



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**CORRUPCIÓN, CULTURA Y SISTEMA POLÍTICO:
ANÁLISIS DE ALGUNAS HIPÓTESIS SOBRE LAS
RELACIONES CAUSALES**

**EL CASO DE LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN
IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO DE
MIGUEL DE LA MADRID**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)

P R E S E N T A:
ROGELIO MONDRAGÓN REYES

292656

ASESOR: DR. JOSÉ ANTONIO AGUILAR RIVERA





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos:

A mamá y papá, que generaron las condiciones para que pudiera estudiar (y por supuesto, nacer).

A la Fortuna, que alineó a mis padres en el pequeño ejército de privilegiados que han podido generar las condiciones para que sus hijos estudien (lo que es particularmente notable si se ha nacido y vivido en un país con tantas carencias y desigualdad como México) y a mí en el pequeño ejército de privilegiados que han contado con padres que han podido generar las condiciones para que estudien sus hijos.

A mi hermanita y mi sobrino, que han estado siempre conmigo y en mí.

A amigos y familia que jamás leerán esta tesis y tal vez ni siquiera se enteren de mi titulación.

A mí, por terminar la tesis (;ahhh, esa tortura!) y sortear (con la ayuda de Natalia) los obstáculos que en forma de trámites impone mi *alma mater* a todo aquel que busca la titulación.

Índice

Introducción	1
Capítulo I: La corrupción	4
A. Definición de corrupción	4
1. La definición basada en el interés público	4
2. La definición basada en la opinión pública	5
3. La definición legalista	6
B. La tecnología de la corrupción	9
1. Corrupción de origen externo	10
2. Corrupción de origen intermedio	10
3. Corrupción de origen interno	12
C. Las consecuencias de la corrupción	13
1. La postura moralista	13
2. La postura revisionista	14
D. Algunas hipótesis sobre las causas de la corrupción	16
1. El subdesarrollo como causa de la corrupción	16
2. La falta de democracia como causa de la corrupción	17
3. La cultura como causa de la corrupción	18
4. Inadecuado diseño institucional, monopolio del poder político y escasez de recursos como causas de la corrupción	27
Capítulo II: La campaña de Renovación Moral llevada a cabo durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado	37
A. El contexto político y económico del sexenio de Miguel De La Madrid	37
B. La campaña de la Renovación Moral y las elecciones de 1982	39
C. Las reformas legales	42
D. Las medidas administrativas	45
E. El combate a la corrupción en los cuerpos de seguridad pública	51
F. La opinión pública sobre la campaña anticorrupción de Miguel De La Madrid	55

Capítulo III. El fracaso de la renovación moral: reformas institucionales insuficientes, monopolio del poder y escasez de recursos	62
A. Los problemas para medir el grado de corrupción	62
B. El enfoque culturalista de la campaña de la Renovación Moral	66
C. La insuficiencia de las reformas legales	69
D. La insuficiencia de los sistemas internos de control del Poder Ejecutivo	71
E. La insuficiencia de los sistemas de control externos al Poder Ejecutivo	77
F. El fraude electoral: corrupción promovida por Miguel De La Madrid	79
G. La insuficiencia de las medidas para combatir la corrupción en los cuerpos de seguridad pública	87
H. La ausencia de recursos para combatir la corrupción	91
I. La corrupción relacionada con el narcotráfico	93
Conclusiones	102
Bibliografía	114
Anexo	120

Introducción

“El derrotismo supone que es imposible algo que afortunadamente lo es: la utopía de llegar a ser puros, puros mecanismos impersonales totalmente sometidos a su función oficial; la utopía de extirpar la flaqueza humana, esa inferioridad que las personas tienen frente a las máquinas. (...) Pero la cuestión central no es la flaqueza humana. El derrotismo confunde la corrupción tradicional con la moderna. La corrupción tradicional no desaparecerá, no es una falta de transparencia social sino individual y, por lo mismo, no es tan importante. Suponerla central para la renovación moral de la sociedad, lleva a un falso problema: cómo hacer que todo ser humano se someta a una regla de perfección. (...) La corrupción desaparece en la medida en que las decisiones de interés público pasan de la zona privada del estado a la luz pública. Decir que la corrupción no tiene remedio porque así están hechos los mexicanos (o la especie humana); decir que la renovación moral exige un hombre nuevo (a través de la educación, pero eso sí, desde la primaria); decir que nada puede cambiar mientras todo no cambie (a través de una nueva revolución que, ésa sí, sea la buena); no son más que fórmulas derrotistas, que sirven para distraer de lo que sí es posible: ir ganando terreno para la luz pública, para el ejercicio moderno, civil, de llamar civilizadamente a cuentas.”

Gabriel Zaid
La economía presidencial

La corrupción ha existido en todo lugar y toda época. Pero parecen existir condiciones que determinan su aparición en mayor o menor medida: condiciones políticas, económicas, sociales y culturales. *¿Cuál de todas estas condiciones explica de manera más satisfactoria la corrupción?* Desde hace algunas décadas, algunas corrientes de la ciencia política han revitalizado la variable cultural para explicar una serie importante de fenómenos políticos; la corrupción ha sido uno de éstos. Pero, *¿es la corrupción un fenómeno fundamentalmente cultural?* Este es el **problema** que la presente tesis pretende discutir, y en la medida de lo posible, ayudar a dilucidar. Existen al menos dos respuestas. La afirmativa sostiene que eliminar la corrupción política sistemática implicaría la alteración de las costumbres y las actitudes cívicas de los individuos. En ese mismo sentido hay una variante radical que propondría “la resignación” a vivir en un sistema políticamente corrupto, como la única forma de, si no resolver, al menos sobrellevar un problema inevitable e inherente a algunos sistemas y culturas. La negativa argumentaría, por el contrario, que la corrupción política es un fenómeno que responde a incentivos que enfrentan actores racionales y que puede encontrar su causa *más importante* en la forma en que están construidas y estructuradas las instituciones políticas y administrativas, por lo que la transformación de éstas sería fundamental para contrarrestarla. **Esta última tesis es la que defenderemos en adelante, aunque no sin reservas.** Nuestra hipótesis es que **la cultura no es una variable necesaria o suficiente para explicar la corrupción.** El caso escogido para la argumentación de esta

tesis es el de las políticas anticorrupción del presidente de México, Miguel De La Madrid Hurtado, de 1982 a 1988. ¿Por qué no lograron éstas disminuir en grado considerable la corrupción? ¿Fueron nuestros rasgos culturales los que impidieron la disminución de la corrupción? ¿Fue la insuficiencia o el mal diseño de la política anticorrupción la que explica su fracaso o podemos decir que ninguna política anticorrupción puede funcionar en contextos culturales adversos?

En esta tesis afirmamos que la campaña anticorrupción de Miguel De La Madrid Hurtado con sus respectivas reformas legales y administrativas fue insuficiente para *combatir* la corrupción, no porque el legado cultural de México volviera fútil cualquier empresa al respecto, sino porque: 1) no era una de las prioridades de su gobierno. El gobierno utilizó la campaña anticorrupción como un “punto focal” para legitimar su administración y atraer votos en su campaña electoral; 2) la corrupción no podría haber sido *combatida* con esa política anticorrupción específica porque los supuestos discursivos sobre los que descansa la campaña de “Renovación Moral” son equivocados; 3) los mecanismos anticorrupción, aunque sirvieron para aumentar el control del Presidente sobre el gobierno, no fueron suficientes ni completamente adecuados para cumplir con su función en el ámbito de su competencia; 4) Miguel De La Madrid no llevó a cabo reformas que limitaran el poder y discrecionalidad del Presidente de la República, por ejemplo, frente al Poder Legislativo, manteniéndose de esta manera grandes oportunidades para llevar a cabo prácticas corruptas desde la cima del poder; 5) El gobierno de Miguel De La Madrid quiso terminar con cierto tipo de corrupción (burocrática, administrativa), pues la crisis económica y las condiciones que imponían los organismos internacionales para prestar recursos a México obligaban al gobierno a llevar un plan de austeridad y disciplina en las finanzas públicas, pero no con la corrupción en general, puesto que esa misma corrupción era un recurso muy funcional para el régimen del que él formaba parte (corrupción relacionada con cuestiones electorales, externalidades en el mercado, clientelismo, nepotismo, tráfico de influencias, etc.). 6) el gobierno de Miguel De La Madrid quiso combatir la corrupción de los cuerpos de seguridad pública, particularmente la relacionada con el narcotráfico, pero no se llevaron a cabo reformas que redujeran la discrecionalidad de los agentes ni se proporcionaron a las agencias de seguridad pública los recursos suficientes para cumplir con su labor e incentivar la incorruptibilidad de los agentes. Esto

sucede frente a una industria que debido a sus enormes recursos económicos y políticos, tiene gran capacidad *corruptora*: el narcotráfico. 7) Aunque el poder de la Presidencia se redujo considerablemente durante el sexenio de De La Madrid, no existieron actores políticos con la suficiente capacidad de negociación como para hacer desaparecer completamente la discrecionalidad y monopolio del poder político de éste y de su partido.¹

¹ No está de más advertir que la presente tesis se elaboró antes del 2 de julio de 2000. Debido a ello, las referencias a la relación anómala entre gobierno y partido oficial aún se hacen en presente.

Capítulo I: La Corrupción

Gran parte del debate respecto a la corrupción ha girado en torno a su **definición**. Dentro de la *ciencia política* diversos han sido los esfuerzos por llegar a una concepto definitivo, que sea capaz de integrar las discusiones que sobre este tema se han dado y que abarque todas aquellas acciones que hoy son consideradas o están relacionadas con esta palabra. Sin embargo, la complejidad del problema y la fuerte carga valorativa inherente a éste, sumado al hecho de que la palabra corrupción se ha utilizado desde tiempos inmemoriales para designar todo tipo de acciones usualmente relacionadas con algo malvado o descompuesto,² no ha permitido que exista un acuerdo, ni siquiera dentro de los reducidos márgenes de la academia politológica, sobre qué definición o definiciones son las más adecuadas para abordar este tema.

La existencia de una inmensa cantidad de definiciones de la *corrupción* impide que se pueda hacer un análisis de cada una de ellas. Pero la revisión de alguna bibliografía que aborda el *estado del arte* de los estudios sobre corrupción dentro de la ciencia política, nos permite ubicar tres grandes tendencias desde las cuales se ha tratado de definir este fenómeno.³

La primera que abordaremos es la **definición basada en el interés público**. Los más claros representantes de esta concepción son Harold Laswell y Arnold Rogow.⁴ Para ellos *Un acto corrupto (es aquel que) viola el principio de responsabilidad en al menos un sistema de orden público o cívico y de hecho, es incompatible (o destructivo) con cualquier sistema*. El primer problema de esta definición es su ausencia de tal. Los autores más que señalar *qué es la corrupción*, nos dicen *qué provoca la corrupción*. Su concepto analiza las

² "Corrupción denota decaimiento o perversión. El término implica que existe un patrón normal o natural de funcionamiento o conducta del cual el estado corrupto del asunto o de la acción se desvía". (La traducción es mía.) Edward Craig (Ed.), *Routledge Encyclopedia of Philosophy*, London, Routledge, 1998, vol. I, p. 674. "En su sentido más general, corrupción significa la perversión o abandono de un patrón". (La traducción es mía.) Adam Kuper (Ed.), *The Social Science Encyclopedia*, London, Routledge, 1996, p. 142. Del latín, corruptio. "Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales". Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa-Calpe, 21a. Ed., 1992, p. 410.

³ Arnold Heidenheimer, "The Context of Analysis" en Arnold Heidenheimer (Ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, New Jersey, Transaction Books New Brunswick, 1970. Michael Johnston, "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment", *Comparative Politics*, núm. 4, vol. 18, July 1986, pp. 459-477. John G. Peters y Susan Welch "Political Corruption in América: A Search for Definitions and Theory." *The American Political Science Review*, núm. 3, vol. 72, sept. 1978, pp. 975-984.

consecuencias de la corrupción, no sus características o componentes. Un segundo problema es la cantidad de huecos que tal definición deja y los problemas derivados de su falta de exhaustividad. Qué es el interés público, qué es el orden público, qué es el orden cívico, son cuestiones que los autores simplemente asumen, pero no discuten en ninguna parte de su artículo. Finalmente, a esta definición se le ha criticado su evidente falta de neutralidad al asumir una postura moral respecto a la corrupción. Los autores parten de que cualquier acto corrupto es incompatible o destructivo de cualquier sistema. Pero como han señalado algunos autores que veremos más adelante, no todo acto corrupto es necesariamente incompatible y -mucho menos- destructivo del sistema.

Una segunda vertiente intenta definir a **la corrupción a partir de la opinión pública**. El más claro ejemplo de esta definición lo encontramos en Arnold Heidenheimer.⁵ En su artículo sobre el asunto, Heidenheimer supone que *el grado de corrupción puede concluirse de la interacción entre el juicio que de un acto particular tiene el público por un lado, y el juicio de las élites políticas por otro*. Así, el que un acto sea o no corrupto depende sobre todo de la opinión de la población. Pero, ¿cómo saber qué es lo que el público considera corrupto o no? Heidenheimer elabora una tipología donde *corrupción blanca* es toda aquella conducta que aunque considerada corrupta, es vista por la opinión pública como *no grave*. Por el contrario, la *corrupción negra* es aquella que suele ser fuertemente condenable. Existe un tercer tipo: *corrupción gris*; ésta se caracteriza por la ausencia de un consenso claro: la población se encuentra dividida respecto a la gravedad o insignificancia de tales actos. Pero como es de esperarse, la diversidad de intereses y preferencias entre la población y aún entre la élite política, provocaría que la mayor parte de la corrupción correspondiera a este último tipo. ¿Cómo operaría un concepto sujeto a los vaivenes de una opinión pública que lejos de ser monolítica, es caótica y contradictoria? Aunque la opinión pública tiene un efecto determinante sobre la forma en que se desarrolla y concibe la corrupción dentro de un sistema político, no parece ser un elemento necesario para la definición.

Las opiniones de la población pueden ser contradictorias y no necesariamente coherentes. En ese sentido, corrupción podría llegar a ser todo acto ilegal -o legal-políticamente condenable, aunque no estuviera relacionado con el uso o abuso de la

⁴ Arnold A. Rogow y H. D. Laswell; "The Definition of Corruption" en Heidenheimer, *Op. cit.*, p. 20.

autoridad con fines particulares; desde esta perspectiva, corrupción es sinónimo de impopular. Otro de los problemas de este enfoque radica en que el término *corrupción*, aún en las definiciones habituales de los diccionarios de bolsillo, cuenta con fuertes elementos morales: corrupción puede llegar a ser cualquier cosa condenable, oscura, dudosa, en estado de putrefacción, etc. Sin embargo, creemos que es necesario contar con un concepto que reduzca tal ambigüedad.

Por último, encontramos la **vertiente legalista**. Aunque han existido diversas definiciones legalistas, ha sido la de J.S. Nye la que se ha utilizado con mayor frecuencia. Para este autor, *corrupción es "aquella conducta que se desvía de los deberes formales de una función pública debido a beneficios privados (personales, familiares o de grupo), pecuniarios o de status;"*⁶ Uno de los problemas que se le ha visto a esta definición es que sólo considera como corruptas las conductas ilegales, pese a que, según algunos, la corrupción puede existir aún sin existir ilegalidad, por ejemplo, cuando un funcionario es sobornado (lo que no necesariamente implica que tal soborno sea monetario, o inclusive material) por hacer *lo que se supone que debe hacer*. Además, tal definición dejaría de considerar todos aquellos actos corruptos que se dan dentro del marco de la discrecionalidad inherente a algunas posiciones públicas.

Pero como ha apuntado Fernando Escalante,⁷ en los actos corruptos siempre existe ilegalidad, aunque ésta no se encuentre necesariamente en los fines de la acción: 1) existe corrupción cuando la acción es en sí misma ilegal y con fines ilegales (por ejemplo, cuando un funcionario de Hacienda ignora ciertas disposiciones legales para beneficiar a algún grupo específico); 2) existe corrupción cuando se lleva a cabo una acción legal por medios ilegales (por ejemplo, cuando se altera el curso normal de una licitación); y 3) existe corrupción aun cuando los medios y los fines sean legales, si "el curso de la acción está determinado por una recompensa ilegal".

La definición legalista tiene notables ventajas. En primer lugar, nos permite distinguir claramente entre lo que debe considerarse como corrupto de lo que no, ya que las

⁵ Arnold Heidenheimer, "The Context of Analysis", *Op. cit.*, p. 18.

⁶ J. S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis" en Heidenheimer, *Op. cit.*, p. 566. La traducción es mía.

⁷ Fernando Escalante, "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico", *Foro Internacional*, núm. 118, vol. XXX, oct-dic. 1989, p. 329.

leyes, a diferencia de las normas sociales, están escritas y no son relativas (lo cual no significa que sean necesariamente justas, coherentes, adecuadas, benéficas o persigan el bien común). En oposición a la definición basada en la opinión pública, la legalista supone que la corrupción existe independientemente de los juicios morales de la población. Además, la definición de Nye nos permite ubicar las condiciones de la corrupción: el tipo de conducta (desviada de los deberes formales de un papel público), las motivaciones de la perpetración de dicha conducta (beneficio privado) y el ámbito de la corrupción (público).

La definición de Nye ha recibido algunas otras críticas, que más que referirse a la definición misma, se refieren a las valoraciones que se supone que asume. Por ejemplo, se le ha considerado *culturalmente dirigido*; el argumento consiste en que en muchos países subdesarrollados o con regímenes autoritarios, las leyes suelen romperse por diversas causas justificables: leyes autoritarias, ambiguas, contradictorias, etc. La definición se ve entonces como una crítica occidentalista (etnocéntrica) a los países subdesarrollados o no democráticos. Pero tal definición puede considerarse como culturalmente dirigida sólo si se parte del *a priori* de que la corrupción es siempre nociva y condenable; si no es así, la definición es meramente descriptiva.⁸ Además, tal definición nos permite seguir el fenómeno de la corrupción a través del tiempo, ya que las modificaciones legales, a diferencia de los cambios sociales, son perfectamente verificables e inclusive, comprobables. Esto no significa que para tener una explicación plausible de la corrupción pueda prescindirse de la dimensión social y política; solamente significa que tales dimensiones pueden excluirse de la definición para incluirse en la investigación.

Otro punto a tratar dentro de la misma definición, radica en el inexplicable supuesto de que la corrupción involucra necesariamente a un funcionario público. Como se ha apuntado en alguna ocasión, no existen argumentos para suponer que este elemento sea necesario; aunque la corrupción implica la violación de un sistema normativo (en este caso legal), no puede derivarse de ahí, que tal sistema normativo involucre necesariamente a un servidor público: puede existir corrupción en el ámbito privado, por ejemplo, en la industria, el comercio, el deporte, etc. No obstante, dado que el fin de esta investigación es dar una explicación plausible de la *corrupción política*, y no de cualquier tipo de corrupción, consideraremos que es necesaria la participación de un funcionario público.

⁸ Michael Johnston, *Op. cit.*, p. 460.

Tratando de tomar en cuenta todas estas críticas, diremos, en concordancia con Nye y sobre todo con Escalante, que **la corrupción política es: el uso de funciones y atribuciones de un cargo público, para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención con las disposiciones legales.**⁹ Tal definición nos permite solucionar algunos dilemas. En primer lugar, se evita el uso del término “abuso”, ya que implica un juicio de valor y cuenta con cierto grado de ambigüedad (¿qué criterio determina que cierta acción sea un abuso?, ¿qué determina la diferencia entre uso y abuso?). En segundo lugar, asumir que los beneficios del acto corrupto son particulares, nos ayuda a incluir no sólo los beneficios personales o privados, sino también los familiares, grupales, políticos o inclusive nacionales. Además, beneficio no significa lucro o ganancia en sentido estricto; aún aquel individuo que debe incurrir en acciones corruptas para mantener su empleo, status o nivel socioeconómico (aún siendo éste el más bajo imaginable), encuentra al menos el beneficio de no perder aquellos. Finalmente, el enfoque legalista nos permite delimitar que la corrupción, no es la violación de cualquier tipo de norma (social, moral, personal, religiosa), sino exclusivamente las prescritas por un marco jurídico.

A pesar de lo dicho con anterioridad, resultan pertinentes las críticas de indole moral al concepto legalista de corrupción. En su acepción más tradicional, el término corrupción se refiere sobre todo a una cuestión moral. Las definiciones de diccionario que mantienen un alto grado de ambigüedad son al mismo tiempo precisas, puesto que corrupción se refiere a algo nocivo, oculto, condenable, descompuesto, etc. Así es como se ha utilizado esta palabra y no hay razón para que se utilice de otra forma, especialmente si consideramos la capacidad dinámica y reproductiva del lenguaje, que permite la creación de un término para designar una cosa nueva, en este caso, el uso de atribuciones públicas con fines particulares en contravención con la ley.

En conclusión, resulta complicado (e innecesario) dejar a un término moral desprovisto de su acepción moral. El Infierno de Dante está pensado para que quepan en él todos los *corruptos*; per no son los *barateri* los únicos corruptos del Infierno. En ese detestable lugar se reúnen los funcionarios deshonestos con los asesinos, los parricidas, los lujuriosos e incluso los no cristianos. Y tengo la impresión de que cuando las personas comunes utilizan el término, lo hacen considerando más esta acepción que la de Nye.

⁹ Fernando Escalante, *Op. cit.*, p. 329.

Así pues, en vez de considerar las opiniones de la población como incoherentes e inestables, sería más lógico suponer que cuando determinada población considera a su sistema político como corrupto, no piensa en algo específico, sino en algo oscuro y podrido que se fragua tras las bambalinas del poder. La simple sospecha de que los gobiernos actúan a espaldas de la población parece ser un argumento suficiente para percibir a la política como corrupta. En todo caso, no es la primera vez que el mundo académico pretende moldear el mundo y las palabras a su forma y conceptos, y no al revés, lo que sería más razonable.

Por eso, el último punto para dejar de lado el debate sobre el *concepto de corrupción* consiste en deshacernos de esta palabra para designar lo que arriba se denominó "corrupción política". Sólo así podremos desvincular a la moral de la observación. Corrupción no se refiere al tipo de procedimiento en una acción, sino a la moralidad de dicha acción, lo cual, obviamente, no puede medirse en términos legales. Por ello, lo que los investigadores consideran ambiguo y contradictorio en la población es en realidad consistente y constante si no se mira a través del espejo de la ley. El uso de funciones y atribuciones de un cargo público para obtener o conceder beneficios particulares en contravención con las disposiciones legales no es un acto inmoral en sí mismo, son las circunstancias del acto las que determinan que éste sea o no corrupto. De ahí que la gente juzgue –como han dicho los promotores del concepto de corrupción basado en la opinión pública– de distinta manera dos actos que parecen consistir en los mismo. No puede juzgarse igual al guardia que deja huir a los presos del campo de concentración para reducir su culpa, que a un funcionario de Hacienda que se colude con un secuestrador y le proporciona datos financieros de los contribuyentes a cambio de dinero. Así pues, aunque en este trabajo no se propone ninguna palabra para designar lo que antes consideramos como corrupción política (y de hecho nos ceñimos al enfoque legalista), debe hacerse hincapié en este problema para superar un debate infructuoso.

La tecnología de la corrupción, es decir, la forma específica en que puede ser llevada a cabo una acción corrupta, es muy extensa.¹⁰ Por tal razón sería infructuoso intentar un catálogo completo de las conductas corruptas. No obstante, podemos ubicar cuáles son las conductas más recurrentes y sistemáticas.

Las conductas corruptas pueden ordenarse a partir del origen de la iniciativa o de la dirección de la influencia política.¹¹ Consideramos tres categorías: corrupción de origen externo, de origen intermedio, y de origen interno.¹²

En la corrupción de origen externo sólo intervienen agentes externos al servicio público. Aunque no podría llamársele corrupción política como tal (ya que para la existencia de ésta se requiere la intervención de al menos un funcionario público), es pertinente utilizarla si dicha acción se ejerce en contra de alguna institución estatal. Además es necesario contemplar todas aquellas acciones que los privados cometen en contra del estado por omisiones o errores en las legislaciones. Las prácticas más comunes son: **Evasión fiscal**: el agente externo elude sus responsabilidades tributarias alterando los datos de sus ingresos (declarando menos, deduciendo más) o de su condición (para hacer uso de una disposición preferencial que no le corresponde), en contra de las disposiciones legales. **Colusión privada**: Diversos agentes externos forman una coalición para neutralizar determinadas disposiciones del estado, generalmente en materia de adquisiciones. En este caso, los agentes externos se unen para monopolizar los contratos y licitaciones en determinado territorio, institución, sobre cierto tipo de contratos, etc. Por medio de tales acciones, los privados pueden controlar también el precio, las condiciones de las ofertas y se reparten entre sí los beneficios.

En la corrupción de origen intermedio interviene al menos un agente externo y al menos un funcionario público. Esta ha sido la forma más estudiada e inclusive, la más paradigmática.¹³ En este caso encontramos el **soborno**: el agente externo ofrece alguna

¹⁰ Francisco J. Laporta. "La Corrupción Política: Introducción General" en Francisco J. Laporta y Silvina Álvarez (Eds.), *La Corrupción Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1996, p. 21.

¹¹ La tipología que presentamos a continuación pretende ordenar las conductas corruptas independientemente del universo en que se encuentre. Por ello, consideramos innecesario hacer una tipología de la corrupción en México.

¹² Tal diferenciación se hace exclusivamente con fines analíticos, ya que como veremos más adelante, es difícil que se den en su forma pura en la realidad.

¹³ De hecho, muchos autores no consideran como corrupción lo que aquí denominamos como corrupción de origen externo e interno. Sirvan dos ejemplos para ilustrar: 1) "(...) quedan expresamente excluidas aquellas actividades a las que muchos consideran vagamente actos de 'corrupción'. Ello incluye el fraude con fondos públicos; esto constituye robo y es materia de las leyes penales y de contralor de cuentas nacionales." Peter Eigen, "La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo: un desafío de los 90", *Contribuciones*, 4/1995, año XII, núm. 4, Oct-dic 1995, p. 9. "La corrupción política es una forma *cooperativa* de influencia ilegal y usualmente condenable para acceder a algún tipo de beneficio personal, donde la recompensa puede ser económica, social, política o ideológica". Peter de Leon, *Thinking about political corruption*, Armonk, N. Y., M. E. Sharpe, 1993, p. 25. El problema del primer enfoque radica en que supone que el fraude con fondos públicos o la malversación son necesariamente ocasionales y que los recursos son siempre de naturaleza

recompensa irregular al agente público a cambio de que éste omita o altere alguno o varios de los criterios legales para llevar a cabo determinado asunto relacionado con su función pública, en beneficio del primero (asignación de recursos, contratos, permisos, puestos): sucede cuando el agente externo no cumple con todos los criterios para acceder a un bien o servicio público, por lo que debe pagar de alguna forma al funcionario para que éste pase por alto tales carencias.¹⁴ También está la **extorsión**: el funcionario público exige algún tipo de beneficio privado al agente externo por llevar a cabo las obligaciones inherentes a su cargo, o por no omitirlas o alterarlas. El funcionario *puede* influir en el comportamiento del ciudadano “mediante el uso de sanciones negativas tales como la amenaza de un abuso adicional de autoridad.”¹⁵

Dentro de esta variante también se encuentra el **tráfico de influencias (nepotismo)**. En este caso, el funcionario utiliza su cargo y recursos para beneficiar a personas determinadas (amigos o familia), en contra de criterios objetivos. Tal relación -horizontal- se lleva a cabo mediante la “discriminación deliberada (y sistemática) en la formulación y aplicación de normas -regulaciones ad hoc-, en la administración de servicios (...) o en la provisión de cargos, recursos o bienes en favor de personas y organizaciones afines simplemente por ser afines.”¹⁶ También encontramos las **relaciones de patronazgo y clientelismo**: el funcionario incurre en una “parcialidad sistemática en la administración de servicios o en la provisión de cargos con objeto de crear una clientela cohesionada y fiel.”¹⁷ A diferencia del nepotismo y el cronismo que son relaciones horizontales, las relaciones de patronazgo y clientelismo se caracterizan por su verticalidad.

Los **delitos electorales** son también una forma de corrupción intermedia. Aunque la mayor parte de la literatura sobre corrupción se refiere casi exclusivamente a la compra de

monetaria (pensemos en un sistema político tal, en que determinado funcionario tiene la obligación -informal, pero no por eso irrelevante- de hacer uso sistemático de los recursos -de cualquier tipo- de la institución a su cargo con fines políticos). El segundo acercamiento aunque no es erróneo sí es incompleto, ya que aunque tal definición puede aplicarse al soborno, difícilmente puede aplicarse a la extorsión, donde más que cooperación existe coacción.

¹⁴ Laporta. *Op. cit.* p. 21. Michael Reisman, *¿Remedios contra la corrupción?: cohecho, cruzadas y reformas*. México, F.C.E., 1981. Silivina Álvarez: “Reflexiones sobre la calificación moral del soborno” en Laporta, *Op. cit.* p. 100.

¹⁵ Stephen D. Morris: *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1992. p. 25.

¹⁶ Laporta. *Op. Cit.* p. 22. Michael Johnston también estudia diversos casos de nepotismo y cronismo en algunos países. Concluye que cuando estas relaciones son muy cerradas y se dan en la cima del gobierno, suelen tener consecuencias desintegrativas y destructivas. *Op. cit.*, p. 461.

¹⁷ Laporta, *Op. cit.*, p. 22.

votos, lo que se ha dado por denominar “maquinarias electorales”,¹⁸ la corrupción relacionada con cuestiones electorales va mucho más allá de esto. En México, por ejemplo, la relación anómala entre partido oficial y gobierno provoca una sistemática desviación de recursos de la administración pública hacia el partido oficial. Las variantes pueden ser: utilización de los recursos no monetarios de la administración hacia las campañas políticas (transporte, papelería, material mobiliario e inmobiliario), un sistema coercitivo *informal* para que la burocracia contribuya a las campañas del partido oficial, utilización de la política social con fines electorales, etc. Por último, encontramos el **uso de funciones públicas para colaborar o fomentar el crimen organizado**: se da cuando un funcionario usa sus recursos y atribuciones para vender protección, y participar en alguna variante del crimen organizado tal como el narcotráfico o el secuestro. Este tipo de corrupción ha sido considerado particularmente nocivo, debido a los efectos que tiene sobre la seguridad de los ciudadanos y sobre la legitimidad del Estado.

Finalmente, encontramos la **corrupción de origen interno** (sólo intervienen funcionarios públicos). En este caso encontramos el **desvío de recursos públicos con fines privados (autocorrupción o malversación)**: en su forma más básica, el funcionario público hace uso de sus recursos y capacidad de decisión para beneficiarse a sí mismo o a terceros (que puede ser él mismo en su calidad de agente externo), por ejemplo, en la asignación de un contrato, en la implementación de cierta política, en la utilización de los recursos públicos con fines electorales, etc. Dentro de esta variante también cabe el **fraude**: el funcionario público transfiere ilegalmente recursos públicos a manos privadas (que no son necesariamente sus manos). Para entender que no todas las formas de corrupción interna son fraude, debe considerarse lo que Laporta denomina como **alteración fraudulenta del mercado**: “el agente público que decide en materias que introducen en el mercado externalidades positivas o negativas determinantes del cambio de valor de bienes (recalificación de terrenos, planes de urbanismo, trazado de carreteras, líneas de ferrocarril, privatizaciones, etc.) utiliza su decisión para beneficiarse a sí mismo o para beneficiar o perjudicar a un tercero sin bases objetivas para hacerlo, por simple amistad o enemistad, o mediante la aceptación de una recompensa.”¹⁹ También puede considerarse la **especulación**

¹⁸ Para un ejemplo de esto, ver Joseph Lapalombara; “Structural and Institutional Aspects of corruption.”. *Social Research*, Vol 61, No 2, Summer 1994, p. 336.

¹⁹ Laporta, Op. cit. p. 21

financiera con fondos públicos: el funcionario realiza “inversiones con fondos públicos en el mercado financiero con objeto de obtener, incluso sin menoscabo de los fondos públicos, intereses irregulares, o no contabilizados, a través de cuentas clandestinas.”²⁰ También puede considerarse como autocorrupción **el uso de información privilegiada para tomar decisiones económicas o sociales privadas.**²¹ Finalmente encontramos la **colusión o conjunción:** Esta última variante no puede considerarse como un tipo específico de corrupción. Sin embargo, tal figura hace hincapié en la complicidad de diversos funcionarios para obtener, a través de las atribuciones y recursos inherentes a sus cargos, beneficios no prescritos legalmente. Esto puede ocurrir en uno o varios niveles de una misma institución pública, o a través de diversas instituciones.

Mucho se ha discutido sobre cuáles son **las consecuencias de la corrupción.** Diversos autores se han preguntado si la corrupción es en sí misma benéfica o nociva, funcional o destructiva. No obstante, se han mantenido discusiones infructuosas debido a la suposición de que a la corrupción puede atribuírse algún valor fuera de la circunstancia en que se encuentra. Dos posturas han prevalecido: algunos, los *moralistas*, consideran que la corrupción es en general nociva; otros en cambio, los autodenominados *revisionistas*, han considerado que la corrupción puede ser benéfica y funcional.

Desde **el punto de vista moralista** se ha considerado que la corrupción provoca diversos efectos negativos: erosiona la ideología legitimadora del sistema político; encarece los bienes y servicios que ofrece el Estado, puesto que vienen cargados de un impuesto, que, por su naturaleza, no se convierte en inversión productiva, sino en ahorro (no siempre nacional) o adquisición de bienes suntuarios, provocando la fuga de capitales y de inversión improductiva; resta capacidad recaudatoria al Estado, puesto que buena parte de los impuestos potenciales, se quedan en el camino entre el contribuyente y las instituciones del Estado;²² incentiva el *rentismo* (rent seeking), que no es sino la búsqueda de parte del funcionario público, de actividades, funciones y condiciones que le permitan apropiarse de rentas ilegales, o el aprovechamiento de las posibilidades de ingresos políticos no

²⁰ *Ibid.*, p. 22

²¹ *Idem.*, p. 23

²² Peter Eigen: “Combating Corruption Around the World”, *Journal of Democracy*, January 1996. Vol. 7, Num. 1. p. 158-168.

productivos;²³ desincentiva la inversión externa, debido a que la corrupción implica un costo adicional que el inversionista debe considerar y a veces decide no pagar; neutraliza las funciones redistributivas del Estado, perpetuando, particularmente en los países subdesarrollados, la distribución inequitativa del ingreso; hace que la selección de proyectos tenga como principal criterio el capital más que la mano de obra, contribuyendo al desempleo y a la predominancia de inversión financiera sobre la productiva; destruye el espíritu de desarrollo personal y social provocando una *cultura de la corrupción*, que no es sino la prevaencia de la ilegalidad en la búsqueda de ingresos económicos, status o cualquier interés particular, y; afecta al reclutamiento de personal y a los sistemas de promoción (venta de plazas, nepotismo), reduciendo la calidad de los servicios y obstruyendo los canales legales de promoción y de acceso a la influencia política y al ascenso social.

Como nos lo hace notar Michael Johnston, sin embargo, la discusión entre moralistas y revisionistas ha sido en cierta medida injusta, ya que mientras los moralistas asumen que la corrupción es en general nociva y destructiva, **los revisionistas** no sostienen que “la corrupción sea benéfica”, sino que en determinadas circunstancias “podría ser benéfica o funcional”. Tal enfoque nos permite penetrar en un asunto que los moralistas han dejado de lado. Preguntar si la corrupción es nociva o benéfica, destructiva o funcional también implicaría, como hacen algunos revisionistas, preguntar para quién, para qué, qué tipo de corrupción y en qué condiciones es benéfica, nociva, destructiva o funcional.

Así pues, aunque la corrupción funciona como sistema contrario a la ideología legitimadora del sistema político, no es necesariamente destructivo de tal sistema ni tal ideología es necesariamente bondadosa. Aunque la corrupción sistemática podría significar la destrucción de un sistema determinado, a cierto nivel, también podría significar su

²³ “Como consecuencia del rent seeking, se produce una asignación poco adecuada de los recursos, ya que estos se retiran de los sectores productivos y son canalizados a sectores políticos”. La generalización de tal conducta a niveles sistémicos implica que “los criterios económicos (por ejemplo, la productividad) (pasan) (...) a un segundo lugar, desplazados por criterios políticos (...)”. Rupert F. J. Pritzl. “La Corrupción Pública: una forma dinámica e ilegal de rentismo o rent seeking en la lucha distributiva de los grupos de interés organizados”. *Contribuciones* 4/1995, p. 137. Los recursos no son exclusivamente monetarios: también el talento de los funcionarios, se orienta hacia la búsqueda y creación de condiciones que le permitan la apropiación de tal renta improductiva; así, la corrupción implica un costo al destinarse gran parte de la energía al encubrimiento de ilícitos o a la consecución de actos corruptos. En términos generales, el rentista actúa como empresario político, siendo la institución pública su empresa, y los recursos de ésta su ganancia. Sin embargo, en gran parte de los casos, tal ganancia sólo puede conseguirse mediante la reducción de la calidad

perpetuación. Por ejemplo, la corrupción permite que determinada élite política mantenga un discurso de tintes populares (radicalmente redistributivo) mientras mantiene intactas sus relaciones con las élites económicas y organizaciones sociales que no se verán afectadas por un discurso que no se refleja en la realidad. ¿Es funcional o destructiva? Depende del tipo de corrupción y del sistema político en cuestión. ¿Es benéfica o nociva? Depende de la posición del actor y de sus valores.

Por otro lado, aunque la corrupción significa el encarecimiento y la pérdida de calidad de los bienes y servicios que proporciona el estado, los resultados de tal impuesto son diferentes según el nivel y la circunstancia. En los niveles bajos, la corrupción podría servir para paliar las consecuencias de los bajos salarios característicos de la administración pública en países subdesarrollados; la corrupción funciona en este caso, como una oscura mano redistributiva. En este proceso, la corrupción ayuda a la estabilidad del sistema puesto que puede apagar importantes focos de descontento social y da margen a los administradores públicos para llevar a cabo estrategias modernizadoras sin considerar el aumento de los salarios. En los niveles medios y altos, aunque la corrupción significa efectivamente la fuga de capitales y la inversión improductiva, también hace que los empleos que proporciona el estado sean, en cuanto a ingreso, tan competitivos como los de la iniciativa privada. Esto hace que personas con talento y conocimientos especializados contribuyan al funcionamiento del estado y no sólo al desarrollo de la iniciativa privada. En ese sentido, la corrupción hace viables empleos públicos mal remunerados que sin la corrupción serían poco demandados, inexistentes o de peor calidad. En cuanto a la calidad de los servicios, la corrupción puede tener consecuencias muy destructivas o simplemente accesorias. Así pues, no es igualmente destructivo el soborno por agilizar un trámite menor (por ejemplo, alrededor del permiso para vender bebidas alcohólicas), que la corrupción alrededor de los permisos de construcción (que puede en alguna medida explicar el trágico desenlace de los sismos de 1985), de los productos alimenticios básicos subsidiados por el estado (como la práctica común en épocas recientes de adulterar la leche de CONASUPO) o de los medicamentos subsidiados por el Estado.

Finalmente, aunque la corrupción significa la ignorancia de las normas legales, depende del tipo de norma legal y del tamaño del acto corrupto, si su resultado es funcional

de los bienes y servicios involucrados. Puede verse también Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*,

o destructivo. Por ejemplo, en condiciones de mal diseño administrativo, predominancia de cuellos de botella y contradicciones legales (mejor conocidas como *red tape*) y planes de desarrollo inadecuados (o francamente irrealistas), la corrupción hace prevalecer la eficiencia por encima de la legalidad. Así, la corrupción es capaz de romper cuellos de botella y resolver contradicciones legales; puede hacer menos costoso y tardado un trámite con exceso de requisitos, a veces incumplibles; puede agilizar la distribución de bienes y servicios, que serían inaccesibles para muchos sin la corrupción.²⁴

De estas afirmaciones no se puede derivar que la corrupción sea benéfica. Más bien, significa que cuando un sistema determinado es nocivo, autoritario o ineficiente, la corrupción podría ser benéfica y eficiente. Tal como dice Huntington, “sólo hay algo peor que una élite incapaz, autoritaria y corrupta, y esto es, una élite política incapaz, autoritaria y honesta.”²⁵

Algunas hipótesis sobre las causas de la corrupción

Las discusiones científicas giran en torno a cuáles son las causas de determinados fenómenos. ¿Cuál podría ser la causa principal de que los funcionarios públicos usen sus funciones y atribuciones en beneficio propio o de algún asunto particular de manera ilegal? Las respuestas han sido diversas: en algunos casos simplistas, en otros tautológicas. Lo cierto es que mientras algunos autores han probado la relación entre corrupción y algún elemento, otros encuentran pruebas de que la corrupción se da en relación con el elemento contrario.²⁶

Dejando de lado las absurdas hipótesis que encuentran la causa de la corrupción en la maldad de algunos funcionarios y políticos²⁷, destacan, por ejemplo, los estudios que buscan una relación causal entre el grado de desarrollo y el nivel de corrupción. Así, por ejemplo, ha sido fundamental la hipótesis de Samuel Huntington²⁸ que sostiene que la corrupción se da con mayor frecuencia en naciones en vías de desarrollo, puesto que

Berkeley, University of California Press, 1988, p. 43.

²⁴ Michael Johnston, *Op. cit.*, p. 462.

²⁵ Samuel Huntington, “Modernization and Development” en *Bureaucratic Corruption*, ed. Ekpo, p. 321. Citado en Klitgaard, *Op. cit.*, p. 34.

²⁶ Morris, *Op. cit.*, p. 27

²⁷ Esta postura es ampliamente criticada en Peter de Leon, *Op. cit.*; Klitgaard, *Op. cit.*, y en Morris, *Op. cit.*

²⁸ Samuel P. Huntington, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Paidós, 1992, p. 63.

normalmente deben dejar atrás cierto tipo de principios ordenadores de la vida pública para dar paso a otro tipo distinto (el de los principios de la modernidad); pero en este lapso entre la premodernidad y la modernidad, reina la inestabilidad e incertidumbre que provoca la corrupción. Sin embargo, tal posición deja al menos una pregunta sin responder, a saber, ¿por qué existe corrupción en países desarrollados? Se han encontrado algunas objeciones a esta hipótesis. En principio, supone que la historia es eficiente y tiende casi de manera trágica hacia el desarrollo: la lectura implícita es que en la medida en que los países se desarrollen, menor será su grado de corrupción. En segundo lugar, supone que la relación entre corrupción y desarrollo es siempre la misma.

También se ha tratado de encontrar una relación causal entre corrupción y democracia. En este caso, se ha supuesto que la democracia, al contar con canales legítimos de acceso a la influencia política, reduce la posibilidad de que los actores rompan las reglas para acceder a dicha influencia. A decir de Carl Friederich: "Es posible constatar una regularidad o una regla general y puede decirse que el grado de corrupción varía inversamente con el grado que el poder es consensuado (...) en aquellas situaciones en donde una apariencia de consenso oculta la realidad coercitiva, hay que contar con la corrupción. El poder del que se supone que es ejercido con el consentimiento de los gobernados pero que se ha transformado en coacción en grado considerable, conduce a la corrupción".²⁹ Sin embargo, como bien lo apunta Garzón Valdés³⁰ tal hipótesis es incapaz de explicar la existencia de corrupción en naciones democráticas, existencia no sólo insinuada, sino perfectamente comprobada. Algunos autores han comprobado no sólo la existencia de tal fenómeno en naciones democráticas, sino también su capacidad para explicar cuestiones importantes de sus sistemas políticos.³¹

Tales discusiones son fácilmente superables si asumimos que tanto la corrupción como el desarrollo (o la democracia) no son uno, sino varios problemas. Aún establecida la relación, como se ha podido hacer en muchos casos, faltaría la dirección de tal relación: ¿es la corrupción causa o consecuencia del subdesarrollo o de la falta de democracia?³² Johnston propone abordar preguntas menos ambiciosas. La corrupción y el desarrollo (o

²⁹ Ernesto Garzón Valdés: "Acerca del concepto de corrupción", en Laporta, *Op. cit.*, p. 40.

³⁰ Ernesto Garzón Valdés: *Op. cit.*, p. 40.

³¹ Por ejemplo, Susan Rose Ackerman, *Corruption, a Study in Political Economy*, Academic Press, 1978. Peter de Leon, *Op. cit.*

³² Johnston, *Op. cit.*, p. 462.

subdesarrollo) interactúan en muy diferentes formas y en escenarios diferentes, es más, diversos tipos de corrupción suelen convivir en un mismo sistema. Así pues, Nye considera que *para explicar la relación entre corrupción y desarrollo, o entre corrupción y democracia, es necesaria una explicación intermedia en la que "las relaciones causales se establezcan a través de la conducta de gente y grupos cuyos papeles políticos sean bien comprendidos."*

Estas han sido a grandes rasgos las posturas que se han esbozado en la literatura sobre corrupción política. Pero han existido en la ciencia política otros enfoques que aunque no tratan de forma directa el tema de la corrupción, han tenido incidencia en su interpretación. Una vertiente muy importante supone que **la cultura**, entendida de diversas formas, explica en mayor o menor medida la corrupción política. Por el contrario, algunas posiciones sostienen que aunque la cultura influye en el desarrollo de la corrupción política, no puede explicar por sí misma la existencia del fenómeno. *¿Es la corrupción un fenómeno fundamentalmente cultural?*

En esta vertiente, destaca el texto clásico de Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*.³³ Aquí, los autores se preguntan cuáles son las condiciones de una democracia estable. Esta democracia, como ellos mismos apuntan, implica entre otras cosas (ya que nunca hay una definición clara de democracia) la existencia de un aparato burocrático racional.³⁴ Este aparato racional recoge, o al menos eso suponemos, los principios normativos que acompañan a la burocracia legal-racional pensada por Max Weber: 1) la actuación de parte de los funcionarios de acuerdo a procedimientos racionales y principios universalistas (obviamente legales) en que no cabe el personalismo, el cronismo, ni alguna confusión del interés público con el interés privado; 2) la burocracia es operada por cuerpos de oficiales jerárquicamente ordenados que son reclutados y promovidos de acuerdo a criterios objetivos como la calificación educativa y la experiencia profesional; 3) tales oficiales deben recibir un salario regular, tasado también, de acuerdo a criterios objetivos, y finalmente 4) tales oficiales deben estar distribuidos en áreas jurisdiccionales reguladas por reglas y procedimientos claros.³⁵ De ahí que supongamos que

³³ Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes in five democracies*. New Jersey: Princeton University Press, 1963, p. 1.

³⁴ Almond, *Op. cit.*, p. 1.

³⁵ Vito Tanzi, *Corruption, Governmental Activities, and Markets*, Washington, Fondo Monetario Internacional, Working Paper 94/99, agosto de 1994, p. 3.

cuando los autores se refieren a la democracia, también lo hacen, en alguna medida, a la ausencia de corrupción.³⁶

En *The Civic Culture*, Almond y Verba sostenían que la democracia requiere para su persistencia de una cultura política acorde con ella. Esta cultura es la Cultura Cívica, mezcla de parroquialismo, cultura de súbdito y cultura participativa. Según ellos, la Cultura Cívica es importante porque la democracia requiere de la existencia de ciudadanos participativos que sirvan de contrapeso a las élites gobernantes, pero que tengan a la vez el espíritu súbdito de respeto a la autoridad y el de desinterés del parroquiano que coadyuven al orden.

Por medio de encuestas nacionales sobre valores y actitudes en cinco naciones, a saber, Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, Italia y México, los autores intentaron demostrar que el grado de cultura cívica era directamente proporcional a la estabilidad del sistema en cuestión. En efecto, los países más estables (los dos primeros de la lista) tenían (aunque con algunas peculiaridades) una cultura cívica, mientras que los restantes tenían, en mayor o menor medida, una cultura no cívica.

Finalmente, Almond y Verba decían que la cultura política se adquiría en el largo plazo a través de la socialización, de lo que se derivaba que el cambio cultural —y por lo tanto político— era igualmente lento.

La cultura cívica —es decir, la cultura política democrática— incluye, entre otros elementos, el de la legalidad.³⁷ Esto querría decir (aunque ellos no lo digan explícitamente), que la legalidad existirá en la medida en que los miembros de la sociedad, o al menos la élite,³⁸ la introyecten por medio de la socialización.

Diversos cuestionamientos se le hicieron a este enfoque. Uno se refería a la interpretación de las pruebas en que basaban su hipótesis. La evidencia bien podría revelar,

³⁶ Como hemos visto, no parece existir una relación directa entre democracia y ausencia de corrupción. Sin embargo, en este caso así lo supondremos debido a que los autores lo creen.

³⁷ Jaqueline Peschard, *La cultura política de la democracia*, Cuadernos de Divulgación Política, IFE, México, 1995, p. 28.

³⁸ Efectivamente, el enfoque se encontraba ahí en una encrucijada: ¿para lo único que realmente servía la cultura política era para controlar a las élites, o las élites mismas deberían tener una cultura política democrática? Muchos creyeron que la cultura política de las élites también era importante. Ver por ejemplo Robert Putnam, "Studying the elite political culture: the case of Ideology", *American Political Science Review*, vol. 65, núm 2, 1971, pp. 651-681. Arendt Lijphart, "The Civic Culture: The question of causal relationship", en Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture Revisited*, Boston Mass., Cambridge 1980, 421 págs. Ann L. Craig and Wayne A. Cornelius, "Political Culture in Mexico: Continuities and Revisionist Interpretations", en Almond y Verba, *Op. cit.*, 1980.

no la cultura que sostiene a un sistema, sino la cultura que ese sistema provoca (es lógico que los individuos respondan de acuerdo a su experiencia).³⁹ Otra objeción se refería a la validez de las pruebas mismas: aún suponiendo que la cultura influye en la condición del sistema, ¿serían las encuestas las que nos revelarían esa cultura?⁴⁰ Otra pregunta muy relacionada fue: ¿realmente se podría decir que dentro de una nación existe un solo tipo de cultura? Esta pregunta fue respondida con conceptos como “subcultura” o “cultura dominante”, pero tampoco ayudaban a explicar la relación entre cultura y sistema político (al menos no en el sentido que sostenían los autores).⁴¹ Otra pregunta se le hizo a la hipótesis: ¿es cierto que un sistema requiere para su persistencia de una cultura política acorde con éste? El derrumbe, surgimiento y crisis de infinidad de sistemas (democráticos o de cualquier tipo) independientemente de su cultura (o de la congruencia entre sus costumbres y sus instituciones políticas), ponía en entredicho la validez del argumento. Finalmente, se cuestionó al enfoque en su totalidad: la Cultura Cívica, más que una evidencia, era una premisa y una meta, que se fundamentaba en la idea de democracia de Almond y Verba (idea que como ya vimos, nunca es definida). Los autores simplemente buscaban el grado en que las culturas políticas específicas se acercaban a su modelo de democracia.⁴² La Cultura Cívica no explica de manera satisfactoria la existencia o ausencia de corrupción.⁴³

En *Making Democracy Work*,⁴⁴ Robert Putnam se pregunta qué importancia tienen las tradiciones cívicas (o la comunidad cívica) en el funcionamiento adecuado de una democracia. Para saberlo, llevó a cabo durante más de veinte años una investigación sobre la manera en que las tradiciones cívicas influían en el funcionamiento de los gobiernos locales italianos. El hecho de que en Italia se hubiera llevado a cabo una reforma profunda en 1970 que transformaba la organización centralista anterior y permitía un alto grado de autonomía local, convertía a dicho país en un laboratorio natural (o más precisamente, un

³⁹ Brian Barry, *Economistas, Sociólogos y Democracia*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1970, p. 60.

⁴⁰ José Antonio Aguilar, *¿Qué es la cultura política?*, México, CIDE, 1997. Mimeo.

⁴¹ Gabriel Almond, *El Estudio de la Cultura Política*, Revista de Estudios Políticos, 1991.

⁴² Carole Pateman, *The Civic Culture: A Philosophical Critique*, en Almond y Verba, *The Civic Culture Revisited*. Op. cit.

⁴³ Para ver obras que rescatan el enfoque de la Cultura Cívica y que abordan el caso específico de México ver: Ann L. Craig and Wayne A. Cornelius, Op. cit. Roderic Ai Camp, *La Política en México*, México, Siglo XXI, 1995. Enrique Alduncin Abitia, *Los Valores de los Mexicanos*. Tres tomos, Fomento Cultural Banamex, A. C. y Grupo Financiero Banamex Accival, México, 1989-1993.

laboratorio histórico que naturalmente debería observarse) para conocer el peso específico en que las tradiciones cívicas (cultura, costumbres, etc.) influían en el desempeño o funcionamiento de las instituciones gubernamentales democráticas.

La presencia o ausencia de tradiciones y comunidad cívicas se indujo de la cantidad de lectores de periódicos y votantes en referéndums, del número de asociaciones civiles (deportivas o culturales) y del uso que se le daba al voto. Putnam descubría que en aquellos lugares donde existía un mayor grado de comunidad cívica, es decir, en las localidades del norte, el desempeño gubernamental era considerablemente mejor que en las localidades del sur, donde existía un grado muy reducido de tradiciones cívicas. De ahí que concluya que la democracia funciona mejor en aquellos lugares donde existen tradiciones cívicas.⁴⁵

Dentro del planteamiento de Putnam, el grado de corrupción dependería del grado de correspondencia entre las tradiciones cívicas y el tipo de organización política o el tipo específico de ley. Esto explicaría por ejemplo, por qué la mafia siciliana ha podido sobrevivir a pesar de las constantes reformas al sistema político italiano: en el sur de Italia predomina, desde el siglo pasado, una organización política de tipo mafiosa, que se encuentra por lógica, dado que la mafia es una organización política informal paralela al Estado y contraria al Estado de Derecho, al margen de la ley.

La propuesta de Putnam, sin embargo, ha sido objeto de diversas críticas. La primera se refiere a la validez de la hipótesis en el sentido de que una cultura participativa (o de compromiso cívico) lleva necesariamente a la democracia. El pasado fascista y el presente separatista del norte italiano ponían en entredicho el argumento.⁴⁶ El espíritu participativo no lleva automáticamente ni a la democracia ni a la estabilidad democrática.⁴⁷ Además, si el acatamiento a la norma dependía de la correspondencia entre las tradiciones y el tipo de organización política, no era claro por qué la corrupción rebasaba las fronteras del sur: la "Mano Pulite" (un grupo de jueces italianos honestos) había descubierto, en el

⁴⁴ Robert Putnam, *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press, 1993, 258 págs.

⁴⁵ José Antonio Aguilar, "En busca de la comunidad cívica", *Nexos*, febrero 1997, p. 21-29.

⁴⁶ Sidney Tarrow, "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's *Making Democracy Work*", *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 2, June 1996, p. 389-397.

⁴⁷ Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Sociedad civil: ¿rival de la democracia? Polonia entre 1989 y 1995" *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998, pp. 381-421. En este artículo, el autor demuestra que el incremento de la participación en Polonia en los tiempos recientes, provocaba, más que estabilidad democrática, inestabilidad llana.

transcurso de los noventa, la existencia de una larga red de corrupción política (surgida y en franca operación desde principios de la década del cincuenta) que aunque ciertamente incluía a la Cosa Nostra (es decir, a los bárbaros del sur), también incluía a los líderes de los partidos Demócrata Cristiano, Comunista, y otros más (es decir, a los civilizados nortteños).⁴⁸ Finalmente, se cuestionó el supuesto de que las tradiciones se desarrollaban (y por lo tanto, cambiaban) sólo en el largo plazo. Detrás del velo mítico en el sentido de que los mafiosos son genética y culturalmente irracionales y autoritarios, Diego Gambetta había descubierto a simples empresarios políticos que vendían y promovían la protección al ciudadano común debido a la ausencia *de facto* por esas latitudes, de un agente imparcial (el Estado) que la asegurara.⁴⁹ Ni la existencia y subsistencia de la mafia siciliana, ni el grado de propagación de la corrupción en el sistema político italiano en su totalidad, podían explicarse adecuadamente por la presencia o ausencia de tradiciones cívicas.

En *Ciudadanos Imaginarios*,⁵⁰ ensayo sobre la moral pública en el México del siglo XIX, Fernando Escalante Gonzalbo apunta lo siguiente:

Con mucha razón decía Mora que hacían falta "costumbres", y en eso estaba de acuerdo con Alamán, que veía el único remedio de la inestabilidad en "acomodar las instituciones políticas al estado de cosas, y no pretender que las cosas se amolden a las instituciones". Hay que entenderlo bien, porque es uno de los nudos del orden político mexicano.

Uno estaba pidiendo reformar las costumbres para hacer practicable una legislación liberal; el otro recomendaba respetar las costumbres y organizar una monarquía. Pero estaban de acuerdo en lo fundamental, en la necesidad de una correspondencia entre las formas de la moral pública y las instituciones jurídicas; muy en breve, estaban ambos de acuerdo con Montesquieu.⁵¹

Escalante, nos dice que el desfase "entre la forma estatal y las costumbres políticas puede explicar al menos en parte la corrupción, la violencia física, la inestabilidad constitucional, (y) todo lo que ha justificado la idea de que aquello era el caos, o la anarquía

⁴⁸ Gianfranco Pasquino, *La Oposición*, Madrid, Alianza Editorial. Colección de Ciencia Política. 1998.

⁴⁹ Diego Gambetta, *The sicilian mafia: the business of private protection*, Cambridge, Mass. Harvard, 1993.

⁵⁰ En esta sección utilizamos tres obras de Fernando Escalante Gonzalbo, "La Corrupción Política: Apuntes para un Modelo Teórico", *Foro Internacional*, Vol. XXX., Octubre-Diciembre, 1989, núm 2, p. 328-345.

Ciudadanos Imaginarios, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1992, 308 pp. Y *El Principito o Al político del porvenir*, Cal y Arena, México, 1995. 308 pp.

⁵¹ Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, *Op. Cit.*, p. 190.

(es decir, la inestabilidad política del siglo XIX en México). Sin embargo, lo que más interesa a estas alturas es entender el orden. Porque lo había.”⁵²

“En el México decimonónico - dice Escalante- la corrupción era indispensable para que los intermediarios mantuvieran su posición de influencia: necesitaban manejar, de un modo u otro, los cargos públicos, necesitaban disponer de fondos y también (de) un margen de acción fuera de la ley para negociar favores e intercambios”.⁵³

(...) (L)o que puede decirse en términos generales es que la corrupción mantenía el orden político. (...) Para empezar, porque sólo se podían negociar empréstitos gracias a concesiones más o menos irregulares, y más o menos discretas; de hecho, hubo políticos que apoyaron su carrera en la capacidad para mediar en los negocios turbios de agiotistas y comerciantes. También era necesaria porque el orden local dependía de la capacidad de gestión de los intermediarios que tenían que ofrecer a su clientela algo más que el cumplimiento de la ley, y que por lo común esperaban recibir algo más que prestigio.⁵⁴

Pero la corrupción, además, era útil para tramar o mantener una alianza. Porque la política era la clave de incontables negocios. (...) (E)n la medida en que el Estado ofrecía mercados políticamente estructurados, también hacía de las concesiones -más o menos fraudulentas- un recurso que era necesario administrar con prudencia. Y sin trabas legales, si fuese posible.

La corrupción también ganaba elecciones. (...) Era un proceso complejo, cuyo fin no era suplantar una decisión popular, sino fabricar entera la elección; para lo cual hacía falta negociar con los intermediarios locales, comprar periódicos, contentar electores, comandantes militares, alcaldes, grandes propietarios. Una máquina que, por cierto, sólo comenzó a operar con fluidez después de la restauración de la República.

Finalmente, era necesaria para mantener funcionando el aparato de la administración pública. La lealtad política y el simple trabajo de los burócratas se compraban con la tolerancia con cualquier tipo de tráfico menudo.⁵⁵

Por último, en *El Principito*, Escalante nos dice que:

(...) En la variada multitud de formas de dominio que registra la historia (...) la distinción que más conviene hacer, para entender el ejercicio político, se refiere a la diversa constitución moral de las repúblicas. En cuyo terreno, y otra vez en términos generales, hay que decir que son hoy las repúblicas de dos clases: burocráticas o mafiosas.

En las repúblicas burocráticas los hombres sirven a las leyes con rigor, e incluso con escrúpulo y miramiento. En las repúblicas mafiosas ocurre lo contrario: esto es, que los hombres se sirven de las leyes, sin por eso prescindir de ellas, como ocurriría en el despotismo.

En una república burocrática, la virtud pública más notoria y más extendida es la disciplina: la voluntad constante de acomodar los actos e incluso, se da el caso, los deseos a las reglas. (...) En una república mafiosa,

⁵² *Ibid* p. 191.

⁵³ *Idem* p. 252.

⁵⁴ *Idem* P.255.

⁵⁵ *Idem* P.256.

en cambio, la virtud más frecuente y necesaria es la prudencia: el cálculo de los méritos y riesgos de cada decisión, en vista del conjunto de la circunstancia.

Las (...) virtudes tienen sentido, en particular, por varios rasgos de organización que es difícil resumir. El más notorio acaso, la relación de los individuos con los recursos que les proporcionan poder e influencia. (...) (E)n una república mafiosa los recursos de poder e influencia son siempre, de algún modo, personales. Y sólo pueden ser usados como si lo fuesen. Puede verse el caso entonces de que una misma magistratura resulte poderosa o importante, que un mismo puesto parezca esencial o intrascendente según el carácter y condición de las personas que lo detentan.

Hay que decir, sin embargo, que nunca se trata de recursos puramente individuales; eso indica, con propiedad, el adjetivo. En una república mafiosa, cumple hacerlo todo con la mayor consideración hacia los vínculos de afecto, de dependencia, de lealtad que podrían llamarse, sin violencia, familiares.

Conviene meditar bien y sacar lección de ello para no hacer fácil el menosprecio de las repúblicas mafiosas por causa sólo del nombre. Que la mafia no es, como suelen pensarlo algunos jueces y periodistas, una asociación para delinquir, sino un modo de vida fincado en el aprecio de la amistad y la familia. Cualquier *capo* sabe, y debería saberlo cualquier político, que mafioso es quien ayuda a sus amigos, protege a su familia, hace honor a su palabra, cumple con sus compromisos, ampara los negocios de provecho y procura el orden y la tranquilidad de sus allegados y clientes. (...) De todo ello se sigue que la conducta de un político deberá ser distinta en un tipo u otro de república, y que serán igualmente distintas las máximas que le convenga observar.⁵⁶

Para Escalante la corrupción es el puente entre las costumbres (moral pública) y la ley: el acatamiento a la norma se da cuando esta última corresponde con las costumbres previas de la sociedad en que se aplican. Esto se debe a que “hay pautas (y) regularidades que sólo se hacen evidentes en largos periodos⁵⁷; que esas regularidades manifiestan valores, y que esos valores le dan forma a la vida política”.⁵⁸ La moral se visualiza como una estructura que no puede ser demolida por los individuos.⁵⁹ Dada la dificultad, o imposibilidad, de alterar esas estructuras, lo mejor es la resignación, considerando que aún en las repúblicas mafiosas (es decir, en los sistemas corruptos o aquellos en los que se utiliza el poder y la ley de manera arbitraria o particularista) existen valores que pueden ser reivindicados.

Otras interpretaciones menos pesimistas, sin embargo, han podido penetrar en aquellas cuestiones que han sido vistas como características culturales, que en este caso, son vistas también como estructuras inalterables. Gambetta por ejemplo, encontró que el honor, la amistad, la familia y algunos otros valores, podían verse, sin ningún riesgo y de mejor manera, como recursos necesarios para llevar a cabo exitosamente un tipo específico

⁵⁶ El Principito o Al político del porvenir. *Op. Cit.* p. 17-19.

⁵⁷ Sobre decir que cuando dice que “se hacen evidentes” realmente quiere decir que “cambian”.

⁵⁸ *Ibid.* p. 48

⁵⁹ “La estructura de la moral pública se expresa como orden político.” *Ibid.* p. 48.

de empresa: la protección. Esta industria surge tanto en aquellos lugares en que el estado, por razones o condiciones, no ha impuesto el monopolio de la fuerza física como cuando se llevan a cabo transacciones ilegales. Es importante esta dimensión debido a que significa la existencia y persistencia de grupos específicos que sistemáticamente actúan de manera ilegal. En este sentido, la mafia puede entenderse además como un tipo de organización jerárquica que tiene como fin neutralizar las consecuencias legales de las transacciones ilegales por medio de la influencia política. De ahí la similitud entre la mafia y otras organizaciones políticas legales corruptas.

En su estudio sobre la mafia siciliana, Gambetta descubría que lo que se podía ver como una subcultura específica, era en realidad un escenario en que prevalecía una situación tal, que a los individuos no les quedaba más remedio que actuar en equilibrio. Las características subculturales no eran sino habilidades derivadas del aprendizaje de la situación existente, es decir, cierta expectativa sobre la forma en que se dan las relaciones de poder. Así pues, la lealtad (y su respectivo silencio) no es sino el control sobre la información, recurso necesario tanto para la industria de la protección como para muchas otras industrias legales.⁶⁰ El honor es simplemente una reputación, es decir, la formación de cierta expectativa sobre la calidad y disponibilidad de cierto servicio o beneficio. La reputación es, como en el caso de los bancos, un recurso que hace llegar y mantener a la clientela. Finalmente, los lazos familiares son, al mismo tiempo, una red de relaciones de intercambio que por la naturaleza del bien (la protección) tienden a volverse permanentes e indefinidos (favores, por ejemplo), y se afianzan por esa vía.⁶¹ Desnudas las prácticas de sus manifestaciones culturales, éstas podían encontrarse en diversas situaciones que no implicaban la ruptura de la legalidad (ya no digamos la existencia de la violencia). Las condiciones culturales no explicaban ni la existencia de la industria de la protección ni la existencia de otras industrias legales.

Escalante sostiene básicamente la tesis funcional: las cosas deben su existencia a sí mismas. El sistema es visto como "homeostático" y siempre en "equilibrio".⁶² En ese sentido, la corrupción no sería vista como un problema, sino más bien como un elemento: la corrupción cumple una función específica dentro del sistema, que junto con otros

⁶⁰ *Idem.* p. 36.

⁶¹ Por mi parte, creo que la "prudencia" a la que alude Escalante no es otra cosa que un cálculo racional.

⁶² Brian Barry, *Op. cit.*

elementos, dan por resultado un equilibrio determinado: el orden. Esta forma de ver los fenómenos políticos nos lleva a una falacia argumentativa: las cosas deben su causa a la función que esas mismas cosas cumplen.⁶³ Esto es lo que nos diría la frase “las cosas pasan por algo”, que en realidad quiere decir que “las cosas pasan para algo”. Pero ese no es, después de todo, ningún tipo de respuesta; es más bien un acto de fe en el sentido de que todo lo que nos pasa está bien y debemos resignarnos.⁶⁴ Aunque es una postura justificable, no es desde luego, una postura científica. Esta línea de pensamiento no trata de explicar las causas de las cosas, sino justificar la existencia de las mismas. Las cosas no existen por algo, sino para algo.

Esta línea de pensamiento tiene ciertas consecuencias lógicas e ideológicas (o más bien, consecuencias ideológicas lógicas): al explicar las causas de los fenómenos a partir de la función que cumplen en el sistema y al justificar su existencia, se convierte irremediabilmente en defensora del *status quo*. Lo funcional se convierte en sinónimo de benéfico. “Como la corrupción cumple una función en el sistema (lo cual desde luego no podríamos negar), está bien que exista. Después de todo, no podemos cambiarlo.” Pero como hemos visto, este tipo de argumentaciones más que intentar dar una respuesta a un fenómeno determinado, expresan la postura y preferencias ideológicas del autor sobre la realidad política.

En *Ciudadanos Imaginarios* Escalante no afirma que deben reformarse las leyes para que coincidan con las costumbres, sin embargo, lo sugiere. En su obra posterior, *El Principito*, se hará evidente que inclusive lo desea. Su trilogía sobre la corrupción, vista desde el aire, se parece mucho a lo que Albert O. Hirshman⁶⁵ denominó “la tesis de la futilidad”. Según Hirshman, la ideología conservadora reaccionando primero contra la igualdad y los derechos humanos, después contra la ampliación del sufragio,⁶⁶ y finalmente contra el estado de bienestar, ha tratado de hacer pasar tres prejuicios por argumentos científicos. Todos y cada uno de estos tienen su fundamento en las *Reflexiones sobre la Revolución en Francia* de Edmund Burke, que como sabemos, es el primer conservador en

⁶³ Por ejemplo, si los dedos me sirven para usar la computadora, un funcionalista descontextualizado diría que los dedos existen para teclear la computadora (yo personalmente, conozco a unos cuantos que efectivamente mantienen esa opinión).

⁶⁴ El Libro de Job ilustra perfectamente esta forma de ver el Mundo. Job le agradece a Dios inclusive los males que le provee. ¡Pero incluso Job tiene un límite y rompe con Dios!

⁶⁵ Albert O. Hirshman, *Retóricas de la Intransigencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990,

⁶⁶ En este caso es particularmente recomendable Ortega y Gasset, *La rebelión de las masas*.

el sentido estricto del término.⁶⁷ Estas tesis son: 1) la de la perversidad, según la cual, todo intento deliberado de cambio (social, político, etc.) efectivamente produce un cambio, pero en sentido contrario al del intento;⁶⁸ 2) la tesis de la futilidad, según la cual, todo intento de cambio es infructuoso, puesto que el orden es irremediable, y 3) la tesis del riesgo, que dicta que todo cambio puede ser muy costoso y puede echar por la borda los logros conseguidos con anterioridad. Estas tesis, dice Hirshman, surgen debido a que los conservadores no pueden declarar abiertamente su conservadurismo, por lo que tratan de ocultar su ideología con el velo de la cientificidad.⁶⁹

El punto es que efectivamente, Escalante sostiene (aunque sólo de manera evidente hasta *El Principito*), en mayor o menor medida, la tesis de la futilidad: las leyes deben reformarse para que coincidan con las costumbres, puesto que las costumbres (es decir, el orden) no cambian a voluntad. Al haber comprobado alguna relación entre las costumbres y el sistema político (lo que no es muy difícil), Escalante tiende a obviar que esa relación constituye un “orden”. Pero también obvia que las costumbres son inherentemente más fuertes que la ley; de ahí que el orden que primero aparecía como relación, ahora aparezca como costumbre: Costumbres = Orden. Tal vez ahí se encuentre la dimensión ideológica: el autor supone que las costumbres son más fuertes, porque de hecho, quiere que lo sean. Estas costumbres no lo son en abstracto, son unas costumbres específicas: las costumbres mafiosas (sea esto lo que sea). Por tal razón, la construcción conceptual de Escalante no debe considerarse científica, sino ideológica, al menos en una parte considerable.

Inadecuado diseño institucional, monopolio del poder y escasez de recursos como causas de la corrupción

Se ha podido comprobar que existen formas para reducir –que no eliminar- la corrupción administrativa, independientemente de las condiciones culturales o políticas del universo en

⁶⁷ Robert Nisbet, *Conservadurismo*, Madrid, Alianza, 1995.

⁶⁸ Sobra anotar que este argumento no es sino una mala metáfora ideológica de una de las leyes de Newton.

⁶⁹ Otra forma de entender el origen de esta postura se encuentra en Brian Barry, *Economistas, sociólogos y democracia*. En esta obra, el autor sostiene que la postura sociológica tiene su origen en Hegel, Coleridge y algunos otros pensadores conservadores (Parsons posteriormente), quienes, en contra del pensamiento de Bentham y Stuart Mill, encontraban en la conducta humana gran cantidad de rasgos derivados del “carácter nacional”. Por otro lado, Barry encuentra una clara diferencia entre los “economistas” y los “sociólogos” a partir de las preguntas que respectivamente les parecen relevantes. Así, mientras los economistas se han preguntado cómo se desarrollarán ciertas condiciones iniciales, los sociólogos se han preguntado bajo que

que se aplican. Aunque los primeros modelos de políticas anticorrupción datan de finales del siglo pasado,⁷⁰ destaca la obra *Controlling Corruption* de Robert Klitgaard⁷¹ debido a que contribuye al debate introduciendo el modelo del director-agente-cliente, característico del enfoque económico. Asimismo, puede considerarse como contribución de Klitgaard haber introducido la postura “revisionista” a las políticas anticorrupción: combatir la corrupción genera un costo que en algunos casos supera los de la propia corrupción, por lo que el grado óptimo de corrupción no es igual a cero.⁷²

El enfoque de Klitgaard parte de dos premisas: 1) los individuos actúan de manera racional,⁷³ por lo que es posible que tanto el funcionario (agente) como el ciudadano (cliente) incurran en conductas corruptas cuando juzguen que sus probables beneficios por cometer un ilícito superarán los costos;⁷⁴ 2) los individuos actúan de acuerdo a un marco institucional, cuyo desempeño es distinto al de los individuos mismos.⁷⁵ Por lo tanto, es probable que aunque los individuos no quieran incurrir, en principio, en la corrupción, se desenvuelvan dentro de instituciones y organizaciones que la facilitan, promueven o desalientan.⁷⁶ Es decir, la conducta de los individuos se ve determinada en dimensión, tipo e intensidad, por las condiciones institucionales y por los incentivos y sanciones de las mismas. A partir de estas premisas, Klitgaard concluye que **existirá corrupción en cualquier organización en que los agentes tengan monopolio sobre los recursos que**

condiciones se llega a determinado resultado. En un sentido más llano, los sociólogos se han preocupado por cómo preservar el orden. Esta última pregunta parece ser la más relevante para Escalante.

⁷⁰ Frank Anichiarco, James B. Jacobs, “Visions of corruption control and Evolution of Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 54, núm. 5, Sept/oct. 1994. P. 465-473.

⁷¹ Klitgaard, Robert. *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

⁷² Para Klitgaard, el nivel óptimo de corrupción es aquel en que donde el costo marginal social es igual o menor a los costos de reducir la corrupción. *Op. cit.*, p. 26. Sin embargo, siempre nos quedamos con el problema de cómo medir ese “costo marginal social”.

⁷³ Esto no significa asumir como completamente cierto el hecho de que los individuos tienen preferencias constantes, consistentes y ordenadas. De hecho, se supone que los individuos cuentan con una racionalidad limitada, sus preferencias son contradictorias y cambiantes y, la información con que cuentan es limitada y costosa.

⁷⁴ Klitgaard maneja una versión que presenta el cálculo por medio de una ecuación, expresada de la siguiente forma: seré corrupto si: [el soborno - el costo moral - (la probabilidad de ser descubierto y castigado)X (la sanción de ser corrupto)] es mayor que (mi pago + más la satisfacción que tengo por no ser corrupto). Robert Klitgaard, *Op.cit.*, p.70

⁷⁵ El libro comienza con la siguiente cita de Thomas Schelling: “Una organización es un sistema de información, de reglas para decidir y de incentivos; su desempeño es diferente al de las personas que la integran”. *Ibid.*, p. 1.

⁷⁶ Edgardo Mosqueira Medina: “El rol de las instituciones en la lucha contra la corrupción”. *Contribuciones* 4/95, p.105-125.

utilizan, exista poco control sobre estos recursos, y no exista un grado considerable de responsabilidad de los funcionarios con respecto a sus decisiones.

Klitgaard nos dice que, en ciertas condiciones,⁷⁷ el agente se verá tentado a incurrir en prácticas corruptas que generarán costos o “externalidades negativas” al director, por lo que deben tomarse medidas para persuadir al primero (tanto por mecanismos de sanción como por medio de incentivos positivos) a conducirse de la manera deseada. Klitgaard menciona cinco políticas generales que contribuirán a modificar tanto la conducta del agente como la del cliente: 1) seleccionar agentes tanto por su incorruptibilidad como por su competencia técnica; 2) modificar los incentivos y sanciones que enfrentan tanto el agente como el cliente; 3) aumentar la probabilidad de que los actos corruptos sean descubiertos y castigados; 4) cambiar el sistema administrativo de la organización de tal forma que la discrecionalidad del agente se reduzca, y 5) modificar las actitudes que tiene el agente respecto a la corrupción, elevando los “costos morales” de incurrir en ésta.

El objetivo de esta serie de medidas consiste en convertir a la corrupción en un acto de alto riesgo y bajo beneficio en lugar de una práctica con poco riesgo y alto beneficio, es decir, busca: 1) la minimización o eliminación de las condiciones y oportunidades que causan el comportamiento corrupto y 2) la modificación de objetivos, funciones y estructuras de las organizaciones políticas e instituciones de gobierno para lograr una correcta estructura organizacional. Esto se llevará a cabo por medio de reformas de tipo procedimental y administrativo que permitan un eficiente control interno y una organización administrativa que se traduzca en un alto grado de transparencia y control sobre los servidores públicos. Finalmente, Klitgaard nos dice que dado que las políticas anticorrupción se aplican sobre realidades determinadas, deben considerarse, entre otras cosas, las condiciones culturales. Sin embargo, no asigna a estas últimas ninguna capacidad explicativa, por lo que terminar con la corrupción a partir de alterar la cultura de los individuos (o de un pueblo) es una estrategia que no se contempla en lo absoluto.

El esquema recuperado por Klitgaard ha sido utilizado en diversas ocasiones. En su libro, analiza cinco casos en los que estas medidas fueron llevadas a cabo, obteniendo

⁷⁷ Como ya se ha explicado anteriormente, estas condiciones suelen ser leyes, reglamentos, políticas públicas y estructuras institucionales ineficientes o alejadas de la realidad. Ante estas circunstancias, la corrupción interviene para resolver las contradicciones legales y cuellos de botella; resuelve problemas contingentes en la aplicación de políticas públicas irrealistas o mal diseñadas.

resultados diversos; pudo constatarse que una parte de las recomendaciones de Klitgaard funcionaban en universos culturales distintos.

Debe decirse, sin embargo, que el modelo del director-agente-cliente supone que el primero efectivamente pretende terminar con la corrupción. De no ser así, el director podría mantener el grado de discrecionalidad que quisiera sin ningún contratiempo. El ciudadano tiene que acatar las decisiones legales del burócrata, y el burócrata las del director, pero ¿quién le hace acatar la norma al director? ¿Las órdenes de quién obedece? El director se convierte, como dice Przeworski, en un “auditor no auditado”. Podemos encontrar prueba de ello en *Controlling Corruption*. En el primer caso estudiado (Filipinas), un Ministro implacable (Justice Plana) es asignado como director de una de las agencias de recaudación de impuestos más importantes del Estado. Plana llevó a cabo gran parte de lo que Klitgaard recomienda en su obra; y esto favoreció de una manera notable la recaudación, lo que no evitó que al salir éste de la agencia, ésta volviera a caer. Baste decir que fue precisamente Ferdinand Marcos, considerado un mandatario muy corrupto, quien lo contrató y a su vez destituyó. A Marcos bien podría importarle terminar con algún tipo de corrupción administrativa que estuviera reduciendo el monto o la oportunidad de sus propias prácticas. Pero nada podía garantizar que Marcos utilizara sus atribuciones (obviamente no incluidas en los reglamentos administrativos de los que habla Klitgaard) en beneficio, no del público, sino propio. El modelo de Klitgaard está pensado, como él mismo lo advierte, para aquellos altos funcionarios que desean terminar con la corrupción al interior de su agencia.

El problema del modelo del director-agente-cliente en su perspectiva klitgaardiana, consiste en que no existe ningún instrumento que haga que el director acate la norma o lo obligue a obligar a sus subordinados a acatarla. El director puede utilizar la estrategia de Klitgaard para reducir la corrupción, pero si se ve beneficiado de la existencia de ésta (o para ser más preciso, de algunas de sus formas), no existe ningún incentivo para que la lleve a cabo. Puede, en todo caso, aplicar la norma de manera selectiva.

¿Cómo se puede conseguir que los altos funcionarios acaten las normas que a veces se encargan de imponer? Przeworski⁷⁸ nos dice que el acatamiento (en general) se da sólo de dos formas: de manera espontánea o por medio de un contrato. En el primer caso se genera un equilibrio debido a que “nadie desea actuar de un modo distinto dadas las

expectativas sobre la actuación de los demás y cada uno cumple las expectativas del otro”. En el contrato en cambio, el acatamiento se consigue porque un tercero lo impone eficazmente, aunque existan incentivos de al menos una de las partes al no-acatamiento. De esta manera está concebido el Leviatán de Hobbes, el Contrato Social de Rousseau y *Controlling Corruption* de Robert Klitgaard. Se supone que el estado (o director) puede y tiene incentivos suficientes para ejercer la dominación de manera imparcial (en el caso del primero), de representar la Voluntad General (en el caso del segundo) o de terminar con la corrupción (en el último).

No obstante, el contrato supone la existencia de “un organismo especializado con el poder y la motivación necesarios para sancionar las desviaciones, aunque este organismo mismo no sufra a su vez una penalización si no sanciona las desviaciones o sanciona conductas que supongan acatamiento”. Así que de ser el estado ese tercero, es autónomo. “El coste de la tranquilidad es un Estado independiente de sus ciudadanos”.⁷⁹ Esta autonomía no lo obliga a actuar de manera imparcial: “(...) la aparición del Estado constituye una transposición del peligro ‘horizontal’ de que la gente se mate entre sí al peligro ‘vertical’ de ser matados por el Estado.”⁸⁰

Para evitar la autonomía estatal, Przeworski nos dice que existen dos tipos de mecanismos: los horizontales y los verticales. Los primeros consisten en “sistemas de contrapesos mutuos entre diferentes ramas del gobierno (que hacen que los) (...) órganos específicos del gobierno (puedan) frenar(se) y equilibrarse entre sí”.⁸¹ Esto es, un gobierno dividido a partir de funciones específicas. Pero esto no se da sólo a partir del esquema clásico de división de poderes de Montesquieu, ya que éste no puede reducir el monopolio de cada órgano sobre sus funciones específicas. Se trata de un sistema de contrapesos en donde “cada función es realizada por más de un órgano de gobierno”.⁸² De esta forma se logra la circularidad que posibilita los contrapesos: “si A es sancionado por B, y B por C, entonces C debe ser sancionado por A”.⁸³

⁷⁸ Adam Przeworski, *Democracia y Mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, 1995. P. 23-62.

⁷⁹ Przeworski, *Op. Cit.*, p. 37.

⁸⁰ Adam Przeworski: “Estado y Sociedad”, *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998.

⁸¹ Przeworski, *Op. cit.*, p. 344.

⁸² *Ibid.*, p. 346.

⁸³ *Idem.* p. 347.

Los equilibrios horizontales consideran: 1) la “incorporación de procedimientos de confrontación en el proceso de toma de decisiones gubernamental mediante la creación de múltiples principales o múltiples agentes con objetivos discordantes”,⁸⁴ y 2) la creación de contrapesos institucionales horizontales dentro del proceso de delegación”. Así, mientras el primer principio hace que se reduzca el monopolio de la decisión pública, el segundo posibilita la reducción de la discrecionalidad de los funcionarios públicos.

Los mecanismos verticales son las elecciones. Las elecciones pueden ser vistas, más que como mandato, como un mecanismo de rendición de cuentas: “Aunque los ciudadanos no puedan controlar a los gobiernos obligándolos a seguir los mandatos, los ciudadanos pueden hacerlo si logran inducir a los representantes en funciones a prever que tendrán que rendir cuentas de sus actos pasados.” No obstante, esto no será posible si los ciudadanos sólo cuentan con la información que el gobierno da de manera discrecional: “La autorización que les damos para gobernar no debería incluir la autoridad para ocultarnos información. Para poder promover la representación, la democracia requiere de un régimen de información libre. (...) Las implicaciones en el ámbito institucional son evidentes: necesitamos comisiones electorales independientes, contralorías independientes, organismos de estadística independientes. Necesitamos organismos de rendición de cuentas independientes de las demás ramas del gobierno y diseñados para informar al público y no sólo a sus representantes”.⁸⁵

El Estado de derecho tiene que entenderse más que como un contrato, como un equilibrio, “donde las acciones de los individuos dependen de las acciones pasadas de muchos otros, o de las expectativas sobre las reacciones futuras de muchos otros, en lo que se refiere a las acciones en el presente de uno. (...) La ley rige cuando ninguna parte del gobierno quisiera violarla (o no hacerla valer) por el temor de ser sancionado por otras secciones del gobierno y, eventualmente, por el electorado”.⁸⁶ El director es, al mismo tiempo, director y cliente: el funcionario sigue las órdenes de los ciudadanos, ya que estos cuentan con elementos suficientes para reducir su grado de discrecionalidad y su falta de responsabilidad sobre los recursos públicos. De esta manera, el gobierno hace que los ciudadanos acaten la norma y los ciudadanos hacen su parte con el gobierno. “La

⁸⁴ *Idem.* p. 349.

⁸⁵ *Idem.*, p. 361.

cooperación puede llegar a imponerse espontáneamente en sistemas con un repertorio descentralizado de sanciones basadas en el interés particular de los actores”.⁸⁷ El acatamiento no requiere de costumbres.

Sin embargo, si el Estado de derecho tiene que entenderse más que como un contrato, como un equilibrio, aceptaremos la existencia de algunos problemas que no pueden resolverse en el corto plazo. En primera, el cambio en las expectativas con respecto a las relaciones políticas puede darse en el corto plazo, pero sólo si las condiciones externas cambian de manera radical. De lo contrario, podría suponerse que el cambio se da de manera gradual, y en concordancia con la estructura institucional. Por otro lado, la conformación de un equilibrio donde ninguna parte del gobierno viole la norma por temor a la sanción no se da a partir de la emisión de una ley, sino a través de la lucha política de distintas organizaciones y actores políticos relevantes del sistema. Como bien lo apunta Przeworski, las constituciones tienen como fin “resolver un problema previo a la contratación.”⁸⁸ Por tal razón, las medidas anticorrupción para evitar la llamada *Gran Corrupción* están más relacionadas con la lucha política que con la ingeniería institucional (al menos en un principio).

Es posible decir que, en México, los actores que buscan una mejor distribución de la representación política lo hacen dentro de un marco institucional adverso a ese fin. Como lo ha apuntado Goodin: “(L)os agentes individuales y grupales buscan la consecución de sus fines en un contexto colectivamente restringido.” Pero aunque estas restricciones tienen su origen en el pasado, son el resultado de acciones y decisiones pasadas, por lo que es posible creer que no son inamovibles. Ya que estas restricciones dotan, preservan e imparten recursos diferenciales de poder a los diferentes individuos y grupos, es razonable que los grupos o individuos especialmente beneficiados por estas restricciones encuentren razonable preservarlas.⁸⁹

Cómo explicar, sin embargo, que en diversos países latinoamericanos que cuentan con la mayor parte de los mecanismos que menciona Przeworski no se pueda hacer valer la ley de manera igualitaria y universal? El autor reconoce que ni siquiera estos mecanismos logran hacer desaparecer absolutamente la discrecionalidad y monopolio de los

⁸⁶ *Idem.*, p. 347.

⁸⁷ Przeworski, *Democracia y Mercado*, *Op. cit.*, p. 40.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 38.

funcionarios públicos. Las comisiones independientes encargadas de vigilar las acciones de la burocracia pueden convertirse en “auditores no auditados”. De esta manera, les puede resultar fácil coludirse con organizaciones gubernamentales y ocultar información al público. De igual manera, el criterio universalista de las elecciones (o mecanismos horizontales) puede verse socavado por la influencia política; y dado que “todas las formas de influencia política requieren recursos, sean éstos dinero, tiempo, habilidades de organización, conocimiento o capacidad de persuasión”, y que estos recursos están distribuidos desigualmente, “el problema radica en cómo extender los mecanismos de la representación sin transmitir los efectos de la desigualdad de recursos a la desigualdad de acceso”.

De ahí que concluya que el no-acatamiento de la norma no es un problema meramente institucional: “en las sociedades sumamente desiguales, el Estado, cualquiera que sea su estructura institucional, sencillamente es demasiado pobre para hacer valer la ley de manera universal. Ninguna reforma del Estado es suficiente para proteger los derechos republicanos para todos, puesto que el Estado no tiene los recursos para proteger y promover sus derechos. El impedimento es fiscal, no institucional”.

A decir de Przeworski, en las sociedades muy desiguales (social y económicamente), ni siquiera un diseño institucional democrático puede reducir la desigualdad (que obviamente implica desigualdad ante la ley, es decir, corrupción). Esto puede deberse a que “los ricos tengan más poder sobre el gobierno en las sociedades más desiguales o que los pobres tengan menor capacidad de utilizar sus derechos democráticos”. En sociedades desiguales, los ricos son más difíciles de tasar (lo que prueba a través de un estudio comparativo), por lo que el Estado permanece pobre e incapaz de mantener un sistema que garantice la igualdad política. La democracia (que supone la existencia de un Estado de derecho, es decir, de la actuación ceñida a la ley) supone también la existencia de ciertos derechos políticos positivos; pero paradójicamente, éste sistema no produce las condiciones económicas y sociales para ejercerlos: “la desigualdad alta ocasiona que el Estado sea pobre, y un Estado pobre no puede reducir la desigualdad”.

De ahí que los estudiosos del combate a la corrupción hagan una diferenciación, aunque sólo con fines analíticos, entre las medidas anticorrupción macro y las medidas a

⁸⁹ R.E. Goodin (Ed.), *The theory of institutional design*, New York. Cambridge U.P., 1996, p. 19.

nivel micro. En el primer caso, son medidas que buscan resolver problemas estructurales, sistémicos o institucionales de largo plazo en general; es decir, buscan la resolución de los problemas económicos, políticos, sociales e históricos que suelen crear un campo fértil para la corrupción. En el segundo nivel en cambio, se busca la resolución de problemas en los procesos organizacionales, administrativos y procedimentales; es decir, buscan la resolución de contradicciones legales, cuellos de botella, exceso de discrecionalidad, diseño inadecuado de procedimientos administrativos, etc., que hacen que los funcionarios públicos encuentren amplias posibilidades de incurrir en prácticas corruptas sin ser descubiertos.

Así pues, aunque la reducción de la *Gran Corrupción* sólo puede darse en la medida en que se resuelva la desigualdad social y política y las fuerzas políticas relevantes lleguen a un equilibrio que permita la apertura y formalización de canales legítimos de influencia, un adecuado sistema de rendición de cuentas y la existencia de mecanismos verticales y horizontales de control del gobierno, lo que implica un proceso de largo plazo, es precisamente sobre las leyes, reglamentos, políticas públicas y estructuras institucionales mal diseñadas, que cualquier gobierno puede incidir de manera más directa, reduciendo la corrupción en un grado considerable y en un plazo muy reducido.

En México se han llevado a cabo diversas campañas anticorrupción. Sin embargo, la realidad parece demostrarnos que éstas no fueron del todo efectivas. Como un ejemplo, el 1 de Diciembre de 1982, Miguel de la Madrid tomó posesión como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Durante su campaña se había hecho acompañar de la consigna "Por una Renovación Moral de la Sociedad" en respuesta a la corrupción imperante, fenómeno particularmente generalizado en ese momento en México. Desde los primeros días de su gestión, se encargó de llevar a la práctica su promesa de campaña. Empezó una cruzada que, desde diversos flancos, llevaría a la ubicación de aquellos agentes corruptos que se habían aprovechado de sus posiciones públicas para enriquecerse. Además, llevó a cabo una serie de reformas constitucionales y administrativas con el fin de reducir la corrupción prevaleciente en la administración pública federal. Pero, ¿por qué no disminuyó en grado considerable la corrupción? ¿Fueron nuestros rasgos culturales (cultura cívica, moral pública, sentido de lo apropiado, pensamiento colectivo), los que impidieron la disminución de la corrupción? ¿Fue la insuficiencia o el mal diseño de la política anticorrupción la que

Capítulo II: La campaña de la Renovación Moral llevada a cabo durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado

La crisis económica fue el permanente contexto del sexenio de Miguel De la Madrid Hurtado. La sucesión presidencial de 1982 se dio mientras caían los precios del petróleo y crecían las tasas de interés;⁹⁰ esto último, disparó el monto de la deuda externa. (ver cuadro 1, 2 y 3). En términos estructurales, la economía mexicana se enfrentaba a la crisis provocada por el desgaste del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Se apreció un aumento considerable en el desempleo: de 1982 a 1987 se crearon 37 mil empleos formales, pero en el mismo período la fuerza de trabajo creció de 21.2 millones a 25.5, lo que representó un incremento en el desempleo de alrededor de cuatro millones.⁹¹ El poder adquisitivo de la población también se vio menguado considerablemente: el salario mínimo de 1987 representaba el 65.3% del de 1981.⁹² Lo mismo ocurrió con el valor del peso, lo que se veía claramente en su relación con el dólar: mientras en 1982 un dólar representaba 15.69 pesos, para 1988 llegaba a los 2,289 pesos. (ver cuadro 4). La inflación se elevó hasta 159% a mediados de la década, antes de que su ritmo se redujera por un pacto de solidaridad que se firmó en diciembre de 1987. “En una encuesta del New York Times en 1986, por ejemplo, el 61% de los entrevistados dijo que el año siguiente la situación económica se agravaría, y el 54% pensaba que México nunca saldría de su crisis económica.”⁹³

En 1982, la caída en el precio del petróleo significó un fuerte golpe a la economía de nuestro país, sobre todo considerando que dicho producto representaba la mayor parte de las exportaciones y de los ingresos de divisas (ver cuadro 5) y una parte importante de los ingresos totales del sector público (ver cuadro 6). Además, la estrategia del gobierno de

⁹⁰ Según Arturo Sánchez Gutiérrez, la tasa LIBOR era, en 1976, de 6.5%. En 1980 llegó a 12.7% y en 1981 a 16.7%. “Esto significó que México pasó de pagar 2800 millones por servicio de la deuda en 1977, a 8200 millones en 1981”. “La Elección de Miguel de la Madrid” en Carlos Martínez Asaad (Coord.), *La sucesión presidencial en México: 1928-1988*, México, Editorial Nueva Imagen, 1992, p. 298.

⁹¹ Julio Boltvinik. “La satisfacción de las necesidades esenciales en México 1970-1987”, en Jesús Lechuga y Fernando Chávez (Coord.), *Estancamiento económico y crisis social en México. 1983-1988*, México, UAM Azcapotzalco, 1989, p. 499.

⁹² Boltvinik. *Op. cit.*, p. 501.

⁹³ Morris. *Op. cit.*, p. 124.

José López Portillo había requerido que gran parte de la inversión pública se concentrara en el sector industrial, particularmente en el energético (ver cuadro 7).⁹⁴

El gobierno contrataba deuda, primordialmente, para financiar a la industria paraestatal. Estas acapararon el 71% de los créditos obtenidos en 1981. Del conjunto de las paraestatales, eran Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) las que acaparaban alrededor del 80% de los recursos. Del endeudamiento total del sector presupuestario en el transcurso de la administración de JLP, 63% provino del financiamiento a Pemex.⁹⁵

Por el tiempo en que MMH fue designado candidato para la Presidencia de la República, además del deterioro de la situación económica nacional, se tenía la percepción de que la corrupción había alcanzado un grado inigualable. Michael Johnston denomina a la corrupción que se vivía en ese momento en México como "crítica", es decir, aquella en la que muchos suministradores distribuyen beneficios extraordinarios.⁹⁶ El aparato estatal había crecido a pasos agigantados, pero no lo había hecho de manera organizada y racional, y no se contaba con los controles suficientes para que los recursos del Estado se utilizaran de manera adecuada;⁹⁷ como en una parte importante de los países latinoamericanos, el Estado ocupaba un papel predominante en la economía y en la provisión de empleo. Como promotor de la economía nacional, había tenido que crear un número importante de empresas paraestatales; posteriormente, comenzó a participar incluso en actividades que no resultaban estratégicas, por medio de la adquisición o participación en empresas de todo tipo. Para 1982 el estado contaba con 1155 empresas públicas y de participación estatal.⁹⁸ El sector público ocupaba en 1983 el 30% del total de población ocupada.⁹⁹ Existía la percepción, sin embargo, de que este empleo no había crecido solamente debido a la necesidad del estado para cumplir con sus funciones, sino también debido a que el empleo era utilizado como un recurso de cooptación y clientelismo. El crecimiento desmesurado y

⁹⁴ También se encontró testimonio de ello en Raul Prebisch y Carlos Ramírez, "México es, ahora, socialmente explosivo", *Proceso*, núm. 292, año 6, 7 de junio de 1982, p. 21.

⁹⁵ "La deuda, única fuente de recursos para el gobierno y la devoran las paraestatales", *Proceso*, núm. 304, año 6, 30 de agosto de 1982, p. 12.

⁹⁶ Johnston, *Op. cit.* p. 473.

⁹⁷ María del Carmen Pardo, "La reforma administrativa para el desarrollo social en México", *Foro Internacional*, vol. XXV, oct-dic. 1984, pp. 101-117.

⁹⁸ Luis Inostroza Fernández, *Privatizaciones, megatendencias y empresas públicas*, México, UAM Azcapotzalco, 1987, p. 272.

desorganizado de funciones y estructuras estatales llevaba a la existencia de un sinfín de trámites, tanto en los procedimientos donde participan exclusivamente agentes gubernamentales como en aquellos donde participaban éstos con la ciudadanía. Esto se convertía en un importante recurso de los funcionarios de ventanilla y de otros de superior jerarquía para hacerse de rentas ilegales a través de sobornos y extorsión. La asignación de contratos se hacía en muchos casos de manera discrecional o con controles deficientes, como en el de Pemex, donde se manejaba una parte significativa de los recursos totales del estado. El crecimiento del fenómeno del narcotráfico había generado la tendencia a que los agentes de seguridad pública utilizaran su posición para vender protección. Los agentes de seguridad pública, que actuaban prácticamente sin ninguna supervisión efectiva, comenzaron a colaborar con el creciente crimen organizado y se convirtieron, según lo señalaba la propia población, en promotores activos de la extorsión y la delincuencia. Como el propio MMH aceptó posteriormente, “proponer una renovación como la que el nuevo régimen iniciaba implicó, en primer lugar, una aceptación tácita, y a veces explícita, de que las prácticas que se trata(ban) de corregir eran cosa común.”¹⁰⁰ De hecho, se tenía la percepción de que la corrupción era una de las principales causas de la crisis económica. El discurso electoral de MMH apoyaba esta idea.

La primera alusión que MMH hizo a la **Renovación Moral** (desde ahora, renovación moral) fue el 26 de septiembre de 1981, un día después de su “destape”. En esa ocasión declaró: “Existe –lo sé, lo percibo y lo comparto– una demanda popular para una renovación moral de la sociedad mexicana. Los ataques más escandalosos son los que se hacen contra la corrupción del gobierno; pero la corrupción es una enfermedad especial y afecta a diversas manifestaciones de nuestra vida social. Yo acepto que la obligación de tener moral obliga, en primer término, a los funcionarios públicos, a los empleados públicos, porque se gobierna con el ejemplo; pero sí debemos estar conscientes que la renovación moral de la sociedad mexicana a todos nos compromete, a todos, y la moral social fundamentalmente consiste en el cumplimiento de nuestras propias responsabilidades. (...) Acepto esta demanda del pueblo mexicano; acepto la necesidad de la renovación moral, pero estoy seguro también que el pueblo mexicano asumirá su propia

⁹⁹ José Octavio López Presa (Coord.), *Corrupción y Cambio*, México, F.C.E., 1998, p. 130. Datos similares se muestran en Gabriel Zaid, *La economía presidencial*, México, Libros de contenido, 1992, p. 20.

responsabilidad en cada grupo, en cada persona.”¹⁰¹ Para hacer evidente la voluntad de su gobierno de terminar con la corrupción, incluyó a la renovación moral como una de las siete tesis que compondrían su plataforma electoral y su programa de gobierno. Al mismo tiempo, solicitaba “un cambio en las conductas privadas y sociales a fin de construir una etapa mejor de nuestra historia”¹⁰².

Miguel de la Madrid no había sido el primer Presidente, ni sería el último, que hiciera alusión a la corrupción y que hubiera prometido *combatirla*. Adolfo Ruiz Cortines, en su toma de posesión, el 1 de diciembre de 1952, prometió *terminar con la corrupción* por medio de la modificación de las leyes vigentes, al mismo tiempo que compartía la visión de que éste era un problema de moral del que la sociedad era corresponsable.¹⁰³ José López Portillo pretendió en los primeros años de su gobierno llevar a cabo una gran reforma administrativa que hiciera más eficiente la acción del gobierno y redujera la corrupción, pero el boom petrolero enterró la reforma administrativa en el olvido.¹⁰⁴ Carlos Salinas de Gortari también comenzó su sexenio con golpes espectaculares en contra de funcionarios y actores políticos corruptos y algunos narcotraficantes.¹⁰⁵

El candidato Miguel De la Madrid tenía que hacer una campaña llamativa. Además de la concurrencia de más partidos políticos que en la elección de su antecesor (José López Portillo fue el único candidato con registro en la campaña de 1976), De la Madrid se enfrentaba al estigma de haber formado parte del gobierno (y ser candidato del partido oficial) al que se responsabilizaba de haber llevado al país a la ruina económica y a los niveles de corrupción antes descritos. Aunque es cierto que no se consideraba la posibilidad de que MMH perdiera las elecciones, también lo es que nadie sabía hasta qué punto el pluralismo derivado de la reforma electoral de 1977 y la crisis económica impactarían en la

¹⁰⁰ *Las Razones y las Obras: Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Primer año.*, México, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, 1984, p. 31.

¹⁰¹ Elías Chávez, “Renovación moral compromiso toral del Presidente Electo”, *Proceso*, núm. 317, año 6, 29 de noviembre de 1982, p. 14.

¹⁰² *Las Razones...*, *Op. cit.*, p. 25.

¹⁰³ “La colectividad en general debe coadyuvar lealmente para que los funcionarios y los empleados públicos procedan con la más absoluta honradez y así lograr la moral administrativa y pública de México. Consecuentemente, obraremos con máxima energía contra los servidores públicos venales o prevaricadores. Y al efecto, ya promovemos ante nuestra soberanía las reformas necesarias a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados, para la imposición de castigos ejemplares”. Elías Chávez, “La prédica contra la corrupción y por la moralización de la sociedad empezó con Ruiz Cortines”, *Proceso*, núm. 296, año 6, 5 de julio de 1982, p. 10.

¹⁰⁴ Pardo, *Op. cit.*

¹⁰⁵ Morris, *Op. cit.*, p. 122.

elección federal de 1982.¹⁰⁶ Por último, MMH se enfrentaba a altos índices de abstencionismo. En las elecciones federales de 1979 el estado con menos abstencionismo había sido Quintana Roo con 27.90%, y con más abstencionismo Sonora, con 73.84%.¹⁰⁷

MMH ganó las elecciones federales del 4 de julio de 1982 y el PRI obtuvo una mayoría holgada en ambas Cámaras.¹⁰⁸ Pero las elecciones fueron fuertemente impugnadas. En torno a la elección de 1982, se dijo, entre otras cosas, que contó con “irregularidades en el padrón electoral; omisión en la entrega del padrón a los partidos participantes en la contienda electoral; mesas directivas de casillas integradas exclusivamente por funcionarios gubernamentales priistas; presiones y violencia para hacer que los ciudadanos votaran de determinada manera; utilización ilegal de los recursos del Estado para el sostenimiento de la campaña del candidato oficial; publicidad (...) para el propio candidato oficial financiada con recursos del Estado.”¹⁰⁹ Es posible que dichas irregularidades no modificaran radicalmente los resultados electorales, puesto que ningún otro candidato tenía posibilidades reales de ganar. Sin embargo, la enorme diferencia entre la votación que obtuvo el PRI para Presidente de la República y la que logró en la de Senadores y Diputados (en un país donde no se había registrado comúnmente el voto dividido) hizo dudar a los partidos de oposición sobre la votación real del candidato ganador. Esta sospecha se vio reforzada con las declaraciones del coordinador de la campaña de MMH, Manuel Bartlett, quien había prometido a su partido que el candidato obtendría un número mayor de votos que su antecesor. Aunque el objetivo se cumplió, sólo fue por un margen muy estrecho, lo que no dejó de crear suspicacias.¹¹⁰

¹⁰⁶ Arturo Sánchez Gutiérrez, “La Elección de Miguel de la Madrid” en Carlos Martínez Asaad, *Op. cit.*, p. 296.

¹⁰⁷ Elías Chávez, “El elector no otorga importancia a su voto, por el dominio priista”, *Proceso*, núm. 294, año 6, 21 de junio 1982, p. 8.

¹⁰⁸ En el Senado no había representación de la oposición y en la Cámara de Diputados el PRI obtuvo 299 curules de 400 a disputar. Rogelio Mondragón Reyes, “La Evolución Electoral de los Partidos Políticos en México”. *Bien Común y Gobierno*, núm. 40, año 4, Marzo de 1998, p. 45.

¹⁰⁹ También se hacía mención de “policías y soldados votando al mando de sus superiores; ciudadanos que votaban sin tener credencial de elector ni estar registrados en el padrón; urnas repletas de votos, según han denunciado varios partidos de oposición, antes de comenzar las elecciones; individuos sorprendidos en los lugares cercanos a las casillas en posesión ilegal de boletas; provocaciones a los representantes de los partidos de oposición y, en algunos casos, agresiones físicas a los mismos; presidentes de casillas que “desaparecían” con la documentación de las mismas, y hechos que, probablemente, no serán considerados ilegales, pero que marcaron el rumbo de las elecciones, distorsionándolas, sobre todo en las zonas rurales.” Arnaldo Córdova, “Balance y cuenta nueva”, *Proceso*, núm. 297, año 6, 12 de julio de 1982, p. 31.

¹¹⁰ Sánchez Gutiérrez, *Op. cit.*, p. 326.

Desde sus primeros días de gobierno, MMH comenzaba a orientar, o mejor dicho, a acotar y moderar, los alcances y dimensión de la renovación moral. Decía, por ejemplo, que “la ineficacia (también era una forma de) (...) corrupción. No basta tener honestidad en el sentido negativo, en el sentido de no hacer cosas malas. El que tiene una función pública, tiene un deber de eficacia. La ineficacia es también una forma de incumplimiento del deber social. Por ello tenemos que establecer sistemas que eviten el nombramiento de funcionarios por motivos de mera amistad personal, compadrazgo o cercanía de familia”. Debido a ello, y porque “los puestos públicos no son botín ni patrimonio personal de nadie”, se comprometió a reglamentar el servicio civil en el gobierno federal, en el estatal y en los gobiernos municipales. También prometió gobernar con el ejemplo y demandó al pueblo una “actitud vigilante” respecto a su conducta como Presidente de la República. Además, se comprometió a vigilar la conducta personal de los funcionarios públicos cuyo nombramiento y remoción fueran facultades del Jefe del Ejecutivo.¹¹¹

Al mismo tiempo, hacía hincapié en que su campaña no debería convertirse en una “cacería de brujas”. La idea era “revisar las leyes correspondientes, no sólo con el fin de detectar y corregir o en su caso sancionar la corrupción, sino para prevenirla”. Esto se haría, mediante sistemas que “avanzaran en la modernización de la administración pública, sobre todo de tipo presupuestal, de contabilidad pública y de auditorías.” La cruzada por una moral renovada prometida en los tiempos de la campaña electoral comenzaba a cobrar forma de reforma administrativa ya en el gobierno.

También prometió la depuración de los cuerpos policiacos, cuya corrupción era la más evidente para la ciudadanía.¹¹² El programa de gobierno de MMH se componía de 22 puntos, de los cuales tres se referían a este problema: inducir la renovación moral de la sociedad, combate a la corrupción y fin de abusos en la prestación de justicia.¹¹³

Como parte de la campaña de renovación moral, el 3 de diciembre de 1982, MMH envió al Congreso las iniciativas de sustitución del Título IV constitucional; la iniciativa de

¹¹¹ “Me responsabilizaré no sólo de mi conducta personal, sino de los funcionarios que yo nombre por facultad de ley”. Elías Chávez, “Renovación moral compromiso total del Presidente Electo”, *Proceso*, núm. 317, año 6, 29 de noviembre de 1982, p. 17.

¹¹² “Me propongo además—dijo en alguna ocasión— modernizar y depurar los cuerpos policiacos para dar apoyo a un mejor desempeño del poder judicial”. Guillermo Correa, “La prensa debe asumir su propia responsabilidad: de la Madrid”, *Proceso*, núm. 296, año 6, p. 22.

¹¹³ Carlos Ramírez, “El Plan Global, desinflado, se traduce en programa de gobierno”, *Proceso*, núm. 296, año 6, p. 19.

una nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (que sustituiría a la de 1979, que a su vez sustituyó a otra de 1939), de incorporación al Código Penal de las figuras delictivas en que estos servidores pueden incurrir, y de reformas a las provisiones sobre responsabilidad civil por daño moral.¹¹⁴ Con esta última iniciativa se pretendía, según el Ejecutivo, “proteger el prestigio, la vida privada y el patrimonio moral de los individuos, sin distinción, frente a ataques de cualquier persona, física o moral.”¹¹⁵ Esta iniciativa provocó, sin embargo, el enojo de algunos sectores de la sociedad, especialmente de los periodistas, pues se argumentaba que violaba la libertad de expresión, por lo que finalmente el Ejecutivo aceptó la inclusión de una cláusula donde se eximiera a éstos de cualquier persecución injustificada por daño moral, cuando ejercieran sus derechos en los términos que señalara la Constitución. Posteriormente, incluso los artículos publicados en medios impresos que versaban sobre corrupción serían utilizados por la Secretaría de la Contraloría como elemento de investigación.

Las reformas al Título IV de la Constitución, al Código Penal y la aprobación de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos introducían algunos cambios significativos. En primer lugar, se anuló la distinción entre funcionarios y empleados públicos para dejar la figura de servidor público, aplicable a toda persona que desempeñara un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal. También incluía a los que manejaran recursos económicos federales, independientemente de que fueran o no funcionarios públicos, así como a funcionarios locales de alto nivel y a los cómplices de algún delito relacionado.¹¹⁶

En cuanto a las reformas al Código Penal, se introdujeron diversas figuras delictivas relacionadas con la corrupción política que no existían con anterioridad, tal como el uso

¹¹⁴ *Las Razones y ... Op. cit.*, p. 29.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 29.

¹¹⁶ Según el artículo 212 de la LRSP, las disposiciones de dicha ley eran aplicables a “los gobernadores de los Estados, a los diputados de las Legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal”, y a “cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente. (...) Vienen al caso, pues, los particulares –distintos de aquellos que manejan recursos económicos federales, ya mencionados– que

indebido de atribuciones y facultades, concusión, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, y enriquecimiento ilícito. (ver cuadro 8). “La reforma de 1982 integró esa figura en sustitución a la de enriquecimiento inexplicable. Cuando un funcionario no podía explicar el origen de su riqueza, simplemente se le decomisaba la parte inexplicable.” A partir de esta reforma, existiría enriquecimiento delictuoso “cuando el servidor público no pudiese acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades (art. 224)”.¹¹⁷

Asimismo, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos marcaba las directrices que deberían observar los funcionarios, así como las sanciones por su desacato. La Fracción III del artículo 109 disponía que se aplicarían sanciones administrativas “a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”. La Ley Federal de Responsabilidades y los ordenamientos equivalentes en los estados de la República regularían tanto las faltas administrativas y las sanciones aplicables (apercibimiento, amonestación, suspensión, destitución, inhabilitación y sanciones económicas), como el órgano que se encargaría de aplicarlas (el superior de la dependencia en que se produjo la falta o la Secretaría de la Contraloría) y el procedimiento correspondiente.

Por otro lado, aunque no desde el principio del sexenio, se introdujo la figura de *delitos contra la salud* (artículos 193-199 del Código Penal) con el fin de tipificar los delitos relacionados con el narcotráfico, agravándose la pena si estos eran cometidos por servidores públicos. A partir de esta reforma, dichos delitos se sancionaron “con prisión de diez a veinticuatro años, y de cien a quinientos días de multa”, incrementándose la pena una mitad si el delincuente era funcionario del estado.¹¹⁸

El 14 de diciembre el Ejecutivo emitió un acuerdo por el que se restringía a los funcionarios el uso de vehículos, gasolina y gastos de representación. Al poco tiempo, decretó una ley que establecía reglas estrictas que prohibían que funcionarios de alto nivel

intervienen en cualquiera de los delitos de servidores públicos, como coautores o cómplices.” Sergio García Ramírez, *El sistema penal mexicano*, México, F.C.E., 1993, p. 89.

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 156-160.

¹¹⁸ *Idem.*, pp. 89-94.

contrataran a sus parientes en sus áreas de competencia, con el propósito de combatir prácticas de nepotismo.

El 4 de diciembre de 1982, el Presidente presentó ante el Congreso una iniciativa de reformas a 22 artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A partir de ésta, se creó la Contraloría General de la Federación (Secogef). La Secogef se constituyó con el fin de globalizar las acciones en materia de control. Para tal efecto, se le asignó la función de establecer la regulación que asegurara el buen funcionamiento de los mecanismos de control propios de cada organismo de la administración pública federal; es decir, no se constituía como un mecanismo de auditoría directa. Además, competía a esta dependencia la función de supervisión que le asignaba la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del nuevo título cuarto de la Constitución. Las reformas al título cuarto constitucional fueron decretadas el 28 de diciembre y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 31 del mismo mes.¹¹⁹ Cabe decir que dado que el PRI contaba con la mayoría en ambas cámaras, la iniciativa fue aprobada fácilmente y prácticamente sin modificaciones.

Para cumplir con sus funciones, la Secogef absorbió funciones de evaluación y supervisión que se encontraban dispersas en varias dependencias. En 1917 comenzó a funcionar el primer Departamento de la Contraloría, dependiente directamente del Presidente de la República. Este operó hasta 1932, cuando dichas funciones fueron delegadas a la Secretaría de Hacienda. A partir de 1940 se crearon diversas dependencias, como la Oficina de Inspección Fiscal, encargadas de llevar a cabo la tarea de contraloría, pero "con ello dio inicio la dispersión de los instrumentos de control, al crear(se), modificar(se) y suprimir(se) diversas dependencias hasta 1982. Durante treinta y cinco años se realizaron esfuerzos para establecer sistemas y procedimientos ágiles que acabaran con la anarquía y permitiera delicadas y necesarias tareas de fiscalización, evaluación y control".¹²⁰ El funcionamiento de la Secogef, sin embargo, no fue inmediato. En 1983, los principales programas de la Contraloría estuvieron enfocados a la adecuación e integración de los sistemas y procedimientos correspondientes a sus tareas, así como a la creación de un sistema integrado de control, fiscalización y evaluación de las actividades de la

¹¹⁹ *Las Razones y ...*, *Op. cit.*, p. 32.

¹²⁰ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *La Renovación Moral de la Sociedad*. México, 1988, p. 33.

administración pública.¹²¹ Durante gran parte de 1983 la Secogef dirigió gran parte de su actividad en “desarrollar el marco de actuación de las contralorías internas y a ayudar a sus contralores –designados por los titulares de cada entidad y aprobados por la Secretaría de la Contraloría- a homogeneizar sus estructuras internas. (...) A fines de 1983 existían alrededor de 940 contralorías internas coordinadas por las normas que la Contraloría había desarrollado.”¹²² Tal como lo menciona Robert Klitgaard, incluso los esfuerzos anticorrupción implican un costo que no puede evadirse. Para que un organismo encargado de reducir la corrupción funcione, primero tiene que existir y contar con los elementos materiales, legales, administrativos y humanos necesarios. Por lo tanto, la Secogef no podría encargarse exclusivamente de investigar y sancionar inmediatamente la corrupción del sexenio anterior, enfoque que utilizó MMH durante su campaña electoral, sino que tendría que concentrarse también en su propia existencia.¹²³

Otra de las medidas que el Ejecutivo llevó a cabo para reducir la corrupción, fue el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera. La ausencia de un servicio civil de carrera se había señalado en diversas ocasiones como uno de los orígenes de la ineficiencia, la falta de especialización y de compromiso de los funcionarios públicos con las instituciones a las que estaban adscritos. Al mismo tiempo, se consideraba que tanto la falta de un servicio civil como la constante rotación de los funcionarios de una dependencia a otra, provocaban que el funcionario no encontrara incentivos para cumplir adecuadamente con sus funciones, pues además de que el empleo era pasajero, la forma de ascenso no dependía del desempeño laboral, sino de la lealtad hacia el superior. La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública asignaba a la Secretaría de Programación y Presupuesto “la reglamentación integral del gasto público, (...) facultades normativas para la promoción y aplicación de políticas y directrices para la modernización de la

¹²¹ *Las Razones y ...*, *Op. cit.*, p. 32.

¹²² *Ibid.*, p. 155.

¹²³ La primera tarea emprendida en 1983 fue la formulación del reglamento interior de la Secogef. En este quedaron definidas las tres vertientes de actuación por las que la Contraloría desarrollaría su labor: “la vigilancia del apego de entidades y dependencias gubernamentales a los planes y programas establecidos, la fiscalización del uso adecuado de los recursos y la sanción de irregularidades cuando algún servidor público se aparta del marco que norma sus tareas. Estas acciones preventivas se realiza(r)án fundamentalmente a través de los comisarios y delegados en los consejos de administración de las empresas públicas y de las contralorías internas de las entidades y dependencias. Cuando la Contraloría inició sus labores, más de la mitad de las secretarías de estado contaban ya con contralorías internas y en gran parte de las entidades del sector paraestatal existían órganos de control. Sin embargo, no había normatividad uniforme y coherente sobre la cual pudiera crearse un sistema nacional de control y evaluación.” *Idem.*, p. 155.

administración pública y se le responsabiliza(ba) de la administración de los recursos humanos del gobierno federal, con el objeto de que promueva el establecimiento de un servicio público de carrera que de manera sistemática seleccione, capacite, estimule y sancione al personal al servicio del Estado.”¹²⁴ El 28 de febrero se instaló una Comisión intersecretarial del Servicio Público de Carrera, encargada de modernizar el Sistema de Desarrollo de Recursos Humanos de la Administración Pública.

Además de las reformas al Título IV de la Constitución, a la Ley de Responsabilidades y al Código Penal, el 19 de mayo de 1983 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dos acuerdos del Ejecutivo federal tendientes a establecer las normas para el control, la fiscalización y el aumento de la eficiencia y la productividad en las entidades del sector paraestatal.¹²⁵ En estos, se reiteraban las funciones de la Contraloría como responsable de la planeación, organización y coordinación del sistema de control, fiscalización y evaluación de la administración pública centralizada y paraestatal. Se indicaban las obligaciones de los directores de las entidades paraestatales con el fin de “lograr una plena coordinación dentro del sector al que estén adscritos, así como entre los distintos sectores y la administración central.”¹²⁶

A partir de estas medidas, los órganos de gobierno de las entidades paraestatales estarían constituidos por el coordinador del sector como presidente, consejeros propuestos por la secretaría de Hacienda, Programación y Presupuesto y Contraloría, y un comisario propuesto por esta última, al que correspondería la vigilancia de la aplicación de los lineamientos y políticas señaladas por el Ejecutivo. En 1983 entraron en funciones 68 comisarios y para 1988 eran 71 (entre comisarios “A” y “B”), que en el transcurso del sexenio llevaron a cabo 2250 evaluaciones de las entidades y 9017 recomendaciones en organización, administración, finanzas y productividad. Además, se ordenaba que las entidades paraestatales establecieran comités mixtos de productividad en los que participaran trabajadores y técnicos de las empresas. Finalmente, las paraestatales deberían asumir la obligación de establecer “controles programáticos, presupuestales, contables y

¹²⁴ *Idem.*, p. 32

¹²⁵ *Idem.*, p. 154.

¹²⁶ *Idem.*, p. 154.

de auditoría sobre su gestión, que permit(ier)an la verificación de los montos y usos del patrimonio nacional a su cargo”.¹²⁷

Un último acuerdo publicado el mismo día, exigía a las paraestatales la aplicación de “un programa de incremento de la productividad operativa y el empleo; un programa de reestructuración financiera que (elevara) su capacidad de ahorro corriente; uno más de racionalización en el uso de divisas, y otro que (orientara) sus actividades al apoyo de la transformación estructural de la economía”.¹²⁸

Las vertientes de acción de la Secogef eran la vigilancia del presupuesto público, la vigilancia y evaluación de la gestión pública, la responsabilidad de los servidores públicos, la atención al ciudadano por medio de un sistema de quejas y denuncias y la simplificación administrativa. También se consideró como tarea de la Secogef la revalorización de los servidores públicos.¹²⁹ En cada una de estas áreas se percibieron resultados, que aunque contradictorios, fueron publicados por el gobierno federal a través de diversas fuentes.

Uno de los principales instrumentos de la Secogef para evitar el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos fue el sistema de control de las declaraciones de situación patrimonial. Entre 1983 y 1988 la Contraloría recibió alrededor de medio millón de declaraciones patrimoniales (ver cuadro 9 y 10) correspondientes a todos aquellos servidores que ocupaban un puesto de jefe de departamento para arriba. Asimismo, se puso en marcha la creación de un sistema de cómputo para que desde 1984 fuera posible revisar las variaciones en la situación patrimonial de los servidores públicos.

Como se ha dicho anteriormente, se asignó a la Secogef la coordinación de todas las contralorías internas de las dependencias públicas. Estas llevaron a cabo diversas labores, dentro de las que se encuentran: auditorías a recursos humanos, a adquisiciones, inventarios y almacenes, obra pública, revisión de ejercicio presupuestal en sistemas de información y registro, etc. (ver cuadro 11) Asimismo, la Secogef destacó que por medio de las actividades de las contralorías internas se generaron ahorros directos por cancelación y regularización de plazas que ascendieron a 23,284 millones de pesos, y 15,169 millones por

¹²⁷ *Idem.*, p. 155.

¹²⁸ *Idem.*, p. 155.

¹²⁹ Dentro de los objetivos de la Secogef también estaba “promover entre (los funcionarios públicos) los valores éticos del servicio, como una forma de motivar el cambio de conducta para lograr un control preventivo y no sancionador”. *La Renovación Moral*, *Op. cit.*, p. 13.

concepto de anticipos a proveedores, cancelación de pedidos, pagos en exceso y devoluciones de bienes y servicios.¹³⁰

Las contralorías tenían además una labor sancionadora. De los trabajos hechos por las contralorías internas se desprendieron procesos administrativos en contra de funcionarios públicos (ver cuadro 12 y 13).

Una de las formas con que la Secogef buscó mayor control en las operaciones públicas fue por medio de la introducción del sistema protección al ciudadano y del de quejas y denuncias. En ambos casos se buscaba que los ciudadanos, en calidad de solicitantes de un bien público o de un contrato con el gobierno, tuvieran la capacidad para denunciar acciones irregulares de los funcionarios. Estas denuncias serían evaluadas y analizadas por las contralorías internas o directamente por la Secogef. En caso de que no tuvieran sustento legal, dichas quejas se archivarían. Los resultados de este mecanismo se tradujeron tanto en sanciones a los servidores públicos como en modificaciones en procesos de asignación de contratos en materia de adquisiciones y obra pública, lo último, a cargo de la Secogef. (ver cuadro 14)

Las auditorías externas sirvieron como mecanismo para que la Contraloría contara con un “tercero imparcial” que analizara la situación administrativa, legal y financiera de las entidades públicas. Para llevar a cabo estas acciones, se contrató a 60 despachos de contadores independientes por año. Se realizaron alrededor de 3000 auditorías externas para analizar las operaciones entre 1982 y 1986; asimismo, se llevaron a cabo otras 500 auditorías para analizar las operaciones de 1987. A partir de la revisión de los estados financieros de 600 entidades públicas, que significaban el 90% del total, la Secogef llegó a la conclusión en 1987 de que 54% de las entidades tenían un control interno eficiente, 33% regular y 13% deficiente.¹³¹

Además de las auditorías externas, la Secogef llevaba a cabo auditorías directas (Auditorías Gubernamentales). En 1983, practicó 9 y 33 permanecieron en proceso; en 1984 concluyó 54 y dejó 47 en proceso; en 1985 concluyó 121; en 1986 llevó a cabo 97 auditorías y en 1987 concluyó 155.¹³² De las actividades hechas directamente por la Secogef (auditorías gubernamentales, sistema de protección al ciudadano, de quejas y

¹³⁰ *Ibid.*, p. 148.

¹³¹ *Idem.*, p. 166.

¹³² *Idem.*, p. 173.

denuncias y de la situación patrimonial) también se derivaron diversas sanciones administrativas. En muchos casos, la gravedad de las irregularidades llevó a que la Secogef presentara denuncias penales (ver cuadro 15 y 16).

Como parte de la reforma impulsada por MMH, también se buscó evitar que los funcionarios recibieran obsequios o donaciones que pudieran influir en sus decisiones. Así, se prohibió que los funcionarios aceptaran los obsequios que rebasaran cierto valor. En caso de incumplimiento, los objetos serían decomisados y puestos a disposición de diversas instituciones públicas (ver cuadro 17).

El gobierno de MMH exhortó a los gobiernos estatales a llevar a cabo medidas similares tendientes a contrarrestar la corrupción. Para 1986, 22 estados contaban con ley de obras públicas; 7 con ley de adquisiciones y 9 con Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público o su equivalente. En 25 estados se modificó la Ley Orgánica para establecer la Contraloría o su equivalente. Nueve entidades federativas habían suscrito convenios con sus municipios, para la implantación de sistemas municipales de control y evaluación.

Dentro del enfoque del nuevo gobierno, la ineficiencia generaba corrupción. El aparato estatal era excesivo e ineficiente, además de que cumplía funciones que deberían estar a cargo de los privados. Esta idea inspiró al gobierno de MMH a llevar a cabo el proceso que se dio a llamar de "redimensionamiento del Estado". Durante este sexenio se vendieron 211 entidades paraestatales; 216 se liquidaron; 73 se fusionaron; 35 se extinguieron y 27 se transfirieron.¹³³

Uno de los puntos que se ha considerado clave para entender la corrupción administrativa es el exceso de trámites, en algunos casos innecesarios y contradictorios, y que provocan que los funcionarios de ventanilla cuenten con los recursos suficientes para inducir el soborno o practicar la extorsión. Las dependencias del sector público identificaron 4876 procesos administrativos susceptibles de ser simplificados: A principios de 1986 se realizó la I Reunión de Evaluación del Programa de Simplificación Administrativa, donde el secretario de la Contraloría, Francisco Rojas, "informó que la meta fijada de simplificar 2000 procedimientos se había rebasado, pues se había podido hacer en 2600, y que más de la mitad de éstos eran de carácter externo, es decir, los realizaban los ciudadanos. (...) Durante 1985 se eliminaron múltiples trámites y requisitos,

pero la atención se centró en la delegación de facultades a las oficinas estatales de las dependencias federales. Así, en el curso del primer año de vigencia del Programa de Simplificación –1985-1986- se delegaron facultades de decisión a oficinas federales en provincia en 297 procesos administrativos.”¹³⁴

Diversas acciones se tomaron durante el sexenio de MMH para tratar de combatir la corrupción en los cuerpos de seguridad pública. En enero de 1983, el gobierno llevó a cabo una consulta “para recoger las proposiciones ciudadanas que le permitirían al gobierno, y a la sociedad en su conjunto, mejorar la administración de justicia y la moralización de la policía.”¹³⁵ En ésta, prevalecieron las quejas sobre “arbitrariedades y delitos cometidos por policías y expolicías, (así como sobre) irregularidades en los procedimientos de agentes del ministerio público. MMH instruyó al procurador Sergio García Ramírez, para que convocase audiencias públicas con el fin de conocer opiniones antes de promover reformas legales y tomar medidas para mejorar el sistema de administración de justicia y de seguridad pública.”¹³⁶

En esos tiempos, como el propio Presidente admitía, “algunos policías y expolicías de varios lugares del país, en particular del DF, se habían convertido en un peligro para la seguridad de los ciudadanos, pues era frecuente que cometieran delitos contra la población.”¹³⁷ También surgieron críticas que hacían hincapié en la inconstitucionalidad de algunos cuerpos policiacos como la Brigada de Control de Multitudes, la Brigada Blanca, la División Montada, la Policía Federal de Seguridad, la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD) y el Batallón de Radio Patrullas del Estado de México (Barapem). “Sin lugar a dudas, la corporación más censurada era la DIPD, antes Servicio Secreto, a la que se había acusado en muchas ocasiones de secuestros, desapariciones, homicidios, violaciones, robos, asaltos bancarios, violación de las garantías individuales, entre otros.”¹³⁸

El 13 de enero de 1983 el presidente MMH, en una reunión pública con la Comisión de Renovación, Moralización, Estímulo y Capacitación de las Policías Federales y del DF,

¹³³ *Las Razones y las Obras: Gobierno de Miguel De la Madrid: Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto año*, México, F.C.E., 1988, pp. 921-945.

¹³⁴ *Las Razones...Sexto año, Op. cit.*, p. 96.

¹³⁵ *Las Razones y... Primer año, Op. cit.*, p. 67.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 67.

¹³⁷ *Idem.*, p. 69.

¹³⁸ *Idem.*, p. 69.

anunció la expedición de un decreto que derogaba y reformaba artículos del Reglamento de la Policía Preventiva del DF, para hacer desaparecer el Servicio Secreto, conocido como División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia. En el acuerdo se explicaba que “la formación de la DIPD incurría en violaciones a la Constitución que hacían imperativa su desaparición. (...) La mayor parte de los elementos del Servicio Secreto, su material y equipo, quedaron adscritos a la Policía Judicial Federal y a la Policía Judicial del Distrito Federal.” Además, la dirección General de Policía y Tránsito se dedicaría sólo a las tareas de policía preventiva y vialidad; investigaría delitos únicamente a petición expresa del Ministerio Público o en caso de flagrante delito.¹³⁹

En otro decreto presentado la misma fecha, se estipulaba que la PGJDF y el DDF debían elaborar proyectos de reglamentos para la Policía Judicial Federal, la Policía Judicial del DF y la Policía Preventiva del DF. Al mismo tiempo, se anunciaban “convenios con los gobiernos estatales para colaborar en la moralización de los policías y uno en particular con el gobierno del estado de México para colaboración de los cuerpos de vigilancia de esa entidad y del DF en la zona conurbada del Valle de México.”¹⁴⁰

Debido a la creciente criminalidad y a la corrupción policiaca se tomaron diversas medidas: “El 13 de abril de 1983 se anunció un incremento de 40% en los salarios de los policías. Entre mayo y junio hubo cambios en los mandos de las policías Preventiva y judicial del DF y se intensificó la depuración del personal; el 2 de mayo estaban en proceso 246 averiguaciones judiciales contra policías. El 2 de junio se hicieron nuevos nombramientos también en la Academia de Policía y en el agrupamiento de granaderos.” Con estas medidas –decía la Presidencia-, se había iniciado un proceso de mejoramiento paulatino en los servicios de seguridad pública.¹⁴¹

Además, en 1984, se puso en marcha el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) dirigido por la Secretaría de Gobernación y en el que participaba la PGR, el DDF, los gobiernos estatales y algunos municipales. Los objetivos del PNSP eran la moralización de las fuerzas de seguridad pública, la modernización de las corporaciones policiacas, su profesionalización, reestructuración y la dotación de armas y equipos modernos, la

¹³⁹ *Idem.*, p. 70.

¹⁴⁰ *Idem.*, p. 70.

¹⁴¹ *Idem.*, p. 169.

coordinación jurídica, administrativa y operativa entre diversas corporaciones del país y el óptimo aprovechamiento de los recursos.

Desde 1982 el gobierno percibía que la corrupción policiaca y la delincuencia se habían agudizado: “los cuerpos policiacos urbanos y judiciales, en especial los de la capital del país, enfrentaban serios problemas de organización, al extremo de haberse convertido parcialmente en causa de la inseguridad. (...) Los sistemas de reclutamiento de la policía llegaron a apoyarse en la delincuencia.” Ante esta situación, MMH nombró a un militar como jefe de la Policía Preventiva del DF (PPDF), como el “único modo de asegurarse una intervención no comprometida con los grupos de poder dentro de esa institución.” Por otro lado, desde 1983 se inició un proceso de reestructuración y depuración de todas las policías federales. Entre 1983 y 1986, se dio de baja a aproximadamente 550 elementos de la policía judicial federal. Dichos elementos fueron boletinados para que no se les contratara en ninguna policía estatal; en la PJDF se consignó a 722 policías preventivos y 247 agentes investigadores del Ministerio Público del DF. En la Dirección Federal de Seguridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación, se sustituyó a 19 de 31 delegados en los estados, 427 agentes fueron despedidos y se consignó a algunos elementos por “habérseles comprobado vínculos con narcotraficantes, contrabandistas u otros delincuentes.”¹⁴²

Otro punto en el que se hizo hincapié fue en la profesionalización de los cuerpos policiacos. En 1985 entraron a la PJDF 65 elementos egresados del Instituto Técnico de la PGR y egresaron 12, 629 elementos de la Academia de Policía. En 1986 se impartieron 20 cursos de capacitación a 3 500 elementos del MPDF, de la PJDF, de Averiguaciones Previas, y de Servicios Periciales y Administrativos. Después de recibir capacitación, se incorporaron al MPF 83 agentes, previo examen de oposición, 165 a la PJF y 18 peritos a varias de estas dependencias. Por otro lado, la SGPV impartió 28 cursos de educación básica como parte de la capacitación a 5800 elementos de nuevo ingreso a la Academia de Policía.¹⁴³

Durante todo el sexenio de MMH se efectuaron reestructuraciones en todos los cuerpos federales. La PJF, la PJDF y la PPDF iniciaron una desconcentración y descentralización, adecuando sus estructuras a las nuevas distribuciones de funciones y a nuevas divisiones por especialidades de la investigación y operación. “Por su parte, la DFS

¹⁴² *Las Razones y... Sexto año. Op. cit., p. 98.*

se fusionó en agosto de 1985 con la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, también de la Segob, para formar la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISN). En 1986 se puso énfasis en la desconcentración de las procuradurías generales de la república y de justicia del DF: se trasladaron al interior de la República 167 trabajadores del DF. Asimismo, durante 1986 el número de poblaciones que contaba con agencias del MPF pasó de 57 a 261. En 1986 la PGR instruyó un régimen de audiencias periódicas regulares en poblaciones sin agencia instalada y en donde la carga de trabajo no ameritaba una agencia permanente. Con este sistema, 18 agentes del MPF daban servicio a 152 poblaciones.”¹⁴⁴

El gobierno de MMH también hizo hincapié en la lucha contra el narcotráfico, fenómeno que crecía de manera sostenida. Según afirmaba la Presidencia, se destinaban “cuantiosos recursos materiales y humanos a esta tarea”.¹⁴⁵ El gobierno intentaba probar su efectividad en la lucha contra el narcotráfico haciendo notar que se incrementaba constantemente el número de detenciones, decomisos, quema de plantíos y programas contra la drogadicción.¹⁴⁶ Esto no evitó que México se viera envuelto en un conflicto internacional con Estados Unidos debido a una supuesta “tolerancia” y participación de los funcionarios mexicanos en el narcotráfico, particularmente a raíz del secuestro y asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena. Los conflictos entre Estados Unidos y varios países latinoamericanos por la supuesta complicidad de los gobiernos con el narcotráfico provocó lo que posteriormente sería conocido como el “proceso de certificación”, derivado de la ley aprobada por el congreso norteamericano *Public Law 99-750 (H.R. 5484)*. Estas medidas también tenían como fin dar al gobierno estadounidense un buen pretexto para intervenir activamente en la política de los países productores de droga.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 98.

¹⁴⁴ *Idem.*, p. 98.

¹⁴⁵ “Entre 1983 y 1987, la participación de la campaña permanente contra el narcotráfico en el presupuesto de la PGR pasó de 41% en 1985 a 60% en 1987.” Asimismo, se incrementó el número de helicópteros y aeronaves destinados a reforzar estas tareas y se amplió el número de agencias del MPF distribuidas en el territorio nacional. *Idem.*, p. 101.

¹⁴⁶ “En 1987, cada helicóptero en operación destruía en promedio casi cinco veces más hectáreas de estupefacientes que en 1982, y cada agente en servicio aseguraba el doble de heroína y detenía y consignaba un 25% más de narcotraficantes. En 1983 se aseguraron 325 kg de cocaína; en 1985, 2563 kg; en 1986, 5324 kg y en 1987, 8003 kg. Por otra parte, para combatir la drogadicción en el país, la PGR, en coordinación con las secretarías de Salud y de Educación Pública, continuó el Programa de Atención a la Delincuencia Asociada a la Farmacodependencia (Adefar), en los cuales se promueve la atención médica a los farmacodependientes, así como la participación ciudadana.” Por delitos relacionados con el narcotráfico, en 1983 se detuvo a 8400 personas y para 1987 sumaban cerca de 13000. *Idem.*, p. 101.

A pesar de los esfuerzos por instituir un servicio civil de carrera, una de las características del gobierno de MMH, aunque no exclusiva de éste, fue el considerable número de cambios y nombramientos en la burocracia: En 1985 se efectuaron más de 80 movimientos tomando en cuenta los puestos de oficial mayor a secretario y de directores de organismos paraestatales. Durante 1986 se realizaron alrededor de 50 movimientos de directores de entidades paraestatales y funcionarios de la administración central de nivel de oficial mayor a secretario.¹⁴⁷

Las reformas y disposiciones llevadas a cabo durante el sexenio de MMH no parecieron incidir en una mejora de la imagen del gobierno ante la opinión pública. Hacia finales del sexenio, Stephen Morris llevó a cabo una encuesta sobre la percepción de la corrupción.¹⁴⁸ 78% de los entrevistados consideraba que normalmente era necesario pagar un soborno para resolver un asunto con el gobierno; el 20% dijo que los sobornos sólo eran necesarios ocasionalmente. La mayoría (54%) sentía que los informes sobre corrupción en México no mostraban adecuadamente el grado de la práctica. "El soborno y la extorsión de baja monta por parte de la policía, seguido por el peculado y el soborno y la extorsión burocráticas, se consideraban los más difundidos; los menos comunes incluían la liberación indebida de criminales y los 'aviadores'. Más de la cuarta parte (28%) identificaron a la corrupción como el problema más urgente de México, y algo más del 20% la citó como causa principal de la crisis económica. El 54% de los encuestados sentía que las reformas habían incrementado, por lo menos algo, la honestidad dentro del gobierno. Sin embargo una mayoría mucho más grande indicó que el grado de enjuiciamiento de los funcionarios públicos era inadecuado. El hecho de que más del 80% compartiera la opinión de que el gobierno no estaba investigando y enjuiciando adecuadamente por corrupción a

¹⁴⁷ Al cumplirse cinco años de gobierno del presidente MMH se habían efectuado 11 cambios de los miembros de su gabinete inicial, mientras que habían permanecido desde el comienzo de su mandato el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, el de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor, el de Industria y Comercio, Héctor Hernández Cervantes; el de Salud, Guillermo Soberón Acevedo; el de la Defensa, Juan Arévalo Gardoqui; el de Marina, Miguel Ángel Gómez Ortega; el del Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farrell Cubillas; el de Turismo, Antonio Enriquez Savignac; el procurador general de la República, Sergio García Ramírez, y el jefe del Departamento del Distrito Federal, Ramón Aguirre Velázquez. *Las Razones y ... Primer año, Op. cit.*

¹⁴⁸ La encuesta abarcó más de 700 entrevistas llevadas a cabo en marzo de 1986 en las ciudades de Huejotzingo, Puebla y México. La muestra diseñada incluyó un grupo estratificado de 27 lugares públicos en las tres localidades: un pueblo rural, una gran ciudad de provincia y la capital de la república. Los sitios en los que se llevó a cabo la encuesta se escogieron a modo de garantizar una adecuada combinación de entrevistas de clase alta, media y baja; los encuestados de cada ubicación fueron escogidos simplemente por razones de conveniencia. Morris. *Op. cit.*, p. 126.

funcionarios públicos sugiere de manera clara la difundida creencia de que los funcionarios gubernamentales gozan de impunidad por sus acciones.”¹⁴⁹ Las conclusiones de Morris eran que “la mayor parte de los entrevistados sentían que los políticos explotan con impunidad los cargos públicos, que el sistema policial es altamente corrupto y que el pago de la mordida es un rasgo institucional de rutina en los tratos con el gobierno. (...) Por ende, aunque la corrupción no es enteramente responsable de la desconfianza popular hacia el gobierno, sin duda contribuye a ella. (...) La campaña de ‘renovación moral’ de MMH tuvo cierto éxito durante su periodo inicial en lo referente a elevar el nivel percibido de honestidad en el gobierno. Esto es particularmente digno de mención, pese a la frecuencia percibida de la corrupción y a la opinión general de que el enjuiciamiento de funcionarios de la administración anterior era totalmente inadecuado. Cuando se lo combina con los resultados de encuestas más recientes, que muestran elevadas tasas de aprobación por Salinas durante su primer año de gobierno, da la impresión de que las medidas anticorrupción son una forma fácil de concitar el apoyo político.”¹⁵⁰

De aceptar, con obvia distancia, los resultados de la encuesta que aplica año con año Transparency International para medir la percepción de empresarios internacionales con respecto al grado de corrupción en diversos países, nos sorprendería —o quizá no, lo que no es para nada alentador— que a pesar de las campañas cívicas de la Renovación Moral, de la reducción del Estado y de la creación de la Secogef y de un código legal para funcionarios públicos, la percepción sobre el grado de corrupción en México no se redujo en grado considerable. En dicha encuesta, donde 10 representa ausencia de corrupción y 0 corrupción absoluta, México se ubicó, en el periodo de 1980-1985, en 1.87. Para 1997, su calificación fue de 2.66, es decir, menos de un punto por encima del periodo anterior. En 1999 había llegado a 3.4.¹⁵¹

“Si bien se habían limitado considerablemente las posibilidades de corrupción en los niveles más altos del gobierno,” decía el Ejecutivo, justificando la desconfianza generalizada en la renovación moral, “los ciudadanos seguían siendo testigos de actos de corrupción en su vida cotidiana, en su relación, por ejemplo, con el policía de crucero o el funcionario de ventanilla. Esto alimentaba la incredulidad en cuanto a los avances de la

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 129.

¹⁵⁰ *Idem.*, p. 135.

¹⁵¹ Periódico *Reforma*, 27 de octubre de 1999, p. 15-A.

renovación, sin contar con que en este tipo de cuestiones, lo que se esperaba es siempre mucho más de lo que se observa.” El propio gobierno de MMH terminó aceptando que la renovación moral no había cumplido con las expectativas de muchos ciudadanos: “para amplios sectores de opinión la renovación moral debía comenzar con la persecución penal de funcionarios del sexenio anterior, a quienes atribuía una gran corrupción. (...) En cierta medida, este sentimiento expresaba el deseo de la sociedad de encontrar culpables de la crisis.”¹⁵² Resulta notable la diferencia entre el discurso de MMH durante su campaña electoral y el que sostenía a finales de su sexenio. Mientras en la campaña apoyaba la idea de que la corrupción era la principal causa de la crisis económica, al terminar su período insistía en que esto era falso.

Pero tal afirmación parecía una simple justificación, particularmente frente a los resultados de la campaña anticorrupción de CSG en los primeros meses de su periodo de gobierno. Tal campaña ponía de manifiesto que el gobierno al mando de MMH ocultó, por diversos motivos, información sobre transacciones y operaciones corruptas (a veces sistemáticas) tanto al interior de la administración pública como en el ámbito privado. Como ejemplo, “(e)n el primer año de gobierno (de CSG) se procedió en contra de los gobernadores Xicoténcatl Leyva Mortera, de Baja California, y Luis Martínez Villicaña, de Michoacán, por sospecha de malos manejos; el de cuatro funcionarios de banrural, varios policías, incluyendo a oficiales de la Dirección de Inteligencia de la Ciudad de México, lo que condujo a la eliminación de este cuerpo, y a la detención del exdirector de la Dirección Federal de Seguridad, José Antonio Zorrilla Pérez, por el asesinato de Buendía en 1986. (...) Al gobernador Leyva, por ejemplo, se lo había denunciado en la legislatura en 1984, y el exsecretario de Hacienda, Gustavo Petricioli Iturbide, había sido acusado de conocer y proteger el fraude en el sector financiero, con el conocimiento de MMH. Existe la opinión difundida de que en general a MMH no le preocupaba la corrupción (...) de nivel alto y medio, y que llegó a creer que hacer públicos los problemas del sistema resultaba contraproducente.”¹⁵³

Otro caso que contribuyó a reducir la credibilidad de la campaña anticorrupción de MMH fue el de Eduardo Legorreta, quien como presidente de Operadora de Bolsa cometió diversos fraudes y delitos. Éste había sido uno de los más importantes contribuyentes a la

¹⁵² *Las Razones y ... Sexto año, Op. cit.*, p. 101

financiación de la campaña de CSG. Aunque el gobierno de MMH contaba con pruebas de las actividades de Legorreta, no fue sino hasta entrado el siguiente sexenio que se le procesó. Entre las actividades que denunciaban sus clientes se encontraba la manipulación de la oferta y la demanda de títulos; especulación ilegal con el dinero de los inversionistas; uso de fondos de los inversionistas para fines distintos de los contratados; beneficios fiscales indebidos y, simulación de operaciones y falseo de registros contables.¹⁵⁴

La selectividad y discrecionalidad con que se aplicaba la campaña anticorrupción también quedó evidenciada con el caso de Joaquín Hernández Galicia, líder del sindicato de trabajadores de PEMEX y miembro del PRI, pues aunque el gobierno de MMH contaba con pruebas de que éste aprovechaba su posición con fines privados ilícitos (venta de plazas, relaciones clientelares), ocultó la información por temor a que su detención pudiera derivar en un conflicto político.¹⁵⁵

En 1988 salieron a la luz pública escándalos acerca de la corrupción de que aún era presa Pemex. Dentro de las actividades que aún podían practicarse sin peligro de detección se encontraba el tráfico de influencia, el encubrimiento, fraude, pago indebido de contratos, duplicidad de contratación para favorecer al contratista, trato preferencial en contratos a familiares, pagos anticipados a contratistas, extorsión, malversación, uso de la provisión de empleos con fines privados, uso de los recursos públicos con fines electorales y una larga serie de prácticas. También se descubrió que una parte importante de dichas actividades eran promovidas o al menos conocidas por el Contralor Interno de dicha empresa. "La acusación mostró que se pueden hacer negocios pequeños, medianos y grandes, legales e ilegales, a costa de Pemex. (...) El 'saqueo hormiga' se da a través de pequeños fraudes, de desviación de recursos y de anomalías administrativas, entre otras formas, como el pago indebido a proveedores. Las cantidades pueden ir desde diez hasta 100 millones de pesos. (...) Poco ha trascendido esas anomalías. Muchas ni siquiera son descubiertas. Existe en

¹⁵³ Morris, *Op. cit.*, p. 122.

¹⁵⁴ Carlos Acosta, "Procuraduría y Hacienda hace a un lado pruebas contra las Casas de Bolsa: Los defraudados, además, bajo acoso", *Proceso*, núm. 601, año 11, 9 de mayo de 1988. Francisco Ortiz Pinchetti, "En el aniversario del crac de la Bolsa, Eduardo Legorreta estrenará casa de 4,000 millones en Vallarta, con yate a la puerta.", *Proceso*, núm. 615, año 11, 15 de agosto de 1988, p. 24. Cabe recalcar que el gobierno de MMH contaba con suficientes elementos para la detención de Legorreta, pues éste había violado, de acuerdo a las fuentes consultadas, las siguientes leyes: Ley del Mercado de Valores, Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Código Penal del Fuero Común para el D.F., Código de Comercio, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Reglamento Interior de la Bolsa Mexicana de Valores.

Pemex un cuerpo de auditores que investiga las pocas denuncias que se presentan, elaboran sus informes, sacan sus conclusiones y las entregan al Contralor Interno, que las bloquea, o les da carpetazo y alerta o encubre a los responsables”.¹⁵⁶

También debe mencionarse el hecho de que diversos procesos electorales fueron impugnados por los partidos de oposición y la ciudadanía y se denunciaron sendos fraudes e irregularidades electorales, no sólo por medio de acciones ilegales durante las jornadas electorales (coacción del voto, voto corporativo, maquinarias electorales), sino a través del uso de los recursos estatales (no exclusivamente monetarios) para las campañas priistas y la alteración de resultados electorales, echaron por la borda la idea de que MMH buscaba la aplicación indiscriminada de la ley y la renovación moral. Tal fue el caso de la elección local de Chihuahua en 1986 y de la federal de 1988. Aunque algunos analistas han descubierto que las irregularidades de la elección de 1988 no modificaron el resultado de la elección presidencial hasta un punto en que se le diera la victoria a un candidato con menos votos que otro, sí podría establecerse que fueron suficientes para garantizar al partido oficial la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.¹⁵⁷ La corrupción relacionada con cuestiones electorales tampoco desapareció y fue, en gran medida, tolerada o promovida por el gobierno de MMH. Esto se reflejó de manera evidente en la opinión pública: una encuesta a nivel nacional descubrió que tan sólo el 24% de la población creía en realidad que Salinas fuera el verdadero triunfador en las elecciones de 1988.¹⁵⁸

El caso Camarena ponía de relieve el grado en el que las instituciones policíacas habían sido penetradas por los agentes del narcotráfico. Se pudo descubrir que agencias policiales locales (como la policía judicial de Jalisco) y federales (como la delegación de la PGR en Jalisco y la DFS) daban protección a diversos narcotraficantes, entre ellos, a Rafael Caro Quintero, responsabilizado de la autoría intelectual del asesinato de Camarena.

Al término del sexenio, Samuel Del Villar, quien había sido uno de los funcionarios a los que MMH había puesto a la cabeza de la campaña de renovación moral, decía: “Mi visión personal, que incluso llevó a mi renuncia, que presenté al Presidente en 1985 (...),

¹⁵⁵ Salvador Corro, “En 1984 se preparó un plan para acabar con La Quina: su autor, Samuel del Villar, cuenta la historia”. *Proceso*, núm. 640, 6 de febrero de 1989, p. 22.

¹⁵⁶ Salvador Corro, “Negligencia, falta de probidad, encubrimiento. Desórdenes internos propician en Pemex el “saqueo hormiga”, *Proceso*, núm. 634, 26 de diciembre de 1988, p. 8.

¹⁵⁷ Alberto Aziz y Juan Molinar, “Los resultados electorales” en Pablo González Casanova (Coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI, CIIH, UNAM, 1990., p. 170.

¹⁵⁸ Morris. *Op. cit.*, p. 220.

fue la percepción de que las áreas operativas se distanciaban cada vez más del concepto político original que llevó a De la Madrid a la Presidencia.” Desde este punto de vista, el gobierno de MMH se había encargado básicamente de crear la infraestructura anticorrupción que permitiera un mayor control sobre el aparato estatal, aunque se mantuvieron las relaciones de corrupción promovidas por el régimen, tal como el favoritismo a ciertos inversionistas en el proceso de privatización, las relaciones anómalas entre partido y gobierno, y el fraude electoral.¹⁵⁹

“Así, en asombroso contraste con el optimismo que marcó el inicio de la renovación moral —dice Morris—, la (...) posición de Salinas contra la corrupción contribuyó a señalar la administración de MMH como ‘el sexenio de la impunidad’, signado por la protección a los caciques sindicales, a los especuladores, los narcotraficantes y la policía, así como por el fraude electoral.”¹⁶⁰

Algunos intelectuales y líderes de opinión también vieron a la renovación moral como un fracaso del gobierno de MMH y como un mero instrumento electoral. Carlos Monsiváis escribía en 1988: “¿qué fue, entre mortificadas excepciones, el proyecto de la Renovación Moral? A la postre, nada más un breve regaño propagandístico al sexenio anterior, que sólo renovó y fortaleció la euforia ante la falta de consecuencias penales de los actos del aparato judicial y policiaco, de las transnacionales, de los grupos financieros, de los empresarios.”¹⁶¹ Ignacio Ramírez escribía también por ese tiempo: “Miguel de la Madrid proclamó en su campaña la renovación moral y la hizo bandera de su gobierno. Mucho se dijo y se publicó entonces que era sólo borrón y cuenta nueva, por lo menos en lo que se refiere a descubrir y procesar a los culpables de la corrupción pasada, sobre todo del gobierno de JLP. En este sentido la renovación moral resultó en los hechos falaz, selectiva

¹⁵⁹ “(E)l efecto de no haber cumplido hace más de cinco años con ese compromiso, (...) ocasionó que la corrupción evolucionara. (...) (P)or una parte, evolucionó el mercado ilícito de narcóticos. En otra área, de las más significativas, en el sector financiero, llevó a la defraudación bursátil masiva en 1987, que hace presumible una gran corrupción detrás de esta defraudación. Este avance y la pérdida de legitimidad consecuente del gobierno, llevó a la rebelión electoral del pueblo mexicano frente al mismo gobierno y a la necesidad de recurrir al fraude electoral masivo en las últimas elecciones presidenciales, que a mi juicio implicó una sustitución de plano de la Constitución por la corrupción como sustento del poder en México. (...) (E)l fracaso de la política de renovación moral condujo a un agudizamiento no sólo de la crisis moral sino de la crisis económica, de la crisis social y del advenimiento de la crisis política que actualmente vive el país.”, en Salvador Corro, “En 1984 se preparó un plan para acabar con La Quina: su autor, Samuel del Villar, cuenta la historia”, *Proceso*, núm. 640, 6 de febrero de 1989, p. 23.

¹⁶⁰ Morris, *Op. cit.*, p. 122.

¹⁶¹ Carlos Monsiváis, “El premio Manuel Buendía, una razón contra la cultura de la impunidad”, *Proceso*, núm. 605, año 11, 6 de junio de 1988, p. 15.

y manejada políticamente”.¹⁶² En el mismo artículo, el autor cita el caso de algunos exfuncionarios detenidos a principios del sexenio y liberados prematuramente, por decisión legal del Poder Judicial, hacia 1988. Sol Sanders escribía que, en los últimos años “la renovación moral de MMH se había convertido en una farsa, rebasada por la magnitud de la tarea y por la negativa del régimen a hacer un corte político limpio con el pasado.”¹⁶³

¹⁶² Ignacio Ramírez, “A Díaz Serrano le rebajaron una pena; por otro cargo, libre bajo fianza”, *Proceso*, núm. 612, año 11. 25 de julio de 1998.

¹⁶³ Morris. *Op. cit.*, p. 109.

Capítulo 3: El fracaso de la renovación moral: reformas institucionales insuficientes, monopolio del poder y escasez de recursos

Alguna vez, en el autobús del candidato (MMH), cuando la fatiga y el ronroneo del motor fueron acallando las voces, empezó a desatarse una conversación sobre el espinoso tema (de la corrupción). ¿Cómo acabar con la corrupción? ¿Cómo cumplir lo que se estaba ofreciendo? ¿Era realmente posible? Se barajaban posibles soluciones, inmediatamente criticadas; se barajaban otras... y empezaba a estar claro que nadie veía cómo. Hasta que se elevó una voz firme y terminante que dijo: Yo sé cómo. Era Miguel de la Madrid (...) Pero así termina la anécdota: sin (que nadie se extrañara) (...) de que el candidato no dijera cómo, sin ponerse a imaginar en qué consistiría ese cómo.

Gabriel Zaid. Una anécdota apócrifa en *La Economía Presidencial*.

Es difícil saber en qué medida se redujo o extendió la corrupción durante el sexenio de MMH. Debido a la naturaleza del problema, la información es insuficiente e imprecisa (pues es razonable que los agentes que llevan a cabo transacciones corruptas hagan lo posible por que ésta no exista o por que desaparezca) como para establecer un indicador que nos muestre el grado de corrupción en el sistema y nos permita comparar a través del tiempo y el espacio.¹⁶⁴ La información derivada de la encuesta anual de Transparencia Internacional nos muestra la percepción de los empresarios –que invierten en países extranjeros- sobre el grado en que son necesarias las transacciones corruptas en cada país para poder hacer negocios. Ciertamente, si algo nos revela esta encuesta, es la percepción sobre corrupción en el ámbito de la inversión y de las contrataciones, pero nada nos dice sobre la corrupción electoral, el soborno y la extorsión de bajo nivel y la cooperación entre la policía y el crimen organizado, sólo por citar algunos ejemplos.

Otro intento de medición estuvo a cargo de Stephen Morris, quien deducía el grado de corrupción del número de notas periodísticas relacionadas con el tema. El hecho de que la mayor parte de los escándalos sobre corrupción aparecieran al final y al principio de los sexenios (ver cuadro 19) lo llevó a suponer que debido a que los políticos necesitaban de un botín político ante la incertidumbre del próximo periodo presidencial, utilizaban el último

¹⁶⁴ Esta justificación está presente en muchos estudios sobre corrupción política, por ejemplo, en Johnston, *Op. cit.*, p. 461.

año de gobierno para llevar a cabo prácticas lucrativas ilegales (“año de Hidalgo”). El método de Morris, no obstante, sólo nos dice el grado en que se dieron a conocer casos de corrupción, no el grado de ésta en el sistema. No puede descartarse que sea la dinámica que imponen las campañas presidenciales, donde los candidatos de oposición y los medios informativos independientes encuentran amplios incentivos para denunciar casos y prácticas corruptas, así como la dinámica de los inicios de los sexenios, que impone al nuevo Presidente la necesidad de legitimarse por medio de acciones anticorrupción, y no el crecimiento de la corrupción en sí, lo que explique el crecimiento del número de notas periodísticas sobre el tema.

Se podría intentar medir el grado de efectividad de las políticas anticorrupción a través del número de sanciones impuestas por los órganos gubernamentales competentes, incluidos los judiciales, pero esto de todos modos no nos dice en estricto sentido si la corrupción aumentó o disminuyó. Esta medida, aunque ilustrativa (ver cuadro 20), sólo podría revelarlo efectivamente si conociéramos el total de agentes corruptos y de transacciones en un universo idéntico al sistema político, o en su defecto, a la administración pública federal. Pero además debe de establecerse si se entiende como casos a los individuos involucrados en prácticas de corrupción o a las transacciones que se llevan a cabo; de cualquier forma, ya definido esto, resultaría inmensa la labor en un universo donde existe corrupción “sistemática”. Además, la diferencia entre las consecuencias de una acción corrupta y de otra hacen irrelevante conocer el número total de casos o transacciones.¹⁶⁵ Además, debe considerarse que la tecnología y ámbito de la corrupción es muy extensa (recordemos que existen transacciones en que ni siquiera se involucra dinero).

El simple hecho de medir el número de sanciones presenta varios problemas. En primer lugar, debido a que antes de 1982 las funciones fiscalizadoras no se encuentran centralizadas en un órgano, sino dispersas en varios, es difícil encontrar información adecuada que permita, con todas sus limitaciones, una comparación con los datos sobre sanciones impuestas en los siguientes periodos. A partir de estos datos, se desprende que el número de sanciones se incrementó durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari en comparación con el de MMH. Pero esto no podría llevarnos a afirmar que en el sexenio de

¹⁶⁵ Un policía puede extorsionar a 5 personas diarias durante toda su vida y probablemente sus acciones no tengan las mismas consecuencias que la aprobación de parte de un alto funcionario (una acción) de la urbanización de una zona determinada ignorando los estudios de impacto ambiental por un soborno.

CSG se redujo la corrupción en relación con el periodo anterior. Además, la información existente es contradictoria e imprecisa.¹⁶⁶ Utilizar estos datos para explicar la efectividad de los mecanismos anticorrupción implicaría ignorar, por ejemplo, que en un sistema donde el Presidente tiene amplia discrecionalidad, éstos puedan ser aplicados selectivamente. Tampoco darían cuenta del número de prácticas corruptas ignoradas deliberadamente por los órganos fiscalizadores o no percibidas por éstos o por el Presidente.¹⁶⁷

Debido a los problemas para encontrar y sistematizar información, no se buscará probar empíricamente la hipótesis. Partiendo de que los agentes gubernamentales actúan racionalmente y constreñidos por el marco institucional, y de que las políticas de MMH no hicieron *desaparecer* la corrupción en el sistema, como lo prometió en su campaña electoral, trataremos de explicar la persistencia de dicho fenómeno a través de las **oportunidades evidentes**¹⁶⁸ para llevar a cabo transacciones corruptas, que la política

¹⁶⁶ Se pudo apreciar, por ejemplo, que el informe final hecho por la Contraloría registró menos sanciones impuestas por esa dependencia que las que se registran en *Las razones y las obras* o en los informes anuales de la Contraloría. Esto es particularmente evidente en el número de denuncias que presentó la Contraloría: mientras en el informe final se dice que en 1986 la Secogef presentó 9 denuncias ante el Ministerio Público (1 por encubrimiento, 1 por cohecho, 3 por fraude, 1 por falsificación de documentos, 1 por peculado, 1 por robo y 1 por tentativa de fraude), el informe anual registra 27 (sin especificar el tipo de delito) y el libro *Las razones y las obras*, 38. Este tipo de inconsistencias son constantes y pueden deberse a que: 1) cada fuente haga un "corte" en un momento distinto del año, lo que podría generar inconsistencias; 2) que la información sea manipulada de acuerdo a los intereses del gobierno; así, no podría descartarse que los informes anuales y el libro *Las razones y las obras* registren más procesos penales puesto que se pretendía dar la impresión de que se actuaba efectivamente en contra de la corrupción, mientras que en el caso del informe final de la Contraloría pudo pretenderse dar la impresión de que la corrupción de los funcionarios públicos era mucho menos frecuente de lo que se pensaba y que la renovación moral había tenido sus más grandes logros en el plano preventivo. Esto podría descartarse si los ciudadanos y en particular el Congreso tuvieran acceso a toda la información procesada en el Poder Ejecutivo, pero esto no es así; 3) el PRI ha mantenido amplias mayorías en el Congreso, y las tuvo en toda el periodo de MMH. La imprecisión, falta de exhaustividad y calidad de los datos y ausencia de instrumentos adecuados de medición para evaluar el éxito de las políticas anticorrupción de la Secogef puede explicarse por esta presencia del PRI, que llevaba a que el Presidente pudiera presentar "cualquier información" sin temor a que ésta fuera rechazada por alguna omisión. Si no existe un régimen de información libre y la información que posee el Ejecutivo la conoce la ciudadanía sólo por medio del Congreso, no puede descartarse que cuando la mayoría del último es del mismo partido que el Presidente, tendrá pocos incentivos para pedir cuentas claras. Ahora bien, si esta situación se repite durante 40 o 50 años, es lógico pensar que existe un alto déficit de información, entre otras cosas, por el interés del gobierno en turno de ocultar información comprometedora o simplemente, por la ausencia de un sistema de información efectivo y confiable, ante el bajo control que ejerce sobre el Ejecutivo el Poder Legislativo.

¹⁶⁷ El sistema de declaraciones patrimoniales, por ejemplo, resultaba fácil de evadirse. Los funcionarios podían simplemente no declarar su riqueza real y depositar esos recursos en cajas de seguridad o paraísos fiscales. El reciente escándalo de corrupción alrededor del oficial mayor de la PGR, Izabal Villicaña, demuestra la capacidad de cumplir con todos los requisitos que impone la Contraloría y no ser detectado. Recuérdese que de acuerdo a la información oficial, los recursos ilegales del oficial mayor se detectaron por razones diferentes a una investigación de la contraloría interna de la dependencia o de la Secretaría de la Contraloría.

¹⁶⁸ Debe considerarse la complejidad que significaría encontrar todas las oportunidades de corrupción que dejan las múltiples leyes que se relacionan con la actuación de los funcionarios públicos, incluyendo los

anticorrupción aún dejaba (accidental o deliberadamente), y de la incapacidad de una política “administrativa” para *acabar* con la corrupción de un sistema político o una nación. Implícitamente, trataremos de demostrar que las hipótesis culturalistas de la corrupción no son necesarias para explicar cabalmente el fenómeno.

El llamado de MMH a la renovación moral con sus respectivas reformas legales y administrativas no fue suficiente para *combatir* la corrupción, ni siquiera para reducirla hasta un grado en que fuera perceptible para la opinión pública, porque: 1) no era, de hecho, una de las prioridades del gobierno. El gobierno de MMH utilizó la renovación moral como un punto focal para legitimar su administración (considerando el pasado inmediato y las condiciones políticas y económicas del momento) y atraer votos en su campaña electoral; 2) la corrupción no podría haber sido *combatida* con esa política anticorrupción específica porque los supuestos discursivos sobre los que descansa la campaña de “Renovación Moral” están equivocados; estos supuestos son que por medio de promover la honestidad entre los funcionarios públicos se puede acabar con la corrupción y que cuando la sociedad es *corrupta* no se puede esperar que el gobierno no lo sea; 3) los mecanismos anticorrupción (Contraloría, Ley de Responsabilidades, reformas al Código Penal y reforma administrativa), aunque sirvieron para aumentar el control del Presidente sobre el gobierno y la administración pública, no fueron suficientes ni completamente adecuados para cumplir con su función en el ámbito de su competencia, mucho menos para *acabar* con la corrupción política del sistema, como lo había prometido MMH en su campaña electoral. 4) MMH no llevó a cabo reformas que limitaran el poder y discrecionalidad del Presidente de la República, por ejemplo, frente al Poder Legislativo, manteniéndose de esta manera grandes oportunidades para llevar a cabo prácticas corruptas; 5) El gobierno de MMH quiso terminar con cierto tipo de corrupción (burocrática, administrativa), pues la crisis económica y las condiciones de los organismos internacionales para prestar recursos a México imponían al gobierno un plan de austeridad y disciplina en las finanzas públicas, pero no con la corrupción en general, puesto que esa

reglamentos internos de las dependencias, así como la estructura organizacional de éstas (dentro de un universo idéntico a la Administración Pública Federal). Como hemos visto en el capítulo 1, aunque es posible hacer una tipología de la corrupción, no debe descartarse que “la tecnología de la corrupción”, es decir, la forma específica en que se lleva a cabo una práctica corrupta, es muy extensa. Así pues, consideramos “oportunidades evidentes” las que se desprenden de lo que el gobierno federal consideró en los informes de gobierno y documentos oficiales como “grandes directrices”, y no en los tecnicismos de las auditorías y de los reglamentos internos de las dependencias.

misma corrupción ha sido un recurso muy funcional para el régimen del que él formaba parte (corrupción relacionada con cuestiones electorales, externalidades en el mercado, clientelismo, nepotismo, tráfico de influencias, etc.). 6) el gobierno de MMH quiso combatir la corrupción de los cuerpos de seguridad pública, particularmente la relacionada con el narcotráfico, pero no se llevaron a cabo reformas que redujeran la discrecionalidad de los agentes ni se proporcionaron a las agencias de seguridad pública los recursos suficientes para cumplir con su labor e incentivar la incorruptibilidad de los agentes. 7) Aunque el poder de la Presidencia se redujo considerablemente durante el sexenio de MMH, no existieron actores políticos con la suficiente capacidad de negociación como para hacer desaparecer completamente la discrecionalidad y monopolio del poder político de éste y de su partido.

La crisis económica y un descontento generalizado fueron el contexto de la sucesión de 1982. La crisis había afectado de manera sustancial a diversos sectores de la población. El sector laboral y las clases medias habían visto caer su capacidad adquisitiva, al mismo tiempo que la crisis había afectado a la industria nacional. El campo ya atravesaba por una crisis que llevó a que se perdiera la autosuficiencia alimentaria, lo que provocó que el gobierno tuviera que importar productos de primera necesidad para cubrir la demanda interna. Sólo el sector financiero había aprovechado la crisis y la euforia por la compra de dólares de manera especulativa provocando la fuga de capitales y divisas. Esto llevó a la posterior nacionalización de la banca, que creó un mayor encono entre la burguesía nacional y el gobierno. La estatización bancaria era entendida como una clara señal de la extrema "socialización" que pretendía llevar a cabo el régimen. Para evitar esa mala señal, a unos días de ejercer el gobierno MMH puso a disposición de privados el 34% de las acciones de la banca, se indemnizó a los banqueros "garantizándoles acceso privilegiado a la adquisición de las empresas no bancarias caídas en la charola de la nacionalización (y) se les brindó un nuevo ingreso en la zona de 'intermediarios financieros no bancarios' (casas de bolsa, compañías de seguros, etc.)."¹⁶⁹. Para ese momento, ya no sólo se atribuía la crisis a los factores internacionales, sino también a la ineficiencia y corrupción del gobierno, así como a su incapacidad para manejar adecuadamente las variables económicas.

¹⁶⁹ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1989, p. 263.

En la elección federal de 1982 MMH no era el único candidato, como lo había sido su antecesor. Nueve partidos competían en la elección y no se sabía cuál sería la reacción del electorado. Era evidente que MMH tenía que llevar a cabo una campaña llamativa. Como dice Morris, el tema de la corrupción no sólo era un asunto importante en torno al cual se podía movilizar al público, sino que también contribuía a desviar los problemas económicos del país. Así, debido al encono que la corrupción política provocaba en la opinión pública en ese momento, servía perfectamente como punto focal para atraer votos y movilización, así como para desvincularse de la corrupción de la administración pasada.¹⁷⁰

En este contexto, “Por una renovación moral de la sociedad” significaba al menos tres cosas. En primer lugar, implicaba una aceptación tácita de la idea generalizada entre la población de que la corrupción era un factor muy importante (quizá el más importante) para entender la crisis económica: MMH proponía terminar con la corrupción para terminar con la crisis (o terminar con la crisis terminando con la corrupción). En segundo lugar, implicaba que el gobierno no era completamente responsable de la corrupción, ya que en realidad era corrupta “la sociedad” en general. Por último, se daba a entender que la corrupción era un problema de “moral”. Así, mientras se movilizaba a la población en torno a un tema llamativo, a saber, la corrupción, se evitaba responsabilizar al gobierno de ésta. Un folleto de la Secretaría de Información y Propaganda del PRI, distribuido entre los miembros del equipo del candidato y entre los delegados estatales priistas indicaba los lineamientos que debía seguir la campaña electoral de MMH: se pedía “responder con pronunciamientos y conceptos desglosados, sin asumir directamente compromisos políticos y sociales. Vale más un adecuado manejo de la propaganda, que una promesa difícil de cumplir.” También se sugería al candidato “dividir a la sociedad de acuerdo con lemas: temas generales, campesinos, obreros, mujeres, jóvenes”, así, se podría “votar por el PRI por diferentes razones”. Dentro de los lemas figuraban “Renovación Moral de la sociedad”,

¹⁷⁰ De acuerdo a Thomas Schelling, un punto focal es “una clave para la coordinación, cierto elemento racional para lograr la convergencia de las mutuas expectativas de los participantes” (*La estrategia del Conflicto*, México, F.C.E., p. 104.). Para MMH era racional utilizar un punto de convergencia preexistente entre la opinión pública, esto es, el encono de la población por la crisis, los numerosos escándalos de corrupción y las prácticas corruptas de los funcionarios cercanos a los ciudadanos (policías de tránsito, funcionarios de ventanilla), para allegarse votos en su campaña electoral. “La renovación moral de la sociedad” representaba un gran “cambio” respecto al gobierno anterior. Asimismo, al atribuir la crisis a la corrupción, “La renovación moral” significaba implícitamente la solución a ambos problemas. Haber admitido que para sobreponerse a la crisis era necesario que la población pagara altos costos derivados de las

“El pueblo demanda una renovación moral” y “Pido al pueblo que denuncie la corrupción”.¹⁷¹

Desde la perspectiva del discurso del candidato a la Presidencia y posterior Presidente de la República, la corrupción era “una enfermedad especial” de la cual había sido infectada toda la sociedad, incluyendo al gobierno, por lo que era preciso, para combatirse, de una renovación moral. Al decir que lo que pretendía era “combatir el fenómeno de la corrupción, sobre todo en los medios gubernamentales” y que de este problema era “responsable toda la sociedad”, quería establecer que la corrupción gubernamental era sólo un componente de la corrupción de la sociedad. Así pues, la corrupción sería combatida en la medida en que la *rechazarán* tanto los ciudadanos como los funcionarios. La corrupción de los funcionarios también se debía, según el discurso de campaña de MMH, a su baja calidad moral y a la baja calidad moral de los ciudadanos que llevaban a cabo transacciones corruptas con éstos. Dentro de las causas, MMH también encontraba la falta de valor civil para denunciar la corrupción.¹⁷²

Dichas afirmaciones coinciden con la perspectiva del enfoque culturalista, que supone que la legalidad existirá en la medida en que los miembros de la sociedad la introyecten por medio de la socialización; que el grado de corrupción depende del grado de correspondencia entre las tradiciones cívicas y el tipo de organización política y el tipo específico de ley, o que la corrupción es el puente entre las costumbres (moral pública) y la ley. Pero estas hipótesis no han podido contestar por qué existe corrupción en aquellos lugares en que hay una supuesta cultura y tradiciones cívicas o una “moral pública democrática”, como Italia y Estados Unidos. Tampoco han podido explicar por qué en países con una cultura política supuestamente “parroquial” o “de súbdito”, como podrían ser los casos que menciona Klitgaard en su libro (Filipinas, Corea, etc.) se pudo reducir

políticas contencionistas, como MMH tal vez suponía y como de hecho fue, también habría hecho converger las expectativas de la población, pero en su contra.

¹⁷¹ Carlos Ramírez, “El PRI hizo de su candidato un producto comercial”, *Proceso*, núm. 295, año 6, 28 de junio de 1979, p. 6. También destacan los siguientes lemas: Innovar la Revolución para renovar a México; El cambio debe seguir, la Revolución no ha concluido; Seguiremos haciendo la Revolución; Por una sociedad más justa; Construyamos un México más igualitario; El gran reto: una sociedad más igualitaria. Combatamos la carestía; etc.

¹⁷² La primera vez que MMH hizo alusión a la renovación moral, también decía lo siguiente: “Cuando hay corrupción o cuando hay deshonestidad en el sector público, es porque hay cómplices de un lado y otro, porque hay inducción de parte de negociantes o de parte de aprovechados de fuera del gobierno, o porque no hay el valor civil, el valor ciudadano de oponerse a los abusos del poder”. Elías Chávez, “Renovación moral compromiso total del Presidente Electo”, *Proceso*, núm. 317, año 6, 29 de noviembre de 1982, p. 14.

drásticamente (al menos por momentos) el grado de corrupción política y administrativa. Por ello es posible concluir que ninguna campaña anticorrupción que consistiera exclusivamente en exhortar a los funcionarios públicos a no abusar de sus funciones y actuar rectamente podría tener éxito.

Los argumentos culturalistas han sido esbozados tanto por científicos sociales como por actores y grupos políticos. Sobre la corrupción de los cuerpos policiacos, por ejemplo, Arturo Durazo decía que “es el ciudadano (quien la) provoca y aquél (el policía) coge muchas veces el dinero. (...) Los ciudadanos, en su mayoría –seguía–, son muy corruptos, sólo que siempre le echamos la culpa al policía.”¹⁷³

La renovación moral de MMH, sin embargo, no consistía exclusivamente en un exhorto a los funcionarios y a la población en general. También se llevaron a cabo reformas legales¹⁷⁴ y administrativas, pero éstas tampoco lograban reducir la discrecionalidad, monopolio y falta de responsabilidad de los altos funcionarios.

Si bien la reforma al título cuarto de la Constitución retiraba la distinción entre empleados y funcionarios para dejar sólo el término de “servidores públicos”, aún mantenía la clara distinción entre los servidores que tenían fuero de los que no. Antes de poder someter a un juicio penal a servidores tales como diputados y senadores al Congreso de la

¹⁷³ Miguel Cabildo e Ignacio Ramírez, “‘Aquí, cuando ven a un policía, le echan el carro encima’: Durazo”. *Proceso*, núm. 297, año 6, 12 de julio de 1982, p. 16. En concordancia con la hipótesis de Almond de que cada nación tiene su carácter nacional o cultura política específica, Durazo decía “Así, todo mundo, si ve a un policía le avienta el carro encima y eso se lo puedo demostrar cuando quieran parándonos en una esquina. Oigan ustedes ¡Qué terrible es eso! Hay cosas que nosotros mismos debemos aprender: tener educación. Somos mexicanos todos, no somos yugoslavos, ni chinos, ni nada de eso, para que nos hagamos pedazos unos a otros.” Cuando se le preguntó a qué se debía la mala imagen que la sociedad tenía de la policía, éste respondió lo siguiente: “Ustedes saben que los mexicanos somos muy desordenados, de nacimiento, esa es la verdad. No tenemos humanismo. Pero no vamos a descubrir el hilo negro con tantas cosas recalentadas que suceden. ...”.

¹⁷⁴ “Conforme a la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, el artículo 108 consignó los principios para determinar las responsabilidades de los servidores públicos, con especial atención en el manejo de fondos y recursos federales. En el artículo 109 se estableció que el Congreso de la Unión y las legislaturas de cada entidad, precisarían las responsabilidades en materia política, civil, penal y administrativa, para el supuesto incumplimiento de las obligaciones de salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia. El artículo 110 facultó la intervención de las dos cámaras del Congreso en el juicio político. En el 111 comprendió los principios reguladores de las responsabilidades penales de los servidores públicos eliminando cualquier prerrogativa. En el 112 se aclaró que la protección constitucional de la que gozan ciertos funcionarios de elección popular, no deberá hacerse valer como medio de impunidad frente a delitos que cometen esos servidores públicos, cuando se encuentren separados de su cargo. El artículo 113 respondió a las demandas populares de identificar, investigar y sancionar el incumplimiento a las obligaciones de los servidores públicos para que desempeñen su función, en salvaguarda de la legalidad, honradez, economía y eficiencia. Finalmente, en el 114 amplía a un año el término de prescripción para el procedimiento político que se intente seguir en contra de un servidor público con fuero.” López Pesa, *Op. cit.*, p. 143.

Unión, ministros de la Suprema Corte, secretarios de Despacho, jefes de departamento administrativo, representantes a la Asamblea del DF, titular del órgano de gobierno del DF, Procurador General de la República y Procurador General de Justicia del DF (art. 111), la PGR tendría que esperar a que la Cámara de Diputados –erigida en una especie de Procuraduría General- investigara al inculpado y dictaminara si debía o no ser desaforado, para que después fuera investigado por aquella institución y, en caso de ser culpable, castigado por orden de un juez.¹⁷⁵

En cuanto al juicio político,¹⁷⁶ la denuncia podría formularla cualquier ciudadano ante la Cámara de Diputados, pero “bajo su más estricta responsabilidad mediante la presentación de elementos de prueba” (artículo 109), que ciertamente no estaban disponibles prácticamente para nadie. “Presentada la denuncia una comisión de diputados la dictamina. Si se considera fundado el cargo el asunto queda sujeto al pleno de esa Cámara, quien resuelve si es procedente acusar al funcionario. En caso de que la resolución sea afirmativa el asunto se somete a la Cámara de Senadores. Ante ésta se presenta una comisión de tres diputados para sostener la acusación. El Senado resuelve en sentencia inapelable. En estos casos la condena implica que el servidor público queda separado de su función e inhabilitado para desempeñar otra.”¹⁷⁷ No obstante, la predominancia absoluta del partido oficial en el Congreso, situación que se mantuvo hasta 1988, imposibilitaba la aplicación del juicio político hacia los miembros del mismo. La predominancia del partido oficial era el contexto en que se llevó a cabo la reforma que creaba los mecanismos para llevar a cabo el juicio político y la declaratoria de procedencia; por lo mismo, resulta

¹⁷⁵ Efectivamente, como lo ha expuesto Sergio García Ramírez, para retirar la inmunidad es necesario que “un órgano adecuado –una comisión investigadora de la Cámara de Diputados- tome conocimiento de la imputación y valore la pertinencia de que siga su curso ante los tribunales ordinarios. Mientras esto no suceda, el inculpado conserva su libertad y prosigue en el desempeño de sus tareas públicas. (...) Para que esos funcionarios queden sujetos a juicio penal es indispensable que se dicte antes la llamada ‘declaratoria de procedencia’. Esto significa que la Cámara de Diputados declara que es ‘procedente’ la entrega del individuo a la justicia ordinaria. Sólo a esto se contrae la declaratoria. No se prejuzga sobre la acusación.” *El sistema penal mexicano, Op. cit.* p. 159.

¹⁷⁶ son susceptibles senadores y diputados al Congreso de la Unión, ministros de la Suprema Corte de Justicia, secretarios de Despacho, jefes del Departamento Administrativo, representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, y directores generales o sus equivalentes en entidades paraestatales (artículo 110).

¹⁷⁷ García Ramírez, *Ibid.*, p. 158. Debe hacerse notar que en el caso de juicio político contra un gobernador, diputado o magistrado de los Estados, el Congreso de la Unión no tiene efectos ejecutivos. Sólo turnará al congreso local que corresponda para que sea éste quien resuelva.

evidente que nunca tuvieron como objetivo posibilitar un sistema de control efectivo sobre los altos funcionarios, distinto del control que tuviera el jefe del Ejecutivo.

Los juicios políticos y el proceso de desafuero no dejarían de estar en manos y a discreción del Presidente. La aplicación de estos mecanismos se hizo según la necesidad del gobierno para hacer creíble su llamado de renovación moral, no sólo frente a la sociedad en general, sino también hacia el interior del gobierno y hacia el exterior, pues efectivamente, MMH intentaba impulsar cierta disciplina que apoyara las medidas de austeridad que se llevarían a cabo a lo largo de su sexenio, obligado por las difíciles condiciones económicas. Para esto, no hacía falta enjuiciar a todos los funcionarios corruptos, sino sólo a los estrictamente necesarios. El gobierno encontró a algunos “chivos expiatorios” de alto nivel que ayudaron a estos objetivos. Jorge Díaz Serrano, quien había sido director de Pemex durante el sexenio anterior y que comenzaba el periodo delamadrista como Senador, fue acusado de actos de corrupción relacionados con la adquisición de dos buques y sufrió la disciplina parlamentaria que permitió que fuera desaforado y posteriormente llevado a prisión. El otro caso paradigmático fue el de Arturo Durazo Moreno, quien había llegado incluso a la ostentación de su riqueza y a hacer evidente su calidad de “intocable” derivada de su añeja amistad con los expresidentes López Portillo y Luis Echeverría. De no haber sido procesados estos funcionarios, la campaña de renovación moral no habría tenido ninguna credibilidad.

A pesar de lo dicho anteriormente, era evidente que MMH necesitaba tener más control sobre la burocracia. Si bien el Presidente tenía amplias facultades y poderes metaconstitucionales, no podría decirse que fuera omnipresente. El gran tamaño del aparato estatal daba amplios márgenes de discrecionalidad a la burocracia, sobre todo ante la ausencia de registros y mecanismos centrales de fiscalización, un cuerpo legal que sancionara adecuadamente las acciones ilegales, y un cuerpo de funcionarios encargado de detectarlos.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Tal como dice Przeworski, “Para administrar sanciones, los actores (en este caso, MMH) deben poder emprender acciones que tengan por efecto una reducción de las ventajas que pueden obtener los demás. Las instituciones posibilitan estos castigos y los hacen predecibles; establecen normas predeterminadas para su imposición, disponen de los medios físicos necesarios para aplicarlos y ofrecen incentivos a los agentes especializados encargados de imponerlos.” Pero para inducir efectivamente el cumplimiento, “deben existir unas normas sancionadoras, una burocracia capaz de detectar los incumplimientos y un conjunto de incentivos para fomentar que ésta los detecte y aplique las normas.” Pero si el Estado no cuenta con estos instrumentos,

Esta necesidad se vio reforzada por las presiones internacionales. La renegociación de la deuda externa, verdadera prioridad del gobierno de MMH durante los primeros años de su sexenio, sólo era posible por medio del aval de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, que condicionaban su aprobación a la aplicación de medidas específicas para modernizar y hacer eficiente la administración pública y reducir el aparato estatal.

El primer punto era entonces, la creación de un organismo especializado en detectar las irregularidades de los funcionarios, fiscalizar las finanzas públicas, hacer más eficiente la administración de los recursos y vigilar la adecuada aplicación de las directrices del gobierno federal en cada entidad del sector central y empresas paraestatales o con participación estatal. Con este fin se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Sin embargo, durante 1983 dicha secretaría se abocó casi exclusivamente a la tarea de crear los mecanismos que hicieran posible su función y a la conformación de sí misma: coordinación y creación de contralorías internas en cada entidad gubernamental (pues no existían en todas), elaboración de las directrices para llevar a cabo auditorías y hacer eficiente la administración, contratación del personal adecuado, etc. Como dice Klitgaard, incluso las medidas anticorrupción son costosas para el gobierno.

Al mismo tiempo, se creó el cuerpo legal que sancionaría las irregularidades y delitos de los funcionarios públicos. La nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las reformas al Código Penal, que introducían nuevos delitos en los que podría incurrir un funcionario público cumplirían con este fin.

Si bien estos mecanismos sirvieron para que el gobierno federal contara con más idea sobre las finanzas del estado y coadyuvaron al control sobre los funcionarios públicos, no lograron terminar con la discrecionalidad en algunas entidades públicas. Destaca el caso de las paraestatales, particularmente de Pemex, que hacia finales del sexenio aún se veía inmersa en escándalos de corrupción. Los contralores internos de las empresas paraestatales o de otras entidades públicas no tenían incentivos para denunciar la corrupción en sus dependencias. Lejos de ello, las nuevas disposiciones les daban un recurso para practicar la extorsión, o utilizar sus funciones discrecionalmente, a veces por incentivos materiales, otras por amiguismo, y en muchos casos, por ambas cuestiones. Además, los contralores

"(l)as instituciones sustituyen la coerción efectiva por una amenaza predecible". Przeworski, *Democracia y*

internos no podían representar un verdadero contrapeso a los titulares de las dependencias si eran nombrados por ellos mismos, con la aprobación de la Secogef (también Poder Ejecutivo).

Como explica Przeworski, para reducir la discrecionalidad y monopolio de los funcionarios es necesaria la existencia de equilibrios horizontales, que consideran “la incorporación de procedimientos de confrontación en el proceso de toma de decisiones gubernamental mediante la creación de múltiples principales o múltiples agentes con objetivos discordantes”, y a través de “la creación de contrapesos institucionales horizontales dentro del proceso de delegación”.¹⁷⁹ Es posible decir que el control de los contralores podría haber aumentado mediante, por ejemplo, la incorporación a las contralorías internas de representantes del Poder Legislativo, preferentemente, de oposición al gobierno. Desde luego, MMH no contemplaba dentro de su plan anticorrupción la incorporación al gobierno de agentes con “objetivos discordantes”, que habrían reducido su propia discrecionalidad y monopolio.

Las reformas al código penal aumentaban el número de delitos e incrementaban las penas. Antes de la reforma llevada a cabo por MMH, La ley de Responsabilidades fijaba como sanción máxima el despido, “pero en un término ‘no menor de cinco años ni mayor de diez’, el funcionario podría ocupar otro cargo público. El enriquecimiento inexplicable no era un delito penal sino ‘oficial’, y era el único delito oficial que se tipificaba en la ley.”¹⁸⁰ Por otro lado, sirva como ejemplo anotar que la venta de cargos públicos se prohibió hasta 1954 y el tráfico de influencias hasta 1980. Pero las nuevas disposiciones no podrían funcionar sin funcionarios con incentivos de aplicarlas. En el caso de las empresas paraestatales, la ley podría negociarse fácilmente con los contralores internos, al igual que en las dependencias del sector central.

Por otro lado, pero en el mismo sentido, se estableció que los órganos de gobierno de las entidades paraestatales estuvieran conformados por el coordinador del sector como presidente, consejeros propuestos por la secretaría de Hacienda, Programación y Presupuesto y Contraloría, y un comisario propuesto por esta última, al que correspondería la vigilancia de la aplicación de los lineamientos y políticas señaladas por el Ejecutivo. Esto

Mercado. Op. cit. p.44.

¹⁷⁹ *Ibid.* p. 349.

hacia que el Ejecutivo efectivamente tuviera mayor control sobre las finanzas y asuntos de las entidades paraestatales, pero no existían incentivos para que se tomaran medidas contra la corrupción si éste no lo consideraba necesario o de hecho, lo consideraba políticamente contraproducente. De conocerse actos de corrupción que merecieran secresía, la información no pasaría del gabinete cercano al Presidente.

Esto pudo apreciarse claramente en el sexenio posterior: después de conocer la información derivada de auditorías que relacionaba a Raúl Salinas con actos de corrupción, el Presidente de la República nombró como subsecretario de la Contraloría a un aliado de la familia, Salvador Giordano. Desde esta posición, Giordano logró neutralizar las denuncias en contra de Raúl Salinas y utilizar sus atribuciones para atacar a los enemigos políticos de la familia del Presidente.¹⁸¹

Otra medida consistía en que las entidades paraestatales establecieran comités mixtos de productividad en los que participaran trabajadores y técnicos de las empresas. Esto permitiría una mayor intervención del sector laboral tanto en los criterios de la producción, como en los de la administración de las empresas. Pero los trabajadores no lo eran a secas. Era evidente que estos puestos serían ocupados por los líderes sindicales de los trabajadores, que en muchos casos, mantenían un pacto de no agresión con los directivos de las empresas por razones de filiación política. La necesidad de mantener buenas relaciones con los poderosos líderes sindicales, era la causa de que el gobierno les permitiera utilizar sus posiciones con fines políticos y económicos ilegales. El caso más evidente es el del líder priista del sindicato petrolero, La Quina, quien siguió utilizando su posición para vender plazas, aún con conocimiento del gobierno federal, quien había descubierto las irregularidades promovidas por Galicia a través de estudios hechos por la Contraloría. En este caso, el pacto político entre los líderes sindicales oficialistas y el régimen era más importante que la transparencia en el uso de los recursos. La construcción corporativa del estado es el núcleo del pacto entre los sectores laborales oficiales y el régimen, derivando en una relación vertical donde la cima es ocupada por la Presidencia de la República, lo que no significa que dicho pacto esté exento de tensiones y fricciones políticas.

¹⁸⁰ Fernando Ortega Pizarro, "La nueva Ley de Responsabilidades castiga negligencias, no deshonestidad", *Proceso*, núm. 299, año 6, 26 de julio de 1982, p. 8.

¹⁸¹ Jorge Fernández Menéndez, *Narcotráfico y Poder*, México, Rayuela editores, 1999, p. 168.

De hecho, una de las características del sexenio de MMH fue la constante tensión entre los líderes sindicales y populares que eran miembros tradicionales del partido oficial y su gobierno. El sector laboral oficialista (particularmente la CTM y Fidel Velázquez) mantuvo desde el principio una clara distancia con el candidato De La Madrid. Entrado el año de 1983, incluso presionaron al gobierno a través de diversas movilizaciones y amenazas de huelgas generales para exigir un aumento salarial considerable y generalizado; en la celebración del día del trabajo, el sector laboral oficialista permitió por primera vez que líderes de sindicatos independientes marcharan a su lado. Finalmente la disciplina terminó imponiéndose en estos sectores que aceptaron, no sin reservas, la política de contención salarial que aplicaría De La Madrid el resto del sexenio.

Las diferencias entre los viejos sectores del PRI y el gobierno de MMH no se reducían, sin embargo, exclusivamente a las demandas laborales o populares. El ascenso de De la Madrid significaba también la renovación de la élite política, que ya no provenía de los sectores tradicionales del PRI, sino de la burocracia, que en muchos casos, como el del propio Presidente, jamás habían buscado o accedido a un puesto de elección popular. Miguel De la Madrid y su gabinete eran vistos como “los tecnócratas”, frente al sector tradicional del PRI quienes se veían a sí mismos como “los políticos” (sólo un “político”, Jesús Reyes Heróles, formaba parte del nuevo gabinete). El nombramiento de MMH como candidato del PRI no dejó de crear malestar al interior del partido, particularmente de parte de estos últimos, puesto que veían reducida su capacidad de maniobra, su papel político y en algunos casos, el acceso a los puestos que generaban mayores oportunidades de corrupción y uso discrecional del poder político.

Las diferencias fueron agudizándose a lo largo del sexenio y tuvieron consecuencias muy negativas para MMH y su partido. La histórica escisión de la “Corriente Democrática” del PRI, con Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez a la cabeza, y la posterior conformación del Frente Democrático Nacional, llevaron a que la izquierda alcanzara un nivel de votación que el PAN no había conseguido en toda su historia, hasta un punto en que puso en peligro la sucesión de 1988.

Otra medida que aunque sólo intentaba reducir la corrupción de manera indirecta se llevó a cabo a partir del proceso de “redimensionamiento del estado” que se mantendría durante los periodos posteriores. Este proceso respondía, en alguna medida, a la idea de que

el grado de corrupción política era directamente proporcional al tamaño del Estado y al número de empleados públicos. Aunque esta idea no es correcta (pues parece influir más el diseño institucional que el tamaño), al término del sexenio de MMH se pudo comprobar que éste no fue capaz de reducir en gran proporción el tamaño del Estado, al menos en cuanto al número de empleados dentro de la administración pública y al porcentaje de éstos dentro de la población (ver cuadro 21).

Otra de las medidas para contrarrestar la corrupción fue la simplificación administrativa. Durante su sexenio desaparecieron alrededor de dos mil procedimientos. Esto puede demostrar la conciencia del gobierno de que la corrupción no era un asunto meramente cultural; MMH tenía conocimiento de que este exceso de procedimientos se prestaba al fraude o la malversación en el caso de los trámites internos, y a la extorsión y el soborno en el caso de los trámites con los ciudadanos.

También se decretó una ley que establecía reglas que prohibían que funcionarios de alto nivel contrataran, en sus áreas de competencia, a sus parientes. Al mismo tiempo se llevaban a cabo medidas para desarrollar un servicio civil de carrera. Dichos cambios no se reflejaron en la realidad. El cambio y la rotación dentro de la administración de MMH fueron más que la excepción, la regla, como lo fue en el pasado. En 1985 se efectuaron más de 80 movimientos tomando en cuenta los puestos de oficial mayor a secretario y de directores de organismos paraestatales. Durante 1986 se realizaron alrededor de 50 movimientos de directores de entidades paraestatales y funcionarios de la administración central de nivel de oficial mayor a secretario.¹⁸²

Esta inestabilidad se debe a que el acceso a determinados puestos públicos y su permanencia en él, están determinados, en gran medida, por las relaciones con la élite política, y especialmente, con el Presidente de la República.¹⁸³ Según Lorenzo Meyer y Héctor Aguilar Camín, para 1982, alrededor de 10 mil puestos se daban por designación directa del Presidente.¹⁸⁴ La profesionalización era difícil de aplicar, particularmente si las carreras políticas giraban en torno a las lealtades personales. Esto se reproducía no sólo en

¹⁸² *Las Razones y... Sexto año, Op. cit.*, p. 73.

¹⁸³ "Con Pepe (el Presidente) y Luis (el expresidente) teníamos una palomilla muy gruesa, en la colonia del Valle, los tres éramos buenos para los trompones". Cuando se le preguntó que cuáles deberían ser las características y virtudes del jefe de la policía, éste declaró: "Tiene que ser un hombre con verdadera pasión por la policía, institucional y leal, antes que nada, al Presidente", Miguel Cabildo e Ignacio Ramírez. "Aquí, cuando ven a un policía, le echan el carro encima": Durazo", *Proceso*, núm. 297, 12 de julio de 1982, p. 16.

¹⁸⁴ Aguilar Camín, *Op. cit.*, p. 298.

las altas esferas de la burocracia, sino incluso en los sectores medios. La inestabilidad e ineficiencia que crea corrupción están directamente relacionadas con el sistema rotativo predominante. La rotación provoca la inseguridad del funcionario sobre su propio empleo (lo que hace que tolere o participe en actos corruptos de sus superiores), mina el compromiso con el servicio público (ya que el funcionario siempre está de paso), y por lo tanto, la lealtad del funcionario no se orientará hacia el servicio público o hacia la institución, sino hacia su superior. Ante esta situación resultaba racional para los funcionarios públicos aprovechar el último año de gobierno para generarse un "colchón" que les permitiera subsistir hasta que su camarilla se "acomodara" en otro lugar (tal como lo expone Morris, esta práctica es conocida como "año de Hidalgo").

Pero para explicar el fracaso de la campaña anticorrupción debe destacarse sobre todo el siguiente punto: *la Secogef no fue creada para controlar al Poder Ejecutivo, sino para que éste pudiera controlar a la burocracia*. La aplicación de los castigos dependía de la voluntad del Presidente, puesto que la Secogef era y es (ahora con el nombre de Secodam) un control interno del Ejecutivo.

El único control externo del Ejecutivo es la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y el Congreso de la Unión. La Contaduría Mayor de Hacienda se encarga de la revisión y glosa de la cuenta pública anual del gobierno federal. Pero este es, por diversas razones, un instrumento insuficiente para fiscalizar las acciones del Ejecutivo. En primer lugar, debe considerarse que durante el periodo de MMH la cuenta pública sólo incluía a las entidades que el Presidente decidía, de tal suerte que por muchos años una parte importante de las entidades paraestatales se mantuvo fuera del escrutinio público. En segundo lugar, el artículo IV transitorio de la Ley de Contabilidad y Cuenta Pública promovido durante su sexenio invalidaba la disposición según la cual el Poder Ejecutivo debería presentar la cuenta pública por programas, derivando esto en la presentación de informes descuidados y poco exhaustivos. En tercer lugar, debe decirse que la limitación según la cual el Legislativo sólo puede revisar las finanzas públicas a través de la cuenta anual, significa una gran obstáculo de la capacidad fiscalizadora de dicho órgano y provoca que este proceso inicie hasta 6 meses después del término del periodo a revisar, reduciéndose considerablemente la efectividad del examen. También existe el problema de que tanto la Contaduría Mayor como la Cámara de Diputados tienen poco tiempo (y

recursos, en el caso particular del primero) para hacer la revisión, de tal suerte que termina haciéndose un examen superficial y aprobándose sin fundamentos legales.

Una de las principales limitaciones de la Contaduría Mayor de Hacienda es que sólo puede auditar "eficiencia". Según algunos autores, las facultades de dicho órgano técnico deberían ampliarse para que también se llevaran a cabo auditorías de regularidad (legal y financiera, incluyendo los estados financieros) y de desempeño (economía, y efectividad), pero no sólo a través de la cuenta anual, sino de facultades para intervenir directamente en las dependencias, y no sólo al momento de recibir la cuenta, sino desde el ejercicio del presupuesto. La falta de atribuciones de la Contaduría Mayor y los vacíos legales han permitido, por ejemplo, que en la cuenta pública el Ejecutivo no incluya los elementos que permiten la evaluación de los programas, por ejemplo, no entregando las metas de salida, sino sólo las modificadas al final del periodo; bajo estas condiciones, no resulta extraño que todos los programas se cumplan siempre. Por otro lado, la Contaduría Mayor no cuenta con atribuciones para emitir recomendaciones, fincar responsabilidades y promover sanciones administrativas sin la intermediación de la Contraloría, lo que hace que un órgano externo de fiscalización quede subordinado al órgano de control interno del Poder Ejecutivo. Finalmente, la división entre el órgano técnico y la Cámara de Diputados llevó a que las facultades fiscalizadoras del primero no se transfirieran al segundo, reproduciendo la asimetría entre las atribuciones del Poder Legislativo frente al Ejecutivo (de acuerdo a Jorge Alcocer, cuando éste era diputado de oposición, era común ir a la secretaria de Programación y Presupuesto o a la de Hacienda y Crédito Público para que los titulares de éstas permitieran a la Contaduría Mayor de Hacienda dar información relacionada con sus funciones). Pero si las fracciones opositoras en el Congreso lograran sortear todas estas limitaciones y pudieran fincar responsabilidades sobre funcionarios corruptos, estas denuncias serían presentadas ante la Procuraduría General de la República, donde nuevamente nos topamos con el monopolio y discrecionalidad del Poder Ejecutivo. Y como se ha expuesto anteriormente, el Congreso era monopolizado por el partido oficial, del cual el Ejecutivo era jefe indiscutible, situación que permaneció durante todo el sexenio de MMH. Por otro lado, debe considerarse que la extrema flexibilidad del control de las finanzas públicas dio pie a la existencia de grandes franjas del presupuesto sin vigilancia, como la "partida secreta" a que tiene derecho el Presidente de la República, que ha servido

por mucho tiempo como un recurso para que el Presidente mantenga la lealtad de sus funcionarios más allegados y para comprar la complicidad (no necesariamente ilegal) de algunos agentes internos y externos al gobierno (periodistas, por ejemplo).¹⁸⁵

También existen elementos que contribuyeron a la ausencia de rendición de cuentas y que no se relacionan con el Poder Ejecutivo. Carencias del Poder Legislativo como la ausencia de la reelección hacen que los diputados sean poco profesionales; el sistema de comisiones es débil debido al gran número; no existe un cuerpo profesional permanente que produzca información relevante para el congreso. Todo ello reproduce la asimetría entre los Poderes de la Unión, derivando en un bajo control de las acciones del Presidente.

Si bien hasta ahora hemos hablado de la corrupción que no pudo ser atacada por la política de MMH, también debe hacerse una revisión de la corrupción que el gobierno no quiso controlar o que incluso promovió. El mejor ejemplo de esta situación lo encontramos en el ámbito electoral. La corrupción, que como recordaremos es el uso ilegal de atribuciones públicas con fines privados, incluidos los partidistas, provino esta vez no de la falta de control del Ejecutivo sobre sus agentes, sino de su decisión para fomentar, introducir y tolerar externalidades en las elecciones federales y algunas locales durante su gestión para beneficiar a su partido. MMH no es el autor intelectual o material de las prácticas fraudulentas en la jornada electoral; tampoco del marco institucional y legal que beneficiaba claramente a su partido (al menos, no de todo); pero desde luego es corresponsable de las irregularidades previas a la jornada, en el cómputo de los resultados, en la organización electoral y de la tolerancia y apoyo a prácticas fraudulentas en las jornadas electorales en elecciones locales y federales.

El 1977 se llevó a cabo una reforma electoral para ampliar la participación de las fuerzas políticas en el espectro electoral. Lo primero fue permitir la entrada de partidos a los que tradicionalmente se les había negado el registro. Esto se hizo con el objetivo de evitar que estas fuerzas utilizaran estrategias antisistémicas, como la lucha armada, para acceder a los canales de influencia política.

Las primeras elecciones bajo esta nueva legislación cumplieron con el objetivo deseado por las autoridades gubernamentales y el PRI, pues se había incrementado la

¹⁸⁵ Gilberto Rincón Gallardo (Coord.), *El Control de las Finanzas Públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1986. 283 pp.

conurrencia de los partidos a las elecciones, sin que esto significara un peligro a su capital electoral. La competitividad electoral, sin embargo, fue creciendo sistemáticamente en las siguientes elecciones, hasta que en 1988 la votación de la oposición llegó prácticamente al 50%.

Los conflictos electorales se incrementaron sustancialmente durante el sexenio de MMH respecto a los periodos anteriores. Silvia Gómez Tagle argumenta que mientras la competitividad electoral era reducida, las irregularidades de las elecciones se redujeron prácticamente a la "alquimia", es decir, a maquillar la elección de tal forma que el candidato triunfador (del PRI, obviamente) llegara con un alto índice de votación y poca abstención. No obstante, en la medida en que la competitividad electoral creció se hizo cada vez más necesario recurrir a estrategias que tuvieran como fin alterar el resultado de la elección de tal forma que se diera la victoria a algún candidato que no ganó la elección (fraude), lo que ciertamente incrementó el nivel de conflictividad.

En un estudio comparativo de las 4 elecciones federales entre 1979 y 1988 a partir de los debates del Colegio Electoral para calificar los 300 distritos de mayoría en cada elección (en la Cámara de Diputados), Gómez Tagle contó 71 tipos de irregularidades que se catalogaron en 9 rubros (ver cuadro 22). Destaca que el número de distritos involucrados en irregularidades electorales, de acuerdo a las discusiones en el Colegio Electoral, aumentó sistemáticamente en el transcurso del periodo (ver cuadro 23). No obstante, pudo apreciarse que la corrección de los resultados fue baja y existió un margen de corrección que no se llevó a cabo de acuerdo a criterios legales: de los 1200 distritos que se calificaron en el periodo, 885 (74%) no contemplaron grandes discusiones o conflictos, por lo que se aprobaron fácilmente; hubo discusiones intensas sobre 252 distritos (21%), en los que sin embargo, no se modificaron los resultados; en cambio, el Colegio Electoral modificó el resultado en 24 distritos (2%) fuertemente impugnados. Debè destacarse, sin embargo, que de estas 24 modificaciones, 11 se hicieron sin sustento legal y con irregularidades evidentes (como quitarle el distrito al PRI pero no corregir la votación para obtener un buen porcentaje en la asignación de diputados de R.P.), 8 de las cuales sucedieron en la elección de 1988.

Sobre los resultados de esta investigación vale la pena hacer algunas anotaciones. En primer lugar, el hecho de que se hayan aprobado distritos sin discusión no significa

necesariamente que no existieron irregularidades, simplemente, que no fueron registradas de acuerdo al procedimiento de ley, por lo que no llegaron a la discusión del Colegio Electoral. Ciertamente, esta situación pudo haber sido más común de lo aparente debido a que las disposiciones legales para interponer un recurso de queja o de protesta eran muy difíciles de cumplir. Baste decir que para que el recurso de queja (que suele interponerse para anular los resultados de una casilla) procediera, era necesario que viniera acompañado de una “documental pública”, es decir, del testimonio escrito de un notario público, quien tiene que estar en el momento preciso en que se cometió la irregularidad. Para que se interpusiera una protesta para anular el resultado de un distrito, era necesario comprobar, por medio de recursos de queja, que se llevaron a cabo irregularidades en el 20% de las secciones del distrito. También hubo distritos que se aprobaron en bloque por el PRI, particularmente en 1988, por lo que tampoco hubo discusión.

En segundo lugar, destaca que una parte importante de las irregularidades involucre al gobierno o a la autoridad electoral. Como dice Gómez Tagle, “los mecanismos del fraude generalmente no dependen sólo de la voluntad de un partido, sino que están ligados a la complicidad de las autoridades electorales, por ello es una capacidad casi exclusiva del partido oficial”.¹⁸⁶

Esto nos lleva al punto central: gran parte de las irregularidades se relacionan con: 1) la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, y 2) el monopolio de las autoridades y procesos electorales por parte del Poder Ejecutivo y el PRI.¹⁸⁷

La desviación de recursos públicos (monetarios, materiales o humanos) hacia las campañas del PRI y el clientelismo a votantes por medio de los programas sociales puede explicarse por la capacidad del Presidente para evitar el control del Congreso respecto a las finanzas públicas y a los criterios por los que se llevan a cabo las políticas; asimismo, la represión selectiva a candidatos de oposición y la presión a electores determinados (de los sindicatos oficiales a los trabajadores, de los altos burócratas a los empleados) sólo es

¹⁸⁶ Silvia Gómez Tagle, *De la Alquimia al Fraude en las elecciones mexicanas*, México, GV Editores, 1994, p. 18.

¹⁸⁷ Tal como lo expone Gómez Tagle, parecen percibirse dos estrategias de fraude: una, que tiene un carácter más institucional, se relaciona con la organización de todo el proceso electoral y descansa en la complicidad de las autoridades electorales a distintos niveles (dependientes de la Secretaría de Gobernación y directamente de la CFE); y otra estrategia que se origina en la determinación del candidato “de ganar a toda costa” y que se apoya en el gobierno local y en la manipulación de recursos gubernamentales”. *Op. cit.*, p. 46.

posible si las fuerzas de seguridad pública, la procuración de justicia y las facultades públicas pueden utilizarse de manera discrecional.

El resto de las irregularidades, en cambio, tienen estrecha relación con el monopolio que el Ejecutivo posee sobre las autoridades y procesos electorales: la desaparición de votantes opositores dentro del padrón, la designación partidista de los funcionarios de casilla, la emisión irregular de boletas y credenciales, la instalación inadecuada o partidista de las casillas, la conformación partidista de los distritos electorales (o *gerrymandering*), la modificación de los resultados en los comités distritales, la ignorancia discrecional de los recursos de impugnación de los partidos opositores, etc.

Antes de la creación del IFE en 1991, la organización de los procesos electorales recaía sobre la Comisión Federal Electoral, que se integraba sólo cuando había elecciones y dependía directamente de la secretaría de Gobernación. Asimismo, el PRI y el gobierno contaban con la mayoría de votos en el Consejo General de dicha comisión, que aunque con la reforma de 1977 integraba a los partidos opositores, no les daba el número suficiente de votos para vencer a la fracción conformada por el secretario de gobernación, el notario, el representante del PRI y los representantes priistas del Poder Legislativo. Tal control existía, que la fracción del gobierno y el PRI devolvieron al PARM (un partido tradicionalmente gobiernista) su registro, a pesar de no contar con 1.5% en la elección anterior (1982); por el contrario, se negó el registro al Partido Socialdemócrata, aunque contaba con todos los requisitos. Detrás de esta medida arbitraria se encontraba una razón de peso: de ganar el Partido socialdemócrata el registro, la fracción PRI-Gobierno habría perdido la mayoría de los votos en el Consejo General de la CFE. Era preferible darle el registro a un partido tradicionalmente gobiernista y manejable. Para 1986, el Consejo estaría integrado por los tres partidos más importantes. La proporción de votos dentro del Consejo iría en relación con la elección anterior. De esta manera, el gobierno y el PRI recuperaban por un buen tiempo el control sobre el Consejo General de la CFE¹⁸⁸

Era el gobierno también el encargado de recibir y procesar las impugnaciones de los partidos antes de que llegara a la resolución definitiva en el Colegio Electoral, por lo que también definía a cual candidato se le otorgaba la constancia de mayoría y a cual no. Finalmente, gracias al método de autocalificación de las elecciones, era el partido en el

¹⁸⁸ Juan Molinar Horcasitas, *El Tiempo de la Legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991, p. 112.

gobierno el que realmente tenía la última palabra. El tribunal electoral, dependiente del Poder Judicial, enviaba sus recomendaciones a la Cámara de Diputados, que decidía si tomarlas en cuenta o ignorarlas.

Esto significa, a grandes rasgos, que gracias al monopolio de la organización electoral y al liderazgo sobre el partido mayoritario, que se traducían en una relación de subordinación del Poder Legislativo, los poderes locales, gobiernos municipales y estructuras locales del PRI hacia el Presidente, este último era capaz de “manipular” las variables electorales tanto en el proceso previo a la elección, como durante la jornada electoral y en el proceso posterior de cómputo y calificación.

Tanto la elección por la cual MMH llegó a la Presidencia como las federales durante su gestión (1985,1988) fueron impugnadas por la oposición. Ciertamente, las denuncias de la oposición no nos pueden revelar el tamaño o naturaleza del fraude.¹⁸⁹ No obstante, parecen existir los elementos suficientes para asegurar que en cada elección hubo fraude promovido por el gobierno federal en mayor o menor medida, así como en diversas elecciones locales durante el sexenio de MMH.

Como vimos anteriormente (capítulo II), diversos medios periodísticos difundieron la persistencia de irregularidades en la elección de 1982. Además de la presencia de las prácticas que ya se enumeraron, existieron otros elementos que ponían en tela de juicio la veracidad de los resultados electorales. El primer punto radicaba en el abstencionismo: mientras en la elección de 1979 se había registrado en 50%, para la elección de 1982 se redujo a 25%, lo que hizo sospechar que la votación de MMH fue inflada, más que para vencer a los otros candidatos (lo que era fácil), para contar con más votos que su antecesor. Dos cuestiones contribuyeron a alimentar esta sospecha: primero, que Manuel Bartlett se había comprometido públicamente a garantizar que MMH obtendría más votos que su antecesor, y combinado con ello, el hecho de que los resultados apenas cuadraran: JLP obtuvo 16 703 801 votos, mientras que MMH llegó a la cifra de 16 748 000 votos. La segunda cuestión era la gran diferencia entre los votos del PRI para la Presidencia y para el Congreso, donde sólo obtuvo 14 558 411. Aunque también se puede argumentar esta

¹⁸⁹ Gómez Tagle admite que no puede conocerse el tamaño del fraude a través de las discusiones en el Colegio Electoral, pero ciertamente, ayudan a saber qué distritos fueron fuertemente impugnados por la oposición con elementos de prueba, lo que puede ser un indicador la legitimidad de las elecciones.

diferencia por el "voto diferenciado", la opinión generalizada en ese momento fue que se había inflado la votación.

Según se ha escrito en diversas ocasiones, el crecimiento acelerado de la oposición y particularmente del PAN, quien comenzó el sexenio con importantes victorias electorales (en ciudades de Chihuahua,¹⁹⁰ Durango, Guanajuato, Oaxaca y Michoacán) obligó al gobierno a reconsiderar su promesa de respetar los resultados electorales, orillado además, por las presiones al interior del partido para no reconocer los triunfos de la oposición y para que se diera un apoyo más decidido de parte del gobierno federal hacia los candidatos del PRI.¹⁹¹ También se dijo que debido al bajo apoyo del grupo de MMH al interior del PRI y a las secuelas de la crisis económica, éste decidió ganarse la confianza de sus compañeros tolerando y promoviendo el fraude y evitando el voto libre hasta que el gobierno se deshiciera de la incomoda externalidad de la crisis económica. Lo cierto es que gran parte de las irregularidades detectadas no se explican sin la colaboración de las autoridades electorales y sin los recursos del gobierno (de cualquier nivel).

Desde luego había una expectativa de fraude, promovida particularmente por los partidos de oposición. Una encuesta en 1985 arrojó que 15% creía que los resultados de las elecciones federales serían respetados, mientras que un 55% votó en sentido contrario.¹⁹² El día de la elección, sin embargo, los partidos de oposición y la prensa nacional e internacional lograron recabar amplia evidencia del fraude que se cometía desde diversas latitudes del país.

La tensión política previa a la elección se radicalizó por diversas causas; entre ellas, por el recibimiento de los candidatos del PRI en Los Pinos y por el descubrimiento de una lista que el SNTE envió al Registro Nacional de Electores, con los nombres de los promotores del voto del PRI de dicho sindicato, quienes también serían funcionarios de casilla.¹⁹³ Pero el elemento de mayor discusión giró en torno al Padrón Electoral. De

¹⁹⁰ En las elecciones municipales de Chihuahua del 3 de julio de 1983, el PAN ganó los municipios que concentraban el 70% de la población (11), incluido Ciudad Juárez. Aguilar Camín, *Op. cit.*, p. 267.

¹⁹¹ Stephen Morris decía que "(l)a campaña anticorrupción de MMH y sus aperturas electorales se enfrenaron a presiones para, finalmente, sucumbir ante las fuerzas de la reacción. Los costos de denunciar la corrupción (l)legaron a ser (...) contraproducentes, y condujeron al deterioro de la campaña, y una política de permitir 'elecciones transparentes' durante los primeros años se revirtió tras los rápidos avances electorales del PAN." *Op. cit.*, p. 160. También se habla al respecto en Aziz Alberto y Juan Molinar Horcasitas, *Op. cit.*, p. 145.

¹⁹² Brian Latell, *Mexico at the Crossroads: The many crises of the political system*, Hoover Institution and Stanford University. June 16, 1986. p. 16.

¹⁹³ Bernardo Bátiz (Coord.), *El Atropello*, México, Partido Acción Nacional, 1985. p. 3.

acuerdo a los cálculos de la oposición, el padrón estaba inflado con alrededor de 4 millones de nombres apócrifos.¹⁹⁴

Los acontecimientos de la jornada electoral fueron registrados por partidos de oposición y medios de comunicación nacional e internacional a través de fotos y documentos, que como sabemos, al no ser “documentales públicas”, carecían de valor como prueba para justificar la anulación de resultados.¹⁹⁵ En Puebla, por ejemplo, se había encontrado indicios de que el gobernador Guillermo Jiménez Morales, en complicidad con Efraín Trujeque, diputado del PRI y Raúl Castillo, subsecretario de gobierno, había encabezado el operativo de nombre “Operación Trueno” y que consistió en la contratación de pandillas como grupos de choque, la contratación de “Antorcha Campesina” para votar varias veces y la preparación de brigadas para el robo de urnas. En Monterrey, se descubrió a Ramiro Hidroco y otros funcionarios de casilla llenando actas de casilla un día antes de la elección. También se acusó al gobierno de financiar partidos “satélite” vinculada a intereses externos, como el Partido Laboral Mexicano, hoy Partido del Trabajo.

El mismo tipo de irregularidades se presentó en diversas elecciones locales. En Coahuila en 1984, se registró represión policial y fraude vinculado con el gobernador José de las Fuentes Rodríguez. En Puebla en 1983 también se registró represión policial y colaboración de autoridades municipales, locales y federales, aunque fue la de Chihuahua en 1986 la que atrajo más la atención por su magnitud. Diversas irregularidades se presentaron en las elecciones de Sonora, Estado de México, Jalisco, Veracruz, etc.

Tras la elección federal de 1985 se presentó un largo periodo de movilizaciones en contra del fraude. En Monterrey, la “Marcha de la victoria” logró movilizar, según fuentes del PAN, a 40 mil personas. También hubo marchas en la carretera México-Puebla, en Chihuahua y en Sonora. Ante esta situación, MMH respondía: “No me preocupan las opiniones confusas de las minorías, ni nos asustan los planteamientos que quieren quitarle el poder a la Revolución Mexicana”.¹⁹⁶ La mala impresión sobre las elecciones (algunos líderes de opinión e intelectuales como Luis González y González, Héctor Aguilar Camín, Luis Reynoso Cervantes, obispo de CD. Obregón, Sonora, se pronunciaron en contra del fraude) había rebasado las fronteras nacionales, lo que orilló a MMH a enviar a su vocero,

¹⁹⁴ Bátiz. *Op. cit.*, p. 31.

¹⁹⁵ *Ibid.*, pp. 57-64, 82-105, 117-141, 149-166, 189-207.

¹⁹⁶ *Idem.*, p. 9.

Manuel Alonso a Washington, para explicar que el PRI seguía siendo el partido mayoritario y era promotor del pluralismo.¹⁹⁷

Pero fueron las elecciones federales de 1988 las más impugnadas del periodo. Aunque los partidos presentaron diversos recursos para corregir el padrón, el proceso para ello era tan lento que impidió que se le hiciera alguna modificación. Según Molinar,¹⁹⁸ en 37 distritos el padrón era 5% superior a la población; en 8, 20%. En 12 distritos la votación fue 70% superior al padrón, en 5 fue de 80%, y en dos de 100%.

Después de analizar tres estudios diferentes sobre el tamaño del fraude en 1988, Juan Molinar llega a la conclusión de que “el fraude del 6 de julio fue masivo y estuvo orquestado como una operación de estado, es decir, que no fueron errores humanos aislados, sino que se manipuló la elección para obtener resultados distintos a los que se emitieron en las urnas. Este fraude masivo se llevó a cabo en distritos de tipo rural en donde no existió prácticamente ninguna vigilancia de la oposición. Estos distritos están localizados fundamentalmente en los estados (...) (de Chiapas, Nuevo León, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Sinaloa y Yucatán). (...) La elección de diputados federales fue alterada principalmente en 58 distritos (...) con lo cual se modificaron las proporciones en la composición de la Cámara de Diputados. De haberse anulado estos distritos o de haberse limpiado la elección en ellos, el resultado hubiera sido una fracción priista minoritaria y una mayoría del FDN y del PAN.” Finalmente, concluye que “no se puede saber con certeza quién ganó la elección presidencial porque los análisis que consultamos no lo demuestran convincentemente, pero con el tamaño del fraude masivo sí es posible advertir que la distorsión impide saber con claridad quién ganó.”¹⁹⁹

La corrupción relacionada con asuntos electorales es uno de los ejemplos más claros de que este fenómeno no es ocasional o de “unas cuantas manzanas podridas”, sino que es una cuestión inherente al sistema político. Las consecuencias son sobre todo políticas: la legitimidad de los sistemas democráticos se fundamenta en las elecciones, que son la forma en que el pueblo ejerce su soberanía; el fraude electoral representa la inevitable ilegitimidad de la autoridad electa. Finalmente, las elecciones son uno de los incentivos más importantes para que las decisiones públicas sean tomadas con responsabilidad, por lo que el control

¹⁹⁷ *Idem.*, p. 12.

¹⁹⁸ Alberto Aziz y Juan Molinar. *Op. cit.*, p. 149.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 170.

ilegal de las variables electorales permite un alto grado de irresponsabilidad política. Además del fraude, el sistema electoral proveía al régimen de un marco institucional que anulaba la competencia en condiciones equitativas. La corrupción política es el esqueleto de la relación extra-legal entre el PRI y el Estado. La “caída del sistema” en las elecciones federales de 1988 no es otra cosa sino la capacidad del estado para imponer su voluntad en beneficio de privados (partido o régimen) en contra de la voluntad de los ciudadanos y desacatando las reglas autoimpuestas.

Otra dimensión del combate a la corrupción se orientó hacia los cuerpos de seguridad pública. Las medidas que se tomaron fueron, a grandes rasgos, las siguientes: 1) depuración de los cuerpos policiacos; 2) desaparición de cuerpos anticonstitucionales (como la DIPD); 3) creación de reglamentos para la Policía Judicial Federal, la Policía Judicial del DF y la Policía Preventiva del DF; 4) aumentos salariales y 5) aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública, que contaba con la colaboración de los otros niveles de gobierno y buscaba la moralización de las fuerzas de seguridad pública, la modernización de las corporaciones policiacas, su profesionalización, reestructuración y la dotación de armas y equipos modernos, la coordinación jurídica, administrativa y operativa entre diversas corporaciones del país y el óptimo aprovechamiento de los recursos.

Pese a tales medidas, la opinión de que la corrupción en los cuerpos policiacos seguía siendo una situación generalizada estaba muy difundida. De acuerdo a la encuesta elaborada por Stephen Morris a finales del sexenio, 42.5% de los entrevistados mencionaba como práctica corrupta más común el soborno-extorsión de la policía. El 15% mencionaba el soborno para acelerar trámites burocráticos.²⁰⁰

Al principio del sexenio la depuración de los cuerpos policiacos era necesaria y demandada por diversos sectores de la opinión pública, puesto que muchos policías habían incurrido en delitos graves, situación por la cual se levantó cargos contra algunos y a otros se les separó de su puesto. En algunos casos, como el de la DIPD, no sólo se denunciaban los delitos de los miembros, sino incluso la legalidad de la corporación. Tanto los policías despedidos de agencias que mantuvieron su actuación (PPDF, PJF, PJDF) como los que salieron de las corporaciones desaparecidas, fueron tarde o temprano reinstalados en diversas agencias policiacas. Según exponía el gobierno de MMH, se había “boletinado” a

²⁰⁰ Morris. *Op. cit.*, p. 128.

los agentes para que no fueran recontratados en corporaciones policiacas en los estados. Diversas cuestiones pueden explicar que esto fuera insuficiente. En principio, no existía un registro permanente sobre los policías que no deberían ser recontratados. De acuerdo a un estudio del INACIPE, no existió un registro de servidores públicos en el área de seguridad sino hasta 1989; un deficiente sistema de información pudo provocar que la lista de nombres “boletinados” desapareciera con el tiempo. En segundo lugar, hasta 1988 sólo era requisito no tener antecedentes penales. No existía ninguna prohibición, en la PJF por ejemplo, para aquellos que habían sido despedidos de otras corporaciones. Tampoco se pedía acreditar el no uso de drogas, examen de polígrafo o no estar involucrado en investigaciones judiciales.²⁰¹ De hecho, como explicó el gobierno en el caso de la DIPD, “la mayor parte de sus elementos, su material y equipo, quedaron adscritos a la Policía Judicial Federal y a la Policía Judicial del Distrito Federal”. Esto, a pesar de la existencia de denuncias que relacionaban a los policías de esta agencia con secuestros, desapariciones, homicidios, robos, narcotráfico, violación de las garantías individuales, etc.

En un artículo que describe el proceso de entrada de los policías egresados de la academia al servicio (en una corporación del estado de México), se narra lo siguiente: “La administración municipal llegó a su fin y la entrante hizo caso a los rumores sobre la venta de protección que el comandante hacía a ciertas empresas, comercios y locatarios del mercado municipal que se encontraba en su jurisdicción. Fue cesado, aunque, luego de una reestructuración de los altos mandos —con la entrada de otra nueva administración— ingresó una vez más como comandante de la zona”.²⁰² También se mencionaba la incorporación de policías que habían sido despedidos de otros cuerpos del estado de México y D.F. o con antecedentes penales. Según otro testimonio de una situación ocurrida en el periodo de MMH, “a pesar de (la) relación con un narcotraficante acusado de participar en el asesinato de (Enrique) Camarena (Javier Barba Hernández), (Héctor) Cervantes Santos (agente del Departamento de Seguridad Pública de Jalisco en los 70’s y después subordinado del narcotraficante) no tuvo problemas en volver a encontrar trabajo. En 1987, (...) ya estaba trabajando nuevamente en la Dirección de Seguridad Pública del estado de Jalisco.”²⁰³ También es elocuente la siguiente cita: “Cuando la DFS desapareció envuelta en el

²⁰¹ Ignacio Carrillo Prieto, Samuel González Ruiz y Ernesto Mendieta Jiménez, *Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Mexicana*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 1992, p. 62.

²⁰² Nelson Arteaga y Adrián López, “El aprendizaje de un policía”. *Nexos*, núm. 248, agosto, 1998, p. 64.

escándalo de su participación en los asesinatos de Camarena y Manuel Buendía, muchos de sus miembros continuaron dirigiendo el tráfico de drogas y otros se trasladaron incluidos sus contactos, a la PJE.”²⁰⁴

Si una de las medidas para combatir la corrupción fue la creación de reglamentos para la Policía Judicial Federal, la Policía Judicial del DF y la Policía Preventiva del DF, significa implícitamente que antes de 1983 dichos cuerpos se manejaban prácticamente sin ninguna regulación interna. Pero dejando de lado esta situación, debe recalcar que, como lo expone Przeworski, los reglamentos sólo serán acatados si existen costos reales por su incumplimiento. De no ser así, “las instituciones sustituyen la coerción efectiva por una amenaza predecible.” Además de las normas sancionadoras, debe existir “una burocracia capaz de detectar los incumplimientos y un conjunto de incentivos para fomentar que ésta los detecte y aplique las normas.”²⁰⁵ En el caso de la PGR, puede decirse que se tenía muy poco control sobre las acciones de sus miembros, particularmente en las delegaciones estatales de la Procuraduría. Baste decir que hasta 1992 existieron Visitadurías e inspección interna para las delegaciones estatales de la PGR.²⁰⁶ Esto aumenta la discrecionalidad tanto de los agentes como de sus altos mandos. Ante ello, es factible que los reglamentos legales sean sustituidos por códigos paralelos, ya no basados en la persecución del delito, sino en la lealtad, la secrecía y el rentismo.

En el reglamento informal que parece imperar en muchos cuerpos policiacos destaca el hecho de que las órdenes de los superiores deben acatarse, incluso si éstas contravienen a las normas legales. En una corporación del estado de México, un veterano le recomendaba a un novato: “No discutas con los comandantes, jefes de turno, oficiales ni con compañeros con antigüedad, ya que el mando siempre tiene la razón. Si alguno de ellos te da alguna indicación o sugerencia, no dudes en obedecerlos, aunque te parezca contrario a lo que tú piensas o quieras. El mando siempre tiene la razón”.²⁰⁷ Otro veterano le habló del “entre” que había que darle a los mandos, tanto de manera ordinaria, como para que ignoraran las irregularidades de los policías, o en su caso, como sistema de promoción y ascenso. En el

²⁰³ Fernández Menéndez, *Narcotráfico y Poder*, México, Rayuela Editores, 1999, p. 32.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 22.

²⁰⁵ Przeworski, *Democracia y Mercado*, *Op. cit.*, p.44.

²⁰⁶ Mario Ruiz Massieu, *El marco jurídico para el combate al narcotráfico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 125.

²⁰⁷ Arteaga, *Op. cit.*, p. 65.

mismo artículo, se relata la experiencia de un policía que es descubierto por sus superiores cometiendo delitos: “Tanto el subdirector como el comandante de la zona quedaron satisfechos con la versión (de los hechos). (...) Mi baja, por supuesto, estaría olvidada si regresaba con un regalito para el subdirector, que consistía en dos botellas de whisky y tres paquetes de cigarros. Yo dije que sí.” La ausencia de castigos efectivos por el incumplimiento también se traduce en ineficiencia: uso de las horas de trabajo para comer o dormir o inacción como estrategia para sobrevivir en la policía.²⁰⁸

El hecho de que la corrupción estuviera promovida desde los altos mandos llevó a MMH a nombrar a un militar como jefe de la Policía Preventiva del DF, como “el único modo de asegurarse una intervención no comprometida con los grupos de poder dentro de esa institución”. Tal como hizo Ferdinando Marcos en la oficina de recaudación de Filipinas, MMH tuvo que sustituir a las principales cabezas, para otorgarle la dirección a un personaje de reconocida calidad moral y sin vínculos con la red que desde la administración pasada había dejado altas ganancias a los miembros de la policía, como Arturo Durazo lo había demostrado. Pero de acuerdo con Klitgaard, estas medidas, aunque necesarias, son superficiales si no se llevan a cabo reformas administrativas que logren aumentar la probabilidad de que los actos corruptos sean descubiertos y castigados, y que la discrecionalidad del agente se reduzca. Además, debemos recordar nuevamente que el modelo de Klitgaard parte de que los directores de las agencias pretenden terminar con la corrupción. De no existir controles externos que permitan evaluar la actuación del director, sólo contamos con su buena fe.

Dentro del esquema de Klitgaard para reducir la corrupción, no es suficiente seleccionar a los agentes por su presunta “calidad moral”, también es necesario que dichos agentes sean técnicamente competentes y profesionales, lo que se traduce en mayor eficiencia. Durante el sexenio de MMH se puso cierta atención en este punto, aunque diversos elementos hacen pensar que no fue suficiente. En un estudio comparado hecho por INACIPE, se descubrió que México daba a sus policías (judiciales) el menor tiempo de preparación de todos los países en cuestión (Estados Unidos, Alemania, Italia, Francia), esto es, seis meses y era el único que no exigía a sus policías preparación previa. No existía una academia de formación de mandos medios, sólo un diplomado en “Policía científica y

²⁰⁸ Un policía enseña a un novato una de las principales reglas: “Si quieres llegar a policía viejo, hazte

sociedad". México era el único país que no exigía licenciatura a sus mandos. También se descubrió que en la policía mexicana no existían criterios "precisos para la promoción interna en la carrera policial". Además, antes de 1988 los aspirantes a policía no presentaban examen de rendimiento físico y no se les hacía ningún tipo de entrevista. En esos seis meses de preparación, los policías mexicanos llevaban 18 materias en 493 horas, lo que impedía una adecuada preparación en temas clave como técnica de investigación e identificación (30 horas) o procedimiento penal (36 horas).²⁰⁹

Por otro lado, había pocos recursos para capacitar (municiones, armas, vehículos).²¹⁰ No existía ninguna coordinación o actualización de los cursos, no hubo programa de formación continua (hasta 1991). Aunque en 1985 el Instituto Técnico de la PGR dejó las actividades relacionadas con la selección de los aspirantes a policía a la Dirección de Recursos Humanos de la PGR, el procedimiento se mantuvo igual hasta el siguiente sexenio.

En el artículo de Arteaga, se destaca el hecho de que un comandante cursó hasta el quinto año de primaria e ingresó al cuerpo de policía por recomendación de un compadre; un recién ingresado tampoco había terminado la primaria. En su tiempo, Durazo presumía las ventajas de la recién creada Academia de Policía, pues a los nuevos cuerpos se les "imbuje la honestidad en todos los sentidos."²¹¹ Desgraciadamente, los policías egresados actúan en equilibrio con su medio, y al llegar al regimiento reciben de los viejos elementos las verdaderas lecciones sobre el comportamiento "adecuado" del policía, por ejemplo: "Es mejor trabajar con un elemento de zona con experiencia, un policía con antigüedad, que conozca la zona y la forma de extorsionar, ya que muchas veces uno, como recién egresado,

pendejo". *Ibid.*, p. 68.

²⁰⁹ En cuanto al caso Camarena, Elaine Shannon decía: "La corrupción del sistema mexicano para el cumplimiento de la ley era el obstáculo más grande, pero de ningún modo el único. Los métodos empleados por la policía mexicana eran, en el mejor de los casos anticuados, y en el peor, violaciones flagrantes de los derechos humanos básicos". También mencionaba formas "estúpidas" de interrogatorio reforzadas por la tortura. *Desperados*, México, Lasser Press, 1988, p. 270.

²¹⁰ Incluso el Procurador Sergio García Ramírez admitió que los recursos destinados a la capacitación eran insuficientes. *Narcotráfico: un punto de vista mexicano. Op. cit.*, p. 76.

²¹¹ Un ejemplo de esto puede verse en el siguiente fragmento de una entrevista a Durazo Moreno: "¿Por qué creen ustedes que los corro (a los policías) con la mayor facilidad, a ver, no más dígame? No se me ha ido uno, se los apuesto ¿Por qué? Porque no tengo miedo a nada. A los policías les digo con la mayor secillez: con ésta te elegí y con ésta te destituyo. Yo no tengo amigos ni compadres. Si corrí a mis cuñados de aquí, ¿no voy a correr a fulanita y a zutanito? Acuérdense, con el tiempo van a hablar bien de mí, porque mientras esté yo aquí nadie lo va a hacer. Así es este México." Miguel Cabildo e Ignacio Ramírez, "Aquí, cuando ven a un policía, le echan el carro encima" Durazo", *Proceso*, núm. 297, 12 de julio de 1982.

está queriendo robar y extorsionar sin conocer las consecuencias. El dinero debe llegar poco a poco, sin forzar nada, sin dar ningún motivo de ser sorprendido”, o la observación del comandante: “la zona se caracteriza por ser una mina de oro y sólo le hacen falta buenos mineros.”²¹²

Los recursos juegan un papel muy importante en las políticas anticorrupción, pues como lo menciona Klitgaard, prácticamente todos los esfuerzos encaminados a ello generan costos (alta capacitación, sistemas adecuados de control e información). Pero destinar recursos a estas cuestiones puede parecer frívolo si las agencias no cuentan ni siquiera con la infraestructura mínima para el cumplimiento de su función. Como ejemplo, puede decirse que aunque la Procuraduría General de la República requería de Agregadurías en puntos clave relacionados con la venta y distribución de droga (Los Ángeles, San Antonio o Guatemala), éstas no se establecieron hasta 1987. Asimismo, los servicios periciales eran insuficientes y estaban concentrados en pocas ciudades.²¹³ Como el gobierno afirmaba, hasta 1986 sólo había 57 agencias del Ministerio Público Federal en todo el país, y 18 agentes recorrían 152 poblaciones. También podemos ver, como ejemplo, que aunque el número de policías en el D.F. se incrementó durante el sexenio de MMH, el número de patrullas para el mismo territorio se mantuvo constante (ver cuadro 24).

Según Luis De La Barreda, la crisis pudo haber contribuido al crecimiento de la delincuencia. Uno de los delitos que más creció en el D.F. entre 1982 y 1983 fue el de robo (37.4%), al que De La Barreda asoció con la crisis.²¹⁴ De la misma forma, el crecimiento de la demanda estadounidense por drogas como la marihuana (en los 70's), cocaína (en los 80's) y heroína (en los 90's) pudo haber contribuido al crecimiento de la población relacionada con la producción, tráfico y venta de drogas en México, derivando esto en el incremento de delitos contra la salud o de violencia relacionada con el narcotráfico. Según el Procurador García Ramírez, mientras en 1982 los delitos contra la salud representaban alrededor de la cuarta parte del total del total de delitos, para 1987 esta proporción había crecido hasta el 50%.²¹⁵ Pese a ello, el presupuesto destinado a la procuración de justicia

²¹² Arteaga, p. 65.

²¹³ Ruiz Massieu, *Op. cit.*, p. 130.

²¹⁴ Luis De La Barreda Solórzano, “Justicia Penal y Renovación Moral”, en Jesús Lechuga y Fernando Chávez, *Estandamiento económico y crisis social en México: 1983-1988*, México, Tomo II, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 197-214.

²¹⁵ García Ramírez, *El Narcotráfico...*, *Op. cit.* p. 17.

decreció en el transcurso del sexenio. Así, podemos ver que mientras en 1982 el presupuesto e inversión en la Procuraduría General de la República representó el 0.076% de los gastos totales del gobierno federal, esta proporción había disminuido hasta 0.062% hacia finales de sexenio (ver cuadro 25). De hecho, la proporción destinada a Gobernación, Defensa Nacional, Secogef y PGR disminuyó de 1.40% en 1982 a 1.12 en 1988. Esto puede explicarse por la difícil situación por la que atravesaban las finanzas públicas. MMH había recibido un gran déficit fiscal y destinaba gran parte de los recursos al pago de la deuda y de su servicio. Aunque el crecimiento de la delincuencia, particularmente la relacionada con el narcotráfico era alarmante, su combate no era una de las prioridades del gobierno de MMH.²¹⁶ O al menos no lo fue hasta que Estados Unidos impuso el combate a las drogas como condición para avalar los préstamos a México de parte de los organismos financieros internacionales, a través de la Ley *Public Law 99-750 (H.R. 5484)* en 1986, mejor conocida como “certificación”.

De hecho el presupuesto destinado a la lucha antidrogas sí creció en el transcurso del sexenio, pero a costa de los gastos hacia otras cuestiones. Según el gobierno, entre 1983 y 1987, la participación de la campaña permanente contra el narcotráfico en el presupuesto de la PGR pasó de 41% en 1985 a 60% en 1987. Cabe decir que esto no significaba que el presupuesto a la PGR hubiera aumentado en esa proporción, como ya vimos anteriormente. Por otro lado, el Procurador García Ramírez afirmó que hacia finales de sexenio más de 25 mil soldados trabajaban en las campañas de erradicación.

Si consideramos el incremento de elementos humanos destinados a la lucha antidrogas, los huecos institucionales que permiten a los policías ser corruptos con bajas probabilidades de sanción, y un negocio altamente corruptor como el de las drogas (por los recursos en juego), es posible explicarse el alto grado en que las agencias policíacas, e incluso políticas, están infiltradas por el “narco”.

De hecho, la industria del narcotráfico fue una de las pocas que creció en la década de los 80's.²¹⁷ Ante la caída internacional de los precios de productos legales como el café,

²¹⁶ Fernández Menéndez, recuperando una idea de Jorge Chabat escribe: “El nuevo gobierno de Miguel de la Madrid, con un desastre económico a cuestas y opuesto a la política de guerra fría de la administración de Ronald Reagan en Centroamérica, no hizo de la lucha contra las drogas su prioridad principal.” *Op. cit.*, p. 38.

²¹⁷ En abril de 1985, George Bush declaraba que el comercio ilícito de drogas había alcanzado en el año pasado la suma de 100 mil millones de dólares, lo que era equivalente a la deuda externa de México y mayor a las ventas de General Motors en 1985, compañía que dominaba más del 40% del mercado automotriz

no resultaba irracional para los campesinos dedicarse al cultivo y cosecha de productos ilegales.²¹⁸ Por otro lado, la protección a los narcotraficantes generaba altas ganancias a los agentes involucrados, que ante la falta de control y una experiencia de rentismo y delincuencia por las agencias de procuración de justicia, encontraban muy racional proteger y participar en el negocio.

El caso Camarena hubiera significado una de las molestias más grandes para MMH si no hubiera habido otros problemas más graves que ese. El caso, sin embargo, revelaba el grado en que las corporaciones de seguridad pública e inteligencia, locales y federales, estaban involucradas en la protección a importantes narcotraficantes. También demostraba las limitaciones de la campaña anticorrupción.

Según lo expone Elaine Shannon después de tener acceso a archivos de la DEA, tras la muerte del agente Camarena, se colocó al frente de la investigación a Gabriel González y González, Jefe de Detectives de la Policía Judicial de Jalisco, que era amigo de Rafael Caro Quintero, Miguel Ángel Félix Gallardo y otros narcotraficantes.²¹⁹ Un informante de Camarena declaró a éste que “veía que (Rafael) Caro Quintero y (Ernesto) Fonseca convivían en las oficinas de la DFS, haciendo convenios de protección con funcionarios de la Policía Judicial Federal ...”.²²⁰ Unos días antes del asesinato de Camarena miembros vinculados a las bandas de narcotraficantes habían matado a cuatro policías en Guadalajara.

norteamericano. P. 6. El gobierno de Estados Unidos afirmó que en 1984, América Latina había proveído un tercio de la heroína, toda la cocaína y alrededor del 80% de la marihuana consumida ese año en Estados Unidos, que como se ha dicho, se calcula superior a los cien mil millones de dólares. “Sin embargo, de esta cantidad los países productores sólo reciben una mínima parte, entre el 2 y el 4%, (...) el resto nunca abandona el país” (p. 24.). No obstante ello, continúan, “debe resaltarse que visto desde la perspectiva de la economía de estos países, el valor de la exportación de drogas rebasa el valor de sus exportaciones lícitas. Lo anterior constituye la mejor prueba de la enorme importancia que el cultivo de drogas ha asumido en algunos países de América Latina. (36). Miguel Ruíz-Cabañas, *Algunos aspectos sobre el problema del narcotráfico en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina*, México, Cuadernos IMRED, número 19, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1996, 43 pp.

²¹⁸ Según Fernández Menéndez, el Departamento de Estado de Estados Unidos afirmaba en un documento confidencial, que “un campesino en la Sierra Madre podía ganar cerca de 400 dólares al año con sus cultivos tradicionales. Sin embargo, si cultivaba amapola, ese ingreso se elevaba entre dos y cuatro mil dólares por año. En vista de la inflación, lo inadecuado del crédito, la periódica sequía y el ínfimo tamaño de muchas de las parcelas, el dinero que ofrecía la producción de drogas era una ayuda bienvenida para muchos agricultores pobres”. p. 42. En un sentido similar, Elaine Shannon recupera el testimonio de un policía de la Policía Judicial de Jalisco, que “redondeaba sus salarios entregando bolsas de dinero en efectivo a narcotraficantes en la frontera, a cambio de lo cual Rafael Caro Quintero o Ernesto Fonseca les daban regalos de 200 mil o 300 mil pesos cada vez. (...) Este dinero no era por pagos de protección (...) no había órdenes de arresto, aunque la policía sabía dónde estaban y quienes eran. El caso queda en manos de un Juez, en donde se mueve el dinero, entre jueces y abogados.” *Op. cit.*, p. 38.

²¹⁹ Shannon, *Op. cit.*, p. 239.

²²⁰ *Ibid.*, p. 25.

“Los policías bloquearon carreteras, registraron automóviles y quitaron pistolas a raterillos y a comerciantes asustados, pero no tocaron a los señores de la mafia”.²²¹ Se supo también, que algunos agentes de la DFS trabajaban como guardias de seguridad o eran brazos fuertes de los narcotraficantes (el chofer y guardaespaldas de Ernesto Fonseca Carrillo era miembro de la DFS, al igual que el de Miguel Ángel Félix Gallardo).²²² Camarena descubrió que cuando la DEA compartía información con los altos funcionarios de la PJJ, “los datos se filtraban de regreso hacia Félix Gallardo y Caro Quintero”.²²³ Un policía declaró que le daban hasta 600 mil pesos al mes por indicar puestos de inspección en caminos y confirmar a narcotraficantes cuando los correos o guardaespaldas eran detenido (incluso aceptó que Caro Quintero le había dado el radio por medio del cual se comunicaba con los traficantes).²²⁴ Asimismo, la DEA consideró sospechosos los criterios de rociamiento para la erradicación, pues se había descubierto que entre junio y enero de 1987, se habían rociado “560 hectáreas de amapolas de opio y 110 de mariguana en Sinaloa, pero solamente una hectárea de amapola de opio y 14 de mariguana en el vecino estado de Durango (...); los agentes sospechaban que los pilotos mexicanos deliberadamente les impedían inspeccionar regiones en donde estaban las fincas de mariguana y opio de los grandes narcotraficantes (...), vieron marcados algunos campos de amapola con banderines que a su juicio eran los límites del programa de rociamiento”.²²⁵

Cuando las primeras investigaciones sobre el asesinato de Camarena revelaron la existencia de grupos de protección al interior de las distintas policías (federales, locales), el gobierno intentó introducir a la opinión pública el enfoque de “unas cuantas manzanas podridas” para explicar la corrupción al interior de las agencias de procuración de justicia. No obstante, las investigaciones paralelas en Estados Unidos llevaron a las autoridades mexicanas a proseguir hacia la cima del escalafón, descubriéndose la existencia de redes y organizaciones paralelas de protección y delincuencia, donde la cabeza era ocupada por los altos mandos de las corporaciones. Así, se pudo descubrir que detrás del fallido intento para detener a Juan Matta Ballesteros, enlace entre el Cártel de Cali y los narcotraficantes mexicanos (además de supuesto colaborador de la CIA en la provisión de armas a la Contra

²²¹ *Idem.*, p. 27.

²²² *Idem.*, p. 28.

²²³ *Idem.*, p. 28.

²²⁴ *Idem.*, p. 261.

²²⁵ *Idem.*, p. 466.

nicaragüense) el 16 de febrero de 1985, estuvo la influencia de Manuel Ibarra, jefe de la PJF, quien deliberadamente retrasó el operativo.²²⁶ La detención en 1997 del General Jesús Gutiérrez Rebollo, titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), revelaba la existencia de redes paralelas de decisión que involucraban a los cuerpos de seguridad y al Ejército, y operaban y se perfeccionaban desde hace más de veinte años, iniciando cuando dicho militar fue comisionado para llevar a cabo la operación “Condor”, consistente en dar fin a la guerra entre bandas de narcotraficantes rivales en Sinaloa. Lo que pareció ser una acción contundente del Estado, había sido un operativo de protección, en el que se liquidó a un grupo en favor de otro, del que después saldrían nombres que estarían directamente vinculados al caso Camarena, como Ernesto Fonseca, Rafael Caro Quintero, Miguel Ángel Félix Gallardo, Manuel Salcido y Juan José Esparragoza, *El Azul*.²²⁷ Esta misma situación se detectó en los 90’s, cuando Gutiérrez Rebollo encabezó la operación para detener a Héctor Luis *El Güero* Palma y a los hermanos Luprecio en Jalisco, a favor de la organización (federación de cárteles) de Amado Carrillo Fuentes, sobrino de Ernesto Fonseca Carrillo.²²⁸

A partir de los asesinatos a Camarena y Buendía se desprendieron líneas de investigación que llevaron hasta algunas cabezas de las organizaciones de narcotraficantes y los círculos gubernamentales de protección. De esta forma, se encarceló a José Antonio Zorrilla, jefe de la Dirección Federal de Seguridad por la autoría intelectual del asesinato del periodista Manuel Buendía. En cuanto al caso Camarena, se llevó a prisión a Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca y a alrededor de 24 agentes de las policías de Jalisco, de la Judicial Federal y de la Federal de Seguridad. El gobierno norteamericano, sin embargo, había quedado inconforme con la forma en que se cerró la investigación y con toda la estrategia antinarcóticos de MMH. Funcionarios de la Secretaría de Estado norteamericana declararon que “las medidas y reformas adoptadas por De La Madrid, probablemente habían frenado los abusos, pero no había indicios de que el nivel de corrupción relacionado con narcóticos hubiera disminuido, ni en términos absolutos ni por el impacto sobre programas (...) Hasta donde habían podido afirmar agentes norteamericanos, ni jueces federales mexicanos, ni funcionarios de gabinete o de subgabinete, gobernadores,

²²⁶ *Idem.*, p. 239.

²²⁷ Fernández Menéndez, *Op. cit.*, p. 22.

²²⁸ *Ibid.*, p. 63.

comandantes *senior* de policía y políticos de influencia acusados de aceptar sobornos o de torturar prisioneros fueron encauzados o investigados”.²²⁹

Las irregularidades y carencias en el sistema de procuración de justicia no se detuvieron con el siguiente sexenio, lejos de ello, se agudizaron. Es claro que el gobierno no tuvo nunca un gran control sobre la policía, pero aún así, el número de plazas en la Procuraduría General de la República se incrementó de 5,375 a 10,652 de 1988 a 1992, es decir, alrededor del 100%.²³⁰ Al llegar Jorge Carpizo a la PGR, realizó el siguiente diagnóstico: “ministerios públicos y agentes de la policía judicial involucrados en el narcotráfico; corrupción que se traduce en operativos abortados debido a la filtración de información; empleo de personal como auxiliares de la policía (‘madrinas’), cuya remuneración no proviene de la institución ‘sino de las operaciones en que intervienen’, es decir, del reparto del botín; la inexistencia del inventario de los bienes de la PGR y, sobre todo, de los bienes incautados a los delincuentes (...); pérdida de expedientes, etcétera; además, equipos obsoletos, escasez o inexistencia de peritos, ausencia de nómina y (...), ¡86241 averiguaciones previas que aún no habían sido resueltas!”²³¹

Ciertamente, la elevada demanda de estupefacientes ha permitido el surgimiento de poderosas y complejas organizaciones verticales-multinacionales, con una clara división social del trabajo “con respecto a la producción, la elaboración, la seguridad, el transporte, la distribución y el financiamiento.”²³² No obstante, no se puede decir que dichas organizaciones estén plenamente formalizadas o “cartelizadas”; lejos de ello, son más bien “una coalición laxa de grupos criminales, diferenciados y rivales, basados en estrechos lazos (de sangre, por matrimonio, de amistad) que colaboran entre sí para ciertas operaciones compartidas y para la lucha contra enemigos comunes”.²³³ Pero precisamente porque el narcotráfico y el crimen organizado no están unificados ni reglamentada su competencia, de los cuerpos de seguridad pública y de aquellos funcionarios que dan alguna protección al narcotráfico surgen facciones al servicio de distintos cárteles que

²²⁹ Shannon, *Op. cit.*, p. 457.

²³⁰ Zaid, *Op. cit.*.

²³¹ Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario: las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995, p. 117.

²³² Marcos Kaplan, *Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico*, México, Cuadernos INACIPE, 1992, p. 49.

²³³ Kaplan, *Op. cit.*, p. 50.

mantienen una batalla sin cuartel, a la vez que eliminan a sus enemigos comunes. Y entre el fuego cruzado suele estar la población.

La violencia inherente a este fenómeno puede entenderse, siguiendo la línea argumentativa de Gambetta, como una característica de la industria de la protección. La protección debe ser efectiva y la protección privada efectiva implica la ignorancia sistemática de la protección del público. Debido a que se trata de un mercado ilegal altamente penado (el mercado, no la protección), y debido a que la demanda del producto crece (ya sea por razones clínicas, culturales, políticas o socioeconómicas), la protección debe ser particularmente eficaz para lograr su cometido: asegurar las condiciones para que sus contratantes estén a salvo (de autoridades y enemigos) y para que puedan hacer cruzar su mercancía por algún lugar (terrestre o marítimo) de la frontera México-Estados Unidos, ya que este último, es el mercado más grande del mundo. Asimismo, la protección debe demostrar su efectividad por medios violentos, lo que puede explicar la escalada de violencia derivada del crecimiento del narcotráfico.

De acuerdo con Marcos Kaplan, una de las peores consecuencias del narcotráfico ha sido el crecimiento de la economía criminal.²³⁴ Ciertamente, el conocimiento de las imperfecciones del sistema de impartición de justicia y la larga práctica de rentismo y delincuencia puede llevar a las agencias policiacas a convertirse en las propias promotoras de la violencia. Los casos de la DFS en los 80's y de la banda de secuestro de Daniel Arizmendi, vinculada a las agencias de procuración de justicia del estado de Morelos en los 90's, revelan la existencia de "delinquentes" que a lo largo de dos décadas han pasado, en el mejor de los casos, de una agencia policiaca a otra, y en el peor, de bandas delictivas a agencias policiacas y viceversa.²³⁵ Los bajos requisitos para ingresar a las corporaciones y el poco control de las agencias sobre los agentes vuelven la situación muy confusa: surge la existencia de "madrinas" o informantes, es decir, delinquentes que colaboran con los agentes de la policía y que actúan como si fueran parte de ésta, pero para fines ilícitos; narcotraficantes, gatilleros, secuestradores que ingresan a la policía y luego salen de nuevo; o policías que se corrompen precisamente en la corporación. Factores internos y externos que interactúan constantemente a lo largo del tiempo contribuyen a la incertidumbre sobre

²³⁴ El narcotráfico puede compararse a un imán que atrae y aglutina una parte importante del crimen organizado.

²³⁵ Fernández Menéndez, *Op. cit.*, p. 94.

el origen de la corrupción en los cuerpos policíacos. Desde el punto de vista culturalista, podría parecer que dichos cuerpos han sido siempre así, de tal suerte que al ingresar nuevos elementos "introyectan" los valores de los policías corruptos hasta que los reproducen irremediabilmente, y así, de generación en generación. Sin embargo, es posible creer que estamos más bien frente a un proceso dinámico en el que interactúan condiciones institucionales y factores estructurales (como el crecimiento de la demanda de drogas, el surgimiento de la crisis que pudo haber incrementado el índice delictivo, así como la carencia de recursos de las agencias policíacas) y en el que los actores tratan de actuar en equilibrio. Al prolongarse esta situación en el tiempo, se generan prácticas, códigos de conducta y de comunicación que terminan denominándose "cultura de la corrupción". Ésta, sin embargo, parece ser consecuencia del equilibrio existente, y no su causa.

Pueden percibirse claramente al menos dos consecuencias nocivas derivadas de la corrupción de las agencias de procuración de justicia. La primera está relacionada con la legitimidad del estado en su totalidad. Para Thomas Hobbes, la única justificación de la existencia del estado es la garantía de la superación del estado de naturaleza, donde los hombres actúan como lobos y se atacan entre sí, para dar paso a un orden en donde la seguridad, y por lo tanto la libertad, están garantizadas. Cuando el estado (o algún miembro u organización del estado) deja de lado estos principios para privilegiar y proteger los intereses del narcotráfico y el crimen organizado, se anula la justificación de la existencia del estado mismo.

La segunda, es que vuelve a dichas corporaciones agentes del mercado, y no de la igualdad de los derechos. Es posible creer que el crecimiento en el rezago de la procuración de justicia, el crecimiento de la delincuencia y la insuficiencia económica del estado para cubrir tal demanda, encarece los costos de la procuración de justicia. Ante ello y la ausencia de controles efectivos, los agentes encontrarán racional utilizar su posición como un negocio (rentismo), vendiendo agilidad en el proceso de denuncia o negociando la ley de tal forma que sea el mejor postor el que acceda a cumplir con su primera preferencia, ya sea ésta la aplicación de la ley o su ignorancia. Así, la aplicación discrecional de la justicia se hace a favor de unos, pero desde luego, en detrimento de otros. Dado que esta situación está impuesta en gran medida por el mercado, no resultaría extraño descubrir que la peor parte la llevan quienes no pueden pagar un soborno o una extorsión, es decir, los más pobres.

Como lo expone Silvina Álvarez: “Quienes partan de una posición ventajosa respecto de la asignación o distribución de oportunidades y recursos, podrían obtener mayores beneficios en un sistema cuya clave de movilidad esté dada por el criterio de soborno: quienes tengan más que ofrecer y quienes puedan ofrecerlo a personas mejor ubicadas en la estructura institucional, más aprovecharán el sistema”.²³⁶ Esta situación puede extrapolarse a otras circunstancias donde el exceso de demanda y la falta de recursos estatales generan mercados altamente redituables, como el acceso a los servicios y subsidios del estado en relación con vivienda, seguridad social, salud, etc. La consecuencia de esto es que termina perpetuando las condiciones de desigualdad existentes y anulando las estrategias redistributivas y principios democráticos del Estado.

Lo afirmado anteriormente podría explicar el vínculo y complementariedad entre la perspectiva institucional y la que hace hincapié en la relación entre corrupción y subdesarrollo, así como entre corrupción y democracia. Podemos decir que en todos los casos de corrupción estudiados encontramos elementos institucionales que contribuían a explicarlos. En algunos casos, sin embargo, esos elementos institucionales se explicaban por el predominio de un partido político sobre el resto de las fuerzas políticas y por la gran concentración de facultades en el Poder Ejecutivo y la ausencia de contrapesos a éste, por lo que se vinculaban de alguna forma con las hipótesis que relacionan corrupción con falta de democracia. Igualmente, podemos afirmar que el subdesarrollo podía explicar parcialmente el problema de la corrupción por lo siguiente: en algunos casos, la ausencia de elementos institucionales que operaran como antidotos contra la corrupción se explicaba por la incapacidad fiscal del estado para establecerlos, situación característica de las naciones subdesarrolladas. La incapacidad fiscal del estado deriva en su incapacidad para satisfacer las demandas de la población. Esta situación genera mercados altamente redituables sobre los bienes y servicios públicos “escasos,” en los que termina imponiéndose la lógica del mercado, con lo que se perpetúan las condiciones de subdesarrollo, desigualdad y pobreza predominantes.

Por ello, Michael Johnston insiste en que las estrategias anticorrupción deben ir encaminadas a solucionar tanto los problemas micro (administrativos) como los macro (subdesarrollo y democracia). También dice que la corrupción y el desarrollo (o la

²³⁶ Silvina Álvarez, *Op. cit.*, p. 100.

democracia) interactúan en muy diferentes formas y en escenarios diferentes; es más, diversos tipos de corrupción suelen convivir en un mismo sistema. No es entonces descabellada la propuesta de Nye, que considera que *para explicar la relación entre corrupción y desarrollo, o entre corrupción y democracia, es necesaria una explicación intermedia en la que “las relaciones causales se establezcan a través de la conducta de gente y grupos cuyos papeles políticos sean bien comprendidos.”*

Conclusiones

Se puede concluir en relación a diversas cuestiones. En cuanto a la “corrupción” como objeto de estudio, debe decirse que es difícil su medición. Debido a la naturaleza del problema, la información es insuficiente e imprecisa como para establecer un indicador que nos muestre el grado de corrupción en el sistema y nos permita comparar a través del tiempo y el espacio.

Se podía intentar medir el grado de efectividad de las políticas anticorrupción a través del número de sanciones impuestas por los órganos gubernamentales competentes, incluidos los judiciales, pero esto de todos modos no nos indicaba el crecimiento o reducción de la corrupción. En todo caso, dicha información nos revelaría el grado de eficacia de la política anticorrupción sobre un universo desconocido. Esta medida, aunque ilustrativa, sólo podría revelarlo efectivamente si conociéramos el total de agentes corruptos y de transacciones en un universo idéntico al sistema político, o en su defecto, a la administración pública federal. Pero además debe de establecerse si se entiende como casos a los individuos involucrados en prácticas de corrupción o a las transacciones que se llevan a cabo; de cualquier forma, ya definido esto, resultaría inmensa la labor en un universo donde existe corrupción “sistemática”. Además, la diferencia entre las consecuencias de una acción corrupta y de otra hacen irrelevante conocer el número total de casos o transacciones: un policía puede extorsionar a 5 personas diarias durante toda su vida y probablemente sus acciones no tengan las mismas consecuencias que la aprobación de parte de un alto funcionario (una acción) de la urbanización de una zona determinada ignorando los estudios de impacto ambiental por un soborno. Además, debe considerarse que la tecnología y ámbito de la corrupción es muy extensa (recordemos que existen transacciones en que ni siquiera se involucra dinero).

Incluso medir el número de sanciones presentó varios problemas, en principio, porque antes de 1982 las funciones fiscalizadoras no se encontraban centralizadas en un órgano, sino dispersas en varios, por lo que no existen estadísticas o información más o menos sistematizada al respecto. Pero además, la información existente fue contradictoria e imprecisa, en parte (¡y es una mera posibilidad!), porque para los gobiernos pasados resultaba racional ocultar o manipular ese tipo de información. Utilizar estos datos para

explicar la efectividad de los mecanismos anticorrupción implicaría ignorar que en un sistema donde el Presidente tiene amplia discrecionalidad, éstos puedan ser aplicados selectivamente. Tampoco darían cuenta del número de prácticas corruptas ignoradas deliberadamente por los órganos fiscalizadores o no percibidas por éstos o por el Presidente. Por ello, buscamos la confirmación de nuestra hipótesis a través de las *oportunidades evidentes* que la política anticorrupción aún dejaba (accidental o deliberadamente) a los agentes corruptos.

Sobre la cultura como variable para explicar la corrupción, debe decirse que no fue necesaria ni suficiente para explicar la estabilidad política, el desempeño diferencial de las instituciones, la ausencia de un Estado de Derecho o la existencia de organizaciones ilegales. Lo más que se puede decir es que al paso del tiempo, los actores llegan a un equilibrio espontáneo: tienen expectativas claras sobre la manera en que funciona el sistema y no desean actuar de otra manera, debido a las expectativas sobre la actuación de los demás individuos. Esto produce una “cultura de la corrupción” que no es sino la construcción de códigos, símbolos y costumbres sobre ese equilibrio (mordidas, favores, regalos, el “entre”, “carrancear”, “operación trueno” “urnas rellenas, madrugadoras, aderezadas, correlonas”, etc.)²³⁷ Como dice Zaíd “En el puritanismo se reprime la felicidad como un deseo siniestro. En la corrupción se reprime la transparencia como un deseo ridículo.” La honestidad no puede considerarse como una estrategia adecuada debido al marco institucional y las expectativas sobre la actuación del resto de los actores.

Como hemos visto, la corrupción puede darse en cualquier sistema en el que los funcionarios públicos o representantes tengan un alto grado de monopolio sobre los recursos que distribuyen, exista poco control sobre los mismos, y poca responsabilidad por el sentido de las decisiones que toman. Esta condición se da por un diseño institucional y ciertas condiciones estructurales que la convierten en una medida racional para los actores. Es probable que aunque los individuos no quieran incurrir en la corrupción, se

²³⁷ Una de las formas en que se puede representar mejor esa “cultura de la corrupción” nos la da Arturo Durazo, quien con respecto a algunas de sus propiedades decía: “...yo tengo derecho a tener casa en Zihuatanejo ¿no? Si la tienen los pobres, ¿por qué yo no? la del Ajusco la hice con muchos sacrificios, compadritos. Si hubieran visto a mi señora cargando la carretilla.” El entrevistador seguía: “Pero la gente se levantó prácticamente en armas por la construcción de su casa. ¿No invadió terrenos?” A esto Durazo contestó: “¿Quién dice eso? Yo los invito para que vayan a ver si me quiere o no me quiere la gente. A todos les he ayudado. Eso deberían hacer los riquillos. Yo les llevo regalos y despensas en Navidad y Año Nuevo. Me he convertido en su tío, qué digo su tío, el abuelo del pueblo.”

desenvuelvan dentro de instituciones y organizaciones que la facilitan, promueven o desalientan. La cultura no puede (o al menos no existen pruebas para ello) verse como una estructura que define y da orden a la vida política, sino como un grupo de habilidades derivadas del aprendizaje de la situación existente, es decir, cierta expectativa sobre la forma en que se dan y manifiestan las relaciones, elemento que ayuda a reproducir la corrupción dentro de ese marco institucional (ya que esto representa un equilibrio con el medio), pero no la origina. Por lo tanto, no puede establecerse una línea causal entre cultura y corrupción. Es decir, **la corrupción no es un fenómeno fundamentalmente cultural**.

El relativo éxito de algunas políticas anticorrupción estudiadas en Controlling Corruption (independientemente de la cultura o condición socioeconómica del universo en cuestión), junto con las aportaciones de Przeworski con respecto a la incapacidad del diseño institucional para resolver todos los problemas de la desigualdad (social, económica y obviamente, ante la ley), nos llevan sin embargo a la conclusión de que *el diseño institucional, aunque es una condición necesaria para reducir la corrupción, no es una condición suficiente*.

Hemos visto que la apertura y formalización de canales legítimos de influencia política (elecciones), un adecuado sistema de rendición de cuentas (sistema de información libre y de una división efectiva de poderes) y la existencia de mecanismos verticales y horizontales de control del gobierno, sólo pueden darse en la medida en que las fuerzas políticas relevantes (por ejemplo, los partidos de oposición) consigan un equilibrio que lo permita, por lo que debe verse como un proceso macropolítico difícilmente manipulable desde las políticas anticorrupción. Pero por el contrario, es precisamente sobre las leyes, reglamentos, políticas públicas y estructuras institucionales mal diseñadas, que cualquier gobierno puede incidir de manera más directa, reduciendo la corrupción en un grado considerable si así lo desea.

Por otro lado, la conformación de un equilibrio donde ninguna parte del gobierno viole la norma por temor a la sanción no se da a partir de la emisión de una ley, sino a través de la lucha política de distintas organizaciones relevantes. Por tal razón concluimos que las medidas anticorrupción para evitar la Gran Corrupción están más relacionada con la lucha política que con la ingeniería institucional (al menos en un principio).

Por tal razón debe decirse que, para alterar la situación existente, actores de diversa naturaleza, pero afectados directa o indirectamente por la corrupción política o por alguna de sus formas, deben luchar por un sistema que a la vez permita una eficaz vigilancia de parte de los órganos gubernamentales y políticos sobre el manejo de sus recursos y una eficaz vigilancia de la ciudadanía sobre sus órganos políticos y administrativos; cuando alguno de los dos elementos falta, siempre habrá posibilidades de incurrir en la corrupción.

En segundo lugar, encontramos que en algunos casos, las políticas anticorrupción no pudieron ser implementadas por ausencia de recursos. Igualmente, factores estructurales como la crisis económica afectaron el desempeño institucional del estado. La incapacidad fiscal del estado (derivada del subdesarrollo) para satisfacer las crecientes demandas de la población generaba sobre los bienes y servicios públicos mercados altamente redituables en los que, valga la redundancia, termina imponiéndose la lógica del mercado, con lo que se perpetúan las condiciones de subdesarrollo, desigualdad y pobreza existentes. Por ello se encontró convergencia con las hipótesis según las cuales la desigualdad puede ser un factor que promueva el no acatamiento de la ley, y aquella según la cual los países subdesarrollados son una tierra fértil para la corrupción, en mucho mayor medida que los desarrollados, por la incapacidad del estado para satisfacer las demandas de la población.

Respecto a la campaña anticorrupción de MMH, puede decirse que, como otras anteriores y posteriores, han sido utilizadas para disociar a la administración entrante de la anterior; distraer la atención de ciertos asuntos y problemas (particularmente la crisis económica en el caso de De La Madrid); destacar la legitimidad del nuevo gobierno entre los sectores populares; purgar a los enemigos políticos y fomentar el control presidencial centralizado sobre los funcionarios.

Las campañas anticorrupción implementadas en México, dice Morris, han contado con tres elementos: retórica y movilización, enjuiciamiento de funcionarios públicos y reformas estructurales y legales. Además, cada una de las respectivas campañas se ha visto desprestigiada por la manera de tratar a los expresidentes y, como último común denominador, ninguna ha tenido éxito: "De manera similar a JLP, De la Madrid criticó la corrupción durante su campaña e incluso atacó esfuerzos previos contra ella, calificándolos de demagogia." MMH utilizó una estrategia que le atrajera simpatizantes (particularmente

votantes): el combate a la corrupción; pero al mismo tiempo creó barreras que impidieran la completa libertad y facilidad para denunciar la corrupción.²³⁸

Al decir que la campaña no se convertiría en “una cacería de brujas”, sino que se enfocaría a detectar y prevenir la corrupción, en cierta medida daba un indulto a los funcionarios que en la administración pasada incurrieron en prácticas corruptas. Al decir que esto se haría por medio de sistemas que “avanzaran en la modernización de la administración pública, sobre todo de tipo presupuestal, de contabilidad pública (y de auditorías)” dejaba establecido que la corrupción que trataba de combatir era exclusivamente la administrativa, no aquella derivada de la discrecionalidad de la Presidencia o de la relación simbiótica entre el partido y el estado.²³⁹

Después de un largo proceso de centralización y concentración del poder en torno al Poder Ejecutivo que comenzó con la post-revolución, el Presidente se volvió jefe indiscutible del partido de Estado, jefe indiscutible de los Poderes de la Unión, jefe del gobierno y de la administración pública federal, de los gobiernos locales y municipales, jefe del Ejército y del movimiento laboral afiliado a su partido (la gran mayoría de la fuerza laboral) y, *escogedor* indiscutible de su sucesor, es decir, asumió el papel de “Gran Elector” (algo parecido al *Big Brother* de Orwell).²⁴⁰

²³⁸ A esto se deben sus iniciativas, a principios de su sexenio, para introducir los delitos de deslealtad y daño moral.²³⁸ Un especialista en la materia declaró que “la iniciativa encaminada a combatir la corrupción de los funcionarios (es) plausible en términos generales, (pero) se ha colocado un artículo que limita el derecho a la información y levanta una espada de Damocles sobre todos los periodistas mexicanos. (...) Con artículos como el 221, fracción tercera, se han abierto en México las puertas para meter a la cárcel a todo periodista que sepa agenciarse información y se está tendiendo, alrededor del poder público, un muro que pretende impedir que la opinión sea informada.” Oscar Hinojosa, “La prensa crítica, objetivo de las restricciones a la información”, *Proceso*, núm. 319, 13 de diciembre de 1982, p.16.

²³⁹ “De manera que recuerda circunstancias similares en otros momentos, -decía Morris- los esfuerzos de la oposición por investigar a altos funcionarios, incluyendo al expresidente, se vieron frustrados una vez más por la mayoría del PRI. El senador Porfirio Muñoz Ledo del PRD (sic) exigió una investigación a MMH por actividades especulativas previas a las devaluaciones (y por presuntos depósitos en bancos del extranjero) y por actividades ilegales concernientes a la privatización de empresas públicas. Pese al deseo de los diputados de oposición de que ‘las respuestas provengan de los altos funcionarios del último sexenio’, sus propuestas para obligar a comparecer ante la comisión al expresidente y exsecretario de Gobernación, para explicar su posible papel en esos crímenes, fueron rechazadas por la mayoría del PRI.” *Op. cit.*, p. 124.

²⁴⁰ *El Presidencialismo Mexicano* de Jorge Carpizo expone algunas de las cuestiones que ayudan a explicar la predominancia del Presidente: es jefe del partido predominante, lo que deriva en el debilitamiento del Poder Legislativo; se encarga (informalmente) de la integración de la Suprema Corte de Justicia; tiene gran influencia en la economía; es el jefe de las fuerzas armadas; concentra la mayor parte de los recursos económicos de la federación; tiene amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales; está en su mano la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país; etc. México. Siglo Veintiuno, 1994.

Según Robert Klitgaard, la ecuación mínima de la corrupción es la siguiente.²⁴¹

Corrupción= Monopolio de la decisión pública + Discrecionalidad de la decisión pública --Responsabilidad por la decisión pública.

La Presidencia de la República tuvo, al menos desde 1940 y hasta 1997, el completo *monopolio* de las decisiones públicas. Por medio del partido de Estado, anuló la posición de contrapeso que debería jugar el Congreso y logró crear una red clientelar tanto a través de la burocracia como a través de los sectores y sindicatos afiliados al PRI. Su *discrecionalidad* era total, puesto que tanto el Congreso como el Poder Judicial servían como simple fachada para avalar sus decisiones. En términos de justicia destaca el arreglo institucional según el cual el papel de Procurador (abogado del gobierno) y de Ministerio Público (o abogado del pueblo) recaen en la misma persona, quien sería nombrada y destituida libremente por una persona: el Presidente de la República. Los procesos judiciales no llegarían jamás hasta la cima de la montaña.

La *responsabilidad* por la decisión pública es evaluada en los sistemas democráticos por medio de las elecciones y de un sistema de fiscalización eficiente e imparcial. Sin embargo, en México las elecciones no fueron competitivas en lo absoluto desde 1946 hasta 1983. Si la designación del Presidente de la República no radicaba (como en el discurso y la Constitución se suponía) en la aprobación de la sociedad por medio de elecciones, sino en la *gracia* del Presidente anterior, es natural que tampoco sintiera ningún compromiso con el bienestar de los electores, y que el desempeño de sus funciones públicas no se rigiera por la legalidad o el mandato ciudadano (mucho menos por las cuentas que tendría que rendir a estos), sino por sus intereses y por los de aquellos que le permitieron acceder al poder. El Presidente de la República tendría que velar más por la estabilidad y permanencia del sistema autoritario que por los intereses de los ciudadanos, pues de ello dependía también su permanencia en el sistema.

Otros factores deben considerarse para entender la constante extensión de la corrupción dentro de este contexto de ausencia de contrapesos al Presidente. En primer lugar, el crecimiento del aparato estatal derivado de un estado económicamente interventor,

²⁴¹ Klitgaard. *Op. cit.*, p. 75.

que fue constante desde el sexenio de Lázaro Cárdenas hasta 1982. Esto no significa, sin embargo, que tal crecimiento hubiera significado un correspondiente aumento de los controles para asegurar una adecuada utilización de los recursos. Desde finales de la década de los 60's, el gobierno percibió que este crecimiento, entendible por la vocación interventora del estado sobre las ramas estratégicas de la economía, se daba de manera desordenada, dando como resultado un alto grado de ineficiencia y descontrol. José López Portillo intentó una reforma administrativa, pero el triunfalismo derivado del "boom petrolero" echó por la borda los intentos de reorganización del aparato estatal. Durante la década de los 70's el aparato del estado siguió creciendo no sólo por el engrosamiento del sector central, sino también debido a la compra y creación de nuevas empresas paraestatales o con alguna participación estatal.

El otro factor era el del crecimiento económico. México había mantenido, al menos desde 1935 un crecimiento sostenido que fue denominado con el tiempo "milagro mexicano". Este crecimiento se basaba en la estrategia de sustitución de importaciones y en la intervención del estado en la economía, que permitió la consolidación de las empresas nacionales privadas y públicas, que aunque obsoletas e ineficientes en muchos casos, no se veían gravemente afectadas por la competitividad internacional. Tales factores permitieron un alto grado de estabilidad política.

A partir de los 70's la economía nacional sufrió una serie de reveses, algunos derivados de la coyuntura internacional y otros de los vicios que había acumulado el desarrollo mexicano, aunado a la crisis del modelo de crecimiento. Todo esto suponía cambios notables en el sistema político. El peso sufrió devaluaciones en 1976 y durante todo el periodo de José López Portillo, dejando atrás la etapa de estabilidad cambiaria y provocando una espiral inflacionaria sin precedentes cercanos. Por otro lado, el desarrollo nacional se había basado en un grado considerable en la deuda externa. Esta deuda creció paulatinamente, disparándose durante el periodo de José López Portillo. La adquisición de créditos cobró un gran ímpetu debido a la necesidad del estado para desarrollar, entre otras cosas, la industria petrolera. Sin embargo, a principios de la década de los 80's, la caída de los precios del petróleo y el alza en las tasas de interés a nivel mundial dispararon la deuda hasta un punto en que ni siquiera era posible cubrir el servicio de ésta.

Por otro lado, la ausencia de canales legales para acceder a la influencia política y el descontento por el monopolio del poder se hicieron evidentes, particularmente a partir de 1968. El sistema electoral había sido perfeccionado a tal nivel que la creación de partidos políticos para competir con el partido oficial se consideraba como una estrategia francamente irrealista. El descontento creciente de sectores estudiantiles y laborales empezó a cobrar forma, no a través de los canales institucionales, sino por medio de organizaciones sindicales independientes y movimientos antisistémicos, tal como las guerrillas. El gobierno de Luis Echeverría Álvarez trató de contrarrestar esta tendencia por medio de la cooptación y de concesiones políticas y económicas importantes a estos sectores de la izquierda. Pero tales medidas resultaron insuficientes. La segunda medida para contrarrestar la tendencia antisistémica fue la reforma electoral de 1977. A través de esta, se intentaba alejar a la izquierda de las tentaciones armadas para incorporarla al sistema de partidos. Se incorporaron 100 curules de representación proporcional a la Cámara de Diputados, a fin de que los partidos minoritarios tuvieran alguna representación parlamentaria. Igualmente, se redujeron los requisitos para acceder al registro de los partidos políticos, se bajó el umbral electoral y se consideró a los partidos entidades de interés público, permitiéndoles el acceso a recursos estatales y a tiempo en los medios de comunicación. Aunque estas medidas no tuvieron repercusiones inmediatas, para 1988 era claro que tal apertura había puesto en peligro la hegemonía del PRI y su permanencia a la cabeza del gobierno.

Finalmente, el surgimiento del narcotráfico y la creciente delincuencia combinados con la falta de recursos por la crisis económica derivó en el crecimiento de prácticas corruptas en las instituciones de procuración de justicia, que dejaron de funcionar para darle estabilidad y seguridad al sistema político y se transformaron en agencias con criterios de mercado, que brindaban protección al narcotráfico y/o al crimen organizado, lo que por el contrario, ayudaba a la destrucción de dicho sistema.

Es posible que la corrupción se haya reducido durante el sexenio de MMH, pero por cuestiones no vinculadas directamente a las políticas anticorrupción "El adelgazamiento del estado y de su base de recursos limita en gran medida las oportunidades de corrupción y disminuye la capacidad del Estado para controlar las oportunidades de movilidad. (...) La mayor visibilidad y el papel más importante de la oposición, sobre todo en el Congreso,

incrementaron los poderes de supervisión de éste para controlar la corrupción. (...) Los cambios en la relación gobierno-sindicatos también afecta(ron) de gran manera la naturaleza de la corrupción del sistema, (ya que) si se eliminan por razones económicas y políticas las prebendas de los funcionarios sindicales, se reduce una fuente importante de botín corrupto, y si se atacan esos privilegios se merma el atractivo de los sindicatos oficiales y se estimula la aparición de los independientes. Esto no sólo afecta al sistema corporativista prevaleciente, sino que, a medida que aumenta el número de sindicatos, la corrupción se vuelve un medio menos aplicable para controlar a los sindicatos y a las organizaciones sindicales.”²⁴² Por último, el crecimiento de la oposición y de la vigilancia de los comicios por parte de la sociedad “golpea(ba) el corazón mismo de la maquinaria política, enemistando cada vez más a esos segmentos del partido que tradicionalmente ha(bía)n manejado las contiendas electorales y ayudado a mantener la disciplina de los trabajadores del pueblo.”²⁴³

“En síntesis –concluye Morris–, la corrupción incrementó, históricamente, la capacidad del PRI para ‘comprar’ y mantener el apoyo de dirigentes sectoriales clave. Esto le permitió poner en práctica una exitosa mezcla de coerción y cooptación para disciplinar e incorporar a los sectores obrero y campesino, lo que dio credibilidad a las credenciales ‘revolucionarias’ del partido y contribuyó a mantener dividida a la izquierda. Atacar directamente esta corrupción o propiciar un sistema que la desaliente altera de manera significativa la ecuación.”²⁴⁴

La corrupción fue una de las claves para mantener el control, la estabilidad política y la autoridad del régimen, por lo que resultó altamente funcional para éste. Sin embargo, para 1982 la corrupción había crecido a un punto tan alto y tan al margen de los objetivos del régimen (sobre todo la relacionada con el narcotráfico y con la ausencia de controles para manejar eficientemente el aparato estatal), así como el descontento de la ciudadanía y de diversos grupos y actores relevantes, que conjugado con una menor capacidad del régimen para distribuir recursos, la convirtió en disfuncional y destructiva del propio sistema político (corrupción crítica).

²⁴² Morris, *Op. cit.*, p. 157.

²⁴³ *Ibid.*, p. 159.

²⁴⁴ *Idem.*, p. 160.

Mientras existió el milagro mexicano los recursos a distribuir (considerando además el absoluto control político del régimen) hicieron de la corrupción un factor integrativo. Pero cuando los recursos se volvieron escasos, la competencia por ellos vuelve a la corrupción desintegrativa (década de los 80's con crisis, adelgazamiento del estado, pérdida del monopolio político y por lo tanto, de la distribución de los recursos políticos y económicos). El adelgazamiento del estado trastoca la estructura corporativa. La resaca del boom petrolero vuelve además a la corrupción un asunto muy condenable. MMH utilizó ese punto focal en su campaña electoral, pero al no cumplir (pues no había podido reducir la corrupción de manera perceptible ni aligerar la crisis económica), exacerbó los ánimos a tal punto que esta situación puede explicar, entre muchas otras cosas, el crecimiento del voto de castigo y opositor en las elecciones de 1988, lo que nuevamente provocó la alteración fraudulenta de los resultados electorales promovida por el propio régimen.

La corrupción política que significó alguna vez la estabilidad del sistema político y la integración de diversos sectores de la población, con su crecimiento y con el surgimiento de otro tipo de corrupción (la ligada al narcotráfico y al crimen organizado) ha traído consecuencias sobre todo destructivas y desintegrativas. No obstante, como hemos podido ver, la corrupción nunca ha sido (al menos en nuestro país) funcional a la democracia.

En obras recientes,²⁴⁵ diversos autores se concentran en los mecanismos que permitan una adecuada rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos o dicho en otros términos, de "accountability".²⁴⁶ Dentro de las medidas se contemplan el reforzamiento y utilización del derecho administrativo como antídoto contra la discrecionalidad de los funcionarios públicos; la creación de la figura de "defensor del pueblo" o Ombudsman, que sea independiente de todos los poderes; un sistema judicial y de procuración de justicia eficaz, independiente y transparente; una contraloría general con la suficiente independencia y recursos y finalmente, un minucioso escrutinio de parte de la

²⁴⁵ Juan Lozano y Valeria Merino Dinari, *La Hora de la Transparencia en América Latina: el Manual de la Anticorrupción en la Función Pública*. Buenos Aires, Granica/CIEDLA, Transparencia Internacional, 1988.

²⁴⁶ Los autores definen ese término como "la responsabilidad fiduciaria de cumplir con las labores especificadas de rendir cuentas en forma precisa y oportuna". Andreas Schedler nos dice que el concepto de "accountability", más que denotar una técnica específica de domesticación del poder, se refiere a tres formas diferentes de prevenir y contrarrestar el abuso de poder: 1) sujetar el poder a un tipo específico de sanciones; 2) obligar al gobierno a ejercitar ese poder de manera transparente y, 3) forzar al Estado a justificar sus acciones. *The concept of political accountability*, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 92, p. 1.

ciudadanía (oficinas independientes contra la corrupción, organizaciones no gubernamentales, partidos, medios de comunicación, etc.).

Basta revisar sólo por encima el caso mexicano para darse cuenta de que no todas las condiciones anteriormente mencionadas se cumplen. Esto es particularmente evidente en el caso de la Contraloría, que más que una forma de control externo, funciona como un sistema de control interno del Ejecutivo, por lo que no puede considerarse como un verdadero contrapeso al poder de la burocracia o del Presidente de la República. Si el contralor es designado y destituido libremente por el Presidente, difícilmente encontraría razones (y valor) para denunciarlo. Además ¿ante quién, si el abogado de la nación (o Ministerio Público) es a la vez el abogado del gobierno (o Procurador)? Asimismo, el Ombudsman es propuesto por el Presidente de la República, lo que puede reducir su grado de independencia; debe diseñarse la institución del “abogado del pueblo” de tal forma que la actitud de independencia sea la regla más que la excepción, como hasta ahora ha sido. Finalmente, nuestro país no cuenta con un sistema de procuración de justicia eficaz (según información de la PGR, a 1998 seguía pendiente el cumplimiento de ¡35 659! órdenes de aprehensión).²⁴⁷ Esto reduce considerablemente las probabilidades de ser castigado por incurrir en corrupción, que en un buen número de casos se tipifica en forma de delitos que como sabemos, no son considerados graves.

Sendas reformas deben llevarse a cabo para que el Poder Legislativo tenga verdaderas facultades fiscalizadoras y equilibrar su posición respecto al Ejecutivo. Finalmente, deben adecuarse diversas disposiciones a fin de que no sólo el Congreso, sino incluso los ciudadanos, accedan a la información derivada de la función pública, pues es uno de los pocos elementos para evitar la colusión entre diversos agentes gubernamentales.

Personalmente, creo que muchas de las cuestiones pendientes no podrán ser resueltas mientras no exista alternancia. Por el momento, el PRI no tiene ningún incentivo para aprobar disposiciones que significarían reducir su discrecionalidad y monopolio sobre gran parte de la Administración Pública Federal. La alternancia podría derivar en un nuevo equilibrio, donde ningún actor tenga la fuerza suficiente como convertirse en el Leviatán, por lo que sería posible (aunque no muy probable, debido a los incentivos que enfrentan los actores en los procesos de transición) llevar a cabo una profunda reforma del Estado que

permita resolver las condiciones que dan al Ejecutivo amplia discrecionalidad y al Legislativo poca capacidad de control.

Sé que cometo un exceso al concluir con la frase del epígrafe inicial, pero no puedo evitarlo (por otro lado, dudo que pueda descubrirse alguna vez entre las pilas y pilas de tesis que forman el acervo de la Universidad Nacional, a menos que un entusiasta desorientado y sin vida privada lo descubriera). Y es que refleja, entre otras cosas, una de las conclusiones de esta tesis: la corrupción (según la definición de diccionario y no de acuerdo a la versión legalista que se utiliza en esta tesis) se da cuando los individuos no actúan de acuerdo a los modelos construidos *mentalmente* -o si se es poco crítico, *racionalmente y/o científicamente-* (leyes, teorías, códigos morales) e impuestos por la coerción estatal y social. Por ello, afortunadamente, existirá siempre. Siempre existirán las mentes libres, los Baudelaire, los Nietzsche, los Rimbaud, los Sade, que nos rediman con su rebeldía, a nosotros, *los corruptos*, los inadaptados al orden.

“El derrotismo –dice Gabriel Zaid- supone que es imposible algo que afortunadamente lo es: la utopía de llegar a ser puros, puros mecanismos impersonales totalmente sometidos a su función oficial; la utopía de extirpar la flaqueza humana, esa inferioridad que las personas tienen frente a las máquinas. (...) Pero la cuestión central no es la flaqueza humana. El derrotismo confunde la corrupción tradicional con la moderna. La corrupción tradicional no desaparecerá, no es una falta de transparencia social sino individual y, por lo mismo, no es tan importante. Suponerla central para la renovación moral de la sociedad, lleva a un falso problema: cómo hacer que todo ser humano se someta a una regla de perfección. (...) La corrupción desaparece en la medida en que las decisiones de interés público pasan de la zona privada del estado a la luz pública. Decir que la corrupción no tiene remedio porque así están hechos los mexicanos (o la especie humana); decir que la renovación moral exige un hombre nuevo (a través de la educación, pero eso sí, desde la primaria); decir que nada puede cambiar mientras todo no cambie (a través de una nueva revolución que, ésa sí, sea la buena); no son más que fórmulas derrotistas, que sirven para distraer de lo que sí es posible: ir ganando terreno para la luz pública, para el ejercicio moderno, civil, de llamar civilizadamente a cuentas.”²⁴⁸

²⁴⁷ Palabras del Lic. Jorge Madrazo, Procurador General de la República, el 22 de septiembre de 1988 ante el Pleno de la Cámara de Diputados. PGR. Internet.

²⁴⁸ Gabriel Zaid. *La economía presidencial*, Op. cit., p. 160.

Bibliografía

1. Ackerman, Susan Rose, Corruption, a Study in Political Economy, Academic Press, 1978.
2. Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, A la sombra de la Revolución Mexicana, México, Cal y Arena, 1989, 293 pp.
3. Aguilar, José Antonio, ¿Qué es la cultura política?, México, CIDE, 1997, Mimeo.
4. Ai Camp, Roderic, La Política en México, México, Siglo XXI, 1995, 254 pp.
5. Alduncin Abitia, Enrique, Los Valores de los Mexicanos, Tres tomos, México, Fomento Cultural Banamex, A. C. Y Grupo Financiero Banamex Accival, 1989-1993.
6. Álvarez, Silvina, "Reflexiones sobre la calificación moral del soborno" en Laporta, Francisco J. y Silvina Álvarez (eds): La Corrupción Política, Madrid, Alianza Editorial, 1997, 372 pp.
7. Almond, Gabriel, "El Estudio de la Cultura Política" Revista de Estudios Políticos, 1991.
8. Almond, Gabriel y Sidney Verba, The civic culture: Political attitudes in five democracies, 1963. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1963, 562 pp.
9. Aziz Nassif, Alberto y Juan Molinar, "Los resultados electorales", en Pablo González Casanova (coordinador), Segundo Informe sobre la Democracia: México el 6 de julio de 1988, México, Siglo XXI, CIIH, UNAM, 1990, 185 pp.
10. Aziz Nassif, Alberto, El Estado mexicano y la CTM, México, Ediciones de la Casa Chata núm. 32, 345 pp.
11. Banamex, México Social 1988-1989, México, Banamex-Estudios Sociales, 1989, 452 pp.
12. Barry, Brian, Economistas, Sociólogos y Democracia, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1970, 235 pp.
13. Bátis, Bernardo (Coord.), El Atropello, México, Partido Acción Nacional, 1985, 230 pp.
14. Boltvinik, Julio, "La satisfacción de las necesidades esenciales en México 1970-1987", en Lechuga, Jesús y Fernando Chávez (Coords.), Estancamiento económico y crisis social en México, 1983-1988, tomo I, México, UAM Azcapotzalco, 1989, 588 pp., pp. 497-548.
15. Carpizo McGregor, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, México, S XXI, 1980, 240 pp.
16. Carrillo Prieto, Ignacio, Samuel González Ruiz y Ernesto Mendieta Jiménez, Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Mexicana, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 1992, 145 pp.
17. Craig, Ann L. and Wayne A. Cornelius, "Political Culture in Mexico: Continuities and Revisionist Interpretations" en Almond, Gabriel y Sidney Verba, The Civic Culture Revisited, Cambridge, 1980, Boston, Mass., Little Brown, 421 pp.
18. De La Barrera Solórzano, Luis, "Justicia Penal y Renovación Moral", en Lechuga, Jesús y Fernando Chávez, Estancamiento económico y crisis social en México, 1983-1988, tomo II, México, UAM Azcapotzalco, 1989, 421 pp., pp. 197-214.

19. Escalante Gonzalbo, Fernando. Ciudadanos Imaginarios, México. El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 1992, 308 pp.
20. Escalante Gonzalbo, Fernando, El Principito o Al político del porvenir, México, Cal y Arena, 1995, 308 pp.
21. Estadísticas Históricas de México, Tomo II, INEGI, 1994, 1064 pp.
22. Fernández Menéndez, Jorge, Narcotráfico y Poder, México, Rayuela Editores, 1999, 235 pp.
23. Fernández Santillán, José, Política y Administración en México, México, UAM Azcapotzalco, 1980.
24. Gambetta, Diego, The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection, Boston, Harvard University Press, 1993.
25. García Ramírez, Sergio, El sistema penal mexicano, México, F.C.E., 1993, 186 pp.
26. García Ramírez, Sergio, Narcotráfico: un punto de vista mexicano, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989.
27. Garzón Valdés, Ernesto, "Acercas del concepto de corrupción" en Franciso J. Laprota y Silvina Álvarez (eds.), La corrupción política, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
28. Gómez Tagle, Silvia, De la Alquimia al Fraude en las Elecciones Mexicanas, México, GV Editores, 1994, 162 pp.
29. Goodin, Robert E., Institutions and Their Design, N.Y., Cambridge, U.P., Massachusetts, 1996, 288 pp.
30. Hirshman, Albert O., Retóricas de la Intransigencia, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, 333 pp.
31. Huntington, Samuel P., El Orden Político en las Sociedades en Cambio, Paidós, 1992, 404 pp.
32. Heidenheimer, Arnold, "The Context of Análisis" en Heidenheimer, Arnold, Political Corruption: Readings in Comparative Analysis, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1970.
33. Inostroza Fernández, Luis, Privatizaciones, megatendencias y empresas públicas, México, UAM Azcapotzalco, 1987, 404 pp.
34. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Código Ético de Conducta de los servidores públicos, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación y UNAM, 1994, 297 pp.
35. Kaplan, Marcos, Aspectos Sociopolíticos del Narcotráfico, México, Cuadernos INACIPE, 1992.
36. Klitgaard, Robert, Controlling Corruption, Berkeley, University of California Press, 1988, 220 pp.
37. Knight, Alan, "Corruption in twentieth century México", en Etzioni, Corruption and Underdevelopment.
38. Latell, Brian, Mexico at the Crossroads: The many crises of the political sistem, Hoover Institution and Stanford University, June 16, 1986, 34 pp.
39. Leon, Peter de, Thinking About Political Corruption, Armonk, New York, M. E. Sharpe, 1993.
40. Lijphart, Arendt, "The Civic Culture: The question of causal relationship" en Almond, Gabriel y Sidney Verba, The Civic Culture Revisited, Cambrige, Boston, Mass, Little Brown, 1980, 421 pp.
41. López Presa, José Octavio (Coord.), Corrupción y Cambio, México, F.C.E., 1998, 399 pp.
42. Lozano, Juan y Valeria Merino Dinari, La Hora de la Transparencia en América Latina: el Manual de la Anticorrupción en la Función Pública, Buenos Aires, Granica/CIEDLA, Transparencia Internacional, 1998, 224 pp.
43. Martínez Asaad, Carlos (Coord.), La sucesión presidencial en México: 1928-1988, México, Editorial Nueva Imagen, 1992, 372 pp.

44. Meyer, Lorenzo, Liberalismo Autoritario: las contradicciones del sistema político mexicano, México, Océano, 1995.
45. Molinar Horcasitas, Juan, El Tiempo de la Legitimidad, México, Cal y Arena, 1991, 265 pp.
46. Morris, Stephen D., Corrupción y política en el México Contemporáneo, México, Siglo XXI, 1992, 194 pp.
47. Nye, J. S.; "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis" en Heidenheimer, Arnold, Political Corruption: Readings in Comparative Analysis, New Brunswick, New Jersey, Transaction Books, 1970.
48. Nisbet, Robert, Conservadurismo, Madrid, Alianza, 1995.
49. Peschard, Jaqueline, La cultura política de la democracia, México, Cuadernos de Divulgación Política del IFE, 1995, 52 pp.
50. Pasquino, Gianfranco, La Oposición, Madrid, Alianza Editorial (Colección de Ciencia Política, núm. CS 3402), 1998, 154 pp.
51. Pateman, Carole, "The Civic Culture: A Philosophical Critique", en Almond, Gabriel y Sidney Verba, The Civic Culture Revisited, Cambridge, 1980.
52. Presidencia de la República, Las Razones y las Obras: Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Primer año, Unidad de la Crónica Presidencial, 1984, 325 págs.
53. Presidencia de la República, Las Razones y las Obras: Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto año, Unidad de la Crónica Presidencial, F. C. E., México, 1988, 991 pp.
54. Presidencia de la República, El Cuarto Tramo. Miguel de la Madrid Hurtado, 1986, 1987.
55. Putnam, Robert, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, New Jersey, Princeton University Press, 1993, 258 pp.
56. Przeworski, Adam, Democracia y Mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995.
57. Reisman, Michael, ¿Remedios contra la corrupción?: cohecho, cruzadas y reformas, México, F.C.E., 1981.
58. Rincón Gallardo, Gilberto (Coord.), El Control de las Finanzas Públicas, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1986, 283 pp.
59. Ruiz-Cabañas, Miguel, Algunos aspectos sobre el problema del narcotráfico en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, México, Cuadernos IMRED, número 19, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1986, 43 pp.
60. Ruiz Massieu, Mario, El marco jurídico para el combate al narcotráfico, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 180 pp.
61. Sánchez Gutiérrez, Arturo, "La elección de Miguel de la Madrid" en Martínez Asaad, Carlos (Coord.), La sucesión presidencial en México: 1928-1988, México, Editorial Nueva Imagen, 1992, 372 pp., pp. 293-329.
62. Sánchez Gutiérrez, Arturo (Comp.), Elecciones a debate. 1988: las actas perdidas, México, Editorial Diana, 1994, 230 pp.

63. Schedler, Andreas, The concept of political accountability, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 92, 19 pp.
64. Schelling, Thomas, La estrategia del Conflicto, México, F.C.E.
65. Secretaría de la Contraloría General de la Federación, La Renovación Moral de la Sociedad, México, 1988, 332 págs.
66. Shannon, Elaine, Desperados: los caciques latinos de la droga, los agentes de la ley y la guerra que Estados Unidos no puede ganar, México, Lasser Press, 1988, 491 pp.
67. Tanzi, Vito, Corruption, Governmental Activities, and Markets, Washington, Fondo Monetario Internacional, Working paper 94/99, Agosto de 1994, 20 pp.
68. Weber, Max, Economía y Sociedad, México, F.C.E.
69. Zaid, Gabriel, La economía presidencial, México, Libros de contenido, 1992.
70. Zaid, Gabriel, La nueva economía presidencial, México, Grijalbo, 1994, 162 pp.

Hemerografía

1. Acosta, Carlos, "Procuraduría y Hacienda hace a un lado pruebas contra las Casas de Bolsa: Los defraudados, además, bajo acoso", en Proceso, núm. 601, año 11, 9 de mayo de 1988.
2. Aguilar Rivera, José Antonio, "En busca de la comunidad cívica", Nexos, febrero 1997, pp 21-29.
3. Anichiarco, Frank, James B. Jacobs, "Visions of corruption control and Evolution of Public Administration", Public Administration Review, vol. 54, núm. 5, sept./oct. 1994, pp. 465-473.
4. Arteaga, Nelson y Adrián López, "El aprendizaje de un policía", Nexos núm. 248, agosto 1998, pp. 63-68.
5. Cabildo, Miguel e Ignacio Ramírez, "El Plan Global, desinflado, se traduce en programa de gobierno" en Proceso, núm. 296, p.19.
6. Cabildo, Miguel e Ignacio Ramírez, "'Aquí, cuando ven a un policía, le echan el carro encima': Durazo" Proceso, núm. 297, año 6, 12 de julio de 1982, p. 16.
7. Chávez, Elías, "Renovación moral compromiso toral del Presidente Electo" en Proceso, núm. 317, año 6, 29 de noviembre de 1982, p.14.
8. Chávez, Elías, "El elector no otorga importancia a su voto por el dominio priista", en Proceso núm. 294, año 6, 21 de junio de 1982, p. 8.
9. Chávez, Elías, "La prédica contra la corrupción y por la moralización de la sociedad empezó con Ruiz Cortines", en Proceso núm. 296, año 6, 5 de julio de 1982, p. 10.
10. Córdova, Arnaldo, "Balance y cuenta nueva", en Proceso núm. 297, 12 de julio de 1982, año 6, p. 31.
11. Correa, Guillermo, "La prensa debe asumir su propia responsabilidad: De la Madrid", en Proceso núm. 296, año 6, 5 de julio de 1982, p. 22.
12. Corro, Salvador, "Negligencia, falta de probidad, encubrimiento. Desórdenes internos propician en Pemex el 'saqueo hormiga'", en Proceso, núm. 634, 26 de diciembre de 1988, p. 8.

13. Corro, Salvador: "En 1984 se preparó un plan para acabar con La Quina: su autor, Samuel del Villar, cuenta la historia" en Proceso, núm. 640, 6 de febrero de 1989, p. 22.
14. Eigen, Peter, "Combatting Corruption Around the world", Journal of Democracy, enero 1996, vol. 7, núm. 1, pp. 158-168.
15. Eigen, Peter: "La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo: un desafío de los 90". Contribuciones, núm. 4, 1995, año XII, oct.-dic., 1995, pp. 7-48.
16. Escalante Gonzalbo, Fernando, "La Corrupción Política: Apuntes para un Modelo Teórico". Foro Internacional, vol XXX, octubre-Diciembre 1989, núm. 2, pp. 329-345.
17. Guerrero Gutiérrez, Eduardo: "Sociedad civil: ¿rival de la democracia? Polonia entre 1989 y 1995". Política y Gobierno, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998, pp. 381-421.
18. Hinojosa, Oscar, "La prensa crítica, objetivo de las restricciones a la información", Proceso 319, 13 de diciembre de 1982, p.16.
19. Johnston, Michael, "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment", Comparative Politics, núm. 4, vol. 18, julio 1986, pp. 459-477.
20. Lapalombara, Joseph, "Structural and Institutional Aspects of Corruption". Social Research, vol 61, núm. 2, verano 1994, p. 336.
21. "La deuda, única fuente de recursos para el gobierno y la devoran las paraestatales", Proceso, núm. 304, año 6, 30 de agosto de 1982, p. 12.
22. Madrazo, Jorge, "Palabras del Procurador General de la República el 22 de septiembre de 1998 ante el Pleno de la Cámara de Diputados", Página de la PGR en Internet.
23. Marín, Carlos, "Seis años en busca del rumbo y del equipo: La administración del cambio... de funcionarios", Proceso núm. 314, 8 de noviembre de 1982, p. 7.
24. Maza, Enrique, "Deslealtad ¿a quién?" en Proceso, núm. 319, 13 de diciembre de 1982, p. 13.
25. Mondragón Reyes, Rogelio, "La Evolución Electoral de los Partidos Políticos en México", Bien Común y Gobierno, núm. 40, año 4, marzo 1998, p. 45.
26. Monsiváis, Carlos, "El premio Manuel Buendía, una razón contra la cultura de la impunidad" en Proceso, núm. 605, año 11, 6 de junio de 1988, p.15.
27. Mosqueira Medina, Edgardo, "El rol de las instituciones en la lucha contra la corrupción". Contribuciones, núm. 4/95, pp.105-125.
28. "Ocupa México el lugar 58 en corrupción", Periódico Reforma, 27 de octubre de 1999, p. 11-A.
29. Ortega Pizarro, Fernando, "Ni la cárcel detuvo exacciones de funcionarios: Recuento de cinco años de corrupción y anticorrupción", Proceso, núm. 299, 26 de julio de 1982, p. 6.
30. Ortega Pizarro, Fernando, "La nueva Ley de Responsabilidades castiga negligencias, no deshonestidad" en Proceso núm. 299, año 6, 26 de julio de 1982, p. 8.
31. Ortiz Pinchetti, Francisco, "En el aniversario del crac de la bolsa, Eduardo Legorreta estrenará casa de 4,000 millones en Vallarta, con yate a la puerta", Proceso, núm. 615, año 11, 15 de agosto de 1988, p. 24.
32. Pardo, María del Carmen, "La reforma administrativa para el desarrollo social en México". Foro Internacional, vol. XXV, oct.-dic. 1984, pp. 101-117.

33. Peters, John G. y Susan Welch, "Political Corruption in América: A Search for Definitions and Theory", The American Political Science Review, vol. 72, núm. 3, septiembre 1978, pp. 975-984.
34. Prebisch, Raúl y Carlos Ramírez, "México es, ahora, socialmente explosivo" en Proceso, núm. 292, año 6, 7 junio, 1982, p. 21.
35. Pritzl, Rupert F. J, "La Corrupción Pública: una forma dinámica e ilegal de rentismo o rent seeking en la lucha distributiva de los grupos de interés organizados", Contribuciones, núm. 4/1995, p. 137.
36. Putnam, Robert, "Studying the Elite Political Culture: The case of Ideology", American Political Science Review, vol. 65, núm. 2, 1971, pp. 651-681.
37. Przeworski, Adam, "Estado y Sociedad", Política y Gobierno, vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998.
38. Ramírez, Carlos, "El PRI hizo de su candidato un producto comercial", Proceso núm. 295, 28 junio de 1982, p. 6.
39. Ramírez, Carlos, "El petróleo empobreció a la mayoría y dejó deudas para una generación: El plan priista para Dela Madrid enjuicia a JLP y Díaz Serrano", Proceso, núm. 313, 1 de noviembre de 1982.
40. Ramírez, Carlos, "El Plan Global, desinflado, se traduce en programa de gobierno", en Proceso núm. 296, año 6, 5 de julio de 1982, p. 19.
41. Ramírez, Ignacio, "A Díaz Serrano le rebajaron una pena; por otro cargo, libre bajo fianza", Proceso, núm. 612, año 11, 25 de julio de 1998.
42. Rodríguez Castañeda, Rafael, "Culmina en Estados Unidos la gestión de Díaz Serrano; exhiben a su equipo. La negra historia del petróleo, escrita y perdida en este sexenio", Proceso, 308, 27 de septiembre de 1982, p. 14.
43. Tarrow, Sidney, "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work", American Political Science Review, vol. 90, núm. 2, junio 1996, pp. 389-397.

Anexo

Cuadro 1. Deuda total consolidada del sector público según su origen (1980-1991)
(Saldos en miles de millones de pesos al 31 de diciembre)

Año	Total	Interna	Externa
1980	1,446	869	578
1981	2,348	1,320	1,028
1982	7,777	3,564	4,214
1983	12,820	5,808	7,012
1984	18,607	7,968	10,639
1985	35,314	14,077	21,237
1986	83,913	27,193	56,720
1987	211,686	62,492	149,194
1988	267,009	112,058	154,951
1989	320,620	141,645	178,974
1990	385,152	168,794	216,358
1991	394,432	165,784	228,648

Estadísticas Históricas de México. Tomo II. INEGI, 1994, p. 779.

Cuadro 2. Deuda del gobierno federal

Año	Total	Interna	Externa
1980	888	693	194
1981	1,391	1,043	348
1982	4,282	2,628	1,654
1983	7,240	4,086	3,154
1984	10,738	5,335	5,403
1985	21,216	9,773	11,444
1986	60,420	20,952	39,468
1987	159,834	52,017	107,817
1988	214,477	98,852	115,625
1989	264,351	129,461	134,891
1990	353,573	161,081	192,492
1991	361,294	156,928	204,367

Estadísticas Históricas de México. Tomo II. INEGI, 1994, p. 779

Cuadro 3. Deuda de los organismos y empresas

Año	Total	Interna	Externa
1980	559	175	384
1981	957	278	679
1982	3,496	936	2,560
1983	5,580	1,722	3,858
1984	7,869	2,633	5,236
1985	14,098	4,305	9,793
1986	23,493	6,241	17,252
1987	51,853	10,475	41,378
1988	52,533	13,206	39,326
1989	56,268	12,185	44,084
1990	31,579	7,713	23,867
1991	33,138	8,856	24,282

Estadísticas Históricas de México. Tomo II. INEGI, 1994, p. 779.

Cuadro 4. Paridad promedio del peso con el dólar estadounidense

Año	Valor del peso respecto al dólar
1975	12.50
1976	15.69
1977	22.69
1978	22.76
1979	22.82
1980	22.95
1981	24.51
1982	57.18
1983	150.29
1984	185.19
1985	310.28
1986	637.87
1987	1,405.80
1988	2,289.58
1989	2,483.37
1990	2,838.35
1991	3,016.15
1992	3,094.08

Estadísticas Históricas de México. Tomo II. INEGI, 1994, p. 1006.

**Cuadro 5. Principales productos exportados
(millones de dólares)**

Año	Café crudo o en grano	Ganado vacuno	Petróleo crudo	Camarón congelado	Derivados del petróleo	Vidrio, cristal y manufactu- -ras	Hierro en barras y lingotes	Automóviles para transportar personal	Motores para automóviles
1973	157.1	91.2	0	100.6		13.3		35.3	21.5
1974	154.3	56.4	37.7	116.5		15.4		36.4	24.8
1975	185.1	28.8	438.0	112.4		6.6		3.1	35.3
1976	352.7	78.5	543.6	161.0		10.3		0.3	54.7
1977	451.3	75.1	989.9	160.7		10.1		0.1	1.9
1978	359.0	167.1	1,773.9	404.5		9.4		63.6	90.4
1979	574.9	120.2	3,765.4	359.9		12.3		90.7	51.5
1980	422.3	79.5	9,448.8	381.4	426.9	52.3	5.9	98.5	32.7
1981	344.0	64.9	13,305.1	347.6	611.1	47.9	0.8	70.1	61.5
1982	345.1	107.6	15,622.7	368.6	260.7	67.9	44.7	67.0	241.1
1983	385.7	168.4	14,793.1	380.4	738.0	104.4	88.0	109.7	602.7
1984	424.4	112.3	14,967.5	401.8	1,244.0	131.9	86.0	119.1	982.6
1985	491.6	186.9	13,308.8	322.8	1,275.4	152.2	36.1	116.4	1,039.2
1986	824.5	264.8	5,580.2	353.8	639.8	178.9	125.2	657.0	1,219.2
1987	492.3	192.3	7,877.0	434.8	632.0	205.1	176.8	1,243.1	1,222.4
1988	434.8	203.4	5,883.5	370.8	617.9	231.5	192.0	1,416.2	1,351.4
1989	513.5	211.6	7,291.8	338.1	423.9	237.1	236.8	1,641.8	1,335.9
1990	332.8	349.0	8,920.7	202.6	890.3	257.6	320.4	2,491.5	1,503.0
1991	368.0	358.3	7,264.8	241.5	642.7	422.1	329.6	3,360.5	1,197.0
1992	258.1	329.1	7,419.5	208.6	n.d.	506.6	377.8	3,378.0	1,202.7

Estadísticas Históricas de México. Tomo II. INEGI, 1994, p. 856.

**Cuadro 6. Ingresos totales del sector público
(flujos acumulados en miles de millones de pesos)**

Año	Ingreso total	Ingreso por Pemex	Porcentaje de Pemex en ingreso total
1980	1,203	327	27.18
1981	1,635	449	27.46
1982	2,835	968	34.14
1983	2,882	2,544	88.16
1984	9,485	3,844	40.52
1985	14,787	5,464	36.95
1986	24,082	7,134	29.62
1987	59,103	18,997	32.14
1988	118,514	29,942	25.26
1989	149,088	34,195	22.93
1990	203,486	51,770	25.44
1991	259,522	56,591	21.80
1992	303,713	60,965	20.07

Estadísticas Históricas de México. Tomo II. INEGI. 1994, p. 780.

**Cuadro 7. Destino de la inversión pública federal realizada
(millones de pesos)**

Año	Total	Fomento agropecuario	Fomento industrial	Comunicaciones y transportes	Beneficio social	Administración y defensa	Comercio y turismo	Convenios de coordinación
1976	108,611	15,095	49,955	20,826	15,760	4,621	2,354	
1977	140,102	25,774	63,293	26,570	19,375	3,885	1,205	
1978	217,382	41,002	104,454	31,556	34,846	3,591	1,933	
1979	315,751	47,030	145,509	44,268	53,834	7,358	3,295	12,457
1980	486,178	76,863	221,744	58,586	81,606	15,800	6,598	15,385
1981	758,495	104,951	375,297	103,874	117,417	26,777	9,112	21,067
1982	1,016,042	154,962	524,611	148,628	90,276	23,724	15,442	
1983	1,365,427	124,435	659,780	288,551	106,303	38,234	23,066	
1984	2,262,391	229,700	901,878	535,620	201,096	82,492	52,773	

Año	Desarrollo rural	Pesca	Desarrollo social	Comunicaciones y transportes	Comercio y abasto	Energéticos	Industrial	Administración
1985 ²⁴⁹	325	13	775	512	30	1013	246	99
1986	451	11	1440	912	43	1562	322	95
1987	886	19	2976	1952	103	3615	847	283
1988	1147	18	5164	3495	164	6995	1500	471
1989	1723	29	6222	4126	134	7787	1008	914
1990	2258	60	11125	6254	381	11249	1186	1253

Estadísticas Históricas de México. Tomo II. INEGI, 1994, pp. 731 y 732.

²⁴⁹ A partir de este año se consideran los montos en miles de millones de pesos.

Cuadro 8. Evolución de los códigos penales respecto a las conductas de los servidores públicos que han sido tipificadas como delitos

	1872	1929	1931	1983
Ejercicio abusivo de funciones				1
Uso indebido de atribuciones y facultades				1
Tráfico de influencias				1
Intimidación				1
Enriquecimiento ilícito				1
Peculado y concusión	1	1	1	1
Cohecho	1	1	1	1
Coalición de funcionarios	1	1	1	1
Abuso de autoridad	1	1	1	1
Ejercicio indebido del servicio público	1	1	1	1

López Presa, José Octavio (coordinador); Corrupción y Cambio. F.C.E. México, 1998, p. 142.

Evolución de las sanciones impuestas a los servidores públicos, conforme a las leyes administrativas correspondientes

Ley administrativa	Suspensión		Inhabilitación a altos funcionarios		Inhabilitación		Prisión	
	Valor mínimo	Valor máximo	Valor mínimo	Valor máximo	Valor mínimo	Valor máximo	Valor mínimo	Valor máximo
1870	6 meses	5 años	6 meses	10 años	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.
1940	1 mes	1 año	5 años	10 años	2 años	6 años	3 días	12 años
1982	3 días	3 meses	1 año	20 años	6 meses	10 años	n.e.	n.e.
1992	3 días	3 meses	1 año	20 años	1 año	20 años	n.e.	n.e.

López Presa, José Octavio (coordinador); Corrupción y Cambio. F.C.E. México, 1998, p. 144.

Cuadro 9. Relación de declaraciones de situación patrimonial

	1984	1985	1986	1987	1988 ²⁵⁰	
Anuales		41926	77991	80393	81835	3 ²⁵¹
Iniciales	55750	48333	26357	22823	28918	306
Conclusiones	1240	1502	697	2946	4278	104
Por procedimiento				7		
Erróneas				1673	5302	169
Total	56990	91761	105045	107842	120333	582

Secretaría de la Contraloría General de la Federación; La Renovación Moral de la Sociedad. México, 1988, p. 95.

Cuadro 10. Cuadro de concentración de declaraciones de situación patrimonial del 1 de abril de 1983 al 31 de enero de 1988

Iniciales	182487
Anuales	282148
Conclusiones	10070
Erróneas	7164
Por procedimiento	7
Total	481876

Secretaría de la Contraloría General de la Federación; La Renovación Moral de la Sociedad. México, 1988, p. 95.

²⁵⁰ Del 1 de enero al 15 de enero

²⁵¹ Anual extemporánea

Cuadro 11. Acciones de las contralorías internas

“Una muestra de 55 entidades y el sector central que comprenden el 90% del total de presupuesto asignado al gobierno federal, se han reflejado resultados concretos y cuantificables como los que a continuación se destacan:

4289	Auditorías de recursos humanos: orientadas a revisar el reclutamiento, selección, contratación y la administración del personal.
2016	Participaciones en el área de adquisiciones: en las cuales se enfatizó la verificación de la adquisición de los bienes por el gobierno federal en condiciones óptimas de volumen, calidad, oportunidad y economía.
4998	Revisiones en inventarios y almacenes: en las cuales se vigiló el aprovechamiento de los insumos y productos, su debido manejo, así como su protección y registro.
4497	Auditorías de obra pública: orientadas a determinar si se planea, programa, adjudica, contrata y ejecuta la obra pública de conformidad a la ley y normatividad vigentes.
2198	Revisiones de activos fijos: enfocadas al uso racional de bienes, la adecuación de los registros y protección de los mismos.
2206	Auditorías en cuentas por cobrar: para definir si los recursos financieros del gobierno federal son manejados con eficiencia.
5647	Revisiones de ejercicio presupuestal: llevada a cabo para determinar si el ejercicio del gasto atiende a disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales.
3697	Auditorías en sistemas de Información y registro: tendientes a asegurar si estos son apoyos efectivos para los titulares y fuentes de información oportuna, confiable, y suficiente que redunde en una mejor toma de decisiones.
8339	Revisiones de seguimiento de medidas correctivas: orientadas a comprobar si las sugerencias propuestas se llevan a la práctica y redundan en eficiencia.
5551	Intervenciones de examen y evaluación de los sistemas: para verificar si estos son auténticos instrumentos de control.
33668	Intervenciones: efectuadas para verificar otras áreas y operaciones, además de requerimientos específicos de los titulares.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación; La Renovación Moral de la Sociedad. México, 1988. pp. 146 y 147.

Cuadro 12. Contralorías internas de las dependencias. Informe sobre las sanciones impuestas de 1984-1988 (abril)

	1984	1985	1986	1987	1988
Apercibimiento	26	51	24	51	19
Amonestación	184	303	235	228	190
Suspensión	44	54	215	487	380
Sanción económica	1	4	10	61	78
Destitución	51	51	53	176	89
Inhabilitación	11	6	20	62	46
Total	317	469	557	1065	802

Secretaría de la Contraloría General de la Federación; La Renovación Moral de la Sociedad. México, 1988. p. 99.

Cuadro 13. Responsabilidades y denuncias promovidas por las contralorías internas:

De 1983 a 1987 fueron recibidas 38 593 quejas y denuncias; se atendieron y resolvieron un 79% encontrándose el resto en proceso de investigación. Las sanciones impuestas como consecuencia de quejas y denuncias han sido:

77 inhabilitaciones

1245 destituciones

577 renuncias y ceses

198 económicas

1518 suspensiones temporales

751 financiamiento de pliegos preventivos de responsabilidades

2202 amonestaciones

734 apercibimientos

14817 resoluciones no sancionadoras.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación; La Renovación Moral de la Sociedad. México, 1988.

332 págs. P. 147.

Cuadro 14. Resumen general de inconformidades

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Acumulado
Recibidas	232	358	557	504	497	163	2,311
Adquisiciones	202	301	484	383	353	91	1,814
Obra pública	30	57	73	121	144	72	497
Adquisiciones							
Recibidas	202	301	484	383	353	91	1,814
Pendientes	0	0	0	0	9	35	44
Resoluciones	147	266	479	386	380	112	1,770
Incompetencia Secogef	52	4	34	20	11	9	130
Procedentes	43	69	131	124	119	37	523
Obra pública							
Recibidas	30	57	73	121	144	72	497
Pendientes	0	0	0	0	10	40	50
Resoluciones	20	35	87	100	131	60	433
Incompetencia Secogef	6	4	24	19	14	12	79
Improcedentes	6	24	34	64	76	35	239
Procedentes	8	7	29	17	41	13	115

Secretaría de la Contraloría General de la Federación; La Renovación Moral de la Sociedad. México, 1988, p. 274.

Cuadro 15. Sanciones impuestas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

	1984	1985	1986	1987	1988
Apercibimiento	0	0	0	0	0
Amonestación	0	18	15	12	19
Suspensión	0	8	10	27	13
Sanción Económica	4	19	49	96	60
Destitución	3	33	24	22	10
Inhabilitación	5	28	37	43	28
Total	12	106	135	200	130

Secretaría de la Contraloría General de la Federación; La Renovación Moral de la Sociedad. México, 1988, p. 100.

Cuadro 16. Denuncias presentadas por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en el periodo de enero de 1983 a junio 20 de 1988.

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Encubrimiento	1					
Ejercicio Abusivo de funciones	1		2	1		1
Cohecho	1	2		1		1
Fraude	11	4	3	3	7	7
Abuso de confianza	2					
Falsificación de documentos	4	1	1	1	1	
Peculado	2	2	1	1		
Uso indebido de atribuciones y facultades	1	1	1		2	
Enriquecimiento ilícito			3		1	
Robo				1		
Tentativa de fraude				1		
Informes falsos dados a una autoridad pública distintas a la judicial					1	
Total	23	10	11	9	12	9

Secretaría de la Contraloría General de la Federación; La Renovación Moral de la Sociedad. México, 1988, p. 100.

Cuadro 17. Obsequios remitidos a las distintas dependencias

Destino	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Total
Nacional Monte de Piedad	11	266	219	88	103	38	725
INBA	1	23	1			1	26
SEDENA	1	4	1				6
CONASUPO	2						2
SEP	1	11					12
Secretaría de Salud		1	1	1			3
Tesorería de la Federación		1	3	6	1		11
Centro de Mejoramiento para la Ganadería del estado de Colima					1		1
Federación Mexicana de Fútbol, Asociación					1		1
Total	16	306	225	95	106	39	787

Secretaría de la Contraloría General de la Federación; La Renovación Moral de la Sociedad. México, 1988, p. 104.

Cuadro 18. Pliegos recibidos por la administración anterior

Confirmados	1,606
Terminados	35,838
Cancelados por incosteabilidad	16,962
Cancelados por extinción	568
En trámite	17,313
Total	72,287

Secretaría de la Contraloría General de la Federación; *La Renovación Moral de la Sociedad*. México, 1988, p. 105.

Cuadro 19. Artículos periodísticos relacionados con la corrupción por años

Año	Casos	Denuncias Generales	Reformas	Total
1970	1	1	3	5
1971	17	5	2	24
1972	10	7	4	21
1974	10	4	1	15
1976	63	11	13	87
1977	80	34	29	143
1978	56	13	12	81
1979	22	5	8	35
1980	48	9	12	69
1981	36	6	6	48
1982	47	12	11	70
1983	139	38	32	209
1984	77	12	8	97

Stephen Morris, *Op. cit.*, p. 112.

Cuadro 20. Datos de sanciones

1988-1994 se ejercieron 81,991 sanciones, 109% más que en 1982-1988

1988-1994 se sancionó a 77,692 funcionarios, 102% más que en 1982-1988

Número de sanciones

Tipo de sanción	1982-1988	1988-1994	Diferencia
Inhabilitación	405	4,121	+918%
Amonestación	12,925	6,518	-50%
Destitución	889	6,019	+577%
Suspensión	1,792	6,416	+258%
Apercibimiento	21,929	57,062	+160%
Económica	1,215	1,855	+53%

Número de funcionarios públicos sancionados

Tipo de sanción	1982-1988	1988-1994	Diferencia
Inhabilitación	405	4,121	+918%
Amonestación	12,925	6,518	-50%
Destitución	889	6,019	+577%
Suspensión	1,792	6,416	+258%
Apercibimiento	21,929	57,062	+160%
Económica	1,215 (4,604,000 np)	1,855 (568,077,022np)	+53% (+12,239%)

Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Código Ético de Conducta de los servidores públicos". Secretaría de la Contraloría General de la Federación y UNAM. México. 1994. pp. 256-294.

Cuadro 21. Evolución de la proporción de servidores públicos de la administración pública federal por cada mil habitantes

Año	Sector central	Sector paraestatal	Total de servidores públicos	Población	Servidores públicos por cada mil habitantes
1982	1,339,939	665,226	2,005,165	69,507,067	29
1983	1,365,876	780,205	2,146,081	70,876,625	30
1984	1,428,216	839,273	2,267,489	72,273,168	31
1985	1,433,059	886,512	2,319,571	73,697,228	31
1986	1,496,439	900,159	2,396,598	75,149,348	32
1987	1,443,493	900,019	2,343,512	76,630,080	31
1988	1,441,048	875,816	2,316,864	78,139,989	30

José Octavio López Presa, *Op. cit.*, p. 130.

Cuadro 22.- Clasificación descriptiva de las irregularidades electorales

Clima político

1. **Interferencia gubernamental en actividades de campaña o propaganda fuera de tiempo**
2. Violencia selectiva contra militantes de la oposición
3. Uso ilegal de recursos gubernamentales materiales
4. Y recursos humanos
5. Clientelismo y presión a votantes por medio de recursos gubernamentales

Organización Electoral

1. Irregularidades en la selección de los funcionarios electorales
2. Irregularidades en las reuniones de los comités distritales y en la aprobación de las actas
3. Boletas mal impresas
4. Emisión de boletas
5. Boletas de más con nombres de candidatos equivocados
6. Faltaron boletas en las casillas y mucha gente no pudo votar
7. Las actas o documentos llegaron incompletos a las casillas
8. Mala ubicación de las casillas
9. Casillas no instaladas
10. Se permitió la votación irregular sin identificación, se permitió votar "en carrusel"
11. No se respetó el voto secreto

Padrón Electoral

1. Listado nominal incompleto
2. No entregaron credenciales
3. Padrón inflado, nombres inexistentes en el listado
4. Exceso de credenciales o manejo irregular de estas
5. Entrega fuera de tiempo de las listas definitivas
6. Envío de listas equivocadas a las casillas

Jornada Electoral

1. Irregularidades en la integración de la mesa directiva de casilla
2. Personas ajenas a la mesa de casilla usurparon sus funciones (representantes del partido oficial o funcionarios gubernamentales ajenos a funciones electorales)
3. Presión a votantes y propaganda dentro de la casilla
4. Boletas sin control, se encontró a personas con fajos de boletas
5. Urnas rellenas antes de iniciar la votación
6. Se permitió votar varias veces
7. Se rebasó el 10% de la lista adicional
8. Se impidió o dificultó la votación en casillas no favorables al partido impugnado

Escrutinio en la casilla y traslado del paquete al comité distrital

1. Casillas "zapato", con cero votos para un solo partido
2. No se anularon boletas sobrantes
3. Error grave en el escrutinio
4. No se registraron irregularidades en las actas
5. Hubo irregularidades en la preparación de los paquetes
6. Robo de boletas o robo de urnas

7. No se entregaron los paquetes en tiempo y forma

Representantes de partidos

1. Se negó o dificultó la acreditación
2. Se obstaculizó, retardó o impidió el acceso a las casillas
3. Expulsión de representantes durante la jornada electoral
4. No se dio información a los representantes de los partidos
5. Se falsificaron las firmas de los representantes
6. Se negó información a los representantes de partido en el comité distrital
7. Expulsión o presión sobre representantes en comité distrital

Cómputo distrital

1. El local distrital fue violado o el cómputo se realizó fuera del local distrital
2. Se eliminaron casillas sin motivo o hubo error en el cómputo
3. Se computaron paquetes alterados
4. Se repitió el escrutinio cambiando el resultado
5. Se computaron actas alteradas o con diferencias en el escrutinio
6. Resultado inexplicable (el total de votos no corresponde a la suma)

Candidatos

1. No cumplen con los requisitos legales
2. No tienen "calidad moral"

Contencioso electoral

1. No hubo notarios o jueces que dieran fe de irregularidades
2. No se recibió escrito de protesta
3. No se recibió escrito de queja
4. El presidente del comité distrital no envió los documentos necesarios a la autoridad superior
5. El presidente del comité distrital dio acceso al PRI a los recursos de queja de la oposición.

Fuente: Gómez Tagle, Silvia; *De la Alquimia al Fraude en las Elecciones Mexicanas*. GV Editores. México, 1994. 162 pp. 54-56.

Cuadro 23. Número de distritos de mayoría en que se presentaron denuncias de irregularidades

Irregularidades	1979	1982	1985	1988
Clima político	24	28	36	31
Organización Electoral	38	42	50	56
Padrón Electoral	17	31	38	36
Jornada Electoral	42	53	56	89
Escrutinio	24	40	45	78
Cómputo distrital	21	27	46	67
Representantes de partido	25	28	39	47
Contencioso electoral	8	13	19	49
Candidatos	13	11	16	9

Gómez Tagle, Silvia: De la Alquimia al Fraude en las Elecciones Mexicanas. GV Editores. México, 1994, p. 58.

Cuadro 24. Número de elementos y vehículos en las fuerzas de seguridad pública del Distrito Federal

Año	Número total de personal	Número de habitantes por elemento de seguridad	Número de patrullas
1983	24,016	401	1,584
1984	26,644	367	2,060
1985	26,439	375	2,507
1986	26,380	381	2,907
1987	28,135	362	1,503
1988	30,000	343	1,503

Banamex: "México Social. 1988-1989. Estudios Sociales. México, 1989, p. 387.

**Cuadro 25. Gasto total ejercido del Gobierno Federal según clasificación administrativa
(millones de pesos)**

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total	3,381,792	5,600,868	8,257,724	13,659,879	37,022,745	79,219,297	172,131,920
Gobernación	10,093	12,289	32,394	42,680	49,917	303,743	314,044
Porcentaje	0.29	0.21	0.39	0.31	0.13	0.38	0.18
Defensa Nacional	34,806	66,982	145,733	221,496	353,845	779,417	1,432,326
Porcentaje	1.029	1.19	1.76	1.62	0.95	0.98	0.85
PGR	2,587	3,981	7,438	12,521	22,579	53,408	107,121
Porcentaje	0.076	0.071	0.090	0.091	0.060	0.067	0.062
Contraloría		3,421	5,458	6,879	9,337	21,784	44,493
Porcentaje		0.061	0.066	0.050	0.025	0.027	0.025
Total	47,486	86,673	191,023	283,576	435,678	1,158,352	1,941,984
Porcentaje	1.40	1.54	2.31	2.07	1.17	1.46	1.12

INEGI: Estadísticas Históricas de México. Dos tomos. México, 1994, p. 775.

Informes anuales de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación 1984-1988

1984

- Sistema de Quejas y Denuncias: 1967 atendidas
- Revisión, atención y resolución de 168 inconformidades que presentaron proveedores y contratista sobre concursos y contratos.
- Verificación de 932 bases y convocatorias
- Recibió 87,096 declaraciones (anuales e iniciales)

Por conducto de la Secogef se presentó 24 denuncias ante el M.P.

1985

- Presentó 27 denuncias ante el M.P.
- Seguimiento a 254 asuntos foráneos (denuncias de delegados de Fondos y Valores 180 en averiguación previa
74 ante autoridades judiciales

- De los 50 mil Pliegos que recibió MMH de la administración anterior:

609 confirmados por monto de 871 millones

755 cancelados por incosteabilidad, por 11 millones

44 cancelados por extinción por 34 millones

- Sistema de Quejas y Denuncias: 4476 atendidas

1563 turnadas a las contralorías internas

2252 turnadas a empresas y dependencias por no corresponder a la Contraloría

97 en estudio

429 fueron improcedentes

- Se llevó a cabo 135 procedimientos administrativos y de responsabilidad

54 resoluciones

76 sanciones a 46 funcionarios, de las cuales:

14 amonestaciones

5 suspensiones

5 sanciones económicas

27 destituciones

25 inhabilitaciones

- Sistema de Obsequios y donativos: recibidos 416 por un monto de 9 millones

- Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados:

57 apercibimiento

358 amonestación

77 suspensión

12 sanción económica

131 destitución

59 inhabilitación

179 constancias de no inhabilitación a 1689 personas

- Declaración patrimonial: 99.5% de cumplimiento

Entre 1983 y agosto de 1985 se recibieron 286, 246 declaraciones patrimoniales.

Iniciales:

1983: 72, 248

1984: 46, 497

1985 (agosto): 23,725

Anuales:

1984: 65,695

1985: 78,898

Por conclusión:

1983-1985: 708

1984: posible sanción por omisión de entrega de declaración patrimonial en 1802 casos

1985: 9 declaraciones de cese

1273 amonestaciones por presentación extemporánea

20 sanciones económicas

- Adquisiciones y Obra Pública: 937 inconformidades recibidas, de las cuales

793 fueron en adquisiciones y

144 en obra pública y otros. De todos estos,

152 están en trámite y hay

641 resoluciones, de las cuales,

65 no fueron competencia de la contraloría

383 se declararon improcedentes

193 sí procedieron

En cuanto a las 144 inconformidades recibidas en obra pública,

12 están resueltas

32 están en trámite

23 no fueron competencia de la Contraloría

53 improcedentes

36 sí procedieron

- Entre 1983 y 1985 se revisaron

6084 concursos

2746 convocatorias

5094 bases, de las cuales

128 se corrigieron en 1983

153 en 1984, y

293 hasta agosto de 1985.

- 856 denuncias derivadas de la revisión de los medios impresos entre 1983 y 1985, de las cuales

362 fueron en 1983

302 en 1984, y

192 hasta agosto de 1985.

1986

- 1820 quejas y denuncias, de las cuales

820 fueron remitidas a las contralorías internas

675 remitidas a las dependencias del Poder Ejecutivo o empresas paraestatales

28 en estudio

67 se consideraron improcedentes

230 están en procedimiento administrativo

- Se recibieron 532 inconformidades, de las cuales

461 fueron sobre adquisiciones

71 por obra pública, subasta y otros.

377 se resolvieron, de los cuales

340 fueron en adquisiciones y

37 en obra pública.

155 en vías de resolución.

Esto produjo un beneficio de 2245 millones de pesos

- La contraloría presentó ante la PGR y la PGJDF 38 denuncias que dieron origen a 30 procesos.

- Del interior de la república, por medio de la Dirección de Fondos y Valores se derivaron 245 denuncias, de las cuales

75 se encuentran ante las autoridades judiciales y el resto se encuentra en averiguación

12 proyectos de denuncia en procesos de presentación.

- Se llevaron a cabo 186 procedimientos administrativos, de los cuales se derivaron 56 resoluciones administrativas
- 86 servidores fueron sancionados, a través de
- 133 sanciones, de las cuales
- 9 fueron amonestaciones
- 10 suspensiones
- 53 sanciones económicas
- 26 destituciones y
- 35 inhabilitaciones.
- De acuerdo al Registro de Servidores Públicos Sancionados fueron sancionados 499 funcionarios por las contralorías internas a través de
- 510 sanciones, de las cuales
- 43 son apercibimientos
- 295 amonestaciones
- 107 suspensiones
- 4 sanciones económicas
- 50 destituciones
- 11 inhabilitaciones
- 644 constancias de no inhabilitación a 6404 personas.
- Pliegos de responsabilidades:
- 171 confirmados por un valor de 833 millones de pesos (viejos)
- 69 cancelados por extinción, 176 millones de pesos
- 398 cancelados por incosteabilidad, por 4 millones
- 9 asuntos de adeudos de créditos contra terceros, resueltos.
- 79,651 funcionarios rindieron declaración patrimonial, de las cuales se derivó
- Del análisis de 12.700 declaraciones de remisos, se derivaron
- 9,390 amonestaciones
- 289 sanciones económicas y
- 1362 siguen en trámite
- También se emitieron 28 resoluciones de cese por omisión de declaración y
- 419 funcionarios citados a explicar la causa de su omisión
- Por medio del programa de evolución patrimonial se analizaron 283 expedientes, que derivaron en
- 16 han sido citados a explicar
- 4 justificaron su omisión
- 3 denuncias ante la PGR por enriquecimiento ilícito
- 85 obsequios confiscados, por 17.7 millones de pesos.

1987

- Sistema de quejas y denuncias:
- 1739 quejas recibidas entre 1 de septiembre 1986 a 30 de agosto de 1987
- 700 turnadas a la contraloría interna
- 582 turnadas a otras dependencias del Ejecutivo Federal
- 56 en estudio
- 210 improcedentes
- 191 procedimientos administrativos
- 488 quejas y denuncias promovidas por el análisis de los medios impresos
- 62 se verificaron directamente y
- 9 fueron turnadas a la Dirección de Responsabilidades
- 30 turnadas al Registro Patrimonial
- 5 a otras áreas de la Secogef
- 7 a contralorías internas y
- 11 resultaron improcedentes
- Sistema de inconformidades:

318 en adquisiciones
 72 en trámite
 246 resoluciones emitidas
 69 resoluciones procedentes
 177 resoluciones improcedentes
 139 inconformidades en obra pública
 37 en trámite
 102 resoluciones emitidas
 29 resoluciones procedentes
 73 resoluciones improcedentes
 total: 457 inconformidades recibidas
 109 en trámite
 348 resoluciones emitidas
 98 resoluciones procedentes
 250 resoluciones improcedentes

- Participación de la Secogef en 1180 actos de apertura

 71 fallos de concurso
 1678 convocatorias revisadas
 1995 bases de concurso revisadas
 151 bases corregidas

- La Secogef instruyó 218 procedimientos administrativos

 Emitió 93 resoluciones administrativas
 93 servidores sancionados
 154 sanciones, de las cuales
 14 amonestaciones
 12 suspensiones
 66 sanciones económicas
 22 destituciones
 40 inhabilitaciones

- Contralorías internas:

 779 servidores sancionados
 931 sanciones, de las cuales,
 38 apercibimientos
 219 amonestaciones
 338 suspensiones
 106 sanciones económicas
 133 destituciones
 97 inhabilitaciones
 81 constancias de no inhabilitación a 5237 personas

- Piegos de responsabilidad:

 185 confirmados por 3160 millones de pesos (viejos)
 199 cancelados por extinción por 625 millones
 1926 cancelados por incosteabilidad por 120 millones.

- 147,615 declaraciones patrimoniales

 ¿desde cuando?
 6693 amonestaciones
 2500 apercibimientos del análisis y revisión de 16,067 remisos
 252 funcionarios sancionados económicamente
 3852 están en trámites de resolución
 34 resoluciones de cese
 490 funcionarios llamados a comparecer

- 80 obsequios confiscados por 41 millones de pesos.

1988

- 84 obsequios confiscados por 26 millones de pesos
- 624 denuncias derivadas del análisis de medios impresos, de las cuales
 - 280 fueron remitidas a la Dirección de Responsabilidades
 - 344 improcedentes
 - 47 en verificación, de las cuales
 - 24 expedientes se hicieron
 - 3 turnadas a la Dirección de Registro Patrimonial
 - 1 a la Dirección de Comunicación Social de la Secogef
 - 5 a contralorías internas
 - 9 se archivaron y
 - 23 en proceso de verificación
- 129,791 funcionarios rindieron declaración patrimonial
- 13.180 apercibimientos a remisos
- 105 resoluciones de cese a funcionarios
- 5,582 declaraciones con error
- 107 reportes de evolución patrimonial
- 185 procedimientos administrativos
 - 181 resoluciones
 - 421 sanciones a 232 funcionarios, de los cuales
 - 45 amonestaciones
 - 48 suspensiones
 - 196 sanciones económicas
 - 51 destituciones
 - 81 inhabilitaciones
- 1655 funcionarios sancionados por las contralorías internas
 - 1813 sanciones administrativas
 - 896 constancias de no inhabilitación a 5372 funcionarios
- 9326 pliegos preventivos de responsabilidades
 - 125 confirmados por 2,276.3 millones
 - 435 cancelados por extinción por 744.6 millones
 - 8766 cancelados por incosteabilidad por 108.7 millones.