

CORRUPCIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: REPRESENTACIONES SOCIALES DE LA COMUNIDAD JURÍDICA EN EL DISTRITO FEDERAL¹

JOSÉ C. GARCÍA GONZÁLEZ*
ROSA O. GONZÁLEZ ROBLES**
ADOLFO MIR ARAUJO**
Y ARACELI GARCÍA DEL SOTO***

Resumen

La Corrupción Pública en México como la de cualquier otro país debería de ser estudiada desde múltiples enfoques o perspectivas, debido a la gran variedad de factores que influyen su origen y expansión. Dentro del contexto antes citado, los factores principales que han caracterizado al sistema político mexicano durante las últimas décadas, han tenido una influencia directa en la existencia de una corrupción pública generalizada en el país. Esta hipótesis resulta aún más interesante cuando se puede contrastar con resultados empíricos, al aportarnos datos sobre las actitudes y representaciones que sobre el tema tienen determinados sectores de nuestra sociedad. En este caso, la comunidad jurídica de Ciudad de México. Resultó también importante detectar algunos de los patrones de corrupción predominantes y la necesidad percibida de pagar sobornos para resolver un problema o realizar un trámite legal dentro de la administración pública en esa ciudad. Los datos arrojados por la investigación empírica realizada indican en muchos casos la existencia de una cultura de corrupción o por lo menos de una preocupante tolerancia al fenómeno en un sector de la sociedad mexicana tan importante como el señalado. Esto nos lleva a concluir que cualquier reforma o modificación a la legislación penal en la materia debería necesariamente estar acompañada por una estrategia complementaria que incluya un cambio fundamental en el sistema de valores de la sociedad mexicana, para que las medidas y

¹ Los autores desean expresar su más sincero agradecimiento a Juan Carlos Ferrao y Carlos Palavicini por su invaluable apoyo en la aplicación de las encuestas que dieron origen al presente trabajo.

* Universidad de Salamanca, España.

**Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F.

*** Universidad de Pennsylvania, EUA.

reglamentos sean acompañados por una sociedad cada vez más afín a una cultura de legalidad.

Public corruption in Mexico, as in any other country, should be studied from multiple perspectives and points of view, because of the diversity of issues than influences it's origin and increase. In that context, the main factors that have characterized the mexican politic system during the last decades, have had a direct influence in the generalized corruption of the country. This hypothesis becomes more interesting when contrasted with empirical results, which give information about the attitudes and ideas of certain sectors of our society about the topic, in this case, the law community of Mexico City. It has been very important to identify some of the main corruption patterns and the assumed need of paying bribes in order to solve a problem or to do some legal procedure at the public administration of this city. The results of the empirical research shows in many cases a culture of corruption or at least a worrisome tolerance to corruption from such an important society sector. This leads to conclude that any change to the criminal legislation should be reinforced by a complementary strategy focused in change the basic values system of the Mexican society, so the laws and actions could take place in a society with a culture of legality.

Introducción

Históricamente las decisiones de muchos funcionarios públicos en México se han visto influenciadas por intereses personales, llevando al Estado a tomar decisiones incorrectas con el objeto de seguir manteniendo un estatus preferencial y de prerrogativas frente a los ciudadanos comunes y corrientes, en lugar de privilegiar la atención de las necesidades publicas. Lo anterior no pretende inducir a pensar que en el sector privado o empresarial no haya corrupción y que ésta, tanto internacional como nacional, no signifiquen un problema igualmente serio para el país.² Inclusive, en ciertas ocasiones la corrupción en el sector privado puede llegar a ser mucho más perjudicial que la político-administrativa al pasar inadvertida ante la generalidad de la sociedad, lo que no sucede con el sector público, que por la naturaleza de sus funciones está más vigilado que aquel.³

Este artículo tiene como principal objetivo el estudio del fenómeno de la corrupción pública en México, y de las representaciones sociales que

² Se puede decir que hay corrupción en el sector privado cuando se actúa de manera tal, que se violan las reglas del juego, valores del sistema, leyes del funcionamiento de la economía de mercado o normas con el propósito de obtener ventajas. Zuluaga Nieto, Jaime (1996) en: Saltos Galarza, Napoleón (2001). p. 44.

³ No se puede olvidar que en todos los casos de soborno relacionados con adquisiciones gubernamentales, existe también un agente privado que ofrece, promete o concede cualquier beneficio a cambio de una ventaja indebida en sus negocios con el Estado. Klidgard, Robert (1999), p. 3.

sobre dicho problema tiene un sector específico de la sociedad mexicana. Para ello, será desarrollado en primer lugar el marco teórico de la materia, describiendo las principales corrientes que definen el fenómeno y explican sus causas. Posteriormente, se hará referencia a la situación mexicana en el contexto internacional actual, abordando de forma general los rasgos estructurales del sistema político mexicano y su estrecha interrelación con una corrupción pública generalizada en el país. Finalmente, serán expuestos los resultados obtenidos en una investigación por encuesta sobre las diferentes representaciones sociales que del fenómeno, tienen estudiantes y profesionales de la carrera de Derecho en el Distrito Federal.

II. Hacia un Concepto Unitario de Corrupción Pública y la Explicación de sus Causas

La corrupción es una patología tan antigua como las primeras civilizaciones. Se ha presentado durante todas las épocas y en todas las culturas, de diversas formas e intensidades. Mucho antes de la aparición del Estado moderno, el Código de Hammurabi ya regulaba el comportamiento de los empleados públicos.⁴ Más de trece siglos después en su estudio sobre la política, Aristóteles distinguió tres tipos de gobierno o regímenes políticos: la monarquía, la aristocracia y la república, así como tres desviaciones o corrupción de los mismos. En ese contexto, señaló como desviación o corrupción de la monarquía a la tiranía; afirmando: tanto una como la otra son formas de gobierno concentradas en una sola persona, pero mientras que el tirano estudia su propia ventaja, el rey busca la de sus súbditos.⁵

Carl Friedrich sostiene que la descripción aristotélica de la tiranía como una forma corrupta de monarquía y el concepto de corrupción que en la época moderna podría ser aplicado a un funcionario público, que secretamente acepta un soborno para decidir sobre un asunto en contra de las normas de conducta habituales, deriva de los mismos principios fundamentales.⁶ Sin embargo, el problema para encontrar una definición aceptada por la generalidad de la doctrina es más complejo y radica en el hecho de que en la actualidad, la corrupción no es un término jurídico legalmente definido o tipificado en algún código penal, más bien, constituye un término ante-jurídico usado sobre todo en las ciencias sociales.⁷ Al mismo tiempo, la multidimensionalidad del concepto en sí, ocasiona que

⁴ Cepeda Ulloa, Fernando (1997), p. 23.

⁵ Aristóteles (1988), p. 215-221.

⁶ "... *it is a deviant behavior associated with a particular motivation, namely that of private gain at public expense*". Friedrich, Carl J. (2002), p. 15.

⁷ Ziouvaz, Dimitris (2003), p. 151.

también dentro del campo de las ciencias sociales, se presenten una gran variedad de perspectivas disciplinarias y profesionales desde las cuales se lo aborda⁸ (politólogos, sociólogos, criminólogos, conceptos de función pública,⁹ economía,¹⁰ nociones de interés público,¹¹ etc.). Dentro las muchas perspectivas existentes y para efectos del presente trabajo, se partirá de los conceptos vinculados con la órbita de la función pública, considerando como corrupto: “al agente público que haga uso de su poder para una finalidad distinta de la legítima, movido por el ánimo de lograr una ventaja personal”.¹²

El debate sobre las posibles causas que han dado lugar al surgimiento y expansión de esta patología social ha sido igualmente intenso, pudiendo destacarse las explicaciones estructurales, cuyos autores opinan que la corrupción es sólo una señal manifiesta de los defectos o desajustes de la organización social en sí. Además, la consideran un resultado de los procesos de modernización, de las desigualdades económicas, de la pobreza y de las formas de dominación política.¹³ Otra corriente de autores argumenta la existencia de una serie de causas culturales que hacen propicio su surgimiento¹⁴ y la última de las destacables, corresponde a aquellos que centran sus explicaciones en términos de la teoría de mercado o teorías económicas.¹⁵ Sin embargo, dependiendo de la gravedad y extensión con que se presente el problema en un país determinado, es posible que a la vez, más de una de estas corrientes ofrezca una explicación lógica.

III. La Situación Mexicana en el Contexto Internacional Actual y la Influencia del Sistema Político en la Expansión del Fenómeno

La ONG Transparencia Internacional entrega cada año el más completo y reconocido índice de percepción de la corrupción en el ámbito internacional. Dado que los cambios en los niveles de corrupción de un país evolucionan lentamente, TI decidió basar el IPC en un promedio de 3 años, así pues, el IPC del 2004 se basa en encuestas y sondeos proporcionadas

⁸ Suarez M., Francisco (1999), p. 1.

⁹ Laporta, Francisco J. (1997), p. 20. Morris, Stephen D. (1992), p. 18. Eduardo A. Fabían Caparrós (2000), p. 17.

¹⁰ Van Klaveren, Jacob (1997), pp. 25-28. Klitgaard, Robert (1994), pp. 74-75.

¹¹ Heidenheimer, Arnold J. (2002), pp. 3-14. Friedrich, Carl J. (2002), *ibidem*.

¹² Eduardo A. Fabían Caparrós (2000), *ibidem*.

¹³ Scott, James C. (2002), p. 221-231. Huntington, Samuel P. (2002), pp. 253-263.

¹⁴ *Transparencia Internacional, América Latina y el Caribe* (1996), p. 12.

¹⁵ Van Klaveren, Jacob (1997), *ibidem*. Klitgaard, Robert (1994), *ibidem*.

entre 2002 y 2004, clasificando un número récord de 146 países, siendo percibidos como los menos corruptos aquellos que alcanzan puntuaciones cercanas a 10. De los países de América Latina, México ocupa el puesto 65 del índice con 3.6 puntos, obteniendo el mismo puntaje que en el año 2002, quedando por delante de Perú (3.5), República Dominicana (3.3), Argentina (2.5), Ecuador (2.4), Honduras (2.3), Venezuela (2.3), Bolivia (2.2), Guatemala (2.2), Paraguay (1.9) y atrás de Chile (7.4), Uruguay (6.2), Costa Rica (4.9.), El Salvador (4.2), Brasil (3.9), Belice (3.8), Colombia (3.8), Cuba (3.7) y Panamá (3.7) quienes obtuvieron las calificaciones más altas en el continente.¹⁶ En Octubre del 2001 la misma organización dio a conocer los resultados de una encuesta en la que se evaluó el nivel de corrupción de cada Estado del país. De acuerdo a los resultados, la ciudad de México, D.F., obtuvo la calificación más negativa, ya que de cada 100 trámites realizados por los ciudadanos, en 22.62 de los casos resulta indispensable dar una “mordida” o soborno a las autoridades responsables para obtener el servicio.¹⁷ Actualmente se estima que el país pierde 9.5% del Producto Interno Bruto a causa de la corrupción¹⁸ y que tan solo en “mordidas”, se gastan anualmente 23 mil millones de pesos, aproximadamente 2,300 millones de dólares americanos.¹⁹

La búsqueda de una explicación clara de la corrupción pública en México constituye una tarea difícil, ya que las causas son muy complejas y por lo tanto su solución también. Algunos autores le echan la culpa al sistema de favores y proteccionismos que se daba en épocas prehispánicas.²⁰ Otros con tendencias más nacionalistas argumentan que la corrupción fue llevada desde España, ya que los conquistadores veían en México un botín que saquear.²¹ Sin embargo, la independencia no produjo un gran cambio en las costumbres de la clase gobernante y los gobiernos posteriores estuvieron en manos de camarillas que buscaban el provecho individual o de clase.²²

Alan Riding sostuvo a mediados de los ochentas que el sistema político mexicano nunca había vivido sin corrupción y que ésta era esencial

¹⁶ *Transparencia Internacional*. “Índice de Percepción de la Corrupción”. 2004. http://www.transparency.org/cpi/2004/dnld/medai_pack_es.pdf

¹⁷ *Transparencia Mexicana* (2001), pp. 1-20.

¹⁸ El monto señalado significa un equivalente a 54.1 mil millones de dólares, al 37.6 por ciento del gasto de Gobierno para el año 2001, al 37.1 por ciento de los activos de la banca nacional, al 33.7 por ciento de la deuda externa del país o al salario anual de 12.3 millones de trabajadores que ganen tres salarios mínimos. Este porcentaje es significativo, si se toma en cuenta que el rubro en el que más gasta el Gobierno de México es el de la educación, y este sólo alcanza el 6 por ciento del PIB. Reforma, México, 21 de febrero del 2001.

¹⁹ *Reforma*, México. 8 de Abril del 2002.

²⁰ Riding, Alan (1985), pp. 140-141.

²¹ Carrasco, Lucia (1995), p. 17.

²² Riding, Alan (1985), p. 142.

para su funcionamiento y supervivencia, proporcionando el lubricante que permite que los engranajes de la maquinaria política giren y el engrudo que sella las alianzas políticas.²³ Por otro lado, Stephen D. Morris afirma que la corrupción en México emana de un desequilibrio estructural de las fuerzas estatales y sociales, que de hecho confiere al Estado mexicano y a sus representantes un virtual monopolio de las oportunidades de riqueza y movilidad.²⁴ Esta concentración absoluta de poder, a su vez reproduce las condiciones favorables para una difundida corrupción política. Quizás por ello el mismo autor comentó que la corrupción no era una característica del sistema... era el sistema.²⁵

El sistema político de México ha atraído considerable atención en el ámbito internacional por varias circunstancias. Por un lado, durante casi 70 años fue prácticamente dominado en lo absoluto por sólo un partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Por otro lado, si se le compara con otros Estados latinoamericanos como Argentina o Chile durante los años 70's y 80's, ningún país al sur de México pudo lograr una estabilidad y preponderancia de gobernantes civiles durante tanto tiempo. Los rasgos estructurales que han caracterizado al sistema político a través de los años, diferenciándolo de otros sistemas similares son: autoritarismo, clientelismo, corporativismo y presidencialismo. Posiblemente lo más sencillo sería describir al mexicano como un sistema autoritario. Sin embargo, nunca comparable con otros como el cubano, el chino posterior a la Revolución Comunista o el ruso anterior a 1991. El mexicano puede ser mejor descrito como un sistema político semi-autoritario.²⁶ Roderic Ai Camp lo describe como un híbrido entre el liberalismo político y el autoritarismo y a partir de los noventas como un sistema en transición, ya que subsisten prácticas del pasado y grandes retos por superar.²⁷

Las prácticas clientelares constituyen otro factor que durante años sirvió al gobierno para mantener el poder y la estabilidad.²⁸ La clase gobernante mexicana, por medio del Partido de Estado, logró construir una pirámide paternalista dentro de la cual sus miembros más altos eran encargados de distribuir beneficios tales como, puestos públicos, dinero o cualquier tipo de bien a los miembros más bajos de la pirámide, recibien-

²³ Riding, Alan (1985), *ibidem*.

²⁴ Morris, Stephen D. (1992), p. 63.

²⁵ Morris, Stephen D. (1999), p. 102.

²⁶ Ai Camp, Roderic (1999), p. 9.

²⁷ Ai Camp, Roderic, *ob. cit.*

²⁸ El clientelismo puede ser definido como una relación diádica, en virtud de la cual una persona de status más elevado, el patrono, utiliza su influencia y sus recursos para facilitar protección y beneficios a una persona de status inferior, el cliente, que ofrece servicios y/o apoyo. Caciagli, Mario (1996), p. 18.

do a cambio su lealtad y fidelidad. Dentro de las diversas prácticas clientelares, posiblemente una de las más distintivas para entender como se da el reclutamiento de élites, es la de los grupos exclusivos o camarillas. Esto determina más que cualquier otra variable quien sube al último peldaño de la escalera política, qué caminos se tomarán y los puestos específicos que se asignarán. Muchos de los rasgos de la cultura política mexicana predisponen al sistema político para que dependa de la existencia de camarillas.²⁹

El Corporativismo, existente también a lo largo del continente latinoamericano, fue instituido en los años treinta, principalmente con la presidencia del General Lázaro Cárdenas (1934-1940) e implica una relación corporativa entre el Estado y los más importantes grupos sociales o de interés.³⁰ De esta forma, el gobierno se colocó en una posición ventajosa representando a la vez los intereses sociales más antagónicos y actuando como árbitro de las diversas demandas sociales. Los grupos de interés más grandes e importantes fueron absorbidos por el PRI, dándoles legitimidad y un papel relevante en los asuntos del partido y del país.³¹ Por ello, el PRI no puede ser conceptualizado simplemente como un partido político convencional, fue a la vez un sistema político, económico y social.³²

El cuarto rasgo estructural lo constituye la centralización de la autoridad en el poder ejecutivo.³³ Los poderes formales del presidente emanan de la Constitución; sin embargo, hasta hace muy poco tiempo existió en el sistema un abanico de poderes informales o meta-constitucionales, que dieron al presidente la habilidad para enmendar la Constitución, designar a su sucesor por medio del “dedazo” y designar o remover a la mayoría de los puestos públicos, incluidos en estos los de gobernadores y legisladores.³⁴ El “dedazo”, más que cualquier otra facultad meta-constitucional, permitió la hegemonía del poder ejecutivo sobre el PRI y los demás poderes constitucionales durante tantos años. Por lo general, al dejar su puesto tanto el presidente como sus familiares y amigos, lo dejaron más ricos que cuando lo asumieron.³⁵

Aunque México siempre ha contado con partidos políticos de oposición, hasta 1988 ninguno había ocupado puestos de gobierno significan-

²⁹ La camarilla puede ser definida como un grupo de personas con intereses políticos comunes que dependen de cada uno entre sí para mejorar sus oportunidades dentro del liderazgo político, Ai Camp, Roderic (1999), pp. 116-120.

³⁰ Ai Camp, Roderic (1999), p. 10.

³¹ Morris, Stephen D. (1992), p. 44.

³² Alcántara, Manuel (1999), p. 60.

³³ Ai Camp, Roderic (1999), p. 11.

³⁴ Wilson J., Carole (1998), pp. 3-4, también en Alcántara, Manuel (1999), pp. 44-45.

³⁵ Oppenheimer, Andrés (2001), pp. 240-241 y 254-273.

tes. Ese año constituyó el intento más exitoso conocido hasta el momento por la oposición, cuando Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo dirigieron un movimiento de oposición dentro del PRI (Corriente Democrática), terminando por abandonar el partido para formar otro junto con una pequeña facción del PRI y diversos líderes políticos y morales de la oposición. En 1988 Cárdenas encabezó la campaña presidencial de oposición más exitosa conocida hasta esa fecha, perdiendo las elecciones en medio de un contexto enturbiado con las sospechas de fraude electoral.³⁶ Independientemente del resultado oficial, desde 1988 por lo menos se generalizó en la sociedad mexicana el reconocimiento de que la dominación tradicional ejercida por el PRI como partido hegemónico ya no era viable en el país.³⁷

Buscando por un lado darle credibilidad a su gobierno y, por otro, apaciguar la oposición, el Presidente Carlos Salinas (1988-1994) aumentó las oportunidades para que políticos de oposición accedieran al poder tanto a niveles locales como estatales. Esta estrategia benefició principalmente al Partido de Acción Nacional (PAN), cuyas políticas económicas de libre mercado eran muy semejantes a las del grupo tecnócrata en el poder.³⁸ Al terminar el sexenio de Salinas, el ex-presidente dejó su cargo acusado por la opinión pública de haber constituido uno de los gobiernos más corruptos en la historia del México contemporáneo y de ejercer el poder público para beneficio personal, familiar y de quienes lo rodearon durante su mandato, atribuyéndosele haber dejado al país en bancarrota.³⁹

El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) proclamó constantemente una presidencia republicana, al dejar decisiones que en otras épocas eran controladas desde “Los Pinos” (La Casa Presidencial) en manos del congreso o de las autoridades locales competentes y renunciar a la facultad para nombrar a su sucesor, constituyendo en gran medida un factor trascendental, sin el cual no podría ser explicado el proceso de transición democrática que se experimentó en el 2000. Las elecciones del 2000 acabaron con la hegemonía de 71 años de gobierno por parte del PRI, pero de igual forma con tres condiciones inalienables al presidencialismo mexicano: un gobierno unificado, una fuerte disciplina dentro del partido en el poder y el liderazgo del presidente de la República sobre su propio partido. Gracias a un proceso de más de diez años, México experimentó la transición de un régimen hiper-presidencialista al de un sistema presidencial.⁴⁰

³⁶ Wilson J., Carole (1998), pp. 6-7.

³⁷ Curcio Gutiérrez, Leonardo (1997), p. 5.

³⁸ Institute for International Management (2001), p. 2.

³⁹ Carrasco, Lucia (1995), p. 17.

⁴⁰ Dresser, Denise (2001), p. 2. Documento WWW.

Después de tres años en el poder, la popularidad del Presidente Vicente Fox (2000-2006) disminuyó, ya que no fué posible acabar ni reducir significativamente algunos de los problemas más graves del país: la pobreza, la corrupción, un sistema judicial ineficiente y una impunidad que se viene arrastrando desde antaño. Es innegable que los cambios políticos que se han venido dando durante los últimos años, han contribuido a cambiar las condiciones estructurales que en el pasado propiciaban una corrupción pública generalizada. Además, debe reconocerse el esfuerzo que tanto el actual gobierno como el anterior, han desplegado en su combate a la corrupción a nivel nacional e internacional, participando activamente en la elaboración y seguimiento de instrumentos supranacionales como la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de la OECD, la Convención Penal Europea contra la Corrupción y la futura Convención de las Naciones Unidas en la materia. Sin embargo, será muy difícil que México experimente en el futuro inmediato una disminución significativa de los niveles de corrupción que persisten en la sociedad en general y el gobierno deberá estar alerta para prevenir el posible surgimiento de nuevas conductas desviadas, inclusive, más virulentas que las del sistema político anterior.⁴¹ De acuerdo con Reyes Heróles, el reto del combate a la corrupción no es exclusivamente administrativo o legal. Si la sociedad mexicana en su conjunto no asume la responsabilidad de modificar su sistema de valores y si no se fomenta la integridad personal, la corrupción siempre encontrará un caldo de cultivo propicio para su aparición y reproducción.⁴²

IV. Representaciones Sociales de la Corrupción Pública en México

Siempre que se analiza un fenómeno social como el de la corrupción pública, resulta interesante conocer las actitudes y representaciones que sobre el tema tienen determinados sectores de la sociedad. En este caso, se pretendió conocer las representaciones que del fenómeno tienen los estudiantes y profesionales de la carrera de Derecho en el Distrito Federal.⁴³ La

⁴¹ Morris, Stephen D. (1999), pp. 102-119. Elliot, Kimberly A. (1997), p. 925.

⁴² Reyes Heróles, Federico (1999), pp. 85-89.

⁴³ La representación social siempre es de un sujeto, sea este individuo, grupo social o familiar o equipo; en relación con otro sujeto; es la representación que se forma un sujeto de otro sujeto. La representación social no es un duplicado de lo real o de lo ideal, ni la parte subjetiva del objeto, ni la parte objetiva del sujeto: es la relación del hombre con las cosas y los demás hombres. De esta forma, "la representación social es tributaria de la posición que ocupan los sujetos en la sociedad, la economía o la cultura". Jodelet, D. (1986), pp. 469-494.

comunidad jurídica por su naturaleza, tiene un contacto muy intenso con los diversos sectores de la administración pública de cualquier país, lo que les permite formarse representaciones fundadas en la práctica del funcionamiento de la administración pública de la sociedad en que se desenvuelven.⁴⁴ Finalmente, se escogió la comunidad de Ciudad de México atendiendo a que dicha entidad obtuvo el índice más alto de corrupción en el país de acuerdo a la encuesta de Transparencia Mexicana.⁴⁵

En el estudio se aplicaron 294 cuestionarios en el periodo comprendido entre el 3 de diciembre del 2001 y el 15 de enero del 2002. La muestra estuvo compuesta por un grupo de funcionarios del poder judicial asignados a un juzgado de cada uno de los tres Reclusorios del Distrito Federal; un grupo de funcionarios de dos agencias del Ministerio Público de la Procuraduría General de Justicia; un grupo de abogados litigantes, así como varios grupos de alumnos de la carrera de derecho de tres universidades de la Ciudad de México (una pública y dos privadas). Dado que la encuesta no se basó en una muestra totalmente aleatoria, sus resultados deberán tomarse en cuenta como sugerentes y no como representativos de la población entera, no obstante, los datos obtenidos aportan un indicador importante de las representaciones sociales que sobre el fenómeno tiene un sector relevante de la sociedad del Distrito Federal. Del total de sujetos encuestados el 23.8% correspondió a profesionales y el 76.2% a estudiantes de la carrera de Derecho; el 61.3% trabaja y la edad promedio de la muestra fue de 24 años, siendo de 31 años para los profesionales y de 21 para los estudiantes.

Análisis

A la muestra de la comunidad jurídica del Distrito Federal se le pidió en una de las preguntas que asignase un valor que iba de un mínimo de 1 (muy leve) a un máximo de 5 (muy grave) a la gravedad que creían que tenían los problemas del Distrito Federal que se enlistan en la tabla 1. De estos problemas los que obtuvieron las medias más elevadas fueron la inseguridad pública y delincuencia (4.63), el desempleo (4.36) y la corrupción pública (4.31). La tabla 1 muestra los porcentajes de calificación de grave y muy grave que dieron los encuestados que trabajan en el sector público, en el privado o que son exclusivamente estudiantes (clasificados en otro) a estos diferentes problemas. Como se observa en dicha tabla, quienes desempeñan sus actividades en el sector privado o son exclusivamente estudiantes, tienden a atribuirle una mayor gravedad a este problema que los que laboran en el sector público.

⁴⁴ Combessie, Jean-Claude (2000), pp. 18-19.

⁴⁵ *Transparencia Mexicana* (2001), pp. 1-20.

Tabla 1.

PROBLEMA	Público	Privado	Otro	Total
	% acumulado de los niveles Grave o muy grave			
Costo de Vida	70.50	68.30	56.9	64.3
Tráfico-consumo de drogas	76.70	67.10	70.7	71.6
Recesión económica	73.00	77.60	77.2	76.0
Desempleo	90.00	85.00	82.5	85.5
Corrupción pública	77.60	87.60	83.9	82.9
Procuración de justicia	50.60	79.70	68.7	66.1
Impartición de justicia	43.80	75.10	73.5	64.5
Inseguridad pública y delincuencia	94.40	93.80	87.9	91.6
Costo de la educación	52.30	64.60	56.3	57.3
Costo de los servicios de sa lud	52.80	60.30	58.9	57.3
Fuerzas policiales	72.70	76.00	73.6	74.0
Corrupción del sector privado	36.00	39.80	58.3	45.8
La falta de vivienda	59.50	64.60	68.7	64.7

Si en la representación social de la comunidad jurídica del Distrito Federal la corrupción pública es uno de los problemas más serios que padece el Distrito Federal e indudablemente también el resto del país, ya que más del 75% la califica como grave o muy grave, a un nivel comparable al de la recesión económica, y sólo por debajo del desempleo y la inseguridad pública y delincuencia, cabe preguntarse cómo considera que se procede para llevar a cabo la consumación de los actos de corrupción en los que intervienen miembros de la comunidad jurídica. Tres posibles mecanismos fueron considerados en el estudio, al preguntarse si el funcionario es quien solicita el pago de un soborno, éste es ofrecido por el abogado o bien ya es sabido cuánto hay que pagar. Que el funcionario solicite el pago supone que el acto de corrupción es resultado de una decisión que toma el funcionario, bajo su propio riesgo, aprovechando el poder de que dispone para dispensar beneficios o imponer perjuicios en virtud del cargo que desempeña. Que sea el abogado quien tome la iniciativa supone que, también bajo su riesgo se sirva de la oferta de soborno para inducir a un funcionario susceptible de ser sobornado a faltar a los deberes de su cargo. Saber cuánto hay que pagar supone que las prácticas corruptas constituyen el modo habitual de funcionamiento de la administración pública y que no es necesario llevar a cabo una invitación explícita a incurrir en una conducta irregular. Constituye lo que podría denominarse la institucionalización de la corrupción, en la que el comportamiento corrupto adquiere las notas de máxima impersonalidad y ausencia de reconocimiento de responsabilidad personal.

Como puede observarse en la tabla 2, la gran mayoría de los encuestados considera que el mecanismo de operación de la corrupción consis-

te en procedimientos ya establecidos, que son conocidos y observados al igual por funcionarios y por abogados. En tanto que las dos terceras partes de los encuestados contestan que “se sabe cuánto hay que pagar”, es reducido el porcentaje de quienes declaran que el abogado ofrece el pago y aún menor el de quienes atribuyen al funcionario solicitarlo. Debe repararse, sin embargo, en que en buena medida estos resultados se deben a la composición de la muestra, de la que el 76.2% son estudiantes. Profesionales y estudiantes responden de un modo totalmente contrastante. Mientras el 60% de los profesionales achaca al abogado el inducir al soborno, el 75% de los estudiantes piensa que el mecanismo de la corrupción ya está montado y precede a las acciones de funcionarios y abogados. Curiosamente, sólo coinciden en excluir que sea el funcionario quien inicie el acto de soborno.

Tabla 2

Un abogado paga soborno porque.....	status		Total
	Profesional	Estudiante	
El funcionario público solicita el pago	13.2%	11.4%	11.8%
El abogado ofrece el pago	60.3%	12.7%	24.0%
Ya se sabe cuánto hay que pagar	26.5%	75.9%	64.2%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Así mismo, la tabla 3, que distingue el sector público o privado del empleo, nos sugiere que más que la condición de profesional o estudiante, es el sector en que se está empleado lo que explica las diferencias en percepción del mecanismo de corrupción. Los empleados en el sector público tienden a atribuir al abogado un papel mayor en la iniciación del

Tabla 3

Sector de empleo	Un abogado paga soborno porque	Status		Total
		Profesional	Estudiante	
Público	El funcionario público solicita el pago	13.1%	3.6%	10.1%
	El abogado ofrece el pago	65.6%	46.4%	59.6%
	se sabe cuánto hay que pagar	21.3%	50.0%	30.3%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%
Privado	El funcionario público solicita el pago	16.7%	12.2%	12.5%
	El abogado ofrece el pago		12.2%	11.3%
	Se sabe cuánto hay que pagar	83.3%	75.7%	76.3%
	Total	100.0%	100.0%	100.0%

acto de soborno en tanto los empleados en el privado tienden, en su gran mayoría, a considerar que los mecanismos de corrupción ya están integrados en la operación de la propia administración pública. Debe señalarse, además, que en el sector público hay también una apreciable percepción de la institucionalización de la corrupción, particularmente entre los estudiantes.

Si dirigimos la atención a la tabla 4 encontramos que dos terceras partes de la muestra perciben al soborno como un medio muy eficaz para lograr un servicio eficiente de parte de la administración, al asignarle una probabilidad alta o muy alta de éxito. Aquí también la diferencia es muy apreciable por sector de empleo. Aunque en ambos sectores se le reconoce como un medio muy efectivo, en el privado casi el 90% de los encuestados le concede una alta o muy alta probabilidad de éxito, en tanto algo menos de la mitad le califica del mismo modo en el público. Si relacionamos entre sí las tres tablas, nos muestran un escenario claramente acorde con el enfoque económico del fenómeno de la corrupción. Si la práctica del soborno llega a ser un procedimiento habitual en el descargo de las funciones de una administración pública, como indica la representación social que tiene la comunidad jurídica, ello puede ser posible porque existe un grado elevado de impunidad. Donde el riesgo de castigo es bajo, el costo de la corrupción es también bajo para el funcionario y el beneficio comparativamente alto. Puesto que puede ejercer discrecionalmente su capacidad de decisión, el funcionario cuenta con el poder para hacer depender el curso que sigan los asuntos que ante él gestiona el abogado de la aceptación de las prácticas irregulares instituidas. Para el abogado, negarse a sobornar significa un costo muy alto, ya que prácticamente implica ser incompetente a los ojos de su clientela. Ante tal situación, apenas cabe duda de cuál será su comportamiento, dado que la habitualidad de la situación difícilmente conducirá ni a reprobación profesional o social ni a autoreproche personal.

Tabla 4

Probabilidad de éxito del soborno	Sector de empleo		Total
	Público	Privado	
Muy baja	16.9%		8.9%
Baja	9.0%		4.7%
Media	25.8%	12.5%	19.5%
Alta	27.0%	36.3%	31.4%
Muy alta	21.3%	51.3%	35.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Esta representación del carácter de la corrupción es consistente con el hecho de que casi el 60% de los encuestados declare que fue empleado, en los últimos dos años, al pago de soborno para obtener algún ser-

vicio o resolver un problema que tuviera que ver con alguna dependencia de la administración pública del Distrito Federal. También encuentra apoyo esta representación social en el hecho de que cerca del 75% de la muestra haya sido testigo, directo o indirecto, de actos de corrupción relacionados con la administración pública del Distrito Federal durante los últimos dos años. Como muestra la tabla 5, apenas el 6.5% de quienes se encontraron en esa situación declaro haber hecho la denuncia.

Tabla 5

El acto de corrupción del que fue testigo	Status		Total
	Profesional	Estudiante	
Lo denunció	2.2%	7.6%	6.5%
No lo denunció	97.8%	92.4%	93.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

La tabla 6 presenta las respuestas que dieron la totalidad de los encuestados, a la pregunta sobre la importancia que, para no denunciar un acto de corrupción, tendrían para ellos las razones que en la tabla se consignan. Como se aprecia, las razones que obtienen los porcentajes más elevados de ser importantes o muy importantes, expresan más bien una actitud de pesimismo y resignación ante el convencimiento de que la ciudadanía es impotente frente al andamiaje montado por el mismo sistema político para asegurar la impunidad de quienes desempeñan funciones públicas. Que la razón con el porcentaje más elevado de respuestas importante o muy importante haya sido el temor a represalias, manifiesta un sentimiento de indefensión del ciudadano ante el poder público. Los datos de esta tabla nos indican cómo la percepción del fenómeno de la corrupción está condicionada por los rasgos estructurales del sistema político mexicano. Si los mexicanos han aprendido a aceptar la corrupción, en parte porque la reconocen como fuente de beneficios que en las circunstancias propicias pueden llegar a ellos, también tienen una clara conciencia de que el sistema que la propicia, si no es opresivo, si tiene rasgos autoritarios.

Una sección del cuestionario está dirigida a obtener la percepción de la corrupción en la relación entre la administración pública del Distrito Federal y las empresas. Una primera pregunta plantea la probabilidad de que una empresa tenga que sobornar para expandirse. Una segunda, la de que también tenga que sobornar si quiere obtener la adjudicación de un contrato. En la tabla 7 se aprecia que sólo un pequeñísimo porcentaje,

Tabla 6

Los casos de corrupción no se denuncian porque:	Importante o Muy Importante
Los procedimientos son demasiado complejos	50.0%
Nadie puede probar nada	50.0%
Los instrumentos legales son ineficaces	60.6%
Éstos no se castigan ni se investigan	67.4%
La situación económica los justifica	41.3%
Son aceptados culturalmente en México	47.2%
No existe protección ante posibles represalias	76.6%
Son tan triviales que no vale la pena	32.6%
Los denunciados logran evadir responsabilidad	73.1%

apenas el 7.5%, considera que la probabilidad es inexistente o muy baja, en tanto más del 75% piensa que es alta o muy alta.

Tabla 7

Probabilidad de que una empresa tenga que sobornar para expandirse		Probabilidad de que una empresa tenga que sobornar para conseguir la adjudicación de un contrato	
	Porcentaje Válido		Porcentaje válido
Alta Probabilidad	49.8 %	Alta Probabilidad	41.3 %
4	26.6 %	4	33.1 %
3	16.0 %	3	13.3 %
2	5.1 %	2	8.9 %
Baja Probabilidad	2.4 %	Baja Probabilidad	3.4 %

Dado que en los últimos años el Distrito Federal ha sido gobernado por un partido de oposición, pareció conveniente preguntar si esta probabilidad de recurrir al soborno había aumentado o disminuido. En la tabla 8 pueden observarse las respuestas. Mientras cerca del 50% piensa que la probabilidad se ha elevado, apenas un poco menos del 20% aprecia que ha disminuido. La tercera parte, no considera que se haya producido ningún cambio.

Tabla 8

Aumento-disminución de la probabilidad anterior, respecto a hace 5 años	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Gran disminución	17	5.8	5.8	5.8
Leve disminución	39	13.3	13.3	19.1
Igual	102	34.7	34.8	53.9
Leve aumento	80	27.2	27.3	81.2
Gran aumento	55	18.7	18.8	100.0
Total	293	99.7	100.0	
No respuesta	1	.3		
Total	294	100.0		

Una de las más reiteradas denuncias lanzadas contra los gobiernos emanados del partido hegemónico que ejerció el monopolio político hasta las recientes elecciones, fue la elevada y creciente corrupción que les caracterizó. La promesa del ejercicio de una función pública responsable y transparente ha sido uno de los principales temas de las campañas de los dos principales partidos de oposición. En tal virtud, puede esperarse que la representación que tenga la ciudadanía varíe de acuerdo con sus simpatías y lealtades partidistas. En buena medida este es el caso en este estudio. Dentro del generalizado escepticismo acerca de que haya disminuido la corrupción mostrado por estos indicadores, encontramos en la tabla 9 que son precisamente los simpatizantes del PRI quienes consideran que la situación ha empeorado más. Tal parece que en su percepción los partidos de oposición no persiguen realmente cambiar el sistema político sino reemplazar a sus ocupantes para disfrutar los privilegios que concede. Así, a los recién llegados al poder les ven más codiciosos que a sus anteriores ocupantes, amén de carentes de la experiencia para mantener la corrupción bajo un cierto control. El que un 52% de los simpatizantes del PRI manifieste que la probabilidad se ha incrementado, contra un 37% de la muestra total que comparte esa visión, parece sugerir esta hipótesis. Como podía esperarse, la impresión más positiva la encontramos en quienes hacen del PRD el partido de sus preferencias, de los que el 35% piensa que las probabilidades se han reducido. Quienes simpatizan con el PAN exhiben una postura intermedia, considerando el 50% que las cosas no han cambiado o han mejorado en alguna medida. Es interesante que quienes declaran no tener preferencias partidistas sean los que presenten la segunda percepción más pesimista. Aparentemente, desconfían de que la corrupción pueda ser disminuida o erradicada con la llegada al gobierno de los partidos de oposición.

Tabla 9

Aumento-disminución de la probabilidad anterior, respecto a hace 5 años	Partido de preferencia					Total
	PAN	PRD	PRI	OTRO	NINGUNO	
Gran disminución	6.1%	18.6%	1.6%		2.5%	5.2%
Leve disminución	18.4%	16.3%	12.9%	9.1%	10.7%	13.2%
Igual	26.5%	44.2%	24.2%	45.5%	39.3%	34.8%
Leve aumento	28.6%	18.6%	32.3%	27.3%	27.9%	27.5%
Gran aumento	20.4%	2.3%	29.0%	18.2%	19.7%	19.2%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Es anticipable, por los resultados consignados hasta ahora en las tablas analizadas, que a la pregunta de si el gobierno del Distrito Federal combate eficazmente la corrupción, las respuestas muestren una evaluación negativa de su desempeño. Efectivamente, este es el caso. En la tabla 10 puede verse que el juicio más favorable compartido por un por-

centaje sustancial de la muestra es el de algunas veces lo hace. En contraste, casi el 55% percibe que nunca o casi nunca lo hace.

Tabla 10

¿El Gob. D.F.combate la corrupción correctamente?	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Nunca	47	16.0	16.3	16.3
Casi nunca	107	36.4	37.2	53.5
Algunas veces	113	38.4	39.2	92.7
Muchas veces	15	5.1	5.2	97.9
Siempre	6	2.0	2.1	100.0
Total	288	98.0	100.0	
No respuesta	6	2.0		
Total	294	100.0		

Por partido de preferencia (tabla 11) vuelven a mostrarse variaciones semejantes a las de la tabla 9. Los simpatizantes del PRI son los que le aplican al gobierno del Distrito Federal las calificaciones más adversas. Por otra parte, apenas un tercio de quienes expresan sus preferencias por el PAN conceden que algunas veces combata a la corrupción correctamente. Los juicios más favorables provienen de los simpatizantes del PRD, que, sin embargo, tienden más a tener la impresión de que nunca o casi nunca lo hace correctamente que a pensar que muchas veces o siempre lo hace. La proporción mayor de simpatizantes de un partido distinto a los tres principales y de quienes no tienen preferencias partidistas, tal como lo hicieron los simpatizantes del PRD, conceden al gobierno del Distrito Federal que algunas veces combate la corrupción correctamente.

Tabla 11

¿El Gob. D.F.combate la corrupción correctamente?	Partido de preferencia					Total
	PAN	PRD	PRI	OTRO	NINGUNO	
Nunca	20.8%	2.3%	21.0%	27.3%	16.8%	16.5%
Casi nunca	37.5%	29.5%	43.5%	27.3%	38.7%	37.7%
Algunas veces	33.3%	45.5%	32.3%	45.5%	40.3%	38.4%
Muchas veces	6.3%	13.6%	1.6%		4.2%	5.3%
Siempre	2.1%	9.1%	1.6%			2.1%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

En la representación de las causas del fenómeno de la corrupción en México que prevalece entre los miembros de la comunidad jurídica encuestados, encontramos que subyacen elementos de las explicaciones principales que se le han dado en las ciencias sociales a este fenómeno. Las cuatro causas mencionadas con mayor frecuencia como importantes o muy importantes, como se observa en la tabla 12, son las desigualdades económicas y la pobreza, que se han intensificado en el proceso de

modernización; la pérdida de valores y principios éticos que ha acompañado a este proceso; el desarrollo de una cultura de la ilegalidad ante la impunidad que disfrutaban los grupos sociales constituidos en torno a las posiciones de poder; la voracidad o ambición de los servidores públicos. El hecho de que estas sean consideradas las causas más importantes de la corrupción es consistente con la caracterización que hemos hecho del sistema político mexicano como clientelar, paternalista y centralizador de la autoridad.

Tabla 12

Causas de la Corrupción en México	Importante o Muy Importante
Ignorancia por parte de los servidores públicos	46.1%
Voracidad o ambición por parte de los servidores públicos	82.2%
Existencia de una cultura de la ilegalidad donde ciertos grupos sociales se saben impunes ante la ley	82.7%
Bajos salarios de los servidores públicos de medio o bajo nivel	65.3%
Bajos salarios de los funcionarios públicos de alto nivel	39.9%
Ignorancia por parte de los líderes políticos	53.2%
Voracidad o ambición de los líderes políticos	76.8%
Carencia de leyes	36.5%
Sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos obsoleto o inadecuado a la realidad nacional	66.1%
Voracidad o ambición de los hombres de negocios	66.4%
Desigualdades económicas de nuestra sociedad y la pobreza	80.1%
Severa pérdida de valores y principios éticos en nuestra sociedad	85.7%

Una última pregunta cuyas respuestas analizaremos en este trabajo cuestiona sobre la gravedad con que deben calificarse una serie de faltas. A diferencia de las preguntas anteriores, ésta no inquiriere sobre la representación de prácticas sociales respecto de las cuales el encuestado no tiene que reconocerse copartícipe o puede atribuir al funcionamiento de un sistema del que no es responsable ni está en su capacidad evitar. Aquí lo que se le pide es que exprese su propia jerarquía de valores y su ética personal. En estos datos encontramos, como lo muestra la tabla 13, una clara distinción, por un lado, entre formas de corrupción que para muchos son condonables o permisibles porque constituyen el cumplimiento de deberes impuestos por sistemas particularistas de relaciones sociales. Tal es el caso de que un funcionario dé trabajo en el gobierno a un familiar. Asimismo, que gratifique a aquél de quien recibe un favor por acelerar un trámite o dispensarle de las molestias de pagar una infracción. Por el otro, de acciones reprobables por ser claramente ilegales y punibles, como el peculado, la desviación de fondos públicos de su destino y el pago por el otorgamiento de la libertad a un criminal. Estas respuestas no sólo indican cuáles son los grados de tolerancia a la corrupción, también permiten asomarse a una cultura de la corrupción en la que valores tradicionales y normas convencionales son colocados por encima de los principios éticos universalistas que fundamentan la civilización occidental. Como se verá n

nuestras conclusiones, algunas acciones que pudieran promover un mejor futuro en este sentido están relacionadas con los esfuerzos para hacer la corrupción más visible, diseminando el conocimiento de su existencia entre la opinión pública. Esto podría tomar camino hacia un cierto cambio de actitudes y finalmente promover cambios sociales de comportamiento.

Tabla 13

Situación	Grave o muy grave
Un funcionario toma dinero del gobierno	91.7%
Un funcionario da un trabajo en el gobierno a un familiar	60.8%
Un criminal compra su libertad	87.9%
Un funcionario desvía o distrae de su objeto fondos que por razón de su puesto, tenía en administración o depósito	87.8%
Un litigante paga gratificaciones a los guardias de seguridad de un reclusorio para poder ver a su cliente con mayor rapidez	54.7%
Una persona da una mordida para tramitar un asunto burocrático	67.5%
Una persona da una mordida al policía para evitar una infracción	64.5%
Un abogado soborna al Ministerio Público	74.6%

V. Conclusiones

Para la muestra de la comunidad jurídica estudiada, la corrupción de la administración pública constituye uno de los problemas más graves de la sociedad mexicana. En la representación social dominante los actos de corrupción no son eventos aislados atribuibles a decisiones que, bajo su propio riesgo, toma el funcionario que aprovecha en su propio beneficio el poder del puesto que desempeña o el abogado que busca inducirle a faltar a sus deberes, sino prácticas institucionalizadas en las que consiste el modo habitual de funcionamiento de la administración pública. El involucrarse en actos de soborno es entonces indispensable para el abogado que quiera llevar a feliz término los asuntos que gestiona y ser visto por su clientela como un profesional competente.

Esta representación social se fortalece por la propia experiencia de haber tenido que recurrir a sobornos en el trato con la administración pública o haber sido testigo de actos de soborno. Acorde con la representación del carácter institucionalizado de la corrupción lo es el reconocimiento de no haber denunciado los hechos de que se ha sido testigo. Las razones aceptadas expresan la generalizada convicción de que la ciudadanía es impotente frente a un sistema que asegura la impunidad del funcionario y coloca en riesgo de sufrir represalias a ciudadano que pretenda desafiarlo.

Esta representación social es consistente con el enfoque económico de la corrupción. Para el funcionario, el costo de la inducción al soborno es

sumamente reducido y para el abogado sumamente elevado el costo de negarse a participar en prácticas irregulares. Si este enfoque nos explica la racionalidad de los comportamientos corruptos, no es capaz, sin embargo, de explicar qué es lo que hace que los costos de la corrupción sean tan bajos y tan altos lo de su rechazo. Para lograr esta explicación tenemos que atender a los rasgos estructurales del sistema político mexicano que conducen a la operación y mantenimiento de un sistema que garantiza la impunidad al funcionario que incumple los deberes de su cargo.

Las características clientelares, paternalistas y centralizadoras de la autoridad del sistema político mexicano promueven o preservan una jerarquía de valores y una ética personal proclives a la condonación de la corrupción. Frente a principios éticos universalistas que reclaman del funcionario público el estricto cumplimiento de obligaciones impersonales legalmente impuestas al desempeño de su cargo, es apreciable en los miembros de la muestra estudiada la aceptación de que hay formas permisibles de corrupción que son tolerables en tanto constituyen el cumplimiento de deberes impuestos por sistemas particularistas de relaciones sociales.

Durante los últimos años el tema de la prevención y la reducción de la corrupción han sido vistos principalmente desde la perspectiva legal o institucional, siendo este acercamiento claramente necesario en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, durante los próximos años seguramente será insuficiente si aunado a esos esfuerzos no se establece una estrategia complementaria que incluya un cambio fundamental en el sistema de valores de la sociedad mexicana, para que las medidas y reglamentos sean acompañadas por una sociedad cada vez más afín a una cultura de legalidad. En ese sentido, podemos señalar cuatro componentes básicos de una posible estrategia contra la corrupción:

I. Sancionar a los transgresores graves

Cuando hay una cultura de impunidad generalizada, la única manera de romperla es que una cantidad de figuras corruptas importantes sean declaradas culpables y castigadas a la par de muchas otras, independientemente del nivel en que se encuentren. Es decir, para combatir la generalización de una cultura de la impunidad, es necesario generalizar una cultura de legalidad. Para ello se considera indispensable una seria revisión de la legislación penal en la materia, con el objeto de incrementar al máximo posible los riesgos para aquellos que decidan, desviarse de las funciones naturales del cargo público para atender intereses privados, obteniendo cualquier beneficio indebido.⁴⁶

⁴⁶ Cepeda Ulloa, Fernando (1997), *op. cit.*, p. 23.

II. *Involucrar al pueblo en el diagnóstico de los sistemas corruptos*

Las campañas exitosas involucran al pueblo. Si se logra incentivar una cultura de legalidad, los ciudadanos son fuentes fértiles de información acerca de dónde ocurre la corrupción. Los mecanismos para consultarlos incluyen encuestas sistemáticas, organismos ciudadanos de vigilancia de las agencias públicas, la participación de organizaciones profesionales, líneas telefónicas directas, llamados a consulta, programas educativos, consejos de aldea y barrio, etc.

III. *Concentrarse en la prevención mediante la reparación de los sistemas corruptos*

Metafóricamente, la corrupción puede ser caracterizada por la siguiente fórmula o "Ecuación Básica":⁴⁷ "Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – Responsabilidad".

En ese sentido, el combate contra la corrupción pública en México o en cualquier otro país debe de empezar con mejores sistemas, la implementación de "evaluaciones de vulnerabilidad" y medidas en el sector público. Las leyes y los controles pueden ser y han sido insuficientes cuando no están allí los sistemas que los pongan en práctica.⁴⁸ Por ello, antes que crear funcionarios y ciudadanos incorruptibles de la noche a la mañana, es posible promover la competencia, cambiar incentivos y mejorar la rendición de cuentas en el sector público; en pocas palabras, corregir los sistemas que engendran corrupción.

IV. *Incentivos de reforma*

Los gobiernos que desean detener la corrupción deben mejorar los incentivos. Cuando las remuneraciones del sector público han caído tan bajo que una familia no puede mantenerse con el salario de un funcionario típico; no debe sorprender que en tales condiciones prospere la corrupción.

V. *Fortalecer la Cooperación Internacional contra la Corrupción*

Considerando el contexto internacional actual y el hecho de que en muchos casos los funcionarios públicos corruptos huyen de sus países junto con los bienes producto de la corrupción, ya sea a paraísos fiscales o a otros países donde no existan tratados de extradición con el de su procedencia; una estrategia contra la corrupción será siempre incompleta si no se fortalece la cooperación internacional en la materia. Por ello, es vital

⁴⁷ Klitgaard, Robert (1994), *op. cit.*, pp. 74-75.

⁴⁸ No basta con cambiar la legislación de un país ya que la corrupción no representa solamente un comportamiento privado de individuos amorales, sino que constituye más bien un comportamiento de actores dentro de un sistema corrupto. Carmona Ruano, Miguel (1995), p. 67.

que países como México se integren a todas las iniciativas internacionales posibles, facilitando así el intercambio de información y la persecución de estos delitos a través de las fronteras.

Bibliografía consultada

AI CAMP, Roderic. *Politics in México. The Decline of Authoritarianism*. Oxford University Press. New York, USA, 1999.

ALCÁNTARA, Manuel. *Sistemas Políticos de América Latina*, vol. II: México, América Central y el Caribe. Editorial Tecnos. Madrid, 1999.

ARISTÓTELES. *Política*. Ed. Gredos. Madrid. 1988.

CARRASCO, Lucia. "Posiciones Partidistas ante la Corrupción". *Revista Asamblea*, Volumen 1, Número 11. México, Diciembre de 1995.

CACIAGLI, Mario. *Cientelismo, Corrupción y Criminalidad Organizada*, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1996.

CARMONA RUANO, "Miguel. Medidas para Hacer Frente a la Corrupción en el Seno de la Administración Pública". Información Comercial Española. *Revista de Economía*. Vol. 741. Madrid, 1995. pp. 66-70.

CEPEDA ULLOA, Fernando. *La Corrupción en Colombia*. Tercer Mundo Editores. Bogotá, 1997.

COMBESSIE, Jean-Claude. *El Método en Sociología*. Alianza Editorial. Madrid, 2000.

CURZIO GUTIÉRREZ, Leonardo. *La Gobernabilidad en el México Contemporáneo*, Centro de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional (CIDOB). Barcelona, 1997.

DRESSER, Denise. *México: From PRI Predominance to Divided Democracy*. Center for Latin American Studies. University of California, Berkley. November 7th, 2001. <http://ist-ocrates.berkeley.edu:7001/Events/fall2001/11-07-dresser/paper.html>

ELLIOT, Kimberly A. "Corruption as an International Policy Problem", 1997, en HEIDENHEIMER, Arnold J. & JOHNSTON, Michael, *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publishers, London, 2002, pp. 925-941.

FABÍAN CAPARRÓS, Eduardo A. *La Corrupción: Aspectos Jurídicos y Económicos*. Ed. Ratio Legis. Salamanca, 2000.

FRIEDRICH, Carl J. "Corruption Concepts in Historical Perspective", en HEIDENHEIMER, Arnold J. & JOHNSTON, Michael *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publishers, London, 2002, pp. 15-23.

HEIDENHEIMER, Arnold J. & JOHNSTON, Michael. *Political Corruption: Concepts and Contexts*, Transaction Publishers, London, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P., "Modernization and Corruption", en HEIDENHEIMER, Arnold J. & JOHNSTON, Michael *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Transaction Publishers, London, 2002, pp. 253-263.

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL MANAGEMENT. *México: The 1988 Elections*. Arizona State University West. August, 2001.

JODELET, D. "La Representación Social: Fenómenos, Concepto y Teoría", en MOSCOVICI, S. *Psicología Social II: Pensamiento y Vida Social, Psicología Social y Problemas Sociales*, Editorial Paidós, Barcelona, 1986, pp. 469-494.

KLITGAARD, Robert. *Controlando la Corrupción*, Ed. Quipus, Colombia, 1994.

KLITGAARD, Robert. *Democracia y Mercados Libres, Dos Recursos Eficaces Contra la Corrupción*, Universidad de Natal, Durban, Sudáfrica, 1999.

LAPORTA, Francisco J. y Álvarez Silvina, *La Corrupción Política*, Alianza Editorial. Madrid, 1997.

MORRIS, Stephen D. *Corrupción política en el México contemporáneo*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1992.

MORRIS, Stephen D. "Corruption and the Mexican Political System: Continuity and Change", en WILLIAMS, Robert & Theobald, Robin. *Corruption in the Developing World: The Politics of Corruption 2*. Edward Elgar Publisher, United Kingdom, 2000, pp. 102-122.

OPPENHEIMER, Andrés. *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. Editorial Plaza y Janés. México, 2001.

REFORMA, México. Editorial: "Juan Ciudadano, los Peces Flacos", 8 de Abril de 2002.

REFORMA, México. "Pierde México por Corrupción", 21 de febrero del 2001.

REYES HEROLES, Federico. "Corrupción y Valores". *Primer Foro Internacional Sobre Fiscalización Superior*. México, 21 y 22 de octubre, 1999.

RIDING, Alan. *Vecinos Distantes: Un Retrato de los Mexicanos*. Editorial Planeta. México, 1985.

SALTOS GALARZA, Napoleón. "Ética y Corrupción: Estudio de Casos". *Proyecto Responsabilidad Anti-Corrupción en las Américas*, 2001.

SCOTT, James C., "Corruption, Machine Politics and Political Change", en HEIDENHEIMER, Arnold J. & JOHNSTON, Michael *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Transaction Publishers. London, 2002, pp. 221-231.

SUAREZ, Francisco M. *La Multidimensionalidad del Concepto de Corrupción*. Universidad de Buenos Aires, Argentina, 1999. <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ceo/simposio99/suarez.htm>

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (TILAC). "Manual Anticorrupción. La hora de la transparencia en América Latina". Compilado por Valeria Merino Dirani y Juan Lozano. Washington, DC. Diciembre de 1996.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepción de la Corrupción*. 2004. http://www.transparency.org/cpi/2004/dnld/medai_pack_es.pdf

TRANSPARENCIA MEXICANA. *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México, 2001.

VAN KLAVEREN, Jacob, "The Concept of Corruption", en HEIDENHEIMER, Arnold J. and Others. *Political Corruption: A Handbook*. Transaction Publishers. USA, 1997, pp. 25-28.

WILSON J., Carole. *Presidential Influence on Public Opinion in Mexico*. University of North Carolina, 1998.

ZIOUVAS, Dimitris. "Sistemas Penales Comparados: Corrupción en el Sector Privado", en *Revista Penal* no. 11. Editorial La Ley.

ESPAÑA, Enero del 2003, pp. 151-191.