

Captura del Estado y toma de decisiones en la formulación de políticas públicas en México

▪

Mariela Díaz Sandoval.

Cita:

Mariela Díaz Sandoval (2007). *Captura del Estado y toma de decisiones en la formulación de políticas públicas en México. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/734>



La corrupción política al margen de la alternancia política en México

Mariela Díaz Sandoval

Instituto de Investigaciones Dr. José María Luís Mora

Maestría en Sociología Política XI generación

Ciudad de México, Mayo de 2007

El objetivo de las siguientes líneas en primer lugar será abordar la problemática de la corrupción en México al margen de la alternancia política ubicándome temporalmente de 1940 a 2006. La segunda cuestión que me interesa será proponer vías para analizar la corrupción a la luz de una problemática a la que recientemente se le ha otorgado atención y que dista mucho de las visiones culturalistas y esencialistas de la corrupción, ésta es la captura del Estado.

Hablar de corrupción resulta sumamente complicado, pues es fácil caer en explicaciones poco objetivas y sobre todo intentar explicar el problema con argumentos carentes de sustento, es decir, imputar las causas de la corrupción a razones culturalistas que tienden a simplificar el fenómeno. Argumentos como “la corrupción forma parte de nuestra cultura” o más aún explicaciones que correlacionan la corrupción con el subdesarrollo o la pobreza de un país. Aunado a ello, diariamente somos bombardeados a través de los medios de comunicación con propaganda auspiciada tanto por el sector privado como por el público en torno a la corrupción; por ejemplo el Consejo de la Comunicación la muestra como un problema de carácter moral, es decir, de responsabilidad individual, siendo los promotores y los principales responsables del problema los ciudadanos. . Es importante dejar de lado esas explicaciones.

La corrupción ha sido abordada desde las más diversas perspectivas y enfoques. La corrupción se nos exhibe como un fenómeno que puede estar presente en diferentes esferas de la vida social -ámbito religioso, jurídico, político, empresarial, universitario, etc.- es decir, la

corrupción es un problema que se manifiesta en todas las esferas sociales con mayor o menor gravedad.¹

Dicho lo anterior, es importante indicar que únicamente tomaré en consideración la corrupción referida a actos políticos, conocida como corrupción política, en la cual se encuentran inmersos individuos que actúan en nombre del Estado. La corrupción desde la esfera oficial interconectada con la esfera económica² será mi eje articulador.

La gran cantidad de libros y revistas dedicados a nivel mundial al estudio y análisis de la corrupción política muestran que no es un hecho específico de los países subdesarrollados, sino que afecta, sin discriminación, a todas las sociedades, no importando su nivel de desarrollo; por lo que es válido suponer que la corrupción política ha acompañado a la humanidad en su desarrollo histórico. Stephen Morris señala que la corrupción con medida, en el caso mexicano, fue un instrumento sistémico para lograr la estabilidad y legitimidad política.³

La corrupción política, como bien señala Vázquez, es un fenómeno que presenta un carácter permanente, es algo que existe siempre, cualquiera que sea el sistema político y el tiempo que pensemos, en otras palabras, la corrupción política no tiene ningún inconveniente en presentarse en todo tipo de sistema político, ya sea autoritario, semiautoritario o democrático,⁴ claro que en diferente medida.

Partiendo de los referentes anteriores dilucidemos ¿cuál es la definición de corrupción política? En primer lugar, Gerardo L. Munk define como corrupción política “el uso ilegítimo de recursos públicos para fines privados, que involucran intereses bien establecidos y poderosos”, añade que es una cuestión que requiere de cierto tipo de relación entre políticos y élites económicas cuyos efectos superan los espacios económicos, políticos y sociales, y afectan las posibilidades de desarrollo de cualquier país.⁵ Se presenta aquí lo que Giulio Sapelli denomina la *balcanización política* del Estado, es decir, “cuando éste es ocupado por grupos de poder cuyos

¹ Garzón Valdéz, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en Laporta Francisco y Álvarez Silvina (coord), *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997

² Es decir, la auspiciada por la iniciativa privada y por las altas esferas económicas del país cuyo objetivo principal es la obtención de ventajas competitivas en materia económica. Cfr. Rose-Ackerman Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI, España, 2001

³ Morris, Stephen D. (Trad. Schusseim, Victoria). *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*. México: S. XXI. 1992.

⁴ Vázquez, Rodolfo, *Poder, derecho y corrupción*, Siglo XXI-Instituto Federal Electoral-ITAM, México, 2003.

⁵ Munck, Gerardo L. “Gobernabilidad democrática a comienzos del S. XXI: una perspectiva latinoamericana”. En *Revista Mexicana de Sociología*. Año 65, núm. 3: 565-588. Julio- Septiembre, 2003

componentes ya no son fieles a los ideales del Estado como representantes de la comunidad sino más bien a los deseos de estos grupos de poder. “⁶

La corrupción a la que me refiero será la que intersecta a la esfera económica y a la política, es decir la corrupción entendida como el uso ilegítimo de recursos públicos con el objetivo de beneficiar intereses privados. ⁷ Por lo que se explicará de manera breve las características y el diseño institucional y metainstitucional que hizo posible la existencia de un determinado tipo de corrupción política.

La época posrevolucionaria trajo consigo un sistema político autoritario, la preeminencia del poder ejecutivo establecida tanto en la constitución como en las prácticas patrimoniales cotidianas, la centralización del poder, la intermediación del Estado en el conflicto de intereses entre los diversos actores y la corporativización de sectores clave de la sociedad le aseguraron su permanencia por casi siete décadas. Dicha estructura permitió que las actividades gubernamentales se desarrollaran bajo un amplio margen de discrecionalidad del uso del poder y en la toma de decisiones no sólo por parte de la élite política, pues también la élite económica, aunque dependiente, figuró de manera importante en el diseño y la orientación de las políticas públicas. ⁸

El auge del Estado Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) -modelo centrado en el mercado interno- desarrolló un tipo de Estado de bienestar -conservador fuertemente corporativista- cuyo objetivo nunca fue mitigar las diferencias socioeconómicas. Se configuró un Estado patrimonialista, interventor en todas las esferas -social, económica y política.

La disponibilidad de recursos económicos gracias al crecimiento sostenido benefició los intercambios entre el Estado y los grupos estratégicos; también contribuyó en la estabilidad política, pues se conciliaron intereses políticos diversos gracias a los incentivos monetarios.

A pesar de la abrumadora presencia del Estado en todas las esferas, los grupos económicos como lo demuestra la historia obtuvieron un poder importante. Era común que existiera un intercambio de agentes privados en la política y viceversa. Ante la existencia de un sólo jugador **de veto, la** decisión sobre la formulación de políticas públicas en México quedó a

⁶ Sapelli, Giulio. **CLEPTOCRACIA. El “mecanismo único” de la corrupción entre economía y política.** (Trad. Sikirco, Andrés). Buenos Aires: Editorial Losada, 1998, p. 17

⁷ Morris, Stephen, *op. cit.*

⁸ Valdés Ugalde, Francisco. “La corrupción y las transformaciones de la burguesía en México 1940-1994”, en Claudio Lomnitz (coord), *Vivios Públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, CIESAS-Porrúa, México, 2000

cargo del poder ejecutivo y de los grandes grupos económicos quienes se favorecieron de este diseño institucional que permitía la concentración en la toma de decisiones y la discrecionalidad que a su vez daban pauta a la existencia de la corrupción.⁹

Sin lugar a dudas, la corrupción durante los sexenios priístas se convirtió en un elemento sistémico de la política nacional, pues por medio de acuerdos se evitaba la disidencia de la clase política, también se lograba mantener a raya a las organizaciones cuya acción subversiva pudo haber puesto al sistema político en peligro. La corrupción durante este periodo fue vista desde la perspectiva del enfoque funcionalista el cual la considera como una especie de lubricante que favorece las transacciones sociales, debido a la rigidez de la regulación.¹⁰

No obstante, las cosas cambiaron al inicio de 1970, pues comenzó un proceso de reestructuración mundial del capital que trajo consigo un tipo de globalización caracterizado por los constantes cambios tecnológicos, la flexibilidad laboral, la reconfiguración del Estado en materia económica.

Al contrario de lo que afirma una parte importante de la literatura¹¹, no ocurrió una retirada ni repliegue del Estado, más bien lo que se presencié fue su reconfiguración. El neoliberalismo no implica el debilitamiento del Estado sino su reforzamiento en el diseño de políticas públicas para echar a andar ese modelo económico ligado a poderosos intereses de las nuevas coaliciones políticas y económicas¹².

En este momento, la manera en que la corrupción contribuye a obtener legitimidad es por medio de una campaña que juzga únicamente casos individuales. La venta de empresas paraestatales muestra el poder que la clase política tiene sobre los bienes estatales, los cuales considera como de su propiedad, vendiéndolos ocultamente a ciertos agentes económicos carentes de la creencia en la legalidad.¹³ Se establece un nuevo sistema de corrupción promovido

⁹ Valdés Ugalde, *op. cit.*

¹⁰ Ramirez, Mónica y Roberto Corona, *Corrupción, la cabeza de la hidra*, en *Claves. Debate y reflexiones*, en www.claves.udg.mx

¹¹ Por ejemplo, Stephen Morris menciona que el decaimiento de un periodo, en el cuál el Estado poseía el monopolio de las oportunidades la corrupción en México de caracterizarse por la extorsión generalizada, pasa al soborno generalizado, gracias a que el sector privado tendió a inclinar el equilibrio ideológico hacia la empresa. Morris, Stephen. *op. cit.*

¹² Sandoval Ballesteros, Irma E. “Intervencionismo neoliberal y desregulación financiera: evolución institucional del sector bancario en México”, en *Revista mexicana de sociología*, ISSN 0188-2503, Año 67, N°. 3, 2005, pags. 593-631

¹³ Sapelli, Guilio, *op. cit.* p. 78

por los cambios económicos, los cuales a su vez han transformado la estructura, funcionamiento y organización del sistema político.

Con la reforma electoral de 1977 comienza la permisividad de la existencia jugadores de veto diferentes a los miembros del partido oficial. Sin embargo esto no impidió que las decisiones presidenciales fueran las que definieron el entorno económico, político y social.

En el sector bancario, los banqueros fueron desplazados por los bolseros, es decir por una clase económica más ligada a la especulación y al entorno internacional que a la dependencia. La nueva coalición política encabezada por los tecnócratas echaron a andar una serie de reformas cuyo objetivo fue blindar al modelo económico, por ejemplo el otorgarle autonomía al Banco de México con el objetivo de que la esfera económica no interviniera en decisiones cruciales sobre los elementos neurálgicos del modelo neoliberal “paridades libres, libertad cambiaria, libre flujo de capitales, mercado especulativo sin restricciones, condicionamiento del circulante monetario a la disponibilidad de divisas, manejo del crédito y control de todo el sistema bancario y de pagos”. Sandoval Ballesteros menciona que esto muestra al contrario de lo que se podría pensar, la fuerza e intervencionismo del Estado neoliberal¹⁴.

El más grave caso de corrupción política y de su institucionalización en leyes es el Fondo de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA) ahora Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB). Dicha decisión del Estado tuvo por objetivo “salvaguardar los intereses de la coalición neoliberal y poner a salvo de la ley a los responsables de la defraudación del sistema bancario mexicano”¹⁵.

La lista de escándalos de corrupción es interminable, sin embargo reitero que debemos diferenciar la corrupción que se efectúa en las bajas esferas de la sociedad de la denominada alta corrupción, es decir la corrupción efectuada por la cúpula política y empresarial la cuál implica actos de corrupción como la captura del Estado.

En fechas recientes y de manera casi sorprendente el Banco Mundial ha realizado una serie de investigaciones en torno a los efectos nocivos de la corrupción y más específicamente de la captura del Estado sobre la gobernanza y la distribución del ingreso. Dichas investigaciones se han centrado en los países de la antigua Unión Soviética. Es interesante el concepto de captura del Estado, es decir pagos extraoficiales realizados por las empresas a legisladores o políticos del

¹⁴ Sandoval Ballesteros. *Op. cit.*

¹⁵ *Ibidem*

Ejecutivo con el fin de influir en la definición “de las reglas del juego de acuerdo con sus propios intereses”, en este sentido lo que se compran son leyes, políticas y regulaciones; el Estado es literalmente capturado por el poder económico de las empresas¹⁶.

Sin embargo, el problema es más complejo, pues tiene que ver con el enquistamiento de grupos económicos en las esferas públicas y con una compleja red de complicidades. Analizar este problema implica comprender procesos, es decir, cómo se entretajan e hilvanan las decisiones políticas a la luz de grandes intereses económicos y políticos.

La alternancia política evidenció que los compromisos no se establecieron con la población sino con poderosos intereses económicos. Los fondos utilizados para la campaña de Vicente Fox evidenciaron una contradicción entre el discurso que le valió el triunfo. Es importante mencionar lo que argumentan Giulio Sapelli y Gaetano Mosca, el primero argumenta que un mecanismo que los empresarios utilizan para influir en las decisiones políticas es el financiamiento de las campañas electorales¹⁷; Mosca, por su parte, establece que la existencia de un sistema político democrático de ninguna manera impide “que un rico sea mucho más influyente que un pobre, porque puede pagar a los politicastros venales que disponen de las administraciones públicas; no impide que las elecciones se hagan a fuerza de dólares [...] el que tenga más dinero para gastar puede hasta darse el lujo de matar a un hombre con la casi seguridad de quedar impune.”¹⁸

Sapelli expresa que se compra una especie de protección, cuyo precio -impuesto por la autoridad gubernamental- es una especie de membresía para ser incluido -se incluye y excluye selectivamente debido a su carácter ilegal- en los beneficios de competir casi sólo en los mercados económicos -la competencia es limitada pasando a ser una comunidad política, pues posee su propia normatividad de representación y violencia- y en la obtención de bienes públicos; asegurando protección únicamente a quien la compra, ante la ausencia de quien debiera garantizarla institucionalmente. Si un empresario se encuentra ante condiciones desventajosas

¹⁶ Hellman, Joel S., et al. *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*. Documento de trabajo de Investigación de Política del Banco Mundial WPS 2312, 2000

¹⁷ Sapelli, Giulio. *op. cit.* p. 68.

¹⁸ MOSCA, Gaetano, *La clase política*, Fondo de Cultura Económica, México. p116

tiene que recurrir a los sobornos para garantizar su propia existencia, el pago lo incluye en las ventajas y los excluidos, en otras palabras los que no pagan, sufren las consecuencias.¹⁹

La captura del Estado puede evidenciarse en la concesión de empresas estatales en condiciones bastante fraudulentas, como ya se mencionó, la conversión de una deuda privada en deuda pública -FOBAPROA- el fallido *proyecto Abascal*²⁰ cuyo objetivo es beneficiar a los empresarios en detrimento de las condiciones laborales y más recientemente la Ley Federal de Radio y Televisión. Es perceptible que entre las empresas que incurren en actos de corrupción no existe la creencia en la legalidad. La empresa se constituye como un elemento fundamental de la corrupción generando un espacio de anomia moral con respecto al Estado.²¹

En un contexto competitivo y globalizado en el que se busca el máximo beneficio económico no es rara la existencia de empresas que constituyen oligopolios, puesto que al actuar al unísono se obtienen mayores ganancias y se elimina a los competidores. La corrupción, como dice Sapelli, se constituye como el mecanismo único que concilia economía y política.²²

Esta explicación de alguna manera muestra por qué las promesas de campaña que le valieron al PAN la presidencia de la república no han sido cumplidas. Intereses de empresas extranjeras son con las que el gobierno federal está comprometido, la sumisión se agrava, pues además de vivir en un contexto en el que las políticas internacionales tienen cada vez más importancia en detrimento de las políticas nacionales, se está sometido a intereses económicos que influyen en las decisiones políticas por medio de la corrupción.

El lema principal de la campaña electoral de Vicente Fox fue el combate frontal a la corrupción aunque paradójicamente ganó la presidencia con la ayuda de fondos obtenidos de manera ilícita. Es natural, como bien expresa Norberto Bobbio, que no iba a declarar en público, en el momento en que toma posesión del cargo por el cual fue elegido, que tenía la intención de,

¹⁹ SAPELLI, Giulio, *op. cit.* p.37

²⁰ Para más información sobre el tema de la reforma laboral se Alcalde, Arturo et. al. *Reforma Laboral. Análisis crítico del Proyecto Abascal de reforma a la Ley Federal del Trabajo, México*, ASPA, FAT, S.U.T.G.D.F., STRM, UNT, UNAM, STUNAM, 2003

²¹ Sapelli, Giulio. *op. cit.* p. 53

²² *Ibidem.*

junto con su clique²³, apropiarse de los recursos públicos, malversaría fondos, extorsionar con ayuda de su poder o utilizar su cargo para obtener una ventaja personal.²⁴

Sobre la democracia electoral -tenemos derecho a elegir a nuestros gobernantes los cuales cuando obtienen el poder tienden a alejarse de las masas en beneficio propio- y la transparencia - con la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que comenzó a funcionar el 12 de junio de 2002- recae toda la creencia en la legitimidad de este gobierno la cual minuto a minuto se va deteriorando. El desencanto por la democracia como forma de gobierno que en vez de construir acuerdos produce lo contrario, ha dejando una sensación de incertidumbre sobre el futuro y de fracaso.²⁵ Lo que existe es una cultura de la ilegalidad que permea todos los ámbitos de la sociedad y la política

Como en los sexenios precedentes a la alternancia política, la corrupción ha sido y es utilizada como chivo expiatorio, juzgando sólo casos particulares sin llegar al fondo del asunto. Fox expresó en su momento que los escándalos de corrupción son producto de la democracia, la cual, a su vez, es fruto de lo que se sembró en el 2000, sin embargo la democracia los ha hecho evidentes más no los ha eliminado. Los escándalos salen a la luz pública cuando, como bien lo dice Sapelli, se desencadena una lucha entre corruptos y corruptores, es decir, cuando la complicidad y la lealtad se desquebrajan.²⁶ Norberto Bobbio señala que en el momento en el que nace un escándalo “es el momento en el que se hace público un acto o una serie de actos que hasta ese momento se habían mantenido en secreto y escondidos, en cuanto no podían ser hechos públicos porque, si esto sucedía, tal acto o serie de actos no hubieran podido ser realizados”²⁷ pues se contraponen a las normas ya sean tradicionales o positivamente establecidas.

Las acciones de los funcionarios públicos aunadas a la actitud de los medios de comunicación han creado un clima de desconfianza hacia las instituciones democráticas y de impartición de justicia, pues queda evidenciada la incapacidad de éstas y el nulo respeto hacia el Estado de Derecho²⁸ provocando la pérdida de creencia hacia las mismas. La corrupción y el

²³ Entendemos por clique “...un grupo dominante que excluye a los demás, asigna premios y funciones regulando los grados de acceso al despojo de los recursos” Véase. Sapelli, Giulio, *op. cit.* p. 31

²⁴ Bobbio, Norberto, **El futuro de la democracia**, México, Fondo de Cultura Económica, tr. José F. Fernández Santillán, 2ª. 1996, p103

²⁵ Silva Acosta, Adrián, “¿Hábitos del corazón? Corrupción política y escándalo en México” en *Nueva Sociedad* 191, mayo-junio, 2000, p. 18

²⁶ Sapelli, Giulio, *op. cit.* p.78

²⁷ Bobbio, Norberto, *op. cit.* p.103

²⁸ *Ibidem*

escándalo repercuten en la baja credibilidad que la población siente hacia la política. Persisten las prácticas patrimoniales y autoritarias como la discrecionalidad en la aplicación de la ley.

La corrupción no es un problema que sólo afecte a la clase política gobernante, ya que existe en otras esferas que antes se consideraban. En un contexto en el que la ilegalidad es la norma se da una especie de uniformidad cuyo objetivo es buscar comportamientos “que no estén fundados en el fraude y el engaño”.²⁹ Cuando la corrupción es la norma es difícil escaparse de ella, pues de hacerlo se queda excluido de ciertos grupos de poder, de tal modo que no se tiene otra alternativa más que la de convertirse en cómplice.

Cuando una nueva clase llega al poder logrando su objetivo -el derrocar la tiranía de sus antecesores- sufre una mutación que la convierte en algo bastante semejante a los tiranos que destruyó, tiende a hacerse reaccionario, puesto que ahora se encuentra del otro lado de la moneda. A la clase política liderada por Fox le ocurrió lo mismo, pues tan sólo éste se ha servido de ciertas prácticas que tienen como finalidad imponer a su sucesor; durante los gobiernos priístas existía lo que se denomina como dedazo -se elegía al sucesor perteneciente a una camarilla política- que junto con el fraude electoral se constituían como formas de establecer a la persona que poseería el poder de decisión y excepción, dejando fuera a los ciudadanos de tal decisión.

Como ya mencioné, la Captura del Estado es un problema más complejo de lo que el Banco Mundial argumenta, en el caso del FOBAPROA las personas que fueron cómplices en este suceso en el sexenio de Vicente Fox se convirtieron en las responsables de investigarlo. En el caso de la ley de radio y televisión,

La corrupción política y específicamente la captura del Estado necesitan ser abordadas desde una perspectiva integral que involucre tanto la visión económica como la política pues sólo de esa manera se podrá llegar a soluciones más completas.

Desarrollar investigaciones tomando en consideración la captura del Estado nos ayudará a desviarnos de los análisis referentes a la pequeña corrupción que como problema sí es importante, pero que nos hace desviarnos de problemas más profundos como la definición de políticas públicas.

²⁹ *Ibidem*,. p.78

- Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, tr. José F. Fernández Santillán, 2ª. 1996, p103
- Garzón Valdéz, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción”, en Laporta Francisco y Álvarez Silvina (coord), La corrupción política, Alianza Editorial, Madrid, 1997
- Hellman, Joel S., et al. Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. Documento de trabajo de Investigación de Política del Banco Mundial WPS 2312. 2000
- Morris, Stephen D. (Trad. Schusseim, Victoria). Corrupción y Política en el México Contemporáneo. México: Siglo XXI. 1992.
- Mosca, Gaetano, La clase política, Fondo de Cultura Económica, México, 1984
- Munck, Gerardo L. “Gobernabilidad democrática a comienzos del S. XXI: una perspectiva latinoamericana”. En Revista Mexicana de Sociología. Año 65, núm. 3: 565-588. Julio-Septiembre, 2003
- Ramírez, Mónica y Roberto Corona, Corrupción, la cabeza de la hidra, en Claves. Debate y reflexiones, en www.claves.udg.mx
- Sandoval Ballesteros, Irma E. “Intervencionismo neoliberal y desregulación financiera: evolución institucional del sector bancario en México”, en Revista mexicana de sociología, ISSN 0188-2503, Año 67, N°. 3, 2005
- Sapelli, Giulio. CLEPTOCRACIA. El “mecanismo único” de la corrupción entre economía y política. (Trad. Sikirco, Andrés). Buenos Aires: Editorial Losada, 1998
- Silva Acosta, Adrián, “¿Hábitos del corazón? Corrupción política y escándalo en México” en Nueva Sociedad 191, mayo-junio, 2000
- Valdés Ugalde, Francisco. “La corrupción y las transformaciones de la burguesía en México 1940-1994”, en Claudio Lomnitz (coord), Vivos Públicos, virtudes privadas: la corrupción en México, CIESAS-Porrúa, México, 2000
- Vázquez, Rodolfo, Poder, derecho y corrupción, Siglo XXI-Instituto Federal Electoral-ITAM, México, 2003.