



*México Interdisciplinario / Interdisciplinary Mexico*

ISSN 2193-9756



## XX. CORRUPCIÓN EN MÉXICO EN EL SIGLO XXI

2021/2, año 10, n° 20, 115 pp.

Editor: **Javier Ferrer Calle**

DOI: 10.23692/iMex.20

---

### La corrupción del Estado en México. ¿Una maldición eterna?

(pp. 33-47; DOI: 10.23692/iMex.20.3)

**Philippe Dautrey**

(Investigador independiente)

#### **Abstract:**

In Mexico the corruption of the State is a systemic phenomenon, typical of the corporatist regime that ensued from the 1910-17 revolution. It derives from authoritarianism and its compulsory tolerance for impunity as well as the consent to illegality and the lack of a genuine citizenship. It rests upon institutions such as the spoils system (the allocation of public positions according to discretionary criteria) and the collusion between the State and the private sector, which neoliberalism revisited. In fact, these issues are related to democracy and its corollary, the rule of law. That being said, the presidential elections of 2018 marked the rise to power of a candidate whose campaign promise focused on fighting corruption. The Fourth Transformation he implemented aims to root it out on the basis of a legal approach (the tightening of anti-corruption laws) and a social one (based on the assumption that poverty and marginalization are factors conducive to its continuation). Fundamentally, it comes down to decorporating the institutions and especially strengthening a rational-legal framework likely to do away with the abuses of discretion and corruption that are so detrimental to the country.

**Key words:** political regime, institutions, ideology and culture, Fourth Transformation



Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-SA 4.0)

[Website:](http://www.imex-revista.com)

www.imex-revista.com

[Editores iMex:](#)

Vittoria Borsò, Frank Leinen, Guido Rings, Yasmin Temelli

[Redacción iMex:](#)

Hans Bouchard, Bianca Morales García, Ana Cecilia Santos, Stephen Trinder

## **La corrupción del Estado en México. ¿Una maldición eterna?**

**Philippe Dautrey**

**(Investigador independiente)**

### **Introducción**

La corrupción produce efectos económicos y sociales negativos. Cambia la naturaleza de las actividades. Deteriora la cohesión social y está relacionada con la concentración de la tierra, la desigualdad y la pobreza e incluso la anomía. Su control se revela como una variable muy significativa en la explicación del nivel de desarrollo de los países.<sup>1</sup> En el caso de México costaría aproximadamente el diez por ciento del producto interno bruto (PIB).<sup>2</sup> Por supuesto, es de difícil reversión. A medida que se incrementa el número de los corruptos, menos estímulos existen para que los ciudadanos sean honestos y el costo de serlo es mayor. Así que se generan "auténticas culturas de la corrupción" (Alonso / Mulas-Granados 2011: 14).

Este trabajo se limitará a investigar la corrupción del Estado, esto es, el nepotismo, el cohecho y el peculado por distracción por medio de los cuales un servidor público es impulsado a actuar de forma distinta a los estándares normativos para favorecer intereses particulares. Corrupto es, por tanto, el comportamiento ilegal de aquel que opera más allá de las atribuciones formales de su puesto y utiliza un poder encargado en beneficio propio o de un familiar, un amigo o un grupo.<sup>3</sup>

Se examinará primero el régimen político que propicia ese tipo de corrupción. Efectivamente, el corporativismo que siguió a la revolución mexicana (1910-1917) se caracterizó por una diferenciación funcional<sup>4</sup> peculiar; la separación de poderes es nula y sólo formal. Además, este fomentó una ideología poco proclive a distinguir entre esferas pública y privada y se apoyó en una idiosincrasia particular en la que los sentimientos de lealtad a la familia y al grupo están aún muy presentes.<sup>5</sup> En la sociedad mexicana perdura un consentimiento hacia la corrupción. La misma se percibe libre de penalización moral cuando el beneficiario pertenece a personas cercanas.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 67s. y 126) y Basave (2011: 92).

<sup>2</sup> Véase UNAM (2018).

<sup>3</sup> Véase Bobbio / Matteucci / Pasquino (2011: 377) y Zaid (2019: 31).

<sup>4</sup> La diferenciación funcional es el proceso de creciente autonomía e interdependencia de los subsistemas político, económico, judicial, educativo, etc. Para el caso mexicano, véase Dautrey (2017).

<sup>5</sup> Véase Ramírez (1977).

<sup>6</sup> Véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 45, 163).

Más adelante, se analizarán las principales instituciones del régimen que sustentan la corrupción del Estado. Una es el *spoils system* (*spoils*; botín en inglés). Consiste en una organización de la función pública en la cual los partidos políticos en el poder distribuyen entre sus propios militantes y simpatizantes cargos institucionales y posiciones de autoridad. Otra es la coalición rentista, que materializa el contubernio entre el Estado y los actores privados.<sup>7</sup> La globalización consolida esta coalición, pues influir en la capacidad decisoria del primero es de importancia estratégica para las empresas y las corporaciones.

Por último, se observará el alcance de la cruzada contra la corrupción del Estado impulsada por el presidente López Obrador a raíz de su elección en julio de 2018. Su gobierno, vector de la transición democrática del país, libra una batalla contra esa calamidad que aparece ser una maldición eterna.

## **I. Un régimen político propicio a la corrupción**

### *I.1. Autoritarismo e impunidad*

En materia de corrupción hay causas de largo recorrido histórico. En México, las élites liberales de la segunda mitad del siglo XIX instauraron un Estado autoritario y patrimonial – el servicio público se usa como si fuera de propiedad propia – que se apoyó en el clientelismo y las lealtades personales.<sup>8</sup> Al culminar la revolución de 1910-1917, estos fenómenos persistieron.<sup>9</sup> El hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI)<sup>10</sup> que tomó el poder se constituyó en torno a los sucesivos presidentes y sus cohortes de cómplices. Sobre todo, estableció un régimen autoritario inspirado en la Italia corporativista de Mussolini. Puso a sus órdenes a los funcionarios y a los sindicatos como la Confederación de Trabajadores de México o el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a cambio de permitir el enriquecimiento ilegal de los dirigentes y de la venta de plazas.<sup>11</sup> Del mismo modo, subordinó al crimen organizado y lo extorsionó. Había alianzas informales y cambiantes entre los carteles de la droga y los políticos, la policía y las fuerzas armadas cuya connivencia se pagaba.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 24).

<sup>8</sup> Véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 48) y Rouquié (2013: 65, 67).

<sup>9</sup> Véase Dautrey (2019: 7).

<sup>10</sup>El Partido Revolucionario Institucional fue fundado en 1929 bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario, identificándose con la revolución de 1910-1917 (misma que legitimó su dominación carismática). Gobernó de manera absoluta durante setenta y un años, hasta el año 2000. En 1988 sufrió una escisión que derivó en la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del que el presidente López Obrador fue miembro. De nuevo, ejerció el poder ejecutivo entre 2012 y 2018.

<sup>11</sup> Véase Mortier (2006: 28) y Rouquié (2013: 130, 381s).

<sup>12</sup> Véase Garay-Salamanca / Salcedo-Albarán (2012: 241) y Pavia (2018: 10, 19).

La corrupción del régimen corporativista mexicano "empieza con la democracia simulada" (Zaid 2019: 75). En efecto, el poder de los gobernantes radica menos en su capacidad para hacer funcionar las instituciones a favor de un proyecto político que en su habilidad para personalizarlo y sojuzgarlo. Se usa para consolidar una sub-legalidad, es decir, una normatividad informal que se aplica de manera discrecional y fomenta la demanda particular. Con todo, los gobernantes necesitan la mentira según la cual actúan siempre conforme a la ley.<sup>13</sup> Recurren a una verborrea 'orwelliana' con el fin de administrar la verdad y simular que hay un Estado de derecho en el que la ley se impone a la discrecionalidad. Procuran encubrir el "Estado de chueco" a cargo de una mafia traficante de influencias y chantajes (Rouquié 2013: 166, Zaid 2019: 67s.). Precisamente, esa mafia del poder, muy vinculada al *spoils system* y a la coalición rentista, es la que no ha dejado de denunciar López Obrador.

En este régimen corporativista predomina la impunidad,<sup>14</sup> la otra cara de la corrupción. Casi siempre beneficia a los gobernantes y sus élites, habiendo uno que otro chivo expiatorio que paga por los pecados de ellos.<sup>15</sup> En la función pública, los sucesores del presidente y de los altos funcionarios les garantizan impunidad. En realidad, el encubrimiento de las irregularidades y delitos por el poder político y judicial – y las amenazas de muerte y represalias letales contra los ciudadanos – es la condición para que el régimen perdure. La prioridad es suprimir el disenso interno y mantener el principio de autoridad.<sup>16</sup> Tal principio, observó Bobbio,<sup>17</sup> es válido como criterio de verdad y se apoya en una doctrina fundadora. En este caso, fue aquella heredada de la revolución mexicana. Para decirlo como el politólogo Renaut (2009: 44), funcionó como el "suplemento de justificación" necesario para obtener el consentimiento de los ciudadanos relegados al rango de súbditos. Así pues, la corrupción en el aparato estatal y su castigo no fueron esenciales. El fin y los medios se desvincularon.

El giro al neoliberalismo a partir de los años 1980 no significó ningún cambio. Fue de la mano con la continuidad de las prácticas corruptas del PRI, siendo una excepción el Programa de Educación, Salud y Alimentación en 1997 sin una finalidad clientelista directa (este esquema tuvo como propósito apoyar a las familias que vivían en condición de pobreza, esto es, ampliar las oportunidades de educación, salud y alimentación y las capacidades de sus miembros para que alcanzaran mejores niveles de bienestar).<sup>18</sup> La alternancia electoral del año 2000, cuando

<sup>13</sup> Véase Basave (2011: 92, 94s.) y Zaid (2019: 63).

<sup>14</sup> Tal y como observa Zaid (2019: 78), el poder impune no sólo se construye con dinero, fraudes y violencia sino que necesita la mentira.

<sup>15</sup> Véase Rouquié (2013: 207, 444).

<sup>16</sup> Véase Rouquié (2013: 208s.).

<sup>17</sup> Véase Bobbio (2001: 63).

<sup>18</sup> Véase Rouquié (2013: 336).

el Partido Acción Nacional (PAN)<sup>19</sup> llegó a la presidencia, tampoco representó una ruptura con el viejo régimen corporativista. Fue sólo un cambio de partido. La corruptela del PRI se perpetuó. Los nuevos funcionarios, provenientes en buena parte del mundo empresarial, se acomodaron a ella.<sup>20</sup>

### I.2. *El consentimiento de los súbditos*

El grado de corrupción existente depende de la aceptación social hacia la misma. En México, donde el régimen corporativista autoritario manipula a todos los actores de la sociedad con prácticas clientelistas, la aceptación es innegable.<sup>21</sup>

El autoritarismo convirtió a los ciudadanos en súbditos que tuvieron un escaso poder reivindicativo. La función pública no estuvo sujeta a su escrutinio.<sup>22</sup> Quien quisiera cuestionar el régimen era de inmediato acusado de traicionar a la doctrina fundadora, derivada de la revolución de 1910-1917. La cual supuso la "fusión entre la masa y el Estado, entre el pueblo mexicano y el gobierno revolucionario" (Bartra 2005: 215).

A su vez, el clientelismo remite a relaciones personalizadas y jerárquicas en las que la distribución de recursos públicos o ventajas burocráticas es arbitraria. Alimenta una ideología antipolítica.<sup>23</sup> Los ciudadanos acaban por renunciar a su libre albedrío, sometiéndose ante el "poder dador" (Zaid 2019: 12). De hecho, la política del don que simboliza el Programa Nacional de Solidaridad, a finales de los años 1980, resultó ser un sustituto a sus derechos cívicos (el pretexto de este programa clientelista del gobierno del presidente priista Carlos Salinas de Gortari – 1988-1994 – fue responder a las demandas de servicios básicos para las familias pobres; se amplió a proyectos productivos que también sirvieran para impulsar su bienestar). Especialmente porque a los ciudadanos les parece normal que los gobiernos no dependan de sus votos. La norma es el intercambio de favores por votos.<sup>24</sup> Consideran que sufragar no es de suma importancia porque "toda política es política corrupta" (Bartra 2003: 287).

Ahora bien, la anuencia a la ilegalidad se basa en otros fenómenos bien arraigados en la sociedad. Además de fortalecer los vínculos del parentesco y del grupo, las prácticas clientelistas y el arreglo con las autoridades 'a cambio de' hacen las veces de aleatoria "seguridad

---

<sup>19</sup> El Partido Acción Nacional, de ideología conservadora, fue fundado en 1939 como oposición al PRI. Pero no llegó a tener gobernadores hasta finales de los años 1980. Ejerció el poder ejecutivo entre 2000 y 2012, más de las veces en connivencia con el PRI.

<sup>20</sup> Véase Mortier (2006: 43, 52) y Rouquié (2013: 349s., 375).

<sup>21</sup> Véase Rouquié (2013: 209).

<sup>22</sup> Véase Zaid (2019: 67).

<sup>23</sup> Véase Zanatta (2012: 255).

<sup>24</sup> Véase Rouquié (2013: 294) y Zaid (2019: 58s.).

social" (Rouquié 2011: 79; Zaid 2019: 29). Sirven tanto al enriquecimiento de las élites como a la redistribución informal del producto (el comercio de la *fayuca*, amparado por el Estado, de servicios de protección y mercantiles al margen de la ley es un ejemplo).<sup>25</sup> A fin de cuentas, la extrema desigualdad y la precariedad de la sociedad mexicana incitan a buscar seguridad y favores. Explican cierta tolerancia hacia la corrupción.

Sin embargo, a partir de la década perdida (esto es, de la crisis económica y sus efectos a lo largo de los años 1980) las clases medias cuyo ascenso fue amenazado ya no toleraron tanto la corrupción. Asimismo, las reformas neoliberales realizadas en este periodo deterioraron la capacidad de patrocinio del régimen (ante el retroceso del Estado del bienestar, el consumo y el acceso extendido al crédito fueron más bien convocados a integrar a los ciudadanos). El control social que solía ejercer empezó a erosionarse.<sup>26</sup> En definitiva, la sociedad se mostró más diversificada, plural y exigente. Fue cuando apareció el término de sociedad civil en el vocabulario político mexicano.<sup>27</sup> Pero se quedó ahí. Si bien el régimen otorgó concesiones electorales a partir de finales de la década, ello no implicó el abandono de su tutela ni la instauración de un Estado de derecho.<sup>28</sup>

En cambio, la alternancia electoral en el año 2000 significó una mayor percepción pública de los derechos (por ejemplo, se implementaron iniciativas mediante las cuales los candidatos a cargos políticos tenían que firmar sus promesas electorales ante notario). Sobre todo, los mexicanos empezaron a utilizar las elecciones para ejercer plenamente sus prerrogativas de ciudadanos y sancionar a los gobernantes corruptos.<sup>29</sup>

## II. Unas instituciones cómplices

### II.1. *El spoils system*

Como advirtió el aristócrata victoriano Lord Acton, el poder tiende a corromper. Cuando es absoluto, corrompe absolutamente incluso a aquellos que sólo tienen influencia. Del mismo modo, las instituciones en las que se ejerce pueden alimentar la corrupción. Fue el caso en México durante el periodo colonial. Muchos servicios públicos se dieron como negocios particulares legítimos.<sup>30</sup> En el país la propiedad privada de funciones oficiales antecedió a los ideales de la burocracia legal-racional, que prohíben la actuación por cuenta propia y

---

<sup>25</sup> Véase Basave (2011: 58).

<sup>26</sup> Véase Rouquié (2013: 267) y Dautrey (2018: 84, 86).

<sup>27</sup> Véase Rouquié (2013: 264, 268, 276).

<sup>28</sup> Véase Rouquié (2013: 300).

<sup>29</sup> Véase Mortier (2006: 47) y Dautrey (2019: 13).

<sup>30</sup> Véase (Dautrey 2017: 68).

recomiendan la abnegación en el desempeño de un papel. Subsistieron las prácticas patrimonialistas, la discrecionalidad y el clientelismo, de las que el *spoils system* es un vector. En él, el poder político como servicio público resulta indeseable. La ética y la funcionalidad se disocian. Como lo advirtió Weber, los funcionarios electos no viven 'para' la política sino 'de' ella.<sup>31</sup>

En este sistema, los gobernantes distribuyen los puestos administrativos según criterios nepotistas<sup>32</sup> a sabiendas de que la inseguridad laboral, la alta rotación y la movilidad profesional refuerzan el asentimiento y las lealtades. Al respecto, la afiliación al PRI y la pertenencia a sus clanes y camarillas fueron el camino real para conseguir un puesto en la función pública.<sup>33</sup> El sistema alienta también el peculado mediante la indistinción entre el erario y el bolsillo de los funcionarios (por ejemplo, numerosos policías, entre los cuales hay ex – y futuros – delincuentes, se dedican a desviar dinero para sus jefes y para ellos mismos.<sup>34</sup> El que los políticos fijen sus propios sueldos y premios es otra característica, mismo que el desacato a las leyes escritas y la escasa transparencia. En realidad, el derecho sólo vale si las autoridades quieren.<sup>35</sup> Por último, las competencias discrecionales prevalecen sobre la profesionalización. Ello significa confusión funcional y limitada especialización. Frustra la contratación de funcionarios competentes y honestos y opera como un consentimiento a la ilegalidad.<sup>36</sup>

Al producirse la alternancia electoral en el año 2000 y ante la escasez de recursos humanos en sus filas, el PAN intentó contratar sobre bases meritocráticas en la función pública (ley de servicio profesional de carrera en el año 2003), pero la iniciativa tuvo poco alcance. Como se mencionó arriba, aquella continuó siendo colonizada por el PRI, extendiéndose sus prácticas corruptas al PAN.<sup>37</sup> Con todo, los cargos públicos ya no son la legítima propiedad privada de un cacique. En la actualidad impera el "patrimonialismo avanzado" (Zaid 2019: 21). No se extorsiona al margen del poder político. Incorporado al mismo, el encargado se subordina y se vuelve su representante como jefe de una oficina administrativa. Su posición se adquiere en función de supuestos méritos profesionales o en elecciones democráticas. Procede a estafar "de acuerdo con su investidura" (Zaid 2019: 20).

---

<sup>31</sup> Véase Weber (2005: 17).

<sup>32</sup> Según el sociólogo Norberto Elias, el nepotismo es una práctica anterior al Estado y era una necesidad en las luchas de poder entre clanes (véase Elias 2007: 235). Es más frecuente cuando se enaltece el sentido de lealtad familiar o grupal, véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 47).

<sup>33</sup> Véase Mortier (2006: 26) y Rouquié (2013: 190, 193, 379).

<sup>34</sup> Véase Rouquié (2013: 208).

<sup>35</sup> Véase Basave (2011: 46) y Jeannot (2014: 352).

<sup>36</sup> Véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 32) y Rouquié (2013: 162, 192).

<sup>37</sup> Véase Zabłudovsky Kuper (2009: 84), Rouquié (2013: 457) y Dautrey (2019: 17).

## II.2. *La coalición rentista*

La corrupción del Estado en México es también el resultado de su colusión con las élites empresariales. Toma la forma de una coalición rentista cuyo objetivo principal es la captura de rentas y privilegios creados desde el poder político.<sup>38</sup> De hecho, fue a partir de mediados de los años 1940 cuando los dirigentes federales y estatales se integraron con los empresarios nacionales y extranjeros (hasta ese momento estos estuvieron relativamente excluidos de las decisiones gubernamentales, aunque en los años 1930 comenzaron a crecer en tamaño e importancia y a captar subsidios y jugosos contratos del Estado). Por su parte, los dirigentes y caciques locales (presidentes municipales y ejidales) actuaron como agentes de esos intereses.<sup>39</sup>

Las élites empresariales mexicanas adquirieron un enorme poder de cabildeo y capacidad operativa en la economía. Mediante grupos de presión, como la neoliberal Confederación Patronal de la República Mexicana, y el cohecho se inmiscuyen en las decisiones gubernamentales y reivindican sus intereses excluyentes con independencia del consenso social.<sup>40</sup> Cuanto mayor es su papel en la obtención de rentas, mayor es el daño para la economía y su crecimiento. Por lo general, significa menos inversión en bienes públicos o su desvío. Desalienta el aprendizaje y la innovación y no fomenta la competencia por medio de los costos – se ven aumentados por la corrupción – o por medio de las ganancias de productividad.<sup>41</sup> Asimismo, genera cadenas de poco valor mientras las pequeñas empresas que no logran protegerse de los extorsionadores se desplazan hacia actividades distintas.<sup>42</sup> Por si eso fuera poco, mantiene un Estado de derecho precario en lo relativo a las prerrogativas de los trabajadores y a la protección social.<sup>43</sup>

A partir de los años 1980 el neoliberalismo redefinió la relación de fuerzas entre política y economía a favor de las élites empresariales. La racionalidad económica subsumió a la racionalidad política. En concreto, el Estado aflojó el marco reglamentario y los asuntos públicos se privatizaron.<sup>44</sup> En México la legitimación doctrinal del régimen, basada en la

---

<sup>38</sup> Véase Jeannot (2014: 320).

<sup>39</sup> Véase Jeannot (2014: 329s.) y Dautrey (2017: 73). Sobre el caciquismo en México, véase Combes / Vommaro, (2015: 75s.).

<sup>40</sup> Véase Jeannot (2014: 39, 41, 54, 60).

<sup>41</sup> La prosperidad económica de las naciones remite al liderazgo de los innovadores y a su coalición con los altos funcionarios, quienes difunden los incentivos al desarrollo de los intereses incluyentes, véase Jeannot (2014: 39). Empero en México la dominación caciquil de los gobernantes y la lógica rentista de las élites empresariales explican buena parte del atraso rural e industrial. Por ejemplo, los costos de transacción – son los que aseguran la venta del producto – sirven para capturar rentas y la vigilancia de los contratos es muy costosa, véase Jeannot 2014 (213, 215).

<sup>42</sup> Véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 61,63) y Jeannot (2014: 38s., 56, 71).

<sup>43</sup> Véase Jeannot (2014: 72).

<sup>44</sup> Véase De Lagasnerie (2015: 37s.).



revolución de 1910-1917, pasó progresivamente a un segundo plano y dio lugar a "una legitimidad apoyada en la economía" (Escalante Gonzalbo / Canseco Ibarra 2019: 43). Se evidenció en una mayor competitividad y en la reducción de los espacios para la captura de rentas. En cambio, la desregulación y privatización de actividades representó una fuente de corrupción. En el caso mexicano, se trató más bien de "PRIvatisations" (Rouquié 2013: 290). El PRI, convertido a la ideología neoliberal, traspasó en condiciones opacas numerosas empresas públicas a hombres de negocio cercanos al partido. El tráfico de influencias a su favor superó todas las marcas y se hicieron grandes fortunas. También los banqueros, en complicidad con los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, aprovecharon el rescate del sistema bancario manejado por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro para integrar operaciones regulares y acreditadas junto con otras de crédito fraudulento y de origen irregular. Las deudas del sector privado se convirtieron en deuda pública mientras se liquidó el legado social de la revolución y se produjo con frecuencia un aumento de las tarifas sin que los servicios se ampliaran.<sup>45</sup> En definitiva, el neoliberalismo contribuyó al incremento de la corrupción. Legitimó las posibilidades de falsear las cuentas de las empresas por medio de trucos contables más o menos legales (por ejemplo, los activos o pasivos no aparecen en los estados contables sino que representan operaciones privadas entre particulares).<sup>46</sup> Pero, por otro lado, el Estado se encontró en una posición de debilidad para controlar esos manejos.

A su vez la globalización neoliberal reforzó la corrupción, ya de por sí significativa, en los mercados de obra pública generados por el proceso de urbanización. Consiste en pagar un soborno a un alto funcionario con capacidad decisoria en beneficio de una determinada corporación. De hecho, el Estado conserva el poder de regular la articulación de la producción y las finanzas con los mercados globales pero obtener de parte de sus tecnócratas un trato de favor en los casos de concesión de licencias de importación y exportación o de permisos para invertir o repatriar capitales forma parte de la competencia. En América Latina, esta corruptela adquirió una creciente importancia estratégica,<sup>47</sup> como lo muestra en México el escándalo Odebrecht (entre 2010 y 2014, durante las administraciones del PAN y del PRI, la constructora brasileña estuvo vinculada a sobornos para ganar contratos de obra pública).

---

<sup>45</sup> Véase Mortier (2006: 114), González Gómez / González Gómez (2007: 270s.,313s.), Rouquié (2013: 285, 336) y Dautrey (2019: 10).

<sup>46</sup> Véase Otte (2010: 138, 168) y Calderón / Castells (2019: 281).

<sup>47</sup> Véase Calderón / Castells (2019 269-271, 273).

### III. La Cuarta Transformación

#### III.1. *La cruzada contra la corrupción*

La Cuarta Transformación<sup>48</sup> (la 4T) implementada por el gobierno de López Obrador es una consecuencia de la crisis institucional cuyas raíces son la corrupción del Estado corporativista y el alto nivel de impunidad.<sup>49</sup> La erradicación de estos fenómenos no ha dejado de ser una de las banderas de López Obrador desde que creó el Movimiento Regeneración Nacional (Morena) en 2011. Supo interpretar que la sociedad se hartaba de la corrupción – al terminarse el sexenio del presidente priista Peña Nieto (2012-2018), más del 90 por ciento de las personas consideraban que era frecuente o muy frecuente<sup>50</sup> – y de la ausencia de castigo y no dudó en referirse a la mafia del poder. En realidad, esta referencia a la mafia tiene su origen en la retórica de la revolución de 1910-1917 y la lucha del pueblo contra las formas injustas de la autoridad.<sup>51</sup>

Hubo iniciativas previas a la cruzada. Al principio del sexenio del priista De la Madrid (1982-1988), se creó un organismo de control (la Secretaría de la Contraloría General de la Federación) para combatir la corrupción. Pero resultó inútil por su complicidad con el poder político. La vigilancia se ejerció desde la presidencia en vez de sobre la presidencia.<sup>52</sup> Pese a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002 (tuvo como finalidad garantizar el acceso a la información acerca de los funcionarios) o la más recién iniciativa ciudadana Tres de Tres (estimula la publicación voluntaria en un portal creado en 2015 para las declaraciones fiscales, patrimoniales y de intereses de los servidores públicos y candidatos electorales) y al énfasis preventivo de organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Mexicana (fundada en 1999, se dedica al control de la corrupción bajo un enfoque de derechos humanos y genera propuestas concretas para reducirla) o Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (desde 2015, se destina a realizar investigaciones, análisis y comunicación), el país no cuenta con instituciones fiables para fiscalizar a los funcionarios.

La Cuarta Transformación tiene una vertiente jurídica en virtud de la cual se pretende remediar la tradicional falta de efectividad en las medidas anticorrupción.<sup>53</sup> Así, el gobierno de López Obrador procuró reformar la ley, pero sin por ello hacer sistemáticamente tabla rasa del pasado (varios secretarios de Estado son ex altos funcionarios que solían recurrir al nepotismo

---

<sup>48</sup> Según López Obrador, las tres transformaciones fundamentales anteriores fueron la Independencia del imperio español en 1821, la Reforma y sus leyes progresistas en los años 1860 y la revolución en 1910-1917.

<sup>49</sup> Véase Dautrey (2019: 17).

<sup>50</sup> Véase INEGI (2018: 126).

<sup>51</sup> Véase Escalante Gonzalbo / Canseco Ibarra (2019: 41).

<sup>52</sup> Véase Zaid (2019: 104).

<sup>53</sup> Véase Garay-Salamanca / Salcedo-Albarán (2012: 17).

y en Morena, el partido del presidente, no faltan los políticos del régimen anterior). Eliminó el fuero y endureció la ley – los delitos de corrupción fueron recalificados como graves – con el propósito de sancionar de manera más severa a cualquier servidor público deshonesto. Lidió también con los excesos del corporativismo, imponiendo la austeridad (cancelación de las pensiones, sustanciosas, de los ex mandatarios, reducción significativa de los salarios de los altos funcionarios incluso el del presidente, supresión de los dispendiosos gastos médicos, venta de los vehículos y aviones particulares y del lujoso avión presidencial, desaparición del Estado Mayor Presidencial, de más de 6000 personas).<sup>54</sup> En la actualidad, busca castigar a los empleados del Servicio de Administración Tributaria que, en contubernio con decenas de miles de empresas privadas, impulsan la evasión fiscal vía la emisión de facturas falsas.<sup>55</sup> Asimismo, están en el punto de mira las irregularidades en los contratos de las mineras, de Petróleos Mexicanos y de los fideicomisos. Se trata de neutralizar los abusos del poder político y de sus cómplices del sector privado. No obstante, debido a la necesidad de estimular el crecimiento económico y de no afrentar los mercados financieros, el gobierno se encuentra obligado a transigir con el empresariado.<sup>56</sup>

Con la Cuarta Transformación, la lucha contra la corrupción del Estado se convierte en cuestión social. En efecto, la desigual distribución de los poderes y de los bienes favorece el clientelismo y el consentimiento a la ilegalidad. Una mayor desigualdad ofrece además incentivos para que las élites se apropien de las instituciones en beneficio propio y, por ende, genera más elevados niveles de corrupción.<sup>57</sup> A partir de estas premisas, el gobierno aumentó el sueldo mínimo en un 40 por ciento entre 2018 y 2020 y acaba de restringir la terciarización. Duplicó también las reducidas pensiones de los adultos mayores. Puso en marcha esquemas de desarrollo productivo (siembra de cultivos con *Sembrando Vida*, construcción del Tren Maya) en los estados empobrecidos del sur y sureste del país. La redistribución participa de la cruzada. Al mismo tiempo, instituyó numerosos programas de becas para los jóvenes pobres faltos de preparación con el fin de que no abandonaran sus estudios y se alejaran de la criminalidad. Es una manera de combatir la economía de las drogas – el conjunto de los delincuentes y de sus cómplices políticos y financieros<sup>58</sup> – y a su corruptela (dicho sea de paso, los recursos que se

---

<sup>54</sup> Véase Dautrey (2019: 16-19).

<sup>55</sup> Véase Villanueva (2020).

<sup>56</sup> Véase Dautrey (2019: 15).

<sup>57</sup> Véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 58s.).

<sup>58</sup> Los carteles de la droga, ahora con mayor margen de autonomía respecto del poder político, se aprovecharon de la globalización y de la connivencia de hombres de negocio y organismos financieros radicados tanto en México como en Europa y Estados Unidos para blanquear sus ganancias. De esta forma, incrementaron su poder corruptor e influencia en las instituciones del Estado, véanse Pavia (2018: 42, 94) y Calderón / Castells (2019: 79, 293).

rescatan de esta economía se destinan a obras públicas o a escuelas y establecimientos de salud). En cualquier caso, el desarrollo de la educación genera más demandas de comportamientos éticos y menos funcionarios corrompidos.<sup>59</sup>

### III.2. ¿Hacia la descorporativización?

La corrupción es uno de los indicadores que menor avance experimenta con los niveles de desarrollo. El salto cualitativo se da sólo al pasar del estrato de países de renta media alta al de renta alta.<sup>60</sup> México no se encuentra en esta última etapa. Más aún, la Cuarta Transformación se produce en el marco de una Constitución autoritaria y una diferenciación funcional que no sólo fomentan la corrupción generalizada sino que entorpecen la lucha contra ella.<sup>61</sup> Destacan, por un lado, la dominación del ejecutivo respecto al resto de las instituciones del Estado, articulada a través de un marcado presidencialismo y orientada al servicio de los intereses de las élites gubernamentales y empresariales y, por otro, la falla de acoplamiento entre el poder político y la ley.

Ahora bien, ¿convoca la Cuarta Transformación a la descorporativización de las instituciones? Dicho de otro modo, ¿contempla el paso a una Constitución y a una diferenciación funcional que favorezcan un marco legal-racional y el combate a la corrupción? De hecho, el gobierno de López Obrador implementó una serie de medidas, desde el refrendo de la división de poderes y la independencia de los organismos autónomos del Estado hasta las consultas populares y la revocación del mandato. Pero las estructuras corporativistas persisten, en particular el *spoils system* y la heteronomía de los subsistemas (esto es, la lógica operativa de las instituciones judiciales, educativas, etc. está intervenida por el poder político). En el judicial, la falta de independencia y la impericia no son capaces de contener la extensa corrupción. Su ineficacia desanima las denuncias ciudadanas contra la impunidad.<sup>62</sup> En el subsistema educativo, la política sigue subsumiendo a lo académico. En las universidades públicas, la autonomía está desvirtuada y los actores políticos se imponen a los académicos, perpetrando delitos como la sonada "estafa maestra" (este peculado realizado durante las administraciones del PAN y del PRI equivale al pago de la carrera completa de 26000 estudiantes).<sup>63</sup> La reforma de las instituciones judiciales o de la corrompida autonomía universitaria todavía no está en la agenda.

<sup>59</sup> Véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 132) y Dautrey (2019: 14s., 18).

<sup>60</sup> Véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 44).

<sup>61</sup> Véase Dautrey (2017: 65).

<sup>62</sup> Véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 49), Dautrey (2019: 10) y Zaid (2019: 101).

<sup>63</sup> Véase Dautrey (2017: 66) y Roldán / Castillo / Ureste (2018).

López Obrador no dudó en aliarse con algunos caciques del régimen anterior para poder ganar las elecciones presidenciales y obtener una mayoría parlamentaria. No obstante, las redes clientelares de estos políticos representan un obstáculo a la descorporativización, lo mismo que los altos funcionarios corruptos que se quedaron en el aparato del Estado. Con todo, el gobierno logró refrenar el clientelismo en su vínculo con los ciudadanos. En cada estado de la República sustituyó a los que manejaban los recursos de los programas sociales por un delegado único que los reparte directamente a los derechohabientes, de quienes se realizó un censo.<sup>64</sup> La universalidad de los derechos sociales y de su gestión en virtud de mecanismos no discrecionales detiene la demanda particular hacia el cacique y lo hace menos indispensable.

### **Conclusión**

En México, la corrupción cumple un papel de ordenadora de la sociedad. Fue funcional al régimen corporativista autoritario que imperó al terminarse la revolución de 1910-1917. Se la consideró como un mal menor para la sociedad entonces pacificada y como una solución antes que un problema.<sup>65</sup> Pero el PRI no instauró una burocracia legal-racional, en la que se le da poder a un encargado para que actúe en nombre del interés público y acate la ley impersonal. Más bien al contrario, perpetuó el *spoils system* y los vínculos personales del parentesco y del compadrazgo. Impulsó también una coalición rentista, luego revisitada por el neoliberalismo, conformada por las élites empresariales y el poder político.

Tal como lo demostraron las elecciones presidenciales del 2018, el consentimiento a la ilegalidad se erosionó y la cultura nacional no se confunde tanto con la del régimen corporativista que siguió al conflicto interno entre 1910 y 1917. Cuando menos hubo un repudio a la corrupción, cuya magnitud resultó insoportable para los ciudadanos. La docilidad hacia el régimen ya no es mayoritaria en las grandes ciudades, que en el plano político pesan más que el resto de la población.<sup>66</sup> En una sociedad con más conocimiento disminuye también la disposición a aceptar las decisiones adoptadas de manera jerárquica y poco transparente y los conflictos que expresan demandas de mayor eficiencia de las instituciones son numerosos.<sup>67</sup> Por otra parte, existen mayores oportunidades de vigilancia del poder político, y por lo tanto de penalización de la corrupción, desde los demás monopolios de la verdad (partidos opositores, sindicatos independientes, organizaciones académicas).

---

<sup>64</sup> Véase Dautrey (2019: 17s.).

<sup>65</sup> Véase Basave (2011: 59) y Zaid (2019: 92).

<sup>66</sup> Véase Zaid (2019: 42).

<sup>67</sup> Véase Innerarity (2011: 253) y Calderón / Castells (2019: 240, 265).

En el fondo, la reducción de la corrupción del Estado implica la descorporativización de las instituciones y el afianzamiento de un marco legal-racional que contenga las redes clientelares y trace una más nítida separación entre los intereses públicos y privados. Ello facilitaría la independencia de las instituciones judiciales y el control de los grupos económicos suficientemente poderosos como para subyugar el Estado e impedir la fiscalización de los delitos. Sin embargo, la lucha contra la corrupción debe darse desde afuera del gobierno, presionándolo.<sup>68</sup>

Cabe mencionar que la corrupción del Estado trastorna el difícil equilibrio entre libertad y necesidad, es decir, entre la libertad individual de ejercer intereses excluyentes y la necesidad del bienestar colectivo mediado por los intereses incluyentes. La cruzada que se da en el marco de la Cuarta Transformación no es sino un intento de revalorar esos últimos y aminorar la desigualdad. Los ciudadanos de menor renta son los que más sufren la corrupción.<sup>69</sup>

El primer año de gestión del presidente López Obrador no se reflejó en una menor incidencia de la corrupción a nivel local pero la confianza en el gobierno federal se duplicó.<sup>70</sup> Ahora bien, se requiere un prolongado periodo para que se perciban los efectos de cualquier democratización en materia de corrupción.<sup>71</sup> ¿Será posible conseguir resultados concluyentes sin cambiar la Constitución y descorporativizar las instituciones del Estado?

## Bibliografía

ALONSO, José Antonio / Carlos Mulas-Granados (2011): *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

BARTRA, Roger (2005): *La jaula de la melancolía. Identidad y metamorfosis del mexicano*. México: Debolsillo.

BARTRA, Roger (2003): *Anatomía del mexicano*. México: Plaza & Janés Editores.

BASAVE, Agustín (2011): *Mexicanidad y esquizofrenia. Los dos rostros del mexijano*. México: Océano exprés.

BOBBIO, Norberto (2001): *Ni con Marx ni contra Marx*. México: Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, Norberto / Nicola Matteucci / Gianfranco Pasquino (2011): *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores.

CALDERÓN, Fernando / Manuel Castells (2019): *La nueva América Latina*. Santiago de Chile/México: Fondo de Cultura Económica.

COMBES, Hélène / Gabriel Vommaro (2015): *Sociologie du clientélisme*. Paris: La Découverte.

---

<sup>68</sup> Véase Zaid (2018: 125).

<sup>69</sup> Véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 112).

<sup>70</sup> Véase INEGI (2020: 127, 153).

<sup>71</sup> Véase Alonso / Mulas-Granados (2011: 50).

- DAUTREY, Philippe (2019): 'México: ¿Fin de la "democracia"?. En: *Anuari del conflicte social* 8, 1-24.
- DAUTREY, Philippe (2018): 'Mutaciones de las sociedades y cohesión social. El ejemplo mexicano'. En: *Diálogos Latinoamericanos* 27, 80-92.
- DAUTREY, Philippe (2017): 'Diferenciación funcional y régimen político en México: entre reacomodo y continuidad'. En: *Rivista Visionsi Latino Americane* 16, 63-80.
- DE LAGASNERIE, Geoffroy (2015): *La última lección de Michel Foucault. Sobre el neoliberalismo, la teoría y la política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ELIAS, Norbert (2007): *La Sociéte des individus*. Paris: Fayard.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando / Julián Canseco Ibarra (2019): *De Iguala a Ayotzinapa. La escena y el crimen*. México: El Colegio de México.
- GARAY SALAMANCA, Luis Jorge / Eduardo Salcedo-Albarán (2012): *Narcotráfico, corrupción y Estados (cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones de Colombia, Guatemala y México)*. Bogotá: Random House Mondadori.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, Francisco / Marco Antonio González Gómez (2007): *Del porfirismo al neoliberalismo*. México: Ediciones Quinto Sol.
- INNERARITY, Daniel (2011): *La democracia del conocimiento (por una sociedad inteligente)*. Barcelona: Paidós.
- INEGI (2020): 'Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019'. En: *inegi.org*, mayo 21. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>.
- INEGI (2018): 'Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017'. En: *inegi.org*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>.
- JEANNOT, Fernando (ed.) (2014): *Claroscuros de la economía rentista en México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- MORTIER, Gaëtan (2006): *Mexique. Entre l'abîme et le sublime*. Boulogne: Editions Toute Latitude.
- OTTE, Max (2010): *El crash de la información. Los mecanismos de la desinformación cotidiana*. Barcelona: Editorial Ariel.
- PAVIA, Felix (2018): *Mexique: la guerre perdue contre le narcotrafic*. Paris: L'Harmattan.
- RAMÍREZ, Santiago (1977): *El mexicano, psicología de sus motivaciones*. Madrid: Editorial Grijalbo.
- RENAUT, Alain (2009): *La fin de l'autorité*. Paris: Flammarion.
- ROLDÁN, Nayeli / Miriam Castillo / Manuel Ureste (2018): *La estafa maestra. Graduados en desaparecer el dinero público*. México: Editorial Planeta Mexicana.
- ROUQUIE, Alain (2013): *Le Mexique. Un Etat nord-américain*. Paris: Fayard.
- ROUQUIE, Alain (2011): *A la sombra de las dictaduras: la democracia en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- UNAM (2018): 'Corrupción en México, equivalente al 10 por ciento del PIB'. En: *Dirección General de Comunicación Socia*, octubre 8, Boletín UNAM-DGCS-650. [https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2018\\_650.html](https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2018_650.html).

VILLANUEVA, Dora (2020): 'El SAT "era un simulador" en la lucha contra la evasión fiscal'. En: *La Jornada*, junio 26. <https://www.jornada.com.mx/2020/06/26/economia/021e1eco>.

WEBER, Max (2005): *El político y el científico*. México: Editorial Colofón.

ZABLUDOVSKY KUPER, Gina (2009): *Intelectuales y burocracia. Vigencia de Max Weber*. Barcelona: Anthropos Editorial.

ZAID, Gabriel (2019): *El poder corrompe*. México: Penguin Random House Grupo Editorial.

ZANATTA, Loris (2012): *Historia de América Latina. De la colonia al siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores / Fundación OSDE.