

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Corrupción y pérdida de legitimidad. ¿Adeudos de una transición inacabada?

Documento de trabajo núm. 263



Octubre 2017

www.diputados.gob.mx/cesop



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Información que fortalece
el quehacer legislativo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Director General

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas
Director de Estudios Sociales

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Santiago Michele Calderón Berra
Heriberto López Ortiz
Giovanni Jiménez Bustos
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Erika Martínez Valenzuela
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Elizabeth Cabrera Robles
Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Ricardo Ruiz Flores
Guillermina Blas Damián
Nora Iliana León Rebollo
Alejandro López Morcillo
Apoyo en Investigación

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Corrupción y pérdida de legitimidad. ¿Adeudos de una transición inacabada?

Luis Angel Bellota

Un asunto que suele inquietar a los historiadores, sobre todo los que explican retrospectivamente el presente y que lindan con el periodismo o la sociología, son las interpretaciones futuras que le darán sus colegas a esos hechos que ellos atestiguaron y sobre los cuales hicieron alguna crónica o análisis. Nadie tiene la última palabra si de interpretaciones históricas hablamos. La visión a mediano y largo plazo son las que llegan a pesar más porque pulverizan los debates y las perspectivas que en su momento tuvieron los testigos y protagonistas de una época. A veces las visiones del presente concordarán con las del futuro, todo depende de las pruebas documentales que avalen dicha coincidencia interpretativa y que no sean desmentidas por nuevos documentos o testimonios fehacientes que alteren lo que hasta entonces se asumía como verdad convenida.

Esta discusión se vuelve pertinente cuando acaban de cumplirse 40 años de las reformas que abrieron las primeras esclusas de la democracia electoral y 20 de las votaciones que inauguraron la alternancia política. Los comicios intermedios de 1997 y las esperanzas democratizadoras de la sociedad que se coronaron con el triunfo de Vicente Fox en 2000 propiciaron un ambiente de optimismo que una década después, por diversos factores, ya era historia. ¿Por qué parece que vivimos un presente sin expectativas alentadoras cuando creíamos que tocábamos las puertas de la modernidad política? ¿Acaso minimizamos el resto de los valores agregados que le dan robustez y credibilidad a la democracia política? En tres años se cumplirán dos décadas de aquellas elecciones presidenciales y los balances sobre lo que hemos avanzado o retrocedido como país estarán a la orden del día. Falta esperar quién gane las elecciones de 2018 y qué ambiente político domine en ese momento. No faltarán los comentarios editoriales, los debates mediáticos, los foros académicos y las publicaciones que recojan las primeras perspectivas históricas de aquel 2 de julio y los hechos que le siguieron.

En casi 18 años de alternancia, los perfeccionamientos a nuestro sistema electoral no se corresponden con la crisis de derechos humanos, la falta de credibilidad hacia las instituciones, la desconfianza en la impartición de justicia, la corrupción impune y las injusticias distributivas que se han agudizado en el último cuarto de siglo. O sea, no existe un ambiente propiamente democrático aunque los mecanismos de votación hayan mejorado o veamos una mayor libertad

de expresión que décadas atrás se antojaban lejanas. Es una situación paradójica. La degradación del Estado de derecho, por no hablar de su ausencia en innumerables lugares de la república, vulnera el funcionamiento del sistema político y contradice las narrativas de quienes defienden el *statu quo* en aras de preservar lo alcanzado hasta el momento. Tanto la academia como los sectores sociales más involucrados en la defensa de las libertades civiles admiten que no basta la celebración de elecciones para hablar de democracia.

Bengt Säve-Söderbergh, quien fuera secretario general del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, una organización no gubernamental dedicada a la promoción y perfeccionamiento de dicho sistema, aduce que “celebrar una, dos tres elecciones no es suficiente para que un país se gradúe en democracia”. Para este asesor en cuestiones de transición, el *quid* del problema radica en que la comunidad internacional y los actores sociales de los países que experimentan un cuadro de democratización tienden a identificar sufragios con democracia, como si los primeros fueran la conclusión de un proceso y no el comienzo del mismo.¹ En otras palabras: cuando ha concluido un periodo caracterizado por la limitación o cercenamiento de las garantías civiles y una comunidad política elige a sus representantes bajo condiciones de equidad, con medios de comunicación que ejercen libremente sus funciones, no significa la obtención perenne de una normalidad democrática. El riesgo de una regresión autoritaria o la descomposición paulatina de los códigos que regulan el orden social pueden minar tales esfuerzos. Esta idea, que Säve-Söderbergh retoma de los debates que varios politólogos habían preconcebido en los años setenta y ochenta sobre la precariedad de las democracias, se suma a la preocupación sobre los efectos más desfavorables que ejerce la globalización económica sobre la autonomía de los Estados nacionales. Sería ingenuo minimizar la influencia del dinero en la toma de decisiones que atañen al bien común.

¿De qué democracia hablamos cuando existen poderes fácticos que descarrilan la aplicación de la justicia? Entre las características que Leonardo Morlino atribuye a las democracias con estándares mínimos de calidad –las que son funcionales y donde las instituciones alcanzan un grado básico de credibilidad–, destaca un Estado capaz de cumplir y hacer cumplir la ley sin distinción alguna. En la visión del citado autor, la calidad democrática no sólo se evalúa por las formalidades electorales sino también por los resultados que arroje un

¹ *El País*, 29 de noviembre de 2000, p. 8.



gobierno y su apego a la legalidad.² Los representantes de éste deben salvaguardar el Estado de derecho una fuente de legitimidad aún más importante que los votos. *Ergo*, si las autoridades no cumplen la ley o incurren en su violación pierden legitimidad; de hecho, esta es la razón de ser de un pacto estatal cualquiera que sea su forma. Desde los clásicos del pensamiento político se asume que este último es el responsable de acatar las reglas y obligar a que los ciudadanos se ajusten al imperio de la ley. De no ser así viviríamos en el estado hobbesiano de naturaleza o en algo muy parecido.

Los sistemas judiciales que funcionan bajo las democracias, teóricamente, garantizan a sus ciudadanos –sin importar origen social, condición ideológica o etnicidad– el derecho a un juicio justo e imparcial, trátese de un litigio entre particulares o entre éstos y el gobierno. La falta parcial o total del Estado de derecho queda en evidencia cuando los laudos de la justicia están viciados por el poder político, el crimen organizado o las entidades económicas de mayor peso. O peor todavía: por las falencias de una burocracia ineficaz y corrupta. Tampoco podemos hablar con franqueza sobre Estado de derecho si en un país la legalidad es protocolaria, selectiva, deficiente o prevaricadora. Una de las señalizaciones más coreadas en la opinión pública mexicana –la cual ocupará la atención de los historiadores políticos que intenten explicar y definir la forma de gobierno que primó después del año 2000– es el retraso, a estas alturas permanente, de una reforma estatal integral que hubiese democratizado el poder en lugar de dividirlo entre los actores políticos, económicos y extralegales que, si bien se sometían a las reglas del presidencialismo autoritario, asomaban cierta fortaleza desde los estertores del viejo régimen.

La solidez del Estado mexicano durante la mayor parte del siglo pasado descansó en una serie de acuerdos informales en los que mediaba la potestad del presidente frente a otros poderes, como los sindicatos, las organizaciones agrarias, la burocracia, el ejército, los gremios empresariales y, hasta cierto punto, la Iglesia. La falta de una democracia política se compensaba con la existencia parcial de un contrato social que, ideológicamente, pasaba por el cumplimiento de lo que cada gobierno entendía como las metas de la Revolución Mexicana y que a su vez

² A las libertades fundamentales que toda democracia contempla como intrínsecas, debe añadirse “la esencial referencia a la legalidad o bien al *rule of law*, que no sólo comprende el respeto a las leyes existentes sino también la realización de una administración eficiente, la existencia de un poder judicial independiente y un sistema funcional de resolución de los conflictos privados y públicos, la ausencia de corrupción y criminalidad extendida sobre el territorio y la persistencia de un sistema de información plural y neutro”. Leonardo Morlino, *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de estudios de política comparada, 2005, (Colección teoría política, 6), p. 47.

estaban consagradas en la Constitución: reparto agrario, contrato colectivo de trabajo, nacionalización de industrias, aumentos graduales del salario, prestaciones sociales y, *grosso modo*, atención de las demandas populares. Octavio Paz lo llamó el ogro filantrópico. La ausencia de una praxis genuinamente democrática sin una división real de poderes y la persistencia de un centralismo que viene de siglos atrás encontraban su equilibrio en una legitimidad que buscaba solventar los problemas de las clases medias y bajas. Por otro lado, la élite del poder se veía favorecida con prebendas y patentes de corso para ejercer el patrimonialismo y la corrupción.³

Este contrato social descrito por Paz –pero también por otros autores, cabe añadir– cerró el siglo XX con varias fisuras que lo hacían insostenible. La principal, más no la única, fue una demanda generalizada a favor de un sistema que basara su legitimidad en las urnas; el cambio ya se había manifestado en los años noventa conforme los espacios legislativos y las gubernaturas se iban abriendo a la oposición y las reformas electorales creaban el marco para que así fuese. El final de una etapa política que había comenzado en los lejanos años veinte trajo elecciones libres, sí, pero no conjuró sus peores defectos. Recientemente, Enrique Krauze, ensayista y adláter del finado poeta, afirmó que la experiencia vivida en la centuria pasada, sobre todo la tocante a la justicia, nos dejó mal preparados para afrontar los problemas que plantea la presente.⁴ La naturaleza del antiguo sistema presidencialista permitía la contención de otras instancias reales de poder: pensemos en los gobernadores o en los sindicatos oficiales. La predominancia y autoridad de un solo partido –en el que los actores poderosos de menor cuantía negociaban con una estructura piramidal que condescendía ciertos acuerdos– llegaba a tener el control, vía los aparatos policiacos, hasta del crimen organizado. La antigua *pax* mafiosa de la que mucho se ha hablado en los debates para explicar el quebranto de la seguridad pública y el poderío del narcotráfico puede verse como un subproducto de aquel periodo que concluyó con una alternancia de partidos, pero no con hábitos patrimonialistas, deficiencias administrativas y excesos que se creían exclusivos de un sistema sin grandes contrapesos para limitar la voluntad presidencial.

Hasta antes del año crítico que fue 1994, en términos generales, el ejercicio monopólico de la violencia legítima que caracteriza a los Estados no encontraba competidor alguno.⁵ En la

³ Octavio Paz, “El ogro filantrópico”, en *El peregrino en su patria. Historia y política de México*, México, FCE, 1987, pp. 321-327.

⁴ Enrique Krauze, “Desaliento de México”, en *Letras Libres*, núm. 209, mayo 2016, p. 16.

⁵ *Idem*.

actualidad, este entramado para mantener la paz social –lo que incluye, desde luego, la ola de criminalidad que ensangrienta al país y que es pan de cada día– no sólo es inviable sino difícil de volver a implementar. Las circunstancias son otras, tanto como las instituciones para enfrentarlas. El descontento que impera en México dada la gravedad de sus problemas no podría apaciguarse haciendo uso de los mecanismos que fueron viables hace medio siglo y que, internamente, respondían a las necesidades del Leviatán posrevolucionario y, externamente, al contexto de la Guerra Fría.

Los miembros del elenco que habían sido relativamente influenciados por el poder ejecutivo terminaron invirtiendo la otrora relación de subordinados. Algunos pasaron de actores secundarios a protagonistas de la obra. El poder de los grupos económicos concentrados o los partidos políticos, a quienes el presidente consultaba antes de tomar decisiones, son los que imponen la agenda pública y, no pocas veces, el contenido de la misma. El presidente parece haber mutado sus funciones de jefe de Estado a coordinador de fuerzas paralelas a su soberanía. De otra manera no se explica la impunidad de la que gozan algunos personajes políticos, dirigencias sindicales y hombres de negocios con buenos contactos al interior de la clase dirigente. De todo ello han dado cuenta y denuncia diversos medios impresos. La carencia de una reforma estatal que pudiese evitar este cambio atrofico en la distribución y funcionamiento del poder es más que evidente. No hablamos tan sólo de los acuerdos para alcanzar mínimos de gobernabilidad en la elaboración de leyes y acuerdos legislativos –como proponen algunas voces que se inclinan por un sistema parlamentarista– sino de la incapacidad para darle unidad y sentido claro a las funciones de gobierno, más allá de la composición pluralista de nuestra geografía electoral.

Los últimos tres sexenios del viejo régimen legaron un Estado menos robusto pero al mismo tiempo más débil: uno que no siempre puede cumplir con sus responsabilidades más elementales. Verbigracia, la seguridad física de los ciudadanos. A su vez, los tres primeros de la etapa posterior a la alternancia refrendaron la misma tendencia. Al respecto, dice Lorenzo Meyer, la “mejor solución posible es una sociedad con un aparato estatal sólido, enmarcado por un régimen político igualmente recio pero de carácter democrático. En México estamos muy lejos de ese ideal; en realidad nos hemos movido entre extremos sin llegar al justo medio”.⁶ Esta concisa síntesis sobre lo que pasó después de 2000 contempla el empoderamiento de los escalafones intermedios del poder que se ubican entre el

⁶ Lorenzo Meyer, “Y crecieron los enanos”, en *Reforma*, 16 de agosto de 2007, p. 12.

presidente y el resto de la población. Un ejemplo muy elocuente mencionado por Meyer es el caso de un conocido magnate que, en menos de lo que pudo haberse imaginado, se convirtió en beneficiario directo de un monopolio que poco o nada se aproxima al ideal librecambista de una vanguardista economía de mercado, tenga o no el adjetivo de social. El caso de los neobanqueros en los años noventa o el de los hombres de negocios que reciben licitaciones para levantar obra pública gracias a su cercanía con el poder, le imprimen un carácter plutocrático a la democracia mexicana. Trátese de una tesis doctoral o de una investigación multidisciplinaria, una revisión más detenida de las reformas estructurales, desde su comienzo hace treinta años hasta su consumación en la actualidad, enriquecería las apreciaciones sobre su sentido –y sus resultados concretos– pero también volvería a poner sobre la mesa la discusión acerca de la incidencia que muestran las grandes acumulaciones de capital en la composición de clase que, teóricamente, distingue a cada Estado. Por ahora, tómese este punto como una mera hipótesis que demandaría un trabajo aparte.

Las buenas intenciones a favor de una modernización de la estructura gubernamental que se anuncia como necesaria desde 1983 no concuerdan con los resultados que, por sentido común, anhela la mayoría. La reducción del Estado no necesariamente ha motivado que éste actúe con eficacia en las áreas que le corresponden por naturaleza. Podría creerse que un gobierno más pequeño tendría mejores oportunidades para concentrar sus esfuerzos en mejorar la calidad de su administración y la capacidad de promover las actividades productivas. El traspaso de éstas a manos privadas, siguiendo esta lógica, le quitaría de encima responsabilidades excesivas o innecesarias. La intrincada vinculación entre lo político y lo económico es uno de los tópicos más socorridos por las ciencias sociales; no resulta sencillo determinar o distinguir la influencia de una esfera sobre la otra. En el caso de la transición mexicana las relaciones entre las élites se han consolidado en el marco de severas crisis financieras y sus secuelas –como las de 1982 y 1995–, así como en el bajísimo crecimiento de la economía. Es decir, el sustento material de dicho proceso no ha propiciado un entorno que permita la convergencia entre una bonanza económica, la orientación distributiva de la misma y un sistema democrático que no justifique su buen estado de salud únicamente en la limpieza de los procedimientos electorales o en la composición pluralizada del poder legislativo. Aún en periodos de solvencia para las finanzas públicas, como fueron los altos precios del petróleo a mediados de la década pasada, las buenas rentas del erario no se tradujeron en decisiones óptimas que transfiriesen dichos ingresos a la estimulación del crecimiento y la productividad. Por otra parte, la reconstitución de las relaciones entre el Estado y grupos humanos más amplios “se ha visto obstaculizada por la fractura que proyecta el ascenso

de los valores democráticos” en amplias franjas de la sociedad –piénsese en la juventud– y la persistencia de usos y costumbres más propios del periodo anterior.⁷

Uno de los aspectos menos positivos que caracterizan a la postransición mexicana –y que rectifican la hipótesis de Meyer– es la feudalización de los poderes ejecutivos estatales. Dar por extinto el presidencialismo autoritario y toda la parafernalia que lo acompañaba se torna discutible si analizamos de cerca el comportamiento de los gobernadores, su injerencia al interior de los congresos locales y el manejo de los presupuestos que aprueban los segundos pero que disponen a su voluntad los primeros. Las reglas de transparencia y la mesura política que deben regir bajo una democracia parecen no aplicarse en todos y cada uno de los casos de corrupción federalizada ventilados por los medios. En éstos, la responsabilidad de los desfalcos, el abuso de autoridad, el hostigamiento a la libertad de expresión y las redes de complicidad –en las que puede asomarse el crimen organizado– recaen en los gobernadores. Los recientes casos de Veracruz, Chihuahua, Sonora y Oaxaca, a los que debemos sumar los de Tabasco y Michoacán en 2013 y 2014 respectivamente, en alguno u otro de estos aspectos, ejemplifican el traslado hacia y la adaptación en los estados del viejo modelo que hubiésemos creído superado hace diecisiete años.

Antiguamente, la Secretaría de Hacienda disponía de enormes recursos que destinaba a proyectos para el desarrollo regional en cada entidad federativa. El origen de esas partidas provenía de los excedentes presupuestales que quedaban después de asignar el gasto corriente. El gobierno federal “realizaba estudios que comparaban el costo y el beneficio de cada proyecto y generalmente se decidía por los que ofrecían el mayor potencial para elevar la tasa general de crecimiento de la economía”.⁸ La coincidencia entre el progreso alcanzado entre 1940 y 1980 se dio cuando el gobierno centralizó esos presupuestos. En la actualidad, cuando vemos que la democracia mexicana desapareció el poder del centro en aras de un federalismo lleno de falencias y resultados no deseados, lo que domina es la dispersión de recursos o, peor aún, su conversión en botín de las dirigencias políticas locales. Son contados los gobernadores que racionalizan y ponen sobre la balanza el costo-beneficio de las obras públicas.⁹ Si antes el presidente disponía del acceso y destino de los medios pecuniarios, en las últimas dos décadas y media los ejecutivos estatales han sido pillados en el uso irregular de lo que se transfiere desde la federación. Quien no

⁷ Soledad Loaeza, *Las consecuencias políticas de la expropiación bancaria*, México, COLMEX, 2008 (Jornadas, 153), p. 172.

⁸ Luis Rubio, “De la falsa monarquía al feudalismo imperfecto”, en *Nexos*, núm. 406, octubre 2011, p. 34.

⁹ *Idem*.

acumula una monstruosa fortuna personal hace una bolsa para promoverse y lanzar su precandidatura a la presidencia.

No es un desatino estimar que la crisis de seguridad por la que atraviesa México también tiene que ver con la feudalización de las gubernaturas. Luis Rubio, un conocido editorialista, lo explica así: “con la desconcentración se transfirieron recursos, funciones y responsabilidades que los gobernadores nunca hicieron suyos. Inexorablemente, no hay mejor ejemplo de lo anterior que la total ausencia de inversión en el desarrollo de un poder judicial funcional y efectivo o de una policía moderna, capaz de mantener la paz y hacer cumplir la ley”. Lo peor de todo, continúa Rubio en su análisis, es que “la transición coincidió con el súbito y acelerado crecimiento de las organizaciones criminales que seguían una lógica independiente de lo que ocurría en el resto del país. Esto no quiere decir que el esquema de seguridad que existía con anterioridad funcionaria bien, sólo que la descentralización tuvo el efecto de destruir lo existente sin que nada lo substituyera, con algunas excepciones menores”.¹⁰ En resumen, las instancias para mantener la seguridad y velar por el Estado de derecho quedaron rebasadas ante una eventualidad que las puso a prueba y que, dicho sea de paso, demostró nuevamente la necesidad de actualizar la administración pública y de justicia acorde con los retos epocales, comprometiendo ambas con una lucha anticorrupción que las hagan viables y dignas de confianza. La inflación de expectativas que produjo la transición puso más énfasis en la rotación de autoridades y los buenos deseos para ser democráticos y menos empeño en la forma de orientar los esfuerzos conjuntos de la sociedad y el gobierno hacia un nuevo diseño institucional.¹¹

El principal reto que tiene por delante la sociedad mexicana es la construcción de una legalidad duradera cuyos resultados generen credibilidad y, en consecuencia, legitimidad. Las corruptelas que permanezcan impunes, sobre todo si éstas involucran altos funcionarios o empresarios que buscan sacar ventaja de su posición acaudalada, abonan el malestar necesario para una crisis de representatividad y distorsionan los mercados con impuestos de facto que contribuyen a una mayor desigualdad. Si bien existe un poder judicial más independiente, en comparación con el que había hace un cuarto de siglo –lo cual constituye un avance–, también es igual de cierto –y paradójico– que el Estado no pueda castigar con eficacia y prontitud el desbordamiento de actos ilícitos que ponen en tela de juicio su propio funcionamiento. La

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Ibid.*, p. 36.

debilidad para castigar actos vandálicos, bloqueos y protestas violentas sintetizan un déficit de legitimidad por la falta de credibilidad del régimen; como resultado, la política sale de cauces institucionales y representativos para tomar las calles.¹² En situaciones más extremas, ya se ha visto en Michoacán y Guerrero con las autodefensas y las policías comunitarias, este descontento revienta la estabilidad social.

¿Cómo entender, por ejemplo, los nexos entre las autoridades y la delincuencia organizada o la trama de sobornos y concupiscencias que suele presentarse cuando un particular busca una posición privilegiada en algún rubro de la economía? Desde un punto de vista moral la explicación cabe en el deseo acumulativo de los acusados, desde un punto de vista sociológico en el sistema judicial y las instituciones que deberían prevenir y castigar toda acción indebida. Es probable que estos primeros años del siglo XXI sean estudiados a futuro como el interregno entre un periodo que no termina de morir –y que ha dejado varios adeudos– y otro que se quedó a medio parto. Justo porque la historia es contingente, no sabemos si en los siguientes lustros estaremos condenados a padecer el agravamiento de los problemas irresueltos del viejo régimen, así como los que traerá el cambio climático y la robotización de los procesos productivos, o bien seremos capaces de salir adelante con una reforma de nuestras instituciones, lo cual implica, en primer lugar, una mejora sustancial en la administración de justicia y la profesionalización de la burocracia. El tiempo lo dirá.

¹² José Luis Reyna, “El déficit del Estado de derecho”, en *Milenio*, 22 de diciembre de 2014, p. 14.

CENTRO DE
ESTUDIOS SOCIALES Y
DE OPINIÓN PÚBLICA



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx