicos norteamericanos, la influencia es tan significativa que el diagnóstico que los políticos en Estados Unidos hacen acerca de los problemas de corrupción en América Latina; contribuyen en buena medida a la conducción de la política exterior en especial lo que concierne a la cooperación en materia de fortalecimiento institucional, que la AID desarrolla en diferentes programas para el Hemisferio. Este enfoque que vincula el origen de la corrupción en un factor cultural fue muy utilizado durante la Administración Clinton.*

*Véase Albright, Madeleine. "América Latina ¿cuna de la corrupción?". Discurso pronunciado ante el Consejo de las Américas, en el marco de un foro organizado por la BBC, mayo de 2,000. El pronunciamiento completo puede encontrarse en un sitio web habilitado por la mencionada cadena noticiosa británica.*

- 2 *La relación corrupción política-modernización del Estado es una tesis medioambiental utilizada en Europa en numerosos estudios e investigaciones*

académicas, es un enfoque de análisis reciente que concentra su atención en los riesgos del crecimiento económico; como vector principal de cambio de valores, generación de nuevas fuentes de riqueza y debilitamiento de los agentes responsables de administrar ese conglomerado de oportunidades políticas que se presentan.

Un punto fundamental para la comprensión de esta tesis es el desajuste que se produce entre normas jurídicas, reglas sociales y necesidades de la práctica social; de acuerdo a un estudio de Malem Seña.

Véase Malem Seña, Jorge F. "El Fenómeno de la Corrupción". Trabajo publicado en el compendio: *La Corrupción Política*; Alianza Editorial, Primera Edición, Madrid/España, 1997, pág. 77

- 3 La corrupción política fue calificada como un fenómeno que engendra pobreza, que mina la confianza de los ciudadanos en las leyes y que en conjunto puede incluso hacer fracasar las políticas de desarrollo económico; todos ellos argumentos esbozados durante la X Conferencia Internacional Anticorrupción celebrada en Praga (República Checa) en octubre de 2,001. Cabe señalar que el flujo de todas esas posibilidades y condiciones negativas se han producido en el contexto del advenimiento y consolidación de regímenes políticos no autoritarios. Véase la nota "Latinoamérica protagonizó foro internacional contra la corrupción", habilitada en el sitio web <http://www.unlugar.com>; información proporcionada por la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos/Departamento de Cooperación y Difusión Jurídica, Gobierno Federal Mexicano.

4 Op. cit. N. 2, pág. 20

5 Op. cit. N. 2, Pág. 23

6 Ibidem anterior.

- 7 Existen diferentes clasificaciones internacionales para registrar los índices de corrupción en un país, los criterios por lo general se fundamentan en los mecanismos que privan en los procesos de toma de decisiones en la Administración Pública; en este sentido la práctica corrupta es observada por el nivel de movilidad que le proporciona a las transacciones, así como por el volumen monetario que contiene la estructura de incentivos de los agentes corruptos que operan en las instituciones estatales.

México es clasificado como un país "bandolero", una figura escasamente técnica pero que ilustra la identidad y dimensión de la práctica corrupta; de acuerdo a esta figura el pago de comisiones es un fenómeno habitual y es normal que las sumas que están de por medio sean cuantiosas.



Véase Ordóñez González, Luis. "Análisis de los Sistemas Corruptos/Clasificación Internacional de los países corruptos". Trabajo habilitado en el sitio web <http://usuarios.iponet.es/casinada/23corrupción.htm>; mayo de 1998.

8 Crítica formulada por Klitgaard; Op. Cit. N. 2, Pág. 23

9 Ibidem anterior.

10 Ibidem anterior.

11 Op. cit. N. 2, Pág. 77

12 *Ibidem* anterior.

13 La crisis institucional como estímulo se ha constituido como un recurso de aplicación en el marco de la reforma económica basada en el ajuste estructural. Se ha utilizado a fin de dejar en evidencia la vulnerabilidad del sector público para la atención a la demanda social; la crisis es así un recurso para el logro de objetivos limitados, al menos necesario para legitimar las premisas centrales del argumento de la modernización estatal. Este elemento ha sido aplicado a discreción por parte de la Administración Flores y ello es notorio por los resultados de algunos escenarios de tensión.

Véase Morales Peña, Juan Carlos. "Gobernabilidad en El Salvador: Ejercicio de Medición de la Administración de Francisco Flores". Ensayo publicado en la Revista Realidad de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", N. 81, mayo-junio/ 2001, págs. 337-350

14 El paradigma que ubica el mercado como variable central reproduce su propio elemento mítico, en cuanto identifica que la eficiencia y la eficacia son procesos que no poseen viabilidad en el sector público por la naturaleza del mismo. Esto contribuye a su diseño de legitimación, puesto que la modernización como tal es presentada como un instrumento de reforma prometedor; una vez cumpla con un mínimo de condiciones entre las cuales se encuentran como la más fundamental: el traslado de competencias y responsabilidades de las instituciones públicas al sector privado nacional y extranjero.

Véase Morales Peña, Juan Carlos. "La Modernización del Estado, Temas Claves para el Plan de Nación". Artículo publicado en el periódico "Libertad", # 4 - año 1, segunda quincena/febrero 2002, Pág. 4

15 Op. cit. N. 2, Pág. 25

16 *Ibidem* anterior.

17 Op. cit. N. 2, Pág. 26

18 *Ibidem* anterior.

19 *Ibidem* anterior.

20 Esta ecuación para explicar el comportamiento de la corrupción política fue formulada por Klitgaard en 1988, propuesta teórica que es desarrollada a partir de la ubicación de los actores que participan en el acto corrupto dentro de la Administración Pública.

De esta forma el agente corrupto suele ser el funcionario público y éste establece una relación de intercambio con un agente corruptor-empresa, sindicato, organización criminal u otro -que despliega una estructura de incentivos lo suficientemente poderosa como para movilizar la voluntad y decisión del funcionario. Klitgaard sostiene que para enfrentar esa lógica de funcionamiento de la práctica corrupta, se requiere una estructura paralela de contramotivación, que sea capaz de generar un mínimo de disuasión entre los servidores públicos; sobre todo cuando trabajan para una burocracia limitada en estímulos.

21 El más importante cuerpo legal de combate a la corrupción se conoce como Ley de Fiscalización Superior de la Federación, iniciativa presentada por la Administración Zedillo al término de su periodo. Este proyecto fue cuestionado por los principales partidos políticos opositores de ese entonces, quienes señalaban las prerrogativas y grados de discrecionalidad con las que contaría el Ejecutivo Federal en las instancias que se crearían.

Véase Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 2,000; con esta ley se creó la Entidad de Fiscalización Superior denominada Auditoría Superior de la Federación.

22 *Ibid.* N. 20

23 La crítica fue evidente durante el debate sostenido en el Congreso mexicano, además de percibirse tal iniciativa como un recurso electoral anticipado; el análisis de los partidos opositores en especial el Partido de la Revolución Democrática (PRD) identifica un auge del crimen organizado con características más diversas, métodos más sofisticados, dotado de mayores recursos y cada vez con mayor capacidad para corromper a los servidores públicos. Por ello la inacción es el principal elemento identificado por esta fracción legislativa, para calificar la voluntad política manifestada por la Administración Zedillo en materia de combate a la corrupción.

Véase Hernández Raigosa, Alfredo. "Corrupción e impunidad, signos de la Procuración de Justicia". Posición del Grupo Parlamentario del PRD en el análisis del 6o. Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, en la comparecencia del titular de la Procuraduría General de la República, Jorge Madrazo Cuéllar, ante el pleno de la Cámara de Diputados el 26 de septiembre de 2,000. (Versión estenográfica editada.) Consultar también el sitio web <http://prdleg.camara.gob.mx>

24 Op. cit. N. 1, Pág. 1

25 La organización no gubernamental *Transparencia Internacional* en su informe global sobre corrupción con fecha 2001, destaca el esfuerzo contra este problema que ha implementado la Administración Fox. En un apartado muestra preocupación por el papel que desempeña el narcotráfico y el lavado de dinero en la financiación de las carreras políticas de los partidos; éste último es el principal rubro de sus investigaciones.

Véase los comentarios de Bélchez, Harlo, en el sitio web <http://www.clad.org.ve/haro.htm>

26 Ambos especialistas son respectivamente director e investigador del Centro de Estudios de México en la Unión Europea de la Fundación José Ortega y Gasset-Universidad Complutense de Madrid. En el marco de una investigación efectuada en vísperas del traspaso de mando al PAN, como partido victorioso de la contienda electoral, se caracterizan algunas de las constantes con las que ha funcionado el sistema político mexicano; elementos que les permite analizar la continuidad del PRI en el gobierno así como su capacidad para gestionar las coyunturas de crisis.

Véase Pérez, Pedro y Pedro Carreras. "México después del PRI". Trabajo publicado en la Revista Política Exterior, N. 77, Vol. XIV, septiembre-octubre/2,000; Pág. 7

27 Op. cit. N. 26, Pág. 8

28 Op. cit. N. 26, Pág. 9

29 Op. cit. N. 26, Pág. 10

30 *Ibidem* anterior.

31 La corrupción política fue un fenómeno en ascenso durante la Administración de Carlos Salinas de Gortari, según numerosos analistas el escenario principal lo constituyó el sistema judicial; en cuanto se bloqueaban investigaciones de interés público, se utilizaba en forma constante la incriminación con pruebas falsas, allanamientos sin órdenes de cateo, asedio policial, transferencias clandestinas a cuentas de senadores y otras prácticas más.

Véase los análisis de Reding, Andrew. "México, persiste la corrupción dentro del partido oficialista; cuanto más cambian las cosas, más igual quedan". El autor es director del Programa de México del Instituto de Política Mundial, evaluación aparecida en *La Opinión*, octubre 05 de 1,990. Consúltese el sitio web <http://www.latinamerica.online.it/messico.html>

32 Por primera vez un presidente mexicano en este caso Ernesto Zedillo Ponce de León, no hace uso de la



prerrogativa especial de sus antecesores en la cual se seleccionaba el sucesor. El designado como candidato presidencial se convertía posteriormente en presidente de México. Zedillo abrió espacios al interior del PRI, permitió la competencia por la candidatura presidencial con el objeto de disminuir la tensión entre los diversos agrupamientos del partido. El debate entre duros y blandos poseía una conexión orgánica con la posibilidad de la alternancia en el poder, como principal demanda de transformación del sistema político mexicano.

33 En algunos informes no gubernamentales así como en diversas evaluaciones extranjeras, se coincide en señalar la crisis con la que termina la Administración Salinas de Gortari; a la inestabilidad política generada por el surgimiento de algunas organizaciones guerrilleras en los Estados de Oaxaca y Chiapas, se suma el impacto de la crisis económica y los crecientes nexos entre el crimen organizado y las esferas del poder político.

Los analistas sostienen que el contexto de la crisis del final del sexenio se caracteriza por la figura del escándalo, que es un vehículo de mensaje que comunica y estimula reacciones en la opinión pública mexicana.

Véase Santacruz, Lino. "El Gobierno de Ernesto Zedillo en la Prensa Internacional". Artículo publicado en la Revista Mexicana de Comunicación; consúltese el sitio web <http://www.unlugar.com/p>

34 Op. cit. N. 2, Pág. 82

35 El soborno, la extorsión y el fraude son tipos de corrupción que son analizados en trabajos de investigación por autores como Francisco Laporta. En el caso del primero priva un efecto disuasivo sobre el funcionario público, para que el curso de sus decisiones favorezcan las expectativas de los agentes corruptores. En cuanto a la segunda desviación el efecto disuasivo funciona a la inversa, es decir las expectativas que se favorecen son las del funcionario público; y en tercer lugar el fraude es un fenómeno de autocorrupción, significa que las decisiones tomadas por el funcionario tienen el propósito de beneficiarlo directamente.

36 Las premisas de los programas de ajuste estructural poseen la influencia de una tesis desmilitarizadora, por lo cual el gasto militar en un contexto de reforma económica tiende a mermarse o en el mejor de los escenarios a congelarse. La dinámica de la modernización del Estado alcanza al estamento militar y he allí las limitaciones presupuestarias. Véase Morales Peña, Juan Carlos. "El Salvador: Seguridad, Nacionalismo y Fuerzas Armadas". Tesis de grado/Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador, octubre/1997, Págs. 51-52.

37 La inexistencia de un sistema de reembolso que supla el gasto del presupuesto ordinario, que se ha invertido en misiones que no establece una Constitución para una fuerza armada, permite que el debate sobre los presupuestos de defensa se caracterice por la incorporación de mayores criterios de racionalidad al momento de formularse un diagnóstico político sobre el asunto. Además el involucramiento del estamento militar en la lucha contra el narcotráfico, expone a sus elementos a una estructura de incentivos inmensa que podría generar algunas simbiosis lesivas para la legitimidad de la corporación castrense, cabe señalar el caso de los militares mexicanos involucrados en operaciones antidrogas cuyos nexos con las mafias de narcotraficantes locales ilustran la dimensión del problema. Es así como esta tendencia a la distorsión constitucional compromete la reconstrucción de la credibilidad del estamento militar ante la ciudadanía.

Véase Morales Peña, Juan Carlos. "Líneas Vitales de Trabajo en la Agenda de la Fuerza Armada". Análisis contenido en un informe especial

presentado en el marco del Seminario Anual de Relaciones Civiles y Militares, que organiza anualmente en conjunto el Colegio de Altos Estudios Estratégicos y la Escuela Naval de Post Grado de Monterey (California/Estados Unidos); San Salvador, El Salvador, mayo de 2,000.

38 Angelo Panebianco expone en su trabajo de investigación sobre modelos de partidos, el componente de la estructura de incentivos que éstos requieren para funcionar y persistir en el sistema, de la forma de cómo estos gestionen sus crisis y reconversiones dependerá sus posibilidades de sobrevivencia.

Ver Panebianco, Angelo. "Modelos de Partido". Edición Mexicana de Alianza Editorial, marzo/1993, Págs. 384-388.

39 Las deducciones de renta a empresas importantes, es una práctica común en la Administración Pública de México; por lo general éstas forman parte de las clientelas del PRI y éste en virtud de su otrora posición de control de la hacienda pública benefició a los agentes corruptos intermediarios y fortaleció un subsistema informal de recompensas.

Véase Randolph, John. "El Más delicioso de todos los privilegios: gastar el dinero de los demás". Consúltese el sitio web <http://www.unlugar.com/p>

40 Op. cit. N. 7

41 Este programa es considerado como un pilar fundamental en la estrategia necesaria para el combate a la corrupción, por ello un componente indispensable es la coordinación entre instituciones federales, estatales y regionales como un mecanismo funcional para responder a las demandas de los ciudadanos mexicanos.

En especial se destaca el trabajo realizado por los Programas Conjuntos SECODAM-Órganos Estatales de Control 1995-2000.

Véase Zedillo, Ernesto. "Informe de los Resultados sobre los Programas Conjuntos SECODAM-Órganos Estatales de Control". Extractos pueden encontrarse en el Comunicado # 2547, Secretaría de Información de la Federación, Durango, noviembre 24/2000.

42 Estas demandas provienen principalmente de comunidades indígenas, organismos no gubernamentales, círculos académicos y asociaciones de estudiantes universitarios; muchos de estos sectores de la sociedad civil proveen soporte a la causa zapatista en el sureño Estado de Chiapas. En donde en numerosos comunicados se ha denunciado la lentitud de la justicia para resolver casos de gran apremio, la corrupción de los cuerpos

policiales, la infiltración del narcopoder en las fuerzas armadas, la existencia de numerosos altos funcionarios prófugos de la justicia, entre otros. Ver comunicado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), # 36, noviembre de 2,000. Consúltese el sitio web <http://www.enlacecivil@laneta.apc.org>

43 Op. cit. N. 23, Pág. 339

44 Op. cit. N. 23, Pág. 340

45 Op. cit. N. 41, Pág. 3

46 Los factores que han caracterizado al proyecto de fiscalización y labores de contraloría en el Estado de Sonora, pueden estudiarse en el espíritu de los artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General del Estado. Este ente posee cuatro direcciones que atienden asuntos especializados y que guardan relación con el combate a la corrupción. Algunas de estas divisiones son: Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, Dirección General de Contraloría Social y Atención Ciudadana y otras. Ver el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General del Estado. Publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, Tomo CLXVII, Número 47, Sección I, junio 11/2002.

47 Existen organismos que proveen capacitación al servidor público, tales como el Centro de Desarrollo Profesional que instruye al personal que labora en la burocracia gubernamental en asuntos como la Auditoría a los Servicios Profesionales, la redacción de informes de auditoría, supervisión de trabajo de auditoría, Auditoría de adquisiciones en el sector público y otros.

48 Esta es una construcción teórica propia que pretende hacer funcional el análisis de la dinámica de los actores que se interrelacionan en la Administración Pública. La explicación del fenómeno de la corrupción política, se hace a partir de las ventajas que ofrecen las relaciones estructurales identificadas y desarrolladas.

El diseño de esta teorización respondió a la necesidad de evaluar la interacción entre estructuras y procesos, sobre todo cuando se encuentran de por medio actores cuya capacidad es suficiente para modificar las condiciones ambientales del entorno. Esta perspectiva de análisis fue aplicada a la relación entre el partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la Fuerza Armada de El Salvador. Véase Morales Peña, Juan Carlos. "La Naturaleza de las Relaciones FMLN-Fuerza Armada: del Conflicto Armado al Pos Conflicto". Estudio de caso inédito, escrito en octubre de 2,001.

49 La economía sumergida afecta principalmente a los países desarrollados receptores de inmigrantes, los volúmenes que se generan de estas transacciones que tienen en común la no observación del marco legal establecido, son considerables. Tan sólo en España representa alrededor del 16% del PIB, mientras que la media en la Unión Europea ronda un 7%. Estas transacciones son posibles debido a los bajos niveles de capitalización, la masiva penetración extranjera de países de bajos costos laborales. De acuerdo a algunos informes los sectores más expuestos se ubican en el turismo, la agricultura, la industria textil, el sector construcción y la pequeña empresa; en este sentido los grupos ideales para favorecer las áreas en mención son los niños, mujeres e inmigrantes.

Véase Ordóñez, Concálvez, Luis. "Economía Sumergida (Aproximaciones conceptuales)". Escritas en mayo de 1998; consúltese el sitio web <http://www.usuarios.iponet.es/casinada/23corrupción.htm>

UFG