

*De las Lacras más Notorias del Sistema*

*EXCELSIOR, 22-ABRIL-1993*

## **Madre de Todas las Corrupciones**

- ★ Quizá la Mexicana no lo sea, Pero Nada Lejos Está
- ★ Botín de un Partido, el Aparato Gubernamental
- ★ Uso Arbitrario del Poder Conferido a la Autoridad

LORENZO MEYER

En una reunión que tuvo lugar recientemente en la Universidad de Princeton y que congregó a líderes de la oposición de izquierda latinoamericana y a especialistas norteamericanos, se planteó, entre otras, la siguiente cuestión: ¿cuál es "la madre de todas las corrupciones" en nuestro subcontinente? ¿la venezolana, la brasileña o la mexicana?

Los candidatos para tan desafortunada competencia no son únicamente los tres mencionados. En realidad, la corrupción política y administrativa es un fenómeno universal. Se ha dado en todos los sistemas y en todos los tiempos. Ni siquiera la pena de muerte—donde se ha implantado— la ha logrado suprimir. Pero este mal universal no se da con la misma intensidad en todo lugar y tiempo. Lo que hace destacar en materia de corrupción a Brasil, Venezuela o México,



es la extensión e intensidad del fenómeno.

A pesar de que la corrupción política y administrativa es un rasgo sobresaliente de nuestro sistema, hay muy pocos estudios sistemáticos al respecto.

Parte de la explicación se encuentra, quizá, en el hecho de que las ciencias sociales en general, se han ocupado relativamente poco del tema, por no considerarse uno de los problemas medulares en los países que generan esa ciencia: los centrales. Por otro lado, los enfoques dominantes en este campo, han sostenido la idea de que, en cierto tipo de sistemas subdesarrollados como el nuestro, la corrupción más que problema es una solución. En efecto, según este punto de vista, todo sistema político y administrativo tiene que cumplir con un número determinado de funciones. Sin embargo, en un buen número de países subdesarrollados, su estructura institucional simplemente no tiene la capacidad de desempeñar con eficacia esas funciones. La corrupción es en este caso producto y respuesta al problema, pues la corrupción puede ser la manera racional de salvar las trabas burocráticas y gubernamentales que impiden a los actores sociales alcanzar sus fines y cumplir su función. Ahora bien, los efectos que tan peculiar "solución" al problema de las deficiencias institucionales pueda tener en otras esferas de la vida colectiva, como la cultura y moral cívicas, la justicia formal o sustantiva, el estado de derecho o la legitimidad, simplemente no son tomados en cuenta. Este es el talón de Aquiles del enfoque.

Bajo el punto de vista mencionado, la corrupción resulta ser básicamente un problema de los países no modernos, pues en los países industriales y democráticos, se supone que la mayoría de las instituciones sí funcionan la mayor parte de las veces según su normatividad legal, y por tanto la violación de la ley por parte del funcionario público en función de su interés personal, es una excepción a la regla. Claro que casos como el de la Italia actual ponen en duda semejante supuesto.

El término corrupción significa, simplemente, al-

ter negativamente la naturaleza de alguna cosa, echarla a perder. En política, la corrupción es, por tanto, la alteración, por parte del funcionario, de la norma legal en provecho de sus intereses personales o de grupo. La esencia de la corrupción política y administrativa es simplemente el uso arbitrario del poder que la sociedad ha conferido a la autoridad.

En México, desde el momento mismo del famoso encuentro entre los conquistadores europeos y las sociedades nativas hace cinco siglos, se inició la práctica del quebrantamiento sistemático de las normas legales en favor del poderoso. Las reformas borbónicas del siglo XVIII trataron de remediar la situación con un resultado ambiguo. Cuando el país logró su independencia, la violación por parte de la autoridad de la letra y espíritu de las leyes era tan generalizado, que se había transformado en costumbre. Con variaciones, esa situación se mantiene hasta nuestros días. Con la creación hace 64 años de un partido "casi único" al que se dio la administración del aparato gubernamental en calidad de botín, se agravó el problema. En su libro *Vecinos distantes* (1985), el antiguo corresponsal del *New York Times* en México, Alan Riding, sostuvo: "Los funcionarios mexicanos encuentran muy difícil admitir —especialmente ante extranjeros— que la corrupción es esencial al funcionamiento y preservación del sistema político. Pero el hecho es que el sistema nunca ha vivido sin corrupción: sin ella dejaría de ser lo que es o se desintegraría." (p. 113). Seis años después, otro observador extranjero abordando ese tema y, con otros instrumentos, ha llegado a una conclusión similar.

En 1991, la Universidad de Alabama publicó el libro de Stephen D. Morris, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, que acaba de ser traducido al español por Siglo Veintiuno Editores. A mi juicio, el marco teórico empleado por el profesor Morris es un poco más complicado de lo necesario, y su concepción del sistema político mexicano depende en exceso de lo publicado sobre el tema en inglés, pero no por ello la obra deja de tener interés.

La parte empírica de Co-

rrupción y política en el México contemporáneo es modesta pero útil, y está constituida por una investigación hemerográfica y una encuesta de opinión. El examen de la prensa mexicana entre 1970 y 1984, dejó al autor con 567 casos de denuncias públicas de corrupción, que sirvieron de materia prima para elaborar categorías y apuntalar hipótesis. La encuesta se llevó a cabo en 1986 en tres localidades de muy diferente tamaño (Huejotzingo, Puebla y el Distrito Federal); la muestra (700 personas) no fue realmente representativa, pero es muy sugerente.

Para Morris, la causa fundamental de que México sea un país de "difundida corrupción política", se encuentra en "un desequilibrio estructural de las fuerzas estatales y sociales, que de hecho confiere al Estado mexicano y a sus representantes un virtual monopolio de las oportunidades de riqueza y movilidad" (p. 63). Este Estado, poderoso y penetrante, funciona en el marco de un sistema autoritario-corporativo, carente, entre otras cosas, de un verdadero servicio civil, y donde la capacidad de respuesta de la sociedad es relativamente débil. El examen de las denuncias de corrupción en la prensa, revela que la asimetría en la relación Estado-sociedad, da por resultado que el tipo prevalente de corrupción sea la extorsión y el fraude (59.5% de los casos) y no el soborno (15.6% de los casos). Es la extorsión, es justamente la posición de fuerza del funcionario frente al ciudadano, la que permite al primero extraer ilegalmente recursos al segundo. De acuerdo a los datos, las burocracias más corruptas resultaron ser, y en ese orden, las relacionadas con la agricultura, las estatales y locales, las policíacas, las bancarias y las clasificadas bajo el rubro de comercio, industria y paraestatales.

De las informaciones de prensa, el profesor Morris no sólo sacó conclusiones sobre el tipo y localización de la corrupción política mexicana que corresponde a su definición de desequilibrio sociedad-Estado, sino que también demuestra la existencia de un ciclo sexenal en la acción estatal frente a la corrupción. Como bien sabemos, al inicio de los sexenios recientes, hay una disminución rela-

tiva en las denuncias de corrupción y una solemne promesa de las autoridades de combatirla, y que en buena medida sirve para marcar las diferencias con la administración anterior. Sin embargo, a mitad del sexenio, el discurso gubernamental anticorrupción baja en intensidad aunque no la corrupción. Invariablemente, para finales del sexenio, las denuncias contra corrupción aumentan en los medios de difusión, pero es justamente entonces cuando la campaña oficial anticorrupción casi desaparece. En el nuevo sexenio, el ciclo se repite con el mismo y desalentador resultado. Así sucedió en los sexenios de Luis Echeverría, de José López Portillo, de Miguel de la Madrid, y todo indica que el mismo ciclo se cumplirá puntualmente en el de Carlos Salinas.

En la encuesta de opinión, 78% de los entrevistados por estudiantes del profesor Morris, consideraron que normalmente era necesario el soborno para resolver un asunto con las autoridades, y sólo 20% lo consideró ocasionalmente necesario. En cualquier caso, 98% de los encuestados aceptaron la existencia del soborno como parte de la relación ciudadanos-autoridad en México. Ahora bien, y esto es muy interesante, la mayoría de los entrevistados no ubicaron a la corrupción sino a la mala situación económica, como el problema nacional más apremiante. De todos modos, pese a las obvias dificultades económicas de ese año de crisis, casi un tercio de los entrevistados (28%), sí colocó a la corrupción como el problema nacional número uno. Y resulta que entre mayor el status socioeconómico, menor la tolerancia ciudadana frente a las conductas corruptas. Paradoja explicable pero desafortunada: quienes han sido históricamente los más agraviados por el sistema, resultan ser también los más tolerantes con una de las lacras más notorias de ese sistema.

Obviamente, quienes diseñan y manejan programas como Solidaridad, saben y aprovechan esta característica de la cultura cívica de los mexicanos.

En la visión del profesor Morris, el problema ético de la corrupción no aparece como tal. El fenómeno es visto como producto del desarrollo

histórico mexicano, y también como uno de los elementos que ha mantenido la cohesión entre las élites políticas posrevolucionarias. Es más, en las páginas finales del libro, se ve con cierta alarma la posibilidad de que las políticas económicas neoliberales disminuyan los recursos del Estado para sostener el sistema tal y como ha sido. Y sin la solidaridad en la corrupción de esas élites, puede surgir una división entre ellas y aparecer entonces la temida inestabilidad política. Según Morris, "poner coto a la corrupción podría poner en peligro el acuerdo pragmático y acomodaticio que durante tanto tiempo ha unido a la élite... (lo que) podría dar por resultado movilizaciones políticas incontroladas y demandas no mediadas, enfrentar a las cuales podría ser más difícil que enfrentar la corrupción misma" (p. 168): de ser verdaderamente ese el caso, México estaría atrapado entre dos males: corrupción o inestabilidad. Y la solución —si a eso le puede llamar solución— estaría en que con el cambio en la naturaleza del sistema económico, el soborno sustituyera a la extorsión, como la forma dominante —y funcional— de corrupción, de tal manera que los menores recursos del erario no significarían una disminución en eso que Alan Riding llamó "el lubricante y cemento del sistema": la corrupción.

En realidad, lo estrecho del enfoque funciona —que deja fuera consideraciones de ética política—, es lo que lleva a tan pesimista conclusión. Sin embargo, ahondar en este tema: en la opción a la prolongación de una deprimente historia de corrupción, requiere de otro artículo. Por ahora simplemente conviene señalar que el tema de la corrupción puede y debe ser objeto de estudio sistemático. La contribución del profesor Morris es valiosa pero está lejos de haber agotado el tema, es apenas una introducción.

Quizá la mexicana no sea "la madre de todas las corrupciones", pero en un país en donde en una cena la cúpula política se deja pedir 25 millones de dólares a 25 empresarios a cambio de seguridad —como ocurrió en la cena de febrero entre el Presidente y los empresarios—, no anda lejos de serlo.