

Romero Apis Abogados, S.C.

---

Av. Paseo de la Reforma 255, Piso 12,  
Edificio Bolsa Mexicana de Valores  
w989298@prodigy.net.mx  
55 40 08 11 / 55 20 41 28



**ANÁLISIS GENERAL REFERENTE AL  
TEMA DE LA CORRUPCIÓN PÚBLICA  
Y PRIVADA EN LAS DEPENDENCIAS  
DEL ORDEN FEDERAL, QUE  
LESIONAN DIRECTAMENTE LOS  
DERECHOS HUMANOS DE LA  
POBLACIÓN.**

*Elaborado para la  
Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos*

## **Un primer acercamiento al tema.**

El sistema mexicano está formado por dos fuerzas que, en ocasiones, han entrado en ruta de colisión y que, en muchas otras, han abrazado un estado de contubernio.

Esas dos fuerzas son la cleptocracia y la cleptosociedad. Una clase burocrática y una clase ciudadano que conviven en un mundo corrosivo y corrompido creado por ambas en conjunción o por una de ellas en sometimiento de la otra.

Ellas han creado una cleptopatología que se manifiesta algunas veces en simple cleptalgia, otras en cleptitis y, en ocasiones, llega a ser un verdadero cleptoma que se ha convertido en verdadera cleptometástasis.

Al final de cuentas, ese sistema binario cleptocrático y cleptosocial se unen por fuerzas gravitacionales de atracción y repulsión intensas y difíciles de liberación. Pero así como sucedió con la aventura de la llegada del hombre a la Luna donde lo más importante no fue haber podido llegar a la Luna sino haber podido salir de la Tierra, lo más importante no será llegar al nivel angelical de honestidad pública y ciudadana sino haber salido del nivel bestiarial de corrupción y corfusión en el que ahora se encuentran los mexicanos.

Como el proyecto será largo, no sabemos si lo resolveremos nosotros, nuestros hijos o nuestros nietos pero, por eso mismo, es muy importante que, en el futuro, ellos no piensen que nosotros no sólo no hicimos nada sino que además, callamos ante el problema. Que lo solapamos con nuestro silencio, con nuestra apatía, con nuestra indolencia, con nuestra inconsciencia y con nuestra irresponsabilidad.

Es bueno que se haya expedido la nueva normatividad anticorrupción, aún tomado en cuenta que es muy imperfecta y muy limitada. Pero no hacer nada nos ostentaría como cínicos. También sería bueno tener la consciencia de que esto no se resuelve tan solo con leyes. No verlo así nos exhibiría como ingenuos. El cinismo y la ingenuidad son una mala aleación ante uno de nuestros más graves problemas estructurales.

Frente a la cuestión existen tres bandos. Uno de ellos es el de aquellos fetichistas de la ley que consideran que la sola expedición de normas nos

puede librar de la injusticia, de la inseguridad, del subdesarrollo, del desempleo, de la desigualdad, del abuso, del rezago, de la barbarie, de la corrupción, del despilfarro, de la ineficiencia y de la pobreza.

Una segunda camarilla está compuesta por aquellos idólatras del espíritu que creen que la majestad y la porcanza residen en una zona del alma donde la ley no alcanza ni para el bien ni para el mal. Que los hombres nacen, viven y mueren buenos o malos sin el concurso de la Constitución. Que dicen que las normas anticorrupción de hoy son mejores que las de hace 50 años y eso es cierto. Pero que la corrupción está más desbocada en el 2016 que como lo estaba en 1966. Y eso es innegable.

También existe un tercer corro donde residimos los que pensamos que los problemas que son de leyes se resuelven con una reforma. Que los problemas que son de hombres se resuelven con una evolución. Y que los problemas que son tanto de leyes como de hombres se resuelven con una regeneración.

Veamos la ley. Sigue siendo un enigma si la condición "moral de los hombres se ha superado, ha decaído o ha permanecido intacta a través de los siglos. Esto no es tan solo una preocupación de la ética sino, ¿minutamente, es una preocupación de la política.

Muy en lo personal, a muchos nos gustaría creer que los seres humanos somos, hoy, mejores que lo que lo fueron nuestros ancestros hace mil o dos mil años. Pero considero que, sin el perfeccionamiento de nuestras normas, el comportamiento de los hombres habría sido el mismo a través de los milenios.

Por ejemplo, estamos convencidos de que los gobernantes de hoy son distintos a los de ayer por obra de la ley. No porque los Césares, los Luises, los Tudor o los Romanoff hayan sido más malos que los Kennedy, los De Gaulle o los Windsor, sino porque éstos y no aquellos han tenido que conformar su conducta y, en ocasiones, hasta resignar su espíritu a la presencia, en su escritorio, de sus respectivas Constituciones.

Pero esto encierra un estímulo para nuestro porvenir. Si la ley es la que ha generado nuestra mejoría y si la ley es un producto de los hombres, ello significa que hemos sido capaces de propiciar nuestro bien y nuestro bienestar. Que nosotros podemos ser los artífices de nuestro progreso y de nuestro

perfeccionamiento. Que el hombre no se conduce mejor porque hoy sea más bueno. Se conduce mejor porque hoy tiene mejores leyes.

Ahora, veamos al hombre y tengamos las suficientes dosis de realismo. Ni todo es culpa de las leyes ni todo es responsabilidad de ellas. Porque un análisis más profundo nos previene y nos advierte sobre un posible embeleco colectivo. Si lo decimos con claridad, en verdad ¿todos los gobernados quieren que nuestros gobiernos apliquen las leyes? ¿Todos los gobernantes quieren legalidad, honestidad y justicia? ¿Todos los mexicanos, de verdad, quieren castigo para el infractor? No creo que podamos estar muy seguros de ello.

No estamos planamente convencidos de que todos queramos cumplir cabalmente la ley ni como gobernantes, ni como ciudadanos, ni como contribuyentes, ni como trabajadores, ni como patrones, ni como proveedores, ni como consumidores, ni como concesionarios, ni como maestros, ni como padres y, ni siquiera, como automovilistas.

Aquí aparece un riesgo real que requiere de una precaución real. Si se acepta que la especie se supera porque mejora en su condición moral, entonces debe aplicarse a la búsqueda, para el gobierno, de los mejores hombres. La apuesta esencial será la electoral y ninguna otra apuesta.

Por el contrario, si se concluye que la sociedad se ha superado en sus condiciones porque ha mejorado en sus leyes, entonces deberá aplicarse a la consecución de mejores leyes y a la mejor aplicación de ellas. En este caso, las apuestas esenciales serán la legislativa y la judicial.

Como dijimos al principio, ser al mismo tiempo desvergonzado e iluso produce una de las mayores discapacidades políticas de un gobierno y de una sociedad. Por eso, la agenda del porvenir es grande. La buena ley brinda los tres factores de potestad, de legalidad y de seguridad, indispensables en el Estado moderno. El buen gobernante brinda los tres factores de legitimidad, de efectividad y de gobernabilidad, imprescindibles en la política moderna. Y, todo ello junto, nos acercaría al estado perfecto de poder.

## CLASIFICACIÓN DE LOS TIPOS DE CORRUPCIÓN

Desde hace muchos años pudimos identificar la corrupción a la que se refiere el ciudadano normal. La “mordida” que los mexicanos practican en lo individual, en lo cotidiano y en lo menor. El estipendio que se le da al “tamarindo”, al “pitufo”, al gasero, al inspector, al verificador o al ecogendarme. La que le cuesta muchos pesos anuales a cada familia y suma miles de millones de pesos al año en el mercado nacional de “mordidas”.

Pero más allá y por encima de esto, se encuentra la media y la alta corrupción. La que tiene que ver con el otorgamiento de concesiones, con la resolución de licitaciones, con las tolerancias aduaneras, con las ventas del patrimonio público, con la sustracción de recursos naturales, con los conflictos de intereses, con los estancos y monopolios, con los rescates ruinosos y con todo un amplísimo menú de especialidades que la imaginación, asociada a la ambición, ha permitido el acopio de inmensas fortunas de inconfesable génesis.

En primer lugar, debe quedar en claro que la corrupción no tiene signo político exclusivo. Ha anidado en cualquier partido y en cualquier ideología. En segundo lugar, debe resaltarse que existen muchísimos funcionarios públicos que son ejemplarmente honestos; más aún, que ellos sufren, injustamente, el desprestigio global del gremio. En tercer lugar, la corrupción no sólo se encuentra en algunos sistemas de autoridad sino en todo el sistema de servicio público.

En cuarto lugar, que no es privativo del sector gubernamental sino que también anida en la sociedad civil. Por último, en quinto lugar, que no sólo proviene, coyunturalmente, de los vicios de los hombres sino, también, de las imperfecciones estructurales de las normas y de las instituciones.

Tan solo cuando hablamos de corrupción en la administración pública estamos hablando de riesgos o de daños en el fisco y en el Ministerio Público; en nuestro comercio exterior y en nuestros intereses como consumidores; en la seguridad social y en el sistema de telecomunicaciones; en los transportes públicos y en la construcción; en el manejo de alimentos y en el de abastos. En los permisos, en las licencias y en las concesiones. En las inspecciones y en los controles. La sociedad que vive en la corrupción vive, aunque no se dé cuenta, en un riesgo creado para ella o por ella.

En un itinerario histórico, la corrupción tradicional y primitiva actuó a escondidas de la autoridad. Es en la penumbra donde ejerció con la pretensión de no ser perseguida ni castigada, por la simple razón de la ignorancia oficial. Pero conforme la trama se volvió más sofisticada, la infracción a escondidas resultó ineficiente y anacrónica.

En esta segunda etapa, se actúa con el conocimiento pero, también, con el consentimiento de las autoridades. Es decir, en una estructura de corrupción sistemática. Mucho peor es la tercera etapa, en la cual la organización infractora ya no pretende comprar a la autoridad sino sustituirla. Ocupar su lugar y atribuciones. Sentar a alguien de su grey en el sillón de la autoridad.

Por principio fuera útil distinguir varios tipos de corrupción para estar en posibilidad de detectarla, diagnosticarla y, eventualmente, remitirla o atenuarla.

I, Por la sensibilidad que produce en el cuerpo social o en el individuo particular la corrupción puede ser:

- a) Anestésica. La que no duele porque no se está consciente de ella. A esta pertenece un número muy grande de especialidades corruptivas ante las cuales los ciudadanos no nos damos cuenta y, por lo tanto, no la sufrimos de manera dolorosa. El ejemplo más claro es la narcocorrupción. Si los agentes dejaron pasar toneladas de droga al país vecino no le duele a los mexicanos así como si la detienen no les emociona.
- b) Analgésica. La que sí puede producir dolor pero que se remedia con los beneficios que produce al interesado. Es el estipendio que se le requiere al contratista o al proveedor para que, a cambio de ello, disfrute los beneficios de contratar con el gobierno.
- c) Algésica. La que duele y no se mitiga. El más reciente ejemplo se tiene en el racketismo que hoy conocemos como “derecho de piso”. Si no pagas, no comercias, no circulas o, incluso, no sobrevives.

II. Por su gravedad como patología la corrupción puede ser:

- a) Inócua. La que no necesariamente daña a la ciudadanía aunque tampoco la beneficie. Un ejemplo puede ser el cobro por la

expedición de licencias o permisos o concesiones de casinos o radiodifusoras.

- b) Lesiva. La que puede dañar o arriesgar a la sociedad. Por ejemplo, la permisividad para la circulación de transporte carretero peligroso o en mal estado.
- c) Dañina. La que altera el entorno de la sociedad, por ejemplo el medio ambiente, de la calidad de vida o de la seguridad pública.

III. Por su generalización, la corrupción puede ser:

- a) Individual. La que es cometida por el sujeto aislado y sin organización ni complicidades. La judicial es un conocido ejemplo de ella.
- b) Colectiva. La que tiende a inocular a toda una institución o a un segmento importante de ella porque, además, requiere de copartícipes. La corrupción ministerial es un ejemplo de ella.
- c) Sistémica. La que contamina a todo un gobierno casi sin excepción de funcionarios ni de funciones. Los gobiernos de los estados o de los municipios son un ejemplo de ello.

IV. Por su consumación, la corrupción puede ser:

- a) Instantánea. La que se consuma y se agota en un solo hecho, tal como el estipendio al policía vial.
- b) Continua. La que se consuma y se agota en una serie de hechos ubicados en un tracto largo de tiempo, tal como los contratos de suministro por varios años o todo un sexenio.
- c) Permanente. La que cuenta con el capelo y la protección transexenal, como las concesiones de 25 ó 50 años.

V. Por su estratificación, la corrupción puede ser:

- a) Alta. La que compromete a gobernadores, secretario y hasta presidentes.

b) Media. La que va desde directores hasta subsecretarios o equivalentes.

c) Baja. La de niveles burocráticos inferiores.

VI. Por su tecnificación, la corrupción puede ser:

a) Elemental. La que cometen las personas más desprovistas de preparación o de información. El ejemplo sería el policía vial, el verificador o el inspector.

b) Profesional. La que requiere un nivel profesional y de experiencia que permita satisfacer los requerimientos del solicitante. Entre ellos puede mencionarse al auditor fiscal, al juzgador o al verificador de obras.

c) Tecnificada. La que requiere no sólo un muy alto expertise sino, además, contar con información privilegiada que puede ser aprovechada por los funcionarios corruptos.

VII. Por su visibilidad, la corrupción puede ser:

a) Conspicua. La que se nota y se sabe, bien sea por la notoriedad del corrupto o por la naturaleza del objeto de corrupción. Ejemplo de ello son los actuales gobernadores exóticos.

b) Opaca. La que el hecho corruptivo permite que no sea conocido por un amplio público, tal como los contratos de suministros muy sofisticados, como los satélites de comunicación o los suministros militares.

c) Oculta. La que no es fácil de conocer sobre todo por la gravedad de lo que está en juego, así como por la red de complicados interesados en que el silencio. Ejemplo de ello es la corrupción electoral.

VIII. Por su duración, la corrupción puede ser:

a) Perentoria. Como la construcción de una obra que tiene una finalización no sólo prevista sino hasta comprometida.



- b) Consuetudinaria. La que tiene que repetirse constantemente mientras dure la actividad corrosiva y que tiende a convertirse en costumbre. El lenocinio es un ejemplo de ello.
- c) Permanente. La que no se modifica ni se remite con el tiempo ni con las circunstancias. Ejemplo, la narcocorrupción.

IX. Por su funcionalidad, la corrupción puede ser:

- a) Circunstancial. La que puede ser benéfica para el sujeto corruptor pero que no depende de ella. Ejemplo sería un contrato gubernamental a una de las grandes cadenas de tiendas de departamentos.
- b) Estructural. La que es inseparable e indispensable para el corruptor como motivo existencial, como el narcotráfico.

X. Por su especialidad, la corrupción puede ser, a menro título de ejemplo no limitativo:

- a) Soborno.
- b) Desvío de recursos.
- c) Abuso de funciones.
- d) Tráfico de influencia.
- e) Uso ilegal de información. f) Nepotismo.
- f) Parcialidad.
- g) Etcétera, hasta el infinito.

Se advierte claramente, primero que cada acto y especie de corrupción encajaría en varios o en todos los nichos de clasificación y, segundo, que esta clasificación no es exhaustiva ni limitativa y que la imaginación la puede agrandar hasta el infinito.

Sin embargo, sirve como un ejercicio de observación y diagnóstico.

## REFLEXIONES SOBRE LA CORRUPCIÓN

### **Moral superior e inferior.**

La ética no es geometría plana sino espacial. No se instala en un maniqueísmo elemental donde sólo hay buenos y malos, honestos y rateros, cumplidores e infractores, leales y traidores, patriotas y apátridas. La ética es mucho más compleja que un argumento de pastorela.

Por eso estamos obligados a distinguir entre inmoralidad y amoralidad. Aquella es una perturbación de la voluntad y ésta es una perturbación del entendimiento. Aquella es una afectación del querer y ésta lo es del saber. El inmoral no quiere cumplir sus obligaciones. El amoral no sabe cuáles son sus obligaciones.

Se alegrará que todos los corruptos se dan cuenta de lo que hacen y estaríamos de acuerdo en que saben lo que es malo pero no siempre saben sus graduaciones. Hemos sabido o presenciado graduaciones morales que parecen de broma. Un antiguo jefe de narcocartel no permitía, so pena de ejecución, que su gente les vendiera droga a los jóvenes mexicanos sino que tan solo se exportara. Un importante hombre de negocios nos dijo, en nuestro bufete, que él era evasor no ratero porque robar al fisco no era robar. Un célebre coyote traficante de influencias siempre rechazó que los ansiosos le pagaran en demasía a lo pactado porque eso le parecía injusto.

Y esto nos obliga a distinguir entre una moral común y una moral superior. José Ortega y Gasset, en su célebre ensayo sobre Gabriel Mirabeau, hablaba de una moral que es común a todos los hombres y otra moral que es propia de los individuos que dirigen a la sociedad.

El planteamiento es útil porque hay virtudes de gran dimensión y otras que son de tamaño común, así como hay vicios que sólo pueden darse en el grande hombre y otros más que se presentan en los hombres de talla ordinaria.

Desde luego que no se trata de menospreciar el título de virtudes comunes como la honradez, la veracidad o la templanza sexual. Pero es urgente que nuestro tiempo reconozca que hay otro nivel de virtudes superiores que sólo pueden y deben exigirse en el hombre de Estado.

Por ejemplo, la infidelidad marital de un gobernante no es, desde luego, un asunto plausible, como no lo es la de ningún individuo. Pero tampoco puede dejar de considerarse que es un asunto que sólo afecta a su esposa y, por lo tanto, sólo a ella puede interesarle y a nadie más. Que distinto es esto a, por ejemplo, una infidelidad a la nación, los resultados de una alianza internacional inconveniente o la infidencia a los principios esenciales de un pueblo.

En el caso de John Profumo, el gran escándalo sexopolítico de los años 60s, se dieron dos consecuencias para el Ministro de Guerra británico: su esposa le demandó el divorcio y el Parlamento lo defenestró. Pero es importante tener en claro que los británicos no se sintieron afectados por su romance con la prostituta Christine Keeller sino porque en el lecho le confiaba los secretos militares del Reino Unido, mismos que la Keeller transmitía a su amante caribeño y éste los vendía a la Unión Soviética.

Sólo por eso el servicio de inteligencia británico puso en conocimiento del Primer Ministro Harold Macmillan, no un chisme de alcoba que sólo resentiría la señora Profumo, sino un gravísimo riesgo para la nación. Así, con clara separación de intereses, Profumo fue botado de su casa, no por estúpido sino por infiel y fue botado del gobierno, no por mancornado sino por su imbecilidad política.

He allí la importancia del cui malum o a quien se hace mal o se daña para que proceda en consecuencia. Es la inmoralidad y la amoralidad políticas las que derrumban economías, las que condenan a varias generaciones, las que fracturan el régimen de gobierno, las que alteran el orden de convivencia, las que socavan los cimientos sociales. Por ello son tan pecaminosas cuando se instalan en el hombre público. Distingamos entre la inmoralidad de un desliz y la amoralidad de una guerra equivocada, la impudicia de una designación errónea o la obscenidad de una ley perversa.

Sin embargo, tenemos claro el concepto pero no tenemos claro el futuro. El año 2026 está tan cerca como el 2006 pero no sabemos quién habrá ganado para entonces.

**Es un desafío global y total.**

Se requiere fortalecer nuestra conciencia frente al asunto. Debemos tener claro que la lucha contra la corrupción es en serio. Es una lucha total y

global. Total, porque no existe espacio del interés colectivo que no se vea amenazado por ella: la salud, la economía, la cultura, la seguridad pública, la seguridad nacional, el Estado de Derecho, la integración familiar y la estructura de valores, entre otros.

Es global, porque nadie es ajeno ni inmune a sus riesgos y daños. Sin embargo, frente a las cuestiones de la corrupción, todavía existe en algunos segmentos de la población algo así como un síndrome de Atlántida: creen que sucede en otro lugar, en otro tiempo, quizá en otra dimensión, pero no en México. La verdad es que la lucha contra los males de la corrupción se libra en nuestro territorio, en nuestra sociedad, en nuestros días. Vamos, cerca de nosotros.

De ahí la necesidad imperiosa de que el Estado asuma las posibilidades para una respuesta adecuada. En ella deben protegerse los derechos fundamentales del individuo y de la sociedad. Pero además debe lograrse la eficiencia necesaria para su combate. No basta un Estado que no ha daño. Se requiere, además, que haga el bien. No es suficiente un Estado inocuo; es imprescindible un Estado idóneo.

### **El contubernio entre riqueza y poder.**

Es más complicado explicarnos vivimos en un país dónde la pobreza y la riqueza están asociadas con el poder. Porque en México, más que en ningún Otro país, ser muy rico es, además, ser muy poderoso mientras que ser muy pobre es, también, ser muy débil.

Es también muy complicado explicar que han sido los sucesivos gobiernos los que han creado a la mayoría de los ricos y a la mayoría de los pobres. Que, en México, son muy pocos los que son ricos por su propio mérito y que son muy pocos los que son pobres por su propia culpa. Que las grandes fortunas se han formado por el favor de las concesiones, de los privilegios y de los contratos gubernamentales. Y que las grandes miserias se han generado por la corrupción, la inconsciencia y la irresponsabilidad de los gobernantes.

Durante los primeros 20 años de gobierno revolucionario, el mexicano había sido un gobierno social, populista, con intervención económica, con democracia dirigida, con educación estatal, con ideologización política, corporativismo, sindicalismo, agrarismo y con un sinnúmero de monopolios de Estado. La expropiación petrolera fue el remate que lo rubricaba. La

inminencia de la Segunda Guerra obligaba a los vecinos a tenernos como aliados y a no incomodarnos. Pero, con la llegada de la paz, el reparto del mundo victorioso se adivinaba lleno de intrigas para México.

Para dejar en claro nuestro signo, los gobernantes mexicanos de los años 40s tuvieron el ingenio de crear una artificial aristocracia económica mexicana. Unos 300 anodinos fueron convertidos en millonarios. Así los llamó el “Duque de Otranto”. Pero deberían ser derrochadores, excéntricos y notorios. Nada de discreción ni de elegancia. Se les animaba para ir a lucirse a Nueva York, a Los Ángeles y a París. Para que derramaran champaña en las albercas, regalaran centenarios como propina y llenaran la Tour d'Argent para sus fiestas privadas.

Pero, sobre todo, para que vocearan que el gobierno mexicano era el \_amigo más confiable de los ricos, no un socialista ni un comunista ni un estatista. Por esos charlots mexicanos se serenaron en el Capitolio, en la Casa Blanca y en Wall Street. No con boletines oficiales ni con discursos ceremoniales. Por ese truco pudimos seguir con nuestro proyecto nacional

Así actuó, durante \$5 sexenios, esa aristocracia de inventados, privilegiados, protegidos y preferidos. Para eso los pusieron. Eso es alta política trigonométrica, así como Hiroshima no sólo fue contra Japón sino, muy principalmente, contra Josef Stalin y, en la Crisis de los Misiles, Cuba no le interesaba ni a los Estados Unidos ni a la Unión Soviética.

Los siguientes 5 sexenios mexicanos cocinarían su propia hornada de ricos, aunque no queda en claro con qué propósitos.

Ello ha provocado, entre otros muchos, dos efectos gravísimos. El primero es que el proyecto mexicano de redistribución es, prácticamente, irrealizable puesto que redistribuir la riqueza implica redistribuir el poder. El segundo es que el combate a la corrupción no es viable desde la estructura de poder, que es la estructura del dinero que, en parte, es una estructura de malos haberes.

### **El origen del paraíso mexicano.**

Así fue la sociedad mexicana de la postguerra hasta fines de los años 50s. Políticos caciquiles, nuevos ricos, snobs, astros del neocine, neouniversitarios y toda una sociedad aldeana, ingenua, cursi, acomplejada, presumida, conspicua y ridícula. Los mexicanos que empezaban a cambiar el

ron por el whisky, las tortas por los sandwiches, la horchata por la cola y las vacaciones en Ixtapan de la Sal o en San José Purúa por el mismísimo internacional y exótico Acapulco, con su Quebrada, con su Caleta y con su Club de Skies.

Sin embargo, 25 años después vinieron los nietos de aquellos mexicanos. En tan solo un poco más de dos décadas los gustos y las costumbres de los ricos mexicanos se habían llenado de una sofisticación y de una extravagancia astronómica. Los cuartitos dobles en el Casino de la Selva se trocaron en las suites neoyorkinas y parisienses. Los vuelos en los avioncitos de Aeronaves de México se convirtieron en las travesías a bordo de los jets de la familia. La práctica del esquí en el club acapulqueño se canjeó por los yates propios fondeados en las marinas de Palm Beach, de Mónaco y de Marbella.

Todo eso fue causa y efecto de la corrupción. Los corruptos de los años 60s poseían una casa en Cuernavaca y los muy corruptos la poseían en Acapulco. Con esta simple viñeta salta a la vista la metamorfosis de esta patología

### **Socialización y municipalización del presupuesto.**

Todos decimos que merecemos un gobierno honesto. Se ha dicho que la corrupción mexicana es endémica, idiosincrática y progresiva. Que ya era practicada por los aztecas y por los conquistadores. Y que no ha distinguido regiones, estratos, profesiones, partidos ni épocas. Que la única distinción es entre los mexicanos honestos, que no debemos negar, o los mexicanos corruptos, que no podemos esconder.

Pero, según se dice, creció con muchos sucesos de fines del siglo XX mexicano. Como ejemplo, hace un poco más de 35 años cuando se socializó el tesoro público. Por una reforma constitucional los alcaldes, hasta entonces miserables, se convirtieron en millonarios, pero no todos en honorables. Los que han sido corruptos se ha beneficiado de los “moches” de los contratistas, de las “pollas” de los comandantes y, algunos, hasta de las “talegas” de los traficantes.

Desde luego que había lo mismo rateros y honestos, digamos en mitad y mitad. Pero, al universo de una treintena de gobernadores que podían robarse unos 300 millones en un sexenio, se sumaron 200 alcaldes que pueden robarse

la misma cantidad en un trienio. Así, de 4,500 millones pasamos a 125,000 millones, en una sola reforma.

La socialización del dinero público tuvo otra potencialización en la forma de pluripartidismo y de alternancia. Las perspectivas del enriquecimiento en la burocracia cambiaron su ecuación. Los que calculaban enriquecerse en una larga carrera permanente y estable, decidieron hacerlo en un solo y, quizá único, periodo de gobierno.

El segundo paso fue que se privatizó la propiedad pública. En una “perestroika de quinto patio”, el gobierno mexicano desincorporó su propiedad en -las telefónicas, las ferrocarrileras, las portuarias, las aeroportuarias, las bancarias, las televisoras, las siderúrgicas, las carreteras y cien especialidades más.

Todo esto, sin la correspondiente verificación de servicios, de tarifas, de calidades, de reciprocidades ni de honestidades. Se ha dicho, sin que me conste, que las tarifas, los precios y las contraprestaciones, frecuentemente se apartan de la ley y hasta de una moral indispensable.

Así, en una tropicalización del poder político y del poder económico, entronizamos una cleptocracia por la vía de un traslado de nuestra potestad a quienes no tienen un mínimo de aseo moral

El problema de fondo es que el gobierno honesto funciona bien en las sociedades honestas, como Finlandia y Dinamarca. Pero en la Región 4 no siempre sería benéfico porque el gobierno honesto exige que, también, lo sean los ciudadanos. Y, mientras más cumplidor lo es de su honestidad más la exige de sus gobernados.

El gobierno que no es transgresor no permite que los ciudadanos violen la ley laboral ni la ley fiscal ni, mucho menos, la ley penal. Vamos, ni siquiera lo permite con la ley vial. Castiga fieramente al que no paga los impuestos pero, también, al que no respeta la velocidad de tránsito.

En los Estados Unidos, una copa de más hace que el conductor perturbe el resto de su vida. Le afectará para las inscripciones universitarias, para el logro de becas, para el acceso a un empleo, para la consecución de créditos bancarios y hasta para sus antecedentes en procesos judiciales posteriores.

En la zona latinoamericana, la honestidad gubernamental casi siempre lleva a la represión porque la infracción no es excepcional sino generalizada. Se tendría que castigar a tantos infractores que parecería un gobierno represor. Tráfico de armas, subversión profesional, terrorismo, espionaje, contrabando, defraudación fiscal, lavado de dinero, juego, trata de personas, lenocinio, homicidio profesional, piratería intelectual y marcaria, robo de obras de arte, delitos financieros, fraudes colectivos, delincuencia cibernética, uso indebido de telecomunicaciones, tráfico de vehículos, venta de protección, comercio de órganos, tráfico de niños, robo de patrimonio histórico y, desde luego, narcotráfico, entre otras más.

Es cierto que ya es intolerable la corrupción mexicana de muchos funcionarios, así como la delincuencia mexicana de muchos particulares. Pero el gobierno que no peca tampoco perdona. El ciudadano que exige tampoco infringe.

Estamos frente a la corrupción mayor, la muy grave, la muy seria y la muy altamente peligrosa. La que mata, la que humilla, la que asusta, la que arrincona, la que duele. La que no se remite presentando tres ni cinco ni siete declaraciones. La que no se resuelve con leyes guangas, bofas y babosas.

### **La corrupción en el tema específico de la justicia.**

Sin entrar en detalles extensivos, las formas más conocidas de corrosión judicial se presentan en los siguientes actos:

- Orden ilegal de aprehensión o detención
- Aprehensión o detención ilegales
- Detención y prisión preventiva ilegales
- Negación de la función persecutoria
- Función persecutoria o judicial indebidas
- Prevaricación
- Justicia denegada o retardada
- Intimidación
- Obstrucción de justicia
- Evasión de presos
- Concesión ilegal de libertad
- Quebrantamiento de sanciones
- Incumplimiento de deberes
- Ejercicio indebido del derecho propio
- Encubrimiento por favorecimiento



A su vez, la corrupción proviene, entre otros factores, de un sistema de procedimientos que contienen una fuerte dosis de desequilibrio, complicado con lentitud, con dificultades excesivas, con rigideces innecesarias y con otros vicios que lo hacen muchas veces inaccesible, lento, caro y desesperante.

Esto provoca consecuencias muy graves. Podríamos tomar, como ejemplo, los desequilibrios del procedimiento penal, aunque fenómenos similares acontecen en el procedimiento civil, en el mercantil, en el administrativo, en el fiscal y en el laboral.

Como ejemplo, los desequilibrios del procedimiento penal, durante la indagatoria, hacen que la fiscalía lleve todas las de ganar, mientras que en el proceso propiamente dicho lleva todas las de perder. En medio de esa contienda desigual, las leyes de la naturaleza social y del instinto de conservación, han hecho que los particulares equilibren su posición ante la fiscalía, durante la indagatoria, a través de una forma repugnante de corrupción: el soborno. Pero, en la siguiente etapa, el proceso, la autoridad tienen que compensar su fragilidad a través de otra forma, igualmente repugnante, de corrupción: la consigna.

De esa manera se cierra y se complementa un círculo vicioso y perverso. El gobierno que recurre a la consigna pierde su autoridad moral para combatir el soborno. Más aún, en ocasiones tolerar este es el precio de imponer aquella.

Aquí, pues, se advierte la necesidad de reconvertir la norma y establecer un procedimiento equilibrado como requisito de limpieza.

Pero, además, por otra parte proviene de factores de ineficiencia, que se presentan a partir de circunstancias como el tamaño de las instituciones y sistemas correspondientes, la penuria presupuestal a la que han sido condenadas, la insuficiencia de los sistemas de profesionalización del servicio público, la deficiencia en los sistemas de equipamiento, la carencia de sistemas de organización y control y la ausencia de políticas de funcionamiento y de métodos de trabajo modernos y prácticos.

El desafío no es menor porque hoy en día existen muchos mexicanos que no creen en la legalidad y en la justicia como valores esenciales de la vida. Otros más que no confían en que las soluciones, por buenas que parezcan, surtirán efecto si se operan desde el Estado. 19

## ÍNDICES DE MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

En el transcurso de este diagnóstico y pronóstico se ha desarrollado el análisis de lo que puede ser una medición del índice de corrupción, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades federativas.

Para ello puede utilizarse alguno de los instrumentos de medición que esta firma ha patentado y que sirven para medir, de manera directa, el índice de legalidad que se relaciona transversalmente (IMC-1), sobre todo en lo que concierne a la medición de la honestidad.

La corrupción, hasta ahora, ha sido medida, en todo el mundo, a través de la recopilación de la percepción pública, mediante encuestas, sondeos o mecanismos similares. Es decir, no existe un mecanismo de objetividad valorativa que pueda auxiliar en la comparación entre distintas sociedades y entre diferentes tiempos.

En el México actual, la percepción está determinada por 4 factores esenciales:

- a) Las experiencias personales que, aún siendo reales, no dejan de ser individuales.
- b) Las experiencias recabadas casi siempre por tradición oral sin verificación alguna.
- c) El discurso político interpartidista, muy enfocado hacia ese tema, especialmente en épocas electorales.
- d) La profusión mediática sobre un tema de suyo atractivo para el consumo de la opinión pública.

Por eso, el ejercicio que aquí se presenta puede ser la base para desarrollar, en el muy breve plazo, un sistema de medición mexicana más objetiva, que sirva para valorar el devenir futuro a partir del presente.

Se insiste en que lo anterior no significa que no haya corrupción sino que no se ha medido con objetividad.

$$\text{Índice de Legalidad. (I)} = \frac{(1 + 2 + 3 + 4 + 5) \times (0.5)}{5}$$

Entendida como el respeto del gobernante hacia el gobernado, constituida por los espacios y derechos del ciudadano e instalada, fundamentalmente, en las garantías constitucionales.

Podría ser medida a partir de 5 índices (de 0 a 1), de manera integral o a través de muestreos significativos.

- 1) Índice de constitucionalidad, el cual se integraría con la medición de %aje de suspensión definitiva en las sentencias de amparo indirecto y b) %aje de suspensión definitiva en las sentencias de amparo directo. (A mayor %aje de suspensión menor %aje de . constitucionalidad).
- 2) Índice de autorrevisabilidad de la actuación de la autoridad, el cual se integraría con la medición de las resoluciones en procedimientos de impugnación administrativa. (A mayor %aje de sentencias revocatorias mayor %aje de legalidad).
- 3) Índice de honestidad, expresado inversamente en función de la medición de corrupción en las gestiones más comunes y generales (vialidad, tributación, licencias) dejando de lado para medición más sofisticada los trámites excepcionales y poco comunes (licitaciones, concesiones, expropiaciones) (A menor corrupción mayor honestidad).
- 4) Índice de autocontrol, medición valorativa de la tarea realizada por las contralorías internas y visitadurías externas, en cuanto a dimensión del alcance, resoluciones de sanción y sistemas de corrección. (A mayor alcance, sanción y corrección, mayor autocontrol).
- 5) Índice de interconectividad, medición valorativa de los resultados del sistema de quejas y de atención al público. A mayor resultado mayor interconectividad).

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hay quienes dicen que el gobernante ejerce un poder que proviene de las atribuciones que le confiere la ley. Es decir, que el poder político proviene de la potestad jurídica.

Por el contrario, hay quienes afirman que la fuerza efectiva de una ley proviene de la voluntad aplicativa que le imprime el gobernante. Es decir, que la vigencia jurídica proviene de la regencia política.

Pero, en la vida real y no en la teórica, el poder requiere de la ley para ser aceptado y la ley requiere del poder para ser aplicada. Por eso hemos visto, con preocupación, regiones mexicanas donde el poder político se desbarata, se subyuga o se entrega a la no aplicación de la ley. En buena hora que el Gobierno de la República ha desplegado iniciativas y realizado acciones.

Por eso, la agenda del porvenir es grande. Es compleja y no siempre es grata. Implica buenas leyes, ejecutores de las mismas, presupuestos suficientes, instituciones eficientes, coordinación entre potestades, honestidades y lealtades, cultura de legalidad y, por si fuera poco, gobernantes obedientes de la ley y no solo gobernados sometidos a ella.

En efecto, las dos peores derrotas a las que puede enfrentarse un sistema político contemporáneo son el fracaso de su autoridad y el fracaso de su libertad. El triunfo de ambas no es sencillo sino complejo. En muchas ocasiones, el triunfo de la autoridad se paga con cargo a la libertad así como, en muchos eventos, la victoria de la libertad se paga con cargo a la autoridad.

¿El orden proviene de la autoridad o la autoridad proviene del orden? Esto no es un enigma académico. De ello depende mucho de nuestro programa gubernamental, de nuestro programa político y de nuestro programa histórico.

Lo primero es el pensamiento de casi todos los pueblos occidentales modernos. Estados Unidos, Canadá y casi toda Europa han instalado su autoridad a partir de la previa presencia del orden, así como en Italia y en América Latina, con frecuencia hay poca autoridad porque hay poco orden.

Por el contrario, lo segundo es el pensamiento de casi todos los pueblos orientales contemporáneos. Desde Rusia hasta Japón, pasando por China,

India y los países árabes, piensan que sólo con una recia autoridad se puede instalar un orden confiable y duradero.

Los pueblos que no aciertan en la resolución de este enigma se confunden y se extravían, viviendo largas épocas de mucha autoridad y poca libertad, así como otras de mucha libertad y poca autoridad.

Qué bueno que todos trabajemos para evitar la gran catástrofe de no haber consolidado la plena potestad de nuestra autoridad, al mismo tiempo de no haber entronizado el adecuado uso de nuestra libertad.

\*\*\*

Por ello es importante tomar en cuenta todas aquellas propuestas de que las instituciones adquieran las dimensiones que corresponden con sus requerimientos; que se articulen orgánica y funcionalmente; que se establezcan los procedimientos internos que propicien una calidad uniforme y ordenada; que se fortalezca el sistema de control; que se actualicen las normas obsoletas y anticuadas; que se revierta el desprestigio global de las Instituciones; que se avance en la profesionalización del servicio público; que se instauren estructuras contemporáneas y novedosas; que se mejore la atención a la ciudadanía; que los servicios a la comunidad sean más amplios y con mayor vinculación con ella; que se enfatice en el entorno preventivo de la corrupción y no sólo en su castigo; que se prevea el horizonte de un mayor orden administrativo; que se impulse la modernización tecnológica; y que se privilegie la calidad profesional y moral de los cuadros directivos.

Pero es muy conveniente tener en cuenta, además, aquellas alternativas que son novedosas en este tema y que pueden coadyuvar a implementaciones y resultados en el corto plazo.

Una de ellas tiene que ver con la “ciudadanización” de la lucha contra la corrupción. México ha tenido muy buenos antecedentes de ciudadanización. El arbitraje médico y la defensa de los derechos constitucionales son un buen ejemplo. Pero, sobre todo, el caso del servicio electoral, donde la ciudadanización nos ha llevado a un sistema electoral confiable y creíble.

Un instituto contra la corrupción no sería el contenido sino el continente, pero valdría para lograr que una buena guerra contra la corrupción

tuviera la credibilidad que hoy no se concede a los órganos tradicionales de autoridad.

Ello reportaría las siguientes ventajas:

- 1) Generaría una mayor confiabilidad a las acciones por emprender.
- 2) Cancelaría que la autoridad fuera juez y parte.
- 3) Involucraría y comprometería como actora a la sociedad civil.
- 4) Evitaría la atención aislada del Estado.
- 5) Cancelaría la impunidad y el proteccionismo.
- 6) Despolitizaría la lucha contra la corrupción.
- 7) Evitaría que el Estado sea rebasado en esta cuestión.
- 8) Cancelaría suspicacias y sospechas generalizadas.
- 9) Articularía la capacidad técnica con la voluntad ciudadana.
- 10) Determinaría los tiempos y la dirección del combate a la corrupción.
- 11) Desburocratizaría la operación.
- 12) Impediría la creación de cotos de poder.
- 13) Cancelaría la pugna entre poderes públicos.
- 14) Evitaría agresiones y represalias de grupo.
- 15) Cancelaría cobijamientos de grupo.
- 16) Evitaría que el poder político restringiera la acción controladora y vigilante.
- 17) Revaloraría la posición ciudadana sobre la burocrática.
- 18) Democratizaría la lucha contra la corrupción.
- 19) Establecería una instancia moral y no solamente jurídica.
- 20) Fomentaría una cultura de legalidad.
- 21) Articularía y promovería una cultura de valores.
- 22) Implementaría una cultura de ética nacional.
- 23) Promovería, en todo el país, la transformación de las normas y de los sistemas.
- 24) Mejoraría la imagen internacional del país.
- 25) Evitaría la desarticulación de potestades y circunscripciones.
- 26) Privilegiaría la interlocución con la sociedad.

Estas serían, mínimamente, algunas de las múltiples ventajas de la ciudadanización de la lucha contra la corrupción. 24

Acabar con los corruptos es un proyecto muy ambicioso. El tema de la corrupción y de la lucha en contra de ella es muy recurrente en la temática mexicana aunque muy poco presente en la realidad nacional. Hemos escuchado, por lo menos, 50 razones que pretenden dar explicación a la

corrupción. Ellas van desde las históricas hasta las genéticas, pasando por las culturales, las políticas, las administrativas, las nutricionales y hasta las climáticas.

Como la extensión del tema llenaría varios libros, por el momento pensemos tan solo en las históricas. Si observáramos las calificaciones internacionales atribuidas a cada nación, en casi todas ellas encontramos algunas constantes pero me quedo con una. De todos los países “rankeados” en los mejores 15 lugares, ninguno ha sido imperio. Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Suecia, Suiza, Noruega y otros más, jamás lo han sido.

Esto explicaría que su idiosincrasia o su cultura nunca los han empujado a apropiarse de lo ajeno. Pero en los imperios encontramos lo contrario. Incluso sus más admirados próceres han tenido comportamientos morales muy singulares. -

Isabel I es considerada una de las más ilustres reinas de su nación. Pero, para cualquier jurista, hoy sería casi una delincuente. Su protección a los corsarios, su apropiación territorial, el manejo de su reino y cien factores más así nos lo indicarían. Sin embargo, es altamente admirada por sus paisanos. Esta veneración algo puede incidir sobre sus inclinaciones.

Desde luego, no se está diciendo que los ingleses o los españoles sean hoy una runfla de corruptos. Nada de eso. Inglaterra goza de muy alto prestigio en los mencionados rankeos y España tiene un lugar muy respetable. Lo que significa es que ellos han tenido que realizar un esfuerzo institucional, funcional, político y moral para revertir una mentalidad histórica diversa. En algunos casos han tenido la fortaleza hasta para enjuiciar a los miembros de sus casa reales. Por ello, Isabel II es más respetuosa de lo ajeno que lo que fue Isabel I

Por el contrario, los mencionados líderes mundiales de moralidad quizá lo hayan logrado sin mayor esfuerzo. No puede decirse qué tan eficiente sea la contraloría danesa pero es de suponer que casi ni existe. Que los daneses se portan bien sin necesidad de vigilantes. 25

México tiene, desde este punto de vista, un historial que nos complica. Nuestros antepasados aztecas y nuestros antepasados hispanos se hicieron de sus respectivos imperios de una manera que no resistiría la aprobación de una declaración patrimonial.

El asunto es largo en el tiempo, tanto en el pasado como en el futuro. No sabemos si esto se pueda corregir en años, en sexenios o en generaciones.

Pero, como se dijo al principio, es necesario comenzar pronto para terminar antes.