



**¿Por qué persiste la corrupción política en México?
Estudio comparado de los Ejecutivos Federales: 2000-
2021**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Doctor en Ciencias Sociales**

Presenta

Héctor Ramón Alonso Vázquez



**¿Por qué persiste la corrupción política en México?
Estudio comparado de los Ejecutivos Federales: 2000-
2021**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Doctor en Ciencias Sociales**

Presenta

Héctor Ramón Alonso Vázquez

Director de tesis

Dr. Javier Contreras Alcántara

Dedico este trabajo:

A Diana:

Porque me enseñas todos los días con hechos demostrables y no con el mero discurso el valor de un buen amor. Porque gracias a ti he sido más valiente y más arrojado de lo que habría podido ser en toda mi vida. Porque me enseñaste que vale la pena el empezar con miedo, el empezar con ansias, el empezar con dudas, el empezar... Porque gracias a ti pude empezar mi vida en serio y ya no hay marcha atrás. Mi vida es mejor gracias a tu gran amor. Porque con vos confirmo día con día que amar es como dices: “una decisión suprema y un acto de profunda inteligencia”.

Y;

A Tábata:

Porque desde que te conocí eres una parte muy bonita de mi vida y por igual un motivo para luchar por una vida mejor para los seis (Kissy, Cookie y Cuchito incluidos). Y porque con tu forma de ser tan alegre, llena de confianza y activa me recuerdas que jamás hay que perder la alegría de la vida.

Las amo a las dos, sin ustedes este esfuerzo sería en vano.

Héctor.

Agradecimientos.

Agradezco de corazón a Javier Contreras por permitirme trabajar una vez más en ese importante segundo episodio académico de posgrado, su apoyo total ha hecho de mí, sin duda, un mejor profesionalista y eso no es poca cosa, gracias a su confianza puedo decir que vale la pena luchar por este –en ocasiones, duro y sinuoso– noble oficio de la investigación.

Por igual, agradezco a los Doctores Ulises Flores Llanos y Luis Daniel Vázquez Valencia, sus vitales lecturas y aportes intelectuales para este trabajo. Ellos dos fueron parte importantísima en la producción de esta investigación pues me dieron claves de precisión importantísimas para definir la brújula y el rumbo de la misma. Además agradezco por igual su extraordinaria calidad y calidez humana, ansío y deseo de todo corazón seguir colaborando con ustedes en el futuro pues el estudio de la corrupción es prioritario para construir una sociedad mejor, en el fondo ambos me han enseñado que vale la pena dedicarse a tan noble labor intelectual.

Agradezco al Colegio de San Luis A.C., porque ha sido mi segundo hogar por casi una década. Sin duda sé que soy lo que soy, en gran parte gracias al Colegio, su comunidad y su misión intelectual. Gracias al Colegio y su dulce paz muchos hemos encontrado nuestro camino en la vida y siempre llevaremos ese gran honor.

Al igual mi agradecimiento es para mis amigos David Villalobos y Sergio Galván, con los cuales siempre charlo de política con la pasión que se debe, y con los argumentos que se merecen. Gracias por formar parte de mi vida, que es mejor gracias a su amistad. Por último agradezco a mi Papá Ramón, porque su ejemplo me llevo a este oficio intelectual, a mi Mamá Arabela, por su comida y su fe en mí, y a mis hermanos Marisol y Wolfgang cuyo cariño espero retornar en el esfuerzo de este trabajo.

ÍNDICE

Dedico este trabajo:	2
Agradecimientos.	3
Introducción.	11
Corrupción: desde el monopolio corrupto, a la transición democrática y las alternancias federales.	11
Corrupción y déficit democrático	15
La percepción de la corrupción en México.....	17
Los cambios en los modelos de corrupción política en México.	19
Costos económicos de la corrupción.	23
Costos políticos de la corrupción.....	25
Costos sociales de la corrupción.	26
La importancia de las negociaciones políticas en el Ejecutivo federal y los equipos presidenciales.....	28
• Pregunta central de investigación.	29
• Objetivo general de esta investigación	29
• Objetivos específicos.....	29
• Hipótesis de investigación.	29
• La estructura de este trabajo.	30
Capítulo 1: La Corrupción Política entendida como un concepto multidimensional. ..	33
1.1 Definición e Identificación de Conceptos de Corrupción.	34
1.1.1 El concepto “general” de Corrupción.	34
1.1.2 La corrupción implícita o explícita.....	35
1.1.3 Pequeña y Gran Corrupción.....	37
1.1.3.1 La Pequeña Corrupción a nivel burocrático-administrativo.	37
1.1.3.2 La organización de la Pequeña Corrupción.....	38
1.1.3.3 La Gran Corrupción Política (GCP).....	39
1.1.3.3.1 La importancia de la discusión social de los actos corruptos: los contextos de corrupción.	41
1.1.4 La lógica de la Corrupción Política	44

1.1.4.1 La organización de la Gran Corrupción Política.....	47
1.2 Las perspectivas de entendimiento causal de la corrupción y las escuelas teóricas sobre el tema.	48
1.2.1 Las causas y efectos de la corrupción como concepto general en la literatura.....	48
1.3 Las diversas perspectivas teórico-metodológicas desde las que se estudia a la corrupción y selección de la perspectiva teórica adecuada para este trabajo.	51
1.3.1 ¿Cuáles son las principales perspectivas teórico-metodológicas que abordan los muchos trabajos sobre la corrupción?.....	51
1.3.2 La ubicación de este trabajo entre los campos citados.	54
1.3.3 Preguntas orientativas comunes en los estudios sobre la corrupción ¿Qué preguntas orientativas guían a este trabajo?.....	55
1.4 ¿Cómo se explica entonces la corrupción-política? La selección teórica de este trabajo.	58
1.4.1 La corrupción política desde la perspectiva de los incentivos: variables independientes para entender la persistencia de la corrupción.	60
1.4.1.1 Incentivos de oferta (estructuras gubernamentales de oportunidad corrupta)...	65
1.4.1.2 Incentivos de demanda (estructuras privadas de oportunidad corrupta).	66
1.4.1.3 Incentivos de sanción ante actos corruptos.	67
1.4.1.4 Lo que la teoría de los incentivos específicos ayuda, y no ayuda, a explicar en este trabajo.....	70
1.4.2 Teoría institucional de la corrupción: las instituciones políticas y su papel en la persistencia de la GCP.	71
1.4.2.1 El “Sistema Político” mexicano como pieza clave para comprender a la corrupción política y su persistencia.	72
1.4.2.2 El control del dinero y las influencias sobre el proceso político.....	74
1.5 Conclusión del apartado teórico y esquema teórico para guiar la investigación.....	76
Capítulo 2: Precisiones metodológicas ¿Cómo lograr lo que se propone en la investigación?	81
Introducción.	81
2.1 ¿Qué cosas se van a comparar?	83
2.2 ¿Que se entiende por “explicación” en este trabajo? De la universalidad nomológica a la lógica mecanicista del fenómeno de la corrupción política.....	85
2.2.1 Explicaciones por leyes de cobertura.....	86
2.2.2 Explicaciones probabilísticas – nomológicas.	87
2.2.3 Las explicaciones funcionales	88

2.2.4 Explicaciones basadas en la intencionalidad.	89
2.2.5 Explicaciones causales-mecanicistas.	90
2.3 ¿Qué se entiende por causalidad en este trabajo?.....	91
2.3.1 La lógica comparada del consenso para encontrar las causas de la persistencia de la GCP.....	92
2.3.2 La lógica comparada de la diferencia.	93
2.4 ¿Cómo se va a comparar? Condiciones de comparación, casos, y procedimientos empleando el Análisis Cualitativo Comparado (QCA).....	95
2.4.1 Condiciones de comparación y tabla de la verdad.....	96
2.4.2 Sobre los casos a comparar.	100
2.4.3 El contexto general (temporal) de los casos	102
Capítulo 3: Casos sexenales de corrupción (1): escudriñando condiciones y causas de su persistencia (EPN y FCH).	105
Introducción.	105
3.1 El caso Odebrecht y sus conexiones, el caso emblemático de GCP del sexenio de EPN.	107
3.1.1 El origen de Odebrecht desde el “lava jato” hasta convertirse en ejemplo global de corrupción.	107
3.1.2 El escándalo Odebrecht en México financiamiento político a cambio de concesiones y reformas.	110
3.1.3 El reparto beneficios del Ejecutivo a Odebrecht.....	112
3.1.3.1 El reparto de costos del Ejecutivo tras la negociación política con Odebrecht ..	113
3.1.3.2 El nacimiento de una red de corrupción de alto nivel como antecedente al gobierno federal de EPN.	115
3.1.3.3 Procedimientos legales de licitaciones de obra excluidos de la lógica federal en favor de la gran corrupción.	118
3.1.4 Estructura de oportunidad gubernamental corrupta: reparto de beneficios (B).....	120
3.1.5 Estructura de oportunidad gubernamental corrupta: imposición de costos (C).....	121
3.1.6 Estructura privada de oportunidad corrupta (D).	123
3.1.7 Incentivos de sanción: la falta de cooperación judicial (J).	125
3.1.8 Instituciones de control político horizontal inefectivas (H).....	128
3.1.9 Instituciones de control externo inefectivas (E).	130
3.1.10 Sesgos en el desempeño institucional (S).	133
3.1.11 Primera matriz de condiciones causales: caso Odebrecht.....	135
3.2 El caso Braskem-Idesa (Etileno XXI), la GCP estructural en el sexenio de FCH.	136

3.2.1 Semblanza del caso.....	136
3.2.2 Estructura de oportunidad gubernamental corrupta: Reparto de beneficios (B)....	139
3.2.3 Estructura de oportunidad gubernamental corrupta: la imposición de costos desde el Ejecutivo (C).....	141
3.2.4 Estructura de oportunidad privada corrupta (D).	144
3.2.5 Incentivos de sanción: falta de cooperación judicial (J).	146
3.2.6 Instituciones de control político horizontal inefectivas (H).....	148
3.2.7 Instituciones de control externo inefectivas (E).	150
3.2.8 Sesgos en el desempeño institucional (S).	152
3.2.9 Segunda matriz de condiciones causales: caso Braskem-Idesa (Etileno XXI).....	153
Capítulo 4: Casos sexenales de corrupción (2): escudriñando condiciones y causas de su persistencia (VFQ y AMLO).....	156
Introducción.....	156
4.1 El caso de los “Amigos de Fox”, como principal caso de GCP en el primer sexenio de alternancia democrática en México.	158
4.1.1 Amigos de Fox: una A.C. exitosa pero incómoda para el estatus quo.	158
4.1.2 Amigos de Fox como esquema de gran corrupción.....	160
4.1.3 La respuesta corrupta del PRI y la denuncia del gobierno foxista.....	163
4.1.4 Las sanciones institucionales efectivas y su impacto político posterior.	165
4.1.5 Estructura gubernamental de oportunidad Corrupta.	168
4.1.5.1 Reparto de beneficios desde el Ejecutivo a socios privilegiados (B).	168
4.1.5.2 Imposición de costos desde el Ejecutivo (C).	169
4.1.6 Estructura privada de oportunidad corrupta (D).	171
4.1.7 Incentivos de sanción: falta de cooperación judicial (J).	172
4.1.8 Instituciones (horizontales) de control político inefectivas (H).....	174
4.1.9 Instituciones de control externo (in)efectivas (E).....	176
4.1.10 Sesgos en el desempeño institucional (S).	177
4.1.11 Tercera matriz de condiciones causales: Caso Amigos de Fox.	178
4.2 El caso del “Decretazo” de AMLO como una lógica indebida de intercambio.	180
4.2.1 Semblanza del caso.....	180
4.2.2 Polémica pública y controversia constitucional ante el decreto.	182
4.2.3 Estructura gubernamental de Oportunidad corrupta: reparto de beneficios desde el Ejecutivo (B).	185

4.2.4 Estructura gubernamental de oportunidad corrupta: imposición de costos desde el Ejecutivo (C).....	186
4.2.4 Estructura Privada de oportunidad corrupta desde los actores privados (D).....	189
4.2.5 Incentivos de sanción: cooperación judicial (J).....	191
4.2.6 Instituciones (horizontales) de control político inefectivas (H).....	192
4.2.7 Instituciones de control externo inefectivas (E).....	194
4.2.8 Sesgos en el desempeño institucional (S).....	196
4.2.9 Cuarta matriz de condiciones causales: Caso “el decretazo”.....	197
Capítulo 5: Análisis cualitativo de los distintos casos comparados.	200
Introducción.....	200
5.1 Comparando los casos de GCP 2000-2018.	201
5.1.1 La matriz conjunta de condiciones causales de los casos:.....	201
5.1.2 La Formalización de las condiciones que ocasionan la persistencia de la GCP en los cuatro gobiernos federales comparados a raíz de los casos.	204
5.2 ¿Qué interpretación orientan los resultados del QCA aplicado a los casos?.....	206
5.2.1 ¿En que se asemejan los distintos casos que se compararon?	206
5.2.1.1 Estructuras gubernamentales y privadas de oportunidad corrupta, la importancia de vigilar la interacción público privada. (B; ~B; C) y (D).	207
5.2.1.2 La falta de cooperación judicial (J).....	209
5.2.1.3 La debilidad estatal reflejada en instituciones de control horizontal inefectivas para controlar la GCP. (H)	210
5.2.1.4 ¿Qué esperar de las instituciones de control externo o autónomas del Estado mexicano? (~E; E).....	211
5.2.1.5 ¿Por qué la GCP persiste? (S)	213
5.2.2 Sobre el rumbo de la GCP nacional: claves transexenales de los casos tratados. .	214
5.2.2.1 La corrupción política en la plena alternancia política federal (2000).....	215
5.2.2.2 Los grandes negocios energéticos a costa del interés público (2006).....	216
5.2.2.3 La abierta gran corrupción política en el regreso priista al poder federal (2012).	218
5.2.2.4 La tercera alternancia en curso, cambios de mando, acciones y desencantos respecto al combate de la GCP nacional. (2018).	220
6. Conclusiones de Este Trabajo.	224
6.1 <i>Recapitulación de los temas tratados en este trabajo.</i>	224
6.2 <i>Evaluación de la hipótesis propuesta.</i>	227

6.3 Reflexión final sobre este trabajo y futuras agendas de investigación.	230
Bibliografía y referencias empleadas.	233
□ Páginas web:	239
□ Software especializado.	244
□ Documentos y Legislación.	244

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Satisfacción e Insatisfacción con la democracia en México. 1995-2017	16
Gráfico 2: México en el Ranking Global del IPC (TI), en los años de las alternancias federales.	18
Gráfico 3: Repartos evolutivos de la Corrupción en México.	22
Gráfico 4: Causas y Consecuencias de la Corrupción	49
Gráfico 5: Incentivos específicos y corrupción.	61
Gráfico 6 : Estructuras de oportunidad de la corrupción política	63
Gráfico 7: Las teorías empleadas y sus mecanismos explicativos para explicar la persistencia de la GCP en México.	77

Lista de Tablas

Tabla 1: Costos de la Corrupción en México y sus consecuencias principales.	26
Tabla 2: Campos esenciales del estudio a la corrupción, preguntas, casos y métodos.	52
Tabla 3: Incentivos específicos de oferta ante la corrupción.	65
Tabla 4: incentivos específicos de demanda ante la corrupción.	66
Tabla 5: incentivos específicos de sanción ante la corrupción.	68
Tabla 6: Instituciones políticas en México en relación con el control de la GCP.	73
Tabla 7: Instituciones de control político externo: dinero e influencias sobre el proceso político.	75
Tabla 8: ejemplo de tabla de condiciones causales sobre la persistencia de la GCP en México.	97
Tabla 9: Ejemplo de tabla de la verdad.	98
Tabla 10: casos de gran corrupción a través en la temporalidad de estudio.	103
Tabla 11: contrastados con el caso Odebrecht.	121
Tabla 12: corrupta caso Odebrecht.	123
Tabla 13: cooperación judicial contrastados con el caso Odebrecht.	125
Tabla 14: Instituciones de control de la GCP contrastadas con el caso Odebrecht. ..	128
Tabla 15: instituciones de control externo contrastadas con el caso Odebrecht.	131
Tabla 16: sesgo en el desempeño institucional contrastado con el caso Odebrecht. ..	133
Tabla 17: Presencia o ausencia de condiciones causales sobre el Caso Odebrecht, sexenio de EPN (2012-2018).	135
Tabla 20: Incentivos de sanción contrastados con el caso Braskem-Idesa.	146
Tabla 21: Instituciones de control político contrastadas con el caso Braskem-Idesa.	148

Tabla 22: Instituciones de control Externo contrastadas con el caso Braskem-Idesa.	150
Tabla 23: Sesgos en el desempeño institucional contrastados con el caso Braskem-Idesa.	152
Tabla 24: Presencia o ausencia de condiciones causales sobre el Caso Braskem-Idesa, sexenio de FCH (2006-2012).	153
Tabla 25: contrastados con el caso “Amigos de Fox”.	168
Tabla 28: instituciones de control político contrastadas con el caso “Amigos de Fox”.	174
Tabla 29: instituciones de control externo contrastadas con el caso “Amigos de Fox”.	176
Tabla 30: sesgos en el desempeño institucional contrastados con el caso “Amigos de Fox”.	177
Tabla 31: Presencia o ausencia de condiciones causales sobre el Caso “Amigos de Fox”.	178
Tabla 32: contrastados con el caso de “el decretazo”.	185
Tabla 33: de corrupta contrastados con el caso de “el decretazo”.	189
Tabla 34: incentivos de sanción comparados con el caso de “el decretazo”.	191
Tabla 35: instituciones de control político contrastadas con el caso “el decretazo”.	192
Tabla 36: instituciones de control externo contrastadas con el caso “el decretazo”.	194
Tabla 37: sesgos en el desempeño institucional contrastados con el caso “el decretazo”.	196
Tabla 38: Presencia o ausencia de condiciones causales sobre el Caso de “el decretazo”, sexenio de AMLO (2018-2024).	197
Tabla 39: matriz conjunta de condiciones causales presentes o ausentes en los cuatro casos estudiados.	201
Tabla 40: “tabla de la verdad” para la presencia de sesgos en el desempeño institucional que favorecen la reproducción de la GCP.	203

“¿Por qué persiste la corrupción política en México? Estudio comparado de los Ejecutivos Federales: 2000-2021”

Introducción.

La corrupción es uno de los problemas institucionales más desafiantes que ha padecido México en los últimos treinta años. Si bien, este problema público puede rastrearse hasta los orígenes de México como nación independiente, sus legados para la práctica política y su arraigo social han persistido hasta el presente¹. Este problema estructural, en la era contemporánea, ha sido abordado como objeto de las políticas públicas federales sólo de manera relativamente reciente. Como señala Casar (2016: 75-76): “aunque siempre ha sido parte del paisaje de la política nacional, la corrupción se incorporó a la agenda y al debate público hasta los años ochenta. Fue entonces que comenzó a percibirse y a definirse abiertamente como una práctica nociva para la vida pública y a diseñarse algunos mecanismos para limitarla y castigarla.”

Corrupción: desde el monopolio corrupto, a la transición democrática y las alternancias federales.

Ahora bien, la corrupción entendida como “el abuso del poder público confiado para el beneficio privado” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016:9); o con mayor precisión como “el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual” (Casar & MCCI², 2016:11); implica en

¹ Como se verá en el apartado respectivo a los múltiples estudios de corrupción, el tema es abordado por múltiples aristas analíticas que tratan desde aspectos conceptuales generales hasta asuntos específicos de corrupción gubernamental e incluso corrupción en el sector privado. El tema se ha tratado en México también desde una interesante mirada histórica, es decir, como un problema con relevancia histórica determinante para las decisiones públicas del país, con trabajos académicos profesionales que han tratado casos pertenecientes a la época virreinal, los años de independencia, porfiriato, revolución, hegemonía del PRI y la época moderna de transición y consolidación democrática. En este último campo se adscribe este trabajo.

² Siglas de la Asociación Civil: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad.

todo momento un fenómeno disfuncional de relación entre el Estado y la Sociedad. La corrupción en primer término, sea pública: a) política³ (en la alta esfera de decisiones públicas), b) administrativa (en las bases operativas de la Administración Pública); o en segundo término privada, (entre actores por entero privados, sin una posición de poder político encomendada); es un problema que nunca ha estado aislado del contexto histórico, ni del desarrollo institucional de la vida política y democrática de México. Y tomando esto en cuenta, la corrupción también acompañó al proceso de transición democrática⁴ y a las futuras alternancias partidistas federales a partir del año dos mil. Procesos que transformaron al sistema político, y a una parte de su régimen, como el producto de arduas luchas cívicas y electorales.

Cabe en este punto reflexionar que la economía, la sociedad y la política mexicana, a raíz de estos procesos han sufrido profundas transformaciones; las cuales, por un lado, fueron estructurales, y por otro lado respondieron a presiones sociales y políticas que buscaban conseguir un país más abierto a la pluralidad y a la participación política. En razón de esto, las preocupaciones centrales de la clase política mexicana y de la sociedad también se han ido transformando con el paso del tiempo.

No siempre ha habido una convergencia, entre la clase política y la diversidad de la sociedad, en cuanto a la prioridad otorgada a estas preocupaciones. Por ejemplo, al inicio de

³ En la cual este estudio se enfoca.

⁴ El inicio de dicho proceso es materia de debate. Si se remite la búsqueda a un plano de competencia electoral, el inicio puede rastrearse a las primeras alternancias locales en diversos gobiernos municipales en México desde 1983, o a la disputada elección presidencial de 1988,; ahora bien, si se remite a una búsqueda de luchas en pro de los derechos cívico-políticos y los derechos humanos, entonces los parteaguas de la transición son aún más antiguos, y pueden remitir a 1968 y la lucha estudiantil, o incluso a mediados y fines de los años cincuenta, con la lucha organizada del gremio ferrocarrilero y del gremio médico en 1963, y en el plano subnacional en el caso de San Luis Potosí se remite a la primera etapa de la lucha del Dr. Salvador Nava Martínez contra el cacicazgo de Gonzalo N. Santos entre 1958 y 1961.

la transición democrática en México, el problema era de orden –casi en estricto– político. Es decir, tras un largo dominio hegemónico del Partido Revolucionario Institucional, la sociedad mexicana sintió, a mediados de los años ochenta, los severos costos de mantener una vida pública basada en una sola vía efectiva de participación a través del PRI y sus organizaciones corporativas.

Ese monopolio político que admitía sólo de manera limitada la competencia de otros partidos, pero que no admitía una competitividad electoral efectiva, tomaba *de jure* y *de facto* todas las decisiones políticas que trascendían en la esfera pública y económica en México. Por tanto, ese sistema resultó efectivo mientras aseguró un bienestar económico amplio y mientras canalizó de forma eficiente, hacia ese Sistema Político de partido hegemónico, las distintas demandas públicas emanadas de la sociedad.

La corrupción tenía en esa era la forma de un “monopolio cleptocrático⁵” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 277, 278-285) donde una élite política minoritaria controlaba el gobierno y las instituciones estatales, y extraía rentas ilegales, producto de una sociedad que le proveía múltiples pagos corruptos a cambio de servicios públicos, contratos o licitaciones, o de evadir multas y sanciones, producto de complicados y contradictorios procesos legales-administrativos y de múltiples funcionarios públicos de base, que se servían de esa misma estructura burocrática gruesa ⁶.

⁵ En términos de una descripción más literaria, el ensayista mexicano Gabriel Zaid (2019) caracterizaba a la corrupción política en México durante los años ochenta, en plena hegemonía priista, como una “propiedad privada de las funciones públicas” (2019:24), con la cual, la corrupción “no fue una característica desagradable del llamado “sistema político mexicano” [sino que], [está en sí misma], fue el [propio] sistema político mexicano.” (2019:11 -los corchetes son propios-).

⁶ También conocida en la literatura de corrupción política como “*red tape*.”

En ese momento, si se examina la corrupción bajo una perspectiva de relación entre Estado y la Sociedad como la que postula Morris (1988: 37-38), el Estado era la organización social y política más fortalecida y coordinada para la extracción sistemática de pagos o rentas ilegales, en contra de múltiples organizaciones sociales no estatales, relativamente débiles y desarticuladas que no podían coordinarse para hacer frente a esas extracciones corruptas e ilegales.

Con el tiempo, la eficiencia y efectividad del sistema político de la hegemonía priista entró en severas crisis económicas y políticas y comenzó –a inicios de los años ochenta–, a fallar o dejar de responder de forma adecuada y oportuna a las demandas de bienestar social. Ante esto surgió un creciente reclamo de la sociedad mexicana, centrado en un mayor reconocimiento de la pluralidad política, a través de las vías de participación alternas al PRI, más⁷ que en el control efectivo de la corrupción nacional de los gobernantes y sus funcionarios en colusión con sus principales socios del sector privado.

En consecuencia, los políticos profesionales pertenecientes a esa hegemonía priista en el poder, comenzaron a ceder a algunas presiones de oposición política y abrir el sistema a una participación más amplia, pues de proseguir aferrados al poder político sin admitir competencia se comprometería aún más la ya precaria legitimidad del sistema político, luego

⁷ Sin embargo la interpretación de esta etapa de corrupción en México según Zaid (2019:24-52) sí implicaba un reclamo evidente de la sociedad para moralizar su vida pública y combatir a la corrupción rampante que dejó el sexenio de José López Portillo (Presidente de México entre 1976 y 1982), esto de la mano de un liderazgo presidencial dotado de una fuerte legitimidad popular, como fue –según Zaid– el caso de Miguel de la Madrid con su eslogan de campaña presidencial “La Renovación Moral de la Sociedad” que luego se convirtió en una especie de premisa orientadora de su gestión federal. Aunque el combate a la corrupción se vio limitado, desde la misma presidencia, por una intención de no romper más a su propia coalición política priista, y fue, por supuesto, un combate selectivo centrado en “los corruptos peces grandes” del sexenio de su antecesor. Tal combate selectivo y limitado desencantó bastante, según lo describe Zaid, a la sociedad mexicana. Al respecto, todo lo anterior tiene que ver con el tema de la experiencia democrática en México. En particular con los cambios conceptuales –que se expresan en el espacio público– de la democracia mexicana, véase el trabajo de Contreras (2014).

del caótico e impugnado año electoral presidencial y federal de 1988. En este sentido, la apertura fue un dilema de “supervivencia” para la propia clase política gobernante priista que, gracias a esas válvulas de escape logró retener el poder presidencial hasta el año 2000.

La transición democrática estaba en marcha. Al reconocerse un mayor número de triunfos electorales de la oposición partidista, en un inicio a nivel municipal y luego en los gobiernos estatales⁸, se afianzaron las instituciones de control constitucional autónomo, alejadas del control del gobierno federal y más cercanas a la sociedad, lo cual derivó en una transición dilatada pero en la cual, a fin de cuentas, se consiguió la alternancia en el gobierno federal en el año 2000.

Las alternancias no sólo serían para sacar al PRI del poder, pues el PAN gobernó doce años, entre 2000 y 2012, y luego el PRI regresó un sexenio entre 2012 y 2018. Para llegar así a la última alternancia en 2018, en la cual el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y el Presidente Andrés Manuel López Obrador, tendrán el gobierno del país hasta el año 2024.

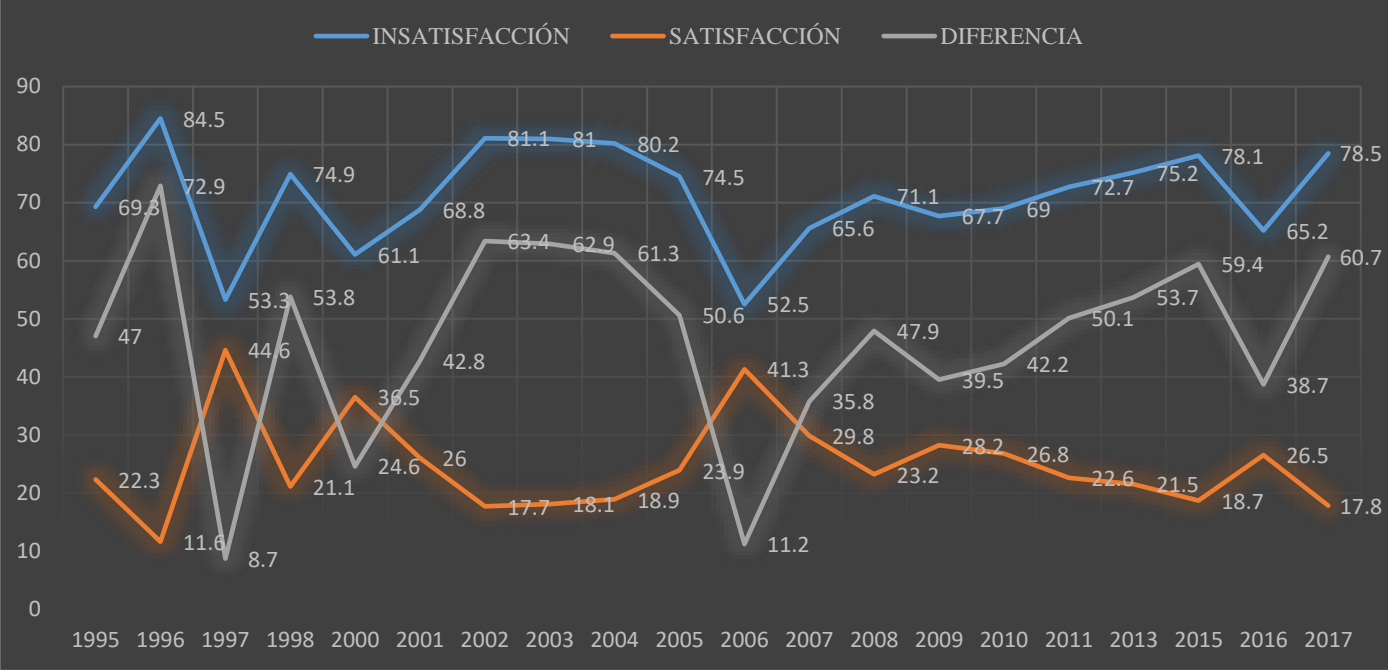
Corrupción y déficit democrático.

Este recuento demuestra que el cambio político y democrático fue posible gracias a las mencionadas transformaciones estructurales en el sistema político y el régimen político de México. Sin embargo, con la llegada de la democracia electoral no se logró abatir en términos estrictos al “déficit democrático”, al cual Pipa Norris (2011:5) plantea como la brecha existente entre las expectativas que genera una democracia, y la satisfacción con sus

⁸ Los primeros triunfos electorales permitidos en la hegemonía del PRI pueden remontarse a fines de la década del cincuenta. Por ejemplo, en SLP, el PAN ganó la alcaldía de la capital con el Dr. Salvador Nava en 1958, bajo un intenso contexto de agitación política y social. El número de municipios alternantes tomó especial impulso en la década del ochenta. Hasta conseguirse la primera alternancia de un gobierno estatal en la elección de Baja California con el panista Ernesto Ruffo Appel en 1989.

resultados en un país o sociedad determinada. La siguiente gráfica que abarca hasta un año antes de la tercera alternancia electoral de 2018 es indicativa respecto.

Gráfico 1: Satisfacción e Insatisfacción con la democracia en México. 1995-2017



Fuente: elaboración propia con base en datos históricos disponibles de *Latinobarómetro* (2018).

En este sentido, la gráfica, muestra una evolución pobre respecto a la satisfacción con la democracia, pues, ya bien iniciado el periodo de transición democrática, no logra superar el 45 por ciento, como sí lo hizo en las dos primeras alternancias electorales, del PRI al PAN en 2000; y del PAN al PRI en 2012. Mientras que la insatisfacción es rampante y evidente, pues esta supera en todo el periodo el 60 por ciento.

Por tanto, cabe reflexionar que a pesar de los logros contundentes en competitividad electoral y consolidación procedimental de la democracia y de la propia consolidación institucional de los árbitros electorales (INE, TEPJF, entre otros) producto de la transición y

del nacimiento exitoso de –en palabras de José Woldenberg⁹ (2017)– una “germinal democracia”; se experimentó por igual, un fuerte desencanto democrático y expectativas en cierto modo defraudadas por los ejercicios de las distintas administraciones federales, a pesar de las tan luchadas y ansiadas alternancias electorales. Y la tendencia de alta insatisfacción democrática se sostuvo igual, según los datos disponibles, hasta un año antes de la elección que propició la tercera alternancia federal PRI-Morena en 2018.

Lo anterior revela que las disfuncionalidades económicas, sociales y políticas persistentes, como la corrupción, violencia, pobreza y desigualdad, tienen que ser abordadas por los investigadores sociales. Por tanto, el buscar una respuesta, ordenada, sistemática, analítica, teórica y empírica a este dilema se convierte en una justificación pertinente para esta tesis doctoral que toma a la corrupción y a la negociación política como su principal objeto de estudio, y como un claro síntoma de la erosión institucional estatal y también de la erosión democrática, económica y social que se padece en México.

La percepción de la corrupción en México.

Al respecto, la medición de Transparencia Internacional que emite el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) muestra una tendencia de empeoramiento, sobre todo en la época de las tres alternancias democráticas en México, mientras que como se verá adelante, otros países latinoamericanos han conseguido mejoras sustanciales en los resultados, y en el ranking global de este mismo índice.

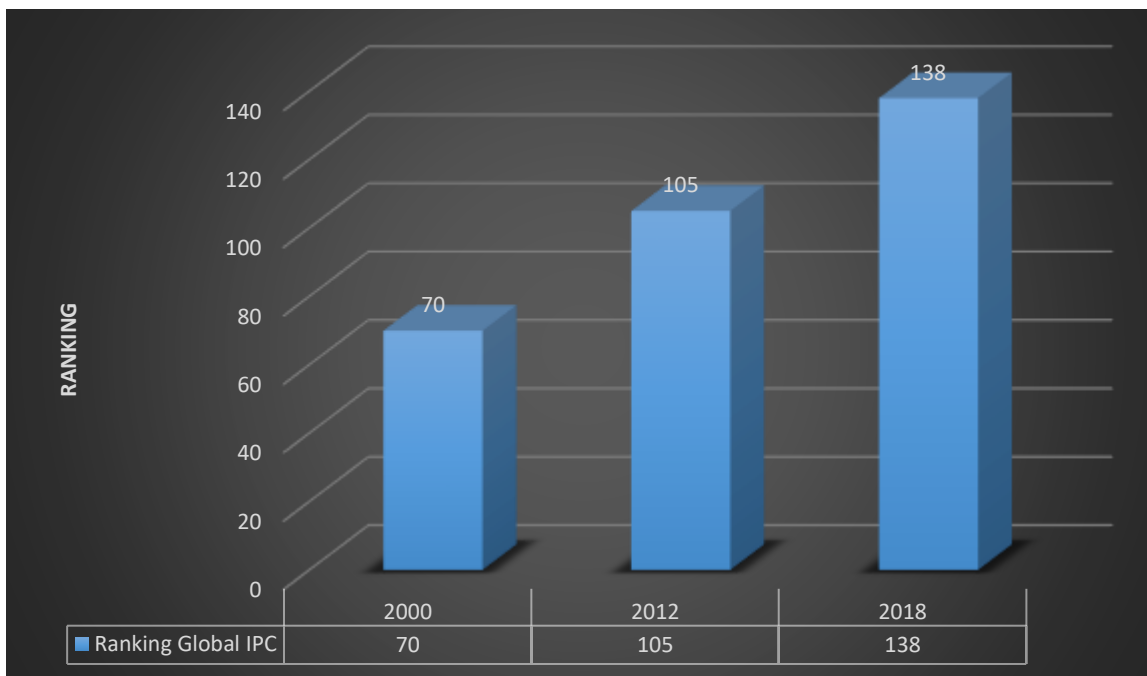
⁹ Entrevistado por Casa de América (min. 1:15). En tal entrevista este sociólogo mexicano explica además los elementos que erosionan a la democracia en México, según su perspectiva son: 1) el bajo crecimiento económico; 2) la corrupción política cada vez menos tolerada por la sociedad; 3) la gran desigualdad; y 4) la violencia rampante que se vive en México a partir de 2008 y que no cuenta con ninguna política de seguridad que fortalezca derechos humanos. Véase: “José Woldenberg: crisis actual de los partidos políticos” YouTube (27/01/2017), disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iT7YGTrdAu4> consultado el 13 de enero de 2021.

La gráfica siguiente muestra tal tendencia respecto a la caída alarmante en el ranking global del IPC de México en los años de las alternancias federales entre 2000 y 2018. Y la reflexión pertinente, es que tales resultados deben explicarse de forma causal y cualitativa, ya que indican con claridad un síntoma severo de erosión institucional del Estado mexicano, que empero, a pesar de sus avances organizativos y los recursos invertidos, tanto en democracia como en combate a la corrupción, no se han visto reflejados en mejoras sistemáticas respecto al tratamiento y control de la corrupción. Al contrario, la corrupción política en México ha persistido –con fuerza escándalos– aún a pesar de las transformaciones institucionales y la primera alternancia política del año 2000¹⁰.

Este trabajo pretende, a través del estudio de casos de negociación política percibidos como corruptos, demostrar cómo las negociaciones políticas terminan siendo determinantes para aumentar el potencial de corrupción política entre el gobierno federal y actores privados. Tales negociaciones entre estos actores, al no ser transparentes y abiertas, por lo general terminan influyendo de forma determinante sobre la acción del Estado –y por tanto corrompiendo a los procesos políticos–, e incluso pueden terminar por concretar tratos clásicos de corrupción basados en los sobornos, más allá del tráfico de influencias, o del mismo desvío de recursos.

Gráfico 2: México en el Ranking Global del IPC (TI), en los años de las alternancias federales.

¹⁰ El candidato presidencial panista, Vicente Fox Quezada, ganó la mayoría del voto popular gracias en parte a que, durante la campaña, denunció la fuerte corrupción general del régimen priista, incluyendo en ella al entonces candidato presidencial por ese partido, Francisco Labastida Ochoa, al que se enfrentaba. Y como se verá en el capítulo cuarto de este trabajo, la gran corrupción política involucró eventualmente a ambos candidatos.



Fuente: Elaboración propia con datos de TI (2018).

Los cambios en los modelos de corrupción política en México.

Ahora bien, así como en la época hegemónica del PRI, el modelo de corrupción era uno de monopolio cleptocrático, en la época de transición democrática este modelo teórico de corrupción también sufrió importantes cambios al tenerse que repartir el monopolio de la corrupción política entre, por un lado, un mayor número de actores políticos –producto de la apertura política– y por otro, un número mayor de actores económicos privados –producto de la apertura de la economía mexicana al comercio internacional–.

En este sentido, en el periodo de transición, la economía mexicana, que en la época hegemónica previa estaba sometida a una abundante intervención estatal, sufrió procesos de apertura y de participación de empresarios privados, los cuales luego fueron los beneficiarios directos de procesos de privatización de empresas del Estado mexicano, y de multimillonarias

concesiones y licitaciones en diversas áreas productivas de la economía nacional, como los servicios, transportes y recursos energéticos.

Esta transformación alteró el antiguo modelo cleptocrático por uno de “monopolio bilateral” (Rose-Ackerman & Palifka: 277, 285-287) en el cual el Estado y su élite política siguen siendo fuertes, pero también comparten y fortalecen a empresarios privados a raíz de la cesión opaca y corrupta de negocios públicos que pasan a ser operados por intereses privados o compartidos entre el Estado y los empresarios. Es decir, no sólo los ocupantes del Estado y sus élites representantes son los que ahora extraen rentas corruptas, sino que también estas son usufructuadas por actores privados en colusión con los ocupantes del Estado.

Ahora bien tal equilibrio de fuerzas puede cambiar y en consecuencia el Sector Privado puede llegar a acumular una poderosa influencia corruptora que doble los intereses estatales –y les capture– y llegue, además, a erosionar los objetivos de utilidad pública y social que deben procurar las instituciones estatales y sus políticas públicas.

Así pues, al igual que en la época hegemónica y en la época de transición, el modelo de corrupción política nacional también ha experimentado diversas transformaciones en la época de la alternancia partidista federal. Este nuevo monopolio bilateral, compartido entre actores públicos y el sector privado, ha generado además altos costos económicos y sociales que han afectado de forma negativa a las propias capacidades de acción institucional del Estado mexicano.

Por lo tanto, el modelo se ha vuelto complejo no sólo a nivel nacional, sino que, en ciertos casos sub-nacionales, el monopolio de la corrupción política ya es uno de orden tripartito. Es decir, se reparte entre el Estado y su élite gobernante, el sector privado y el

Crimen Organizado como un tercer actor que con el uso de violencia ilegítima le disputa al Estado y al sector privado ciertas facultades y beneficios antes en estricto ejercidos por sólo los dos primeros actores, además de que en el sector privado –y como se verá más adelante en este trabajo– los medios de comunicación han sido parte del juego político y de negociaciones opacas que han implicado relaciones de corrupción política.

Ahora bien, tales cambios en el reparto de la corrupción requieren por necesidad de la complicidad de las autoridades estatales y del sector privado para poder blanquear sus ingresos productos de actividades criminales (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 312). La corrupción en este sentido nunca deja de estar presente. Pues tanto sobornos como extorsiones y demás mecanismos corruptos son necesarios para sostener la extracción ilegal de rentas corruptas en determinadas localidades y entornos sociales.

Además, en casos más extremos, el monopolio de la corrupción pasa a ser compartido por cuatro actores sociales. Es decir no solo se lo reparten autoridades estatales, empresarios privados, y crimen organizado; sino que el cuarto actor que emerge es el de la sociedad en general, que se dedica como forma de subsistencia a actividades ilegales que no pueden ser sostenidas sin la corrupción de base ni la corrupción política.

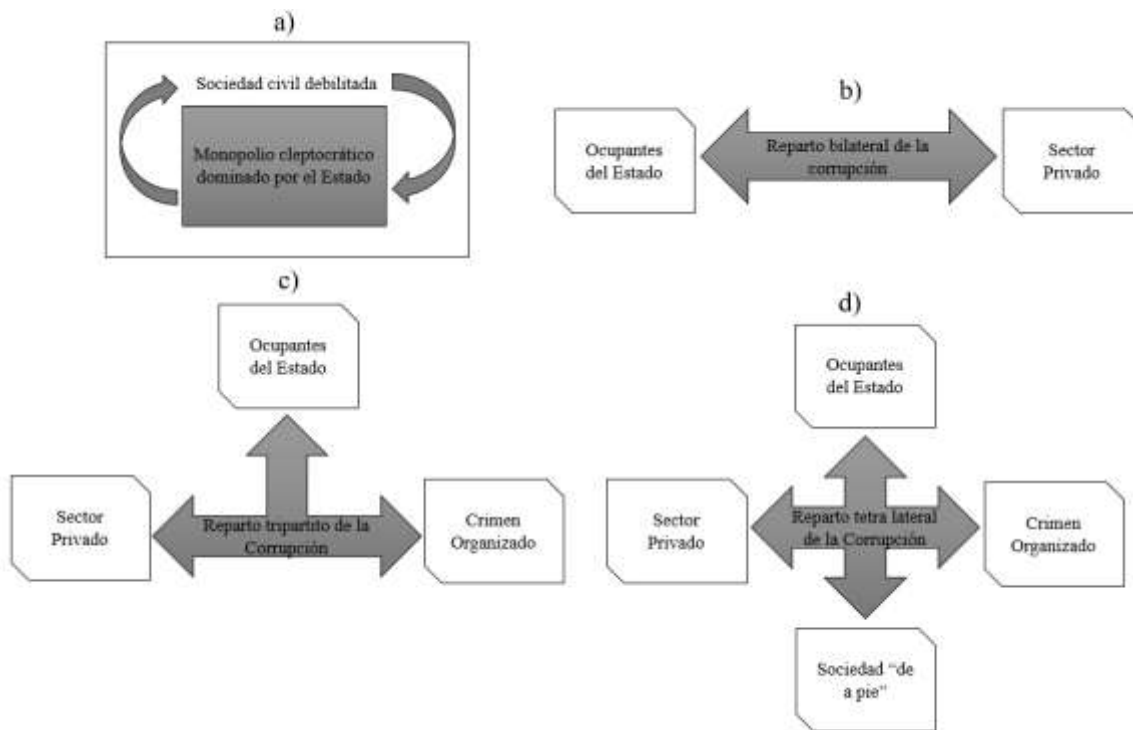
Respecto a lo anterior, pueblos y localidades en el México de las tres alternancias electorales federales, cuentan con numerosos miembros de la sociedad “de a pie”, que participan en diversas actividades ilícitas y mercados ilegales, como la prostitución, el cultivo y trasiego de drogas, o el robo organizado de combustibles en las redes de distribución nacional como se observó en los primeros meses del nuevo gobierno federal en 2018.

El reparto corrupto, entonces, pasa a ser en algunos casos de orden tetra lateral, pues requiere de la omisión estatal y su complicidad, en ciertos casos. Y en otros, más extremos, hay también modelos locales de corrupción llamados “Estados dominados por la Mafia” (Rose-Ackerman, Palifka, 2016: 277, 287-288) en donde el Estado de Derecho es casi nulo y los intereses criminales someten todo intento legítimo de interés público. En estos casos la mafia se sirve de autoridades dóciles y serviles a sus intereses, y a su vez controla la mayor parte de la actividad ilícita y lícita que regulan las autoridades estatales, así como también somete bajo su dominio a las fuerzas de seguridad pública, lo cual asegura su dominio y expansión criminal.

La evolución de estos modelos de corrupción nacional y sus graves consecuencias han acarreado numerosos costos. Y con tales costos se parte del supuesto de que la desafección democrática se ha acentuado, así como el severo desencanto o expectativas defraudadas con la gobernabilidad nacional y local.

A continuación se presenta un conjunto esquemático de los modelos hasta aquí reseñados con el objeto de mostrar los repartos corruptos y su evolución compleja observada en orden en los incisos a), b), c) y, d) del gráfico.

Gráfico 3: Repartos evolutivos de la Corrupción en México.



Fuente: elaboración propia.

Costos económicos de la corrupción.

Los costos de tal corrupción se han registrado y cuantificado como costos económicos, políticos y sociales. Por un lado, los costos económicos son todos aquellos que afectan o distorsionan al mercado y sus condiciones de productividad, competencia y crecimiento entre otras variables. La literatura al respecto, considera que en países con una corrupción pública y privada desenfrenada, los niveles de inversión son mucho menores a países que controlan y limitan de forma efectiva tal expansión de los actos de corrupción (Rose-Ackerman & Palifka: 2016, Godínez & Ling: 2015, Casar & MCCI: 2016). A su vez, la productividad del capital también se ve muy mermada pues la corrupción en el sector público y privado genera un mercado desigual, donde algunos se apropian de la riqueza producida no por medio de un mercado competitivo sino en un mercado distorsionado con severidad por los actos de corrupción, que son generados por pocos pero poderosos actores que desplazan a otros, y en

consecuencia limitan la competencia e impiden la constitución de un mercado con condiciones justas de entrada y de competencia.

Al respecto, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), generado por la Organización Transparencia Internacional, coloca a México en el año 2017 en la posición 135 como país más corrupto y en 2018 en el lugar 138 de 158 posiciones disponibles.

En este sentido, la literatura disponible también indica que el mejorar en el IPC o empeorar en este tiene impactos correlacionados con la caída o aumento de la productividad (Rose-Ackerman & Palifka, 2016). Por ejemplo “el incremento de un punto en la calificación en el IPC podría aumentar la productividad de capital en un 2 por ciento” (Lambsdorff, 2003: 468; Casar & MCCI, 2016: 62).

Además las estimaciones estadísticas hechas por diversos organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), o la Organización de Estados Americanos (OEA), indican que la corrupción representa una distorsión seria al Producto Interno Bruto de un país que padece corrupción extendida. Al respecto, el FMI señala que la corrupción representa un 2 por ciento del PIB mundial; y en México se estima por el BM que la corrupción cuesta un 9 por ciento del PIB nacional; la OEA estima el costo en un 10 por ciento del PIB nacional; mientras que Organizaciones No Gubernamentales (ONGS) como el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP: 2014), estiman el costo por igual en un 10 por ciento del PIB nacional; y el colectivo académico “México ¿cómo vamos?” estima el costo en un 9 por ciento del PIB nacional (Casar & MCCI, 2016: 62).

El ingreso empresarial también tiene severas pérdidas debido al fraude que ocurre en actos corruptos y se estima en un 5 por ciento según la Asociación Certificada de Examinadores de Fraude (ACFE, 2016: 8-9, & Casar MCCI, 2016: 62). Casar y MCCI (2016: 62), también consideran que la actividad ilícita de la piratería es una actividad corrupta que genera pérdidas anuales de 43 mil millones de pesos (CIDAC, 2015: 5, IMPI, SAT: 2019).

Por último, los costos económicos se relacionan con un impacto negativo en los ingresos de las familias mexicanas. Transparencia Mexicana y su índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG, 2010: 6) estima que el 14 por ciento de los ingresos de estos hogares se destina a pagos extra-oficiales o sobornos que son requeridos de forma ilegal para obtener servicios y prestaciones públicas. En coherencia con este dato “Transparencia Mexicana estima que las mordidas le cuestan al mexicano un promedio de 165 pesos” (Nieto: 2018). Estos costos se agravan si la familia mexicana promedio está catalogada en un decil pobre en relación con los ingresos por lo cual también la corrupción tenderá a producir una mayor desigualdad de oportunidades y de acceso a servicios públicos.

Costos políticos de la corrupción.

Por otro lado, los costos políticos tienen que ver de forma precisa con “la pérdida de legitimidad de los gobiernos [...], [y si la corrupción ha erosionado] al sistema político los políticos profesionales no tienen la confianza del electorado y no son considerados honestos” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016:525). Además como se mencionó líneas atrás, otro de los costos políticos principales es la pérdida de satisfacción con la democracia como se vio en la gráfica 1.

Costos sociales de la corrupción.

Ahora bien, los costos sociales pueden generar “espirales corruptas” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 277), en las cuales las consecuencias corruptas de “la ineficiencia, bajo crecimiento y pobre distribución del ingreso y de la riqueza [generan una gran] frustración cuando los antiguos ciudadanos honestos comienzan a pagar sobornos, en una espiral viciosa de corrupción” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016:525).

Los tres tipos de costos se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 1: Costos de la Corrupción en México y sus consecuencias principales.

Tipo de costos	Consecuencias centrales
Económicos	Distorsiones al mercado, productividad, competitividad y empleo con severas mermas multimillonarias, a nivel macro. Impacto directo en los ingresos familiares, que se agravan en los deciles más pobres de la población al sufrir el cobro de sobornos o extorsiones a nivel micro.
Políticos	Desafección popular con la política y desencanto democrático, cinismo de la clase política y de la ciudadanía, pérdida de legitimidad pública generalizada.
Sociales	Frustración generalizada ante los abusos de autoridad, fomento de una cultura corrupta centrada en espirales de corrupción y tolerancia social de dichas prácticas.

Fuente: elaboración propia.

En consecuencia, la corrupción se perpetúa en un círculo vicioso que se reproduce en las normas sociales y culturales, ya que existe un incentivo de que, si las autoridades políticas son percibidas como ilegítimas y corruptas, y por tanto esa es la norma –informal– que prevalece y se practica en la vida pública, entonces, el que el ciudadano actúe de manera corrupta para tratar de beneficiarse “de engañar al gobierno, a través de la evasión fiscal o

sea partícipe de beneficios corruptos, no será visto como algo inmoral” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016:524).

Es decir, estas espirales generan severas actitudes de cinismo por parte de la clase política y en seguida también se manifiestan en la sociedad. Cabe destacar que la actitud de “Cinismo Político” también es contemplada por Norris (1999:1, 257) dentro de su teoría del déficit democrático, donde una profunda desafección y desencanto con las expectativas democráticas puede derivar como resultado final en actitudes cínicas, como también puede motivar la presión social necesaria para reformar al sistema político, o en casos más graves aumentar la presión sobre los gobiernos por medio de repertorios de acción colectiva violenta y no convencional como “el crecimiento de movimientos anti-sistema y ocasionalmente estallidos de terrorismo urbano” (Norris: 262 1999).

En síntesis, México padece de todos los costos y consecuencias de la corrupción hasta aquí reseñadas. Vale entonces considerarlos como persistentes lastres institucionales, sociales y económicos para el propio desarrollo nacional, pues son productos perniciosos que se han agudizado en los últimos diez años, aún a pesar de una clara inversión de dinero público en instituciones especializadas de administración pública y de justicia para su control y combate.

Al respecto del gasto anticorrupción en México, se pasó de disponer un presupuesto público de 2,555 millones de pesos para combate a la corrupción en 2004, hasta 4,381 millones de pesos en 2016 (Casar & MCCI, 2016: 29), mientras que el IPC cayó de 36 a 29 puntos entre 2004 y 2017 (TI: 2017), una disminución drástica de 7 puntos –implicando con esto mayor corrupción–. Tal información sobre costos y consecuencias son una referencia obligada al momento de emprender cualquier estudio o análisis de la corrupción nacional, ya

que brindan una justificación empírica para seguir generando conocimiento sistemático sobre este objeto de estudio y examinar posibilidades realistas de reforma.

La importancia de las negociaciones políticas en el Ejecutivo federal y los equipos presidenciales.

Ahora bien, considerando lo tratado en los apartados introductorios anteriores se aclara que tanto la evolución en nuestra historia política contemporánea de los modelos de gran corrupción política, como la percepción y los costos asociados de la misma, se producen en el seno de las negociaciones políticas de los distintos equipos presidenciales.

Es de suma importancia entender que el Poder Ejecutivo tiene una incidencia determinante al momento de propiciar acuerdos con socios privados para repartir beneficios públicos y, por igual, al momento de repartir los costos públicos de esos acuerdos hacia la sociedad. En este trabajo partimos de la premisa de que el Ejecutivo es una figura central en tales negociaciones que llevan a esos repartos y por ende, se convierte en una institución de poder político preponderante para potenciar o limitar los actos de corrupción y de influencias privadas desmedidas sobre el Estado que a fin de cuentas terminan corrompiendo el proceso político y democrático con el cual deben¹¹ apearse los asuntos públicos.

¹¹ Una posible objeción a lo anterior sería señalar que el hablar del “deber ser” es una orientación normativa que no corresponde a la realidad de las dinámicas institucionales en México. En relación a esto es importante subrayar que una perspectiva normativa, bien delimitada de una perspectiva puramente descriptiva previa, es digna de tomarse en cuenta. Una perspectiva normativa importa porque, si bien las instituciones políticas mexicanas, como el caso del Ejecutivo, se ciñen a las normas establecidas, en los actos reales de negociación política pueden propiciar actos corruptos al igual que limitarlos. En función de esto surge la necesidad de contrastar la mirada normativa de la política y las instituciones con los hechos políticos concretos. Sólo así, ponderando lo normativo en contraste con los hechos y los casos percibidos como corruptos por la sociedad, es que se pueden identificar con mayor precisión las fallas institucionales que terminan desvirtuando a los procesos políticos y democráticos. Si México es un país democrático, importa por igual estudiar a fondo el porqué de los fallos en su democracia, dado que son fallos institucionales que aumentan los potenciales de corrupción y de insatisfacción con la vida pública nacional y sólo conociéndolos podemos trabajar en subsanarlos.

Una vez hecha esta aclaración, se procede en esta introducción a señalar la pregunta central que da origen a este trabajo, los objetivos que se persiguen, la hipótesis y, la estructura del mismo.

- ***Pregunta central de investigación.***

Esta tesis doctoral busca responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué factores explican los actos de persistencia de Gran Corrupción Política (GCP) que se han vivido en México entre los años 2000 y 2021 a pesar de los cambios políticos en el Poder Ejecutivo federal?

- ***Objetivo general de esta investigación***

Ahora bien, el objetivo general de esta investigación es: Explicar con base en insumos teóricos y empíricos en nivel comparado, las causas necesarias y suficientes que explican la persistencia de los actos de Gran Corrupción (GC) en México.

- ***Objetivos específicos***

Para ello se desprenden dos objetivos específicos:

Uno: comparar en la temporalidad de investigación las cuatro distintas administraciones ejecutivas federales entre 2000 y 2021, para encontrar y explicar los patrones consensuales o recurrentes en cuatro casos distintos emblemáticos de corrupción política, que involucran a los Presidentes del gobierno federal.

Dos: identificar, a través de la interpretación analítica de los casos tratados, el rumbo de la gran corrupción política como una narrativa transexenal entre los años 2000 y 2021.

- ***Hipótesis de investigación.***

La hipótesis que se propone es:

La Gran Corrupción Política persiste en México y su potencial de recurrencia aumenta debido a que los distintos Ejecutivos federales propician, a través de la red de negociaciones que surgen alrededor de la obtención del poder, de forma particular alrededor de los equipos del Ejecutivo federal, el reparto de beneficios públicos a socios privilegiados, con una consecuente imposición de costos públicos a la sociedad.

Tales negociaciones comprometen acuerdos que pueden convertirse en actos concretos de gran corrupción y de captura estatal percibida como corrupta ante la sociedad.

- ***La estructura de este trabajo.***

Esta tesis tiene una estructura capitular que se divide en tres secciones: primero, una parte teórica y metodológica (capítulos 1, 2), donde se exponen las diversas perspectivas de entendimiento con las que se aborda el problema de la Corrupción Política como concepto y se discuten la metodología adecuada para tratar el tema. Luego, una parte empírica en la cual se construyen los casos, se analizan en contraste con las categorías teóricas empleadas, y se comparan a través de un análisis cualitativo comparado (capítulos 3, 4 y 5). Y una parte final de conclusiones.

En el primer capítulo se identifica y se define lo que se entiende por CP o GC, y las teorías más fuertes que las explican en el debate teórico disponible en la literatura respectiva: La teoría económica-racional, la teoría de las instituciones políticas y la teoría cultural. De estas teorías, esta investigación escoge y defiende la perspectiva teórica que ofrece los mejores elementos para dar respuesta a la pregunta central de investigación.

En el capítulo dos se presenta una discusión metodológica concreta sobre cómo abordar el objeto de estudio que es la corrupción política y se presenta la estrategia metodológica de

comparación por casos diferentes o por el método de consenso de Mill (1843) para resolver la pregunta central de investigación, que se centra en la variable en común que es la persistencia de la corrupción política a nivel federal. Y por último en este capítulo se explican las herramientas de trabajo con la que se analiza la parte empírica.

A partir del tercer capítulo comienza dicha parte empírica. Se aclara al lector que se ha dispuesto de estos cuatro casos en parejas, no en una secuencia estrictamente cronológica, sino en razón al orden en el cual se estudiaron y se desarrollaron. Esto no afecta en sí la lógica del análisis, pues al trabajar con una metodología de casos diferentes para encontrar las semejanzas entre los mismos, por ahora, no es tan importante el hilo histórico entre los cuatro casos, pues en el capítulo cinco se trata en un apartado específico la relevancia conectada de los cuatro.

En el mencionado tercer capítulo, primero se trabaja con los casos correspondientes a dos sexenios federales: el caso “Odebrecht” representativo del gobierno del priista Enrique Peña Nieto; y el caso de “Etileno XXI” representativo del gobierno panista de Felipe Calderón Hinojosa. Se ubican concretamente el contraste entre las variables o categorías teóricas selectas y el comportamiento –documentado– de los que como consecuencia influyen en la persistencia de los actos de corrupción política a nivel federal.

En el cuarto capítulo se examinan los otros dos casos restantes, el caso de la Asociación Civil “Amigos de Fox” representativo del gobierno panista de Vicente Fox Quezada; y el caso del “Decretazo” representativo del gobierno –en curso– del morenista Andrés Manuel López Obrador. Y por igual se contrastan, con el comportamiento de los casos, las variables teóricas que influyen en la persistencia y reproducción de los actos de gran corrupción federal.

En el quinto capítulo se aborda la comparación sistemática de los cuatro gobiernos federales estudiados a través del Análisis Cualitativo Comparado o “QCA” por sus siglas en inglés y, se presenta la lectura interpretativa del rumbo global de la Gran Corrupción Política en México correspondiente al periodo de tiempo tratado.

Por último, se presentan las conclusiones de este trabajo en donde se recapitulan los puntos principales, se hace la evaluación de la hipótesis, se presenta la tesis formal y se hace una reflexión final acerca de los alcances y límites de este trabajo de investigación.

Capítulo 1: La Corrupción Política entendida como un concepto multidimensional.

For some odd reason, I had an early and extreme multidisciplinary cast of mind. I couldn't stand reaching for a small idea in my own discipline when there was a big idea right over the fence in somebody else's discipline. So I just grabbed in all directions for the big ideas that would really work.

Charlie Munger¹².

Introducción.

En el presente capítulo se identifica y se define qué es lo que se entiende por Corrupción y las diferencias entre Corrupción de base o “*Petty Corruption – Small Graft*” y la Gran Corrupción Política (se abrevia GCP) entendida como “*Big Corruption – Big Graft*”. Para esto se parte de definiciones concretas y se explica por qué este estudio se enfoca en la Corrupción Política y las implicaciones teóricas que esto conlleva.

En este capítulo se presenta el cómo se observa a la Corrupción Política en el debate teórico de la literatura actual disponible y las hipótesis centrales que cada rama teórica defiende. El objetivo principal de este capítulo es identificar qué causas teóricas producen actos de Gran Corrupción. Y definir el modelo teórico multidimensional con el que se trabajará de aquí en adelante.

La estructura de este capítulo se ordena de la siguiente manera. Primero, se identifica y se definen los conceptos a tratar sobre corrupción, corrupción de base y corrupción política. Luego se ubica al lector sobre en qué parte del espectro académico sobre los estudios de

¹² Abogado y empresario estadounidense.

corrupción se ubica este trabajo y qué aspectos puntuales lo diferencian de otros estudios al respecto, esto con el propósito de acotar con precisión cuáles son las perspectivas teóricas y las variables seleccionadas que mejor ayudan a responder la pregunta de investigación.

Una vez identificados, se abordan en seguida las principales teorías seleccionadas en este trabajo para explicar la persistencia de la GCP. Y por último se presenta un “esquema madre” que demuestra el argumento teórico central al que se apega este trabajo.

1.1 Definición e Identificación de Conceptos de Corrupción.

1.1.1 El concepto “general” de Corrupción.

La corrupción es un concepto sujeto a múltiples interpretaciones y a diferentes valoraciones dependiendo del contexto en el que este se observe y se trate. Ahora bien, “para entender cualquier problema primero es necesario definirlo e identificarlo” (Casar, 2016: 11). Por tanto vale partir de una definición general de corrupción hacia otras definiciones conceptuales más específicas.

Ésta, en el sentido más parsimonioso, puede entenderse, de acuerdo a Transparencia Internacional (TI), como “el abuso del poder público para beneficio privado” (en Casar, 2016: 11). O como se señaló en la introducción de esta investigación: “el abuso del poder público confiado para el beneficio privado” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016:9). Nye (1967), Morris (1988) y Malem (2000) siguiendo la misma estructura la definen como el uso arbitrario, no ético, ilegal e ilegítimo del poder público o gubernamental, para el beneficio de intereses personales. Estas definiciones son las más generales, pero establecen una lógica común en varios autores que comparten este objeto de estudio. Tal lógica es la del abuso interesado de una posición de poder público o privado.

Ahora bien, una síntesis adecuada del concepto de corrupción en forma general y con la cual se trabaja en este estudio es: “el abuso de cualquier posición de poder, pública o privada, con el fin de generar un beneficio indebido a costa del bienestar colectivo o individual” (Casar, 2016:11).

Esta forma de conceptualizar a la corrupción es adecuada porque cuenta con elementos analíticos importantes. Por un lado sostiene que a) es un acto de abuso de poder ya sea en la esfera pública o privada; b) que se genera como resultado una ganancia indebida al momento que los actores privilegiados abusan de su poder; y c) que tal ganancia no es “inofensiva” o estéril, sino que genera severos costos individuales –si se defrauda a un individuo–, o costos sociales al defraudar a un colectivo social.

1.1.2 La corrupción implícita o explícita

Además de las generalidades básicas del concepto, autores como Yao (2002), sugieren concretizar aún más el concepto y restringirlo a su “contexto explícito o implícito” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016:11). En este sentido la Corrupción Explícita, sucede cuando hay una clara transacción *quid pro quo* como los sobornos. Es decir hay una dinámica de intercambio entre “una cosa por otra”. Mientras que la Corrupción Implícita, la lógica del *quid pro quo* no se rige en estricto por un intercambio literal sino que esta tiene pagos más sutiles como el “nepotismo”, el “amiguismo” o el tráfico de influencias, en donde se favorece a un individuo no por sus méritos, sino por la conexión interpersonal y filial entre el actor poderoso y el beneficiario que lo selecciona para cubrir sus intereses. Aquí, como Rose-Ackerman y Palifka (2016: 11) señalan “la distinción principal es la naturaleza a largo plazo y con vaguedad definida de la transacción.” Ahora bien, esta distinción entre un contexto

explícito o implícito, es importante porque acompaña de una forma u otra a todo caso concreto de posible corrupción.

Además, el tomar en cuenta estas advertencias conceptuales importa porque como señala Casar (2016:11) “en primer lugar, la corrupción engloba numerosas conductas siempre enunciadas pero nunca bien definidas y tipificadas en la ley. Segundo, porque siendo conductas apartadas de la ley y merecedoras de un castigo se practican a la sombra o de manera clandestina. Los que la ejercen de manera cotidiana o los que la cultivan como forma de vida intentan ocultar sus huellas y desaparecer el cuerpo del delito.”

En este sentido, todo estudio de la corrupción tiene que considerar que su objeto de estudio tiene en sí una naturaleza elusiva. Esto es así, porque un acto de corrupción exitoso es aquel que se mantiene en secreto y logra evadir el escrutinio público y también a la ley y a las autoridades que deberían sancionarlo.

Además de que hay formas “sutiles”, no en estricto explícitas de corrupción, que pueden tratarse de actos ilegítimos¹³, aunque sean legales en toda forma, pero tengan consecuencias perniciosas en lo individual y en lo colectivo, como por ejemplo, la captura de un Estado¹⁴ o la captura de un mercado, o la cercanía determinante de ciertos actores

¹³ Vale considerar la noción de legitimidad de Max Webber (1919), como aquella capacidad en la que son aceptados (o no) los límites que impone el poder. Por ello puede haber actos legales en plena forma pero ilegítimos si tales actos no logran la aceptación colectiva o de común consentimiento social. Piénsese en una resolución judicial donde se devuelven los bienes a un político acusado de corrupción, o en una mera sanción pecuniaria ante un desfalco al erario público. Si bien esas resoluciones pueden ser legales, la percepción social sobre las mismas serían ilegítimas, pues en realidad tales sanciones judiciales laxas no son suficientes para reparar el daño de un desfalco al erario, o de los bienes que compre un político producto de sobornos u otros medios corruptos que se derivaron de su capacidad de decisión en un cargo público.

¹⁴ En este trabajo este tipo de captura estatal es considerado como corrupto, pues la mayoría de los casos estudiados tienen este tipo de configuración en sus hechos. Es decir se trata de acuerdos ilegítimos del Poder Ejecutivo con socios privados derivados de la negociación política –mayormente opaca– que son considerados como corruptos por la opinión pública una vez que se conoce de estos y salen a la luz.

públicos o privados con el Presidente para influir en sus decisiones o apuntalarlas a cambio de beneficios focalizados, etc.

1.1.3 Pequeña y Gran Corrupción.

Como se vio en el apartado inmediato anterior, puede entenderse a la corrupción como un “concepto caja” (Nieto: 2018). Es decir, como un concepto amplio en el cual pueden encontrarse numerosos actos explícitos o implícitos de corrupción. Tomando esto en cuenta, se requiere para efectos de este trabajo, de una tipología básica para identificar cómo suceden los actos corruptos. De ahí que se pueda estudiar a la misma en pequeña o en gran escala. La forma de identificar o medir una y otra forma de corrupción es a través de la frecuencia y el costo aproximado que ésta produce en la sociedad (Nieto: 2018).

1.1.3.1 La Pequeña Corrupción a nivel burocrático-administrativo.

Este tipo de corrupción se identifica porque tiene una amplia frecuencia de sucesos, con costos de pequeña escala o de pequeño pillaje (“Small Graft”). Involucra a un gran número de funcionarios públicos (operativos, en “ventanilla” y no en estricto a “altos” decisores políticos) y a un gran número de ciudadanos que pagan actos corruptos. Y a pesar de que este tipo de corrupción no es el foco de atención en este trabajo, es necesario ubicarla y distinguirla antes que la propia corrupción política que se da a mayor escala en los niveles de decisión ejecutiva o en los gobiernos.

A este tipo de corrupción se le conoce también como Corrupción Burocrática (CB) o Corrupción de Base, porque sucede al pie de banqueta o al pie de ventanilla administrativa, e involucra a ciudadanos que buscan acceder a algún servicio público en los cuales se encuentra con burócratas (representantes del Estado), que restringen los servicios o los

accesos a estos, a cambio de pequeños sobornos para brindar los servicios o evadir ciertas infracciones o penalizaciones.

Estas transacciones corruptas pueden tener un costo relativamente bajo para los usuarios que las sufren y tienen que pagarlas a cambio de los servicios o prestaciones estatales. Y sin embargo a la larga son muy costosas para la funcionalidad de las propias capacidades institucionales del Estado, como la administración de justicia o la merma severa en la calidad y atención de los servicios públicos a cargo del Estado.

Así pues, la corrupción de base siempre es una posibilidad en toda la actividad estatal. Pues “Todos los Estados, sean benevolentes o represivos, controlan la distribución de beneficios valiosos y la imposición de costos onerosos [a las sociedades de las cuales forman parte].” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 51). En este sentido, tal actividad estatal regulatoria siempre puede constituir una ventana posible de corrupción de base ya que sus agentes o funcionarios públicos tienen diversos grados de acción y discreción que pueden aprovechar para beneficiarse de su posición burocrática encomendada por el Estado.

1.1.3.2 La organización de la Pequeña Corrupción

Por último, es importante mencionar que este tipo de corrupción se organiza de abajo hacia arriba. Es decir, parte desde la base hacia la cúspide de un sistema político-administrativo, y por tanto, puede clasificarse como un tipo de corrupción “*Bottom-up*”. En la cual –como ya se indicó– los agentes públicos con mayor contacto y proximidad con la sociedad extraen múltiples rentas pequeñas derivadas de extorsiones o sobornos. Y para permitir esta actividad ilegal e ilegítima, los jefes superiores de estos en las mitades de los organigramas, pueden recibir un tributo o parte del botín que se genera con este tipo de pillaje a pequeña escala.

Y si bien, los mandos superiores pudiesen no beneficiarse de esta cadena de tributos de abajo hacia arriba, si son responsables de que tales distorsiones públicas en los niveles de base queden impunes o no se corrijan a tiempo. Con lo cual una primera observación teórica establece que la corrupción de base es posible, a su vez, porque se tolera desde las partes superiores de la jerarquía burocrática y política, a cambio de que las bases no interfieran o no denuncien prácticas corruptas que pueden darse en los niveles políticos-administrativos superiores.

1.1.3.3 La Gran Corrupción Política (GCP)

A diferencia de la pequeña corrupción, la GCP involucra menores frecuencias de actos corruptos, pero en contraparte implica costos multimillonarios para la sociedad que los padece (Nieto: 2018). Esta es en concreto aquella que: “involucra a un pequeño número de actores y grandes sumas de dinero” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 11).

En este trabajo se identifica a este tipo de corrupción como objeto de estudio y se le referirá como la Gran Corrupción Política (GCP), ya que es cometida (en un criterio de jerarquía política) por altos funcionarios públicos, políticos profesionales, y actores políticos con una encomienda de gobierno, o en la alta esfera administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

Ahora bien, si la GCP es cometida por tales funcionarios de alta jerarquía y responsabilidad pública, es importante destacar que estos actores políticos se favorecen al aprovechar su cargo, los recursos bajo su responsabilidad y las tomas de decisiones privilegiadas, en contubernio con actores privados a los que también benefician, o con los que comparten las rentas y ganancias de los actos corruptos que se derivan –entre otros– de:

Contratos Públicos por parte del Estado; Licitaciones Públicas; Concesiones de Servicios Públicos; Privatizaciones de negocios o servicios estatales; y Financiamiento a Campañas Políticas, etc.

Además, estos también pueden involucrarse en este tipo de corrupción. Si incurren en el desfalco o robo directo¹⁵ de recursos públicos a través de fraudes de servicios, o en desvíos de fondos públicos a empresas fantasma en las cuales actores privados como socios o prestadores tienen posesión de estas. Y por igual, este tipo de GCP se sirve en ocasiones de redes de macro criminalidad, donde es vital la colusión política con el Crimen Organizado para compartir los beneficios¹⁶ de tal alianza criminal.

En síntesis la GCP se entiende en este trabajo a nivel conceptual, como la sugiere Fernando Escalante, esta es “el uso de los recursos y atribuciones de los puestos públicos para proteger o favorecer intereses particulares, mediante decisiones políticas.” (Escalante, 2000: 275). En donde los denominadores comunes que se seleccionan en esta investigación para identificarla son: 1) la alta jerarquía política de quien comete los actos que abusan de su encargo público; 2) el beneficio extraído o compartido del acto de gran corrupción; y 3) las decisiones políticas sin las cuales no sería posible el acto de gran corrupción, y por este tipo de decisiones se entiende que son aquellas que requieren de un mínimo grado de consenso entre actores e intereses enfrentados en la arena pública, y que al momento de ser tomadas

¹⁵ El cual casi nunca es posible en un nivel individual, pues requiere de la organización y de la complicidad de un mayor número de socios políticos para repartir y sobre todo para proteger de la luz pública el acto corrupto de desfalco.

¹⁶ Rose-Ackerman y Palifka (2016), identifican al respecto, que tal alianza tiene la racionalidad de brindar protección a las actividades ilegales de los grupos criminales a cambio de riquezas, y protección para los actores políticos que las facilitan a cambio de abdicar a la potestad estatal de garantizar la seguridad pública, o ejercer el monopolio de la violencia legítima en un territorio estatal determinado, a su vez tales pactos pueden privilegiar a unos grupos criminales sobre otros, con lo cual incrementa la corrupción judicial y policial y la violencia letal.

tienen efectos vinculantes y colectivos tanto para los actores que las toman, como para el público que padece los efectos o consecuencias de tales decisiones.

1.1.3.3.1 La importancia de la discusión social de los actos corruptos: los contextos de corrupción.

Aquí es de particular importancia hacer un breve paréntesis para aclarar que si bien los elementos conceptuales anteriores son esenciales para ubicar un acto corrupto, estos carecen de sentido si no hay una discusión social respecto a lo que es percibido como corrupción. En este orden de ideas, en este trabajo no sólo importa ubicar los elementos constitutivos del concepto de corrupción política, arriba mencionados. Sino que en esta investigación es muy importante también tomar en cuenta una característica de la discusión o debate público de los actos corruptos sugerida por Scott (1972), a saber, su carácter diacrónico: los cambios en las experiencias, en los debates y en los discursos públicos que hacen que la corrupción mute sus significados sociales a lo largo de la historia.

En concreto, la corrupción no sólo es el abuso de la posición de poder público y los aspectos legales que precisan¹⁷ tales abusos, ni sólo el soborno como la máxima expresión

¹⁷ En México los actos concretos de corrupción se encuentran definidos y sancionados por la ley. Se contemplan alrededor de poco más de una decena de actos específicos que pueden ser considerados como corrupción por su dinámica de abuso de poder para el beneficio privado o de grupo. Estos se especifican, tanto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; como en el Título décimo del Código Penal Federal. (Nieto, 2018), (Casar, 2016: 82-84). Y son los siguientes, nótese que se hace aquí el listado de ellos para clarificar que no solo la corrupción política involucra a un solo acto ilegal e ilegítimo, sino que es toda una gama de actos corruptos que hay que considerar, y sobre los cuales vale, desde el plano teórico y empírico, identificar sus comunes denominadores de persistencia, estos son: **“cohecho”** que es obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones de su labor como servidor público; **“peculado”** que es apropiarse de recursos públicos; **“desvío de recursos”** que es desviar recursos públicos para un destino distinto del que estaban previstos según la ley o norma; **“utilización de información indebida”** que es usar información privilegiada para incrementar el patrimonio del servidor o de sus socios; **“abuso de funciones”** que es cuando el servidor público se extralimita de sus funciones para obtener un beneficio adicional; **“actuación bajo conflicto de interés”** que es cuando el servidor público interviene en asuntos en los que tiene un interés privado directo; **“contratación indebida”** que es el autorizar la contratación de alguien que está inhabilitado o impedido para realizar una función pública; **“ocultar enriquecimiento o conflicto de interés”** que es cuando el funcionario omite información patrimonial o miente en tales declaraciones; **“tráfico de influencias”** que es cuando el servidor

de corrupción, sino que la corrupción engloba, también, el consecuente debate social necesario acerca del acto corrupto sin el cual la corrupción pasa desapercibida (Scott, 1972). Es decir, sin discusión social respecto de los escándalos corruptos ésta pasa desapercibida. Por tanto quien hace que las categorías corruptas, independientemente de sus variaciones tipológicas, cobren vida es el debate social respecto a los casos percibidos como corruptos.

La definición de Scott tiene, por su conformación de elementos, un carácter no esencialista del fenómeno de la corrupción (Ruderer y Rosenmüller, 2016:12). Y si bien no es de ninguna manera contraria a las abundantes definiciones contemporáneas de la corrupción, la definición de Scott propone hacer observable u operativo el concepto a través del debate social de lo que es percibido como gran corrupción en un momento histórico determinado. Es decir, añade la parte del debate o discusión posterior de los actos corruptos o de abuso de poder.

Es así como de la mano de esta consideración señalada por Scott, tenemos un fundamento argumentado para comparar distintos casos de corrupción, a pesar de que varíen sus características específicas. Es válido, en tal sentido, comparar lo que es percibido como corrupto por la sociedad, sean casos de sobornos, tráfico de influencias o abusos de poder con intenciones de captura estatal. Pues todas estas formas de gran corrupción son lo que son

público utiliza su cargo para inducir una conducta indebida de otro actor público o privado; **“encubrimiento”** que es cuando se ocultan actos u omisiones que constituyan faltas administrativas; **“desacato”** que es cuando se retrasa, obstruye o se miente en las investigaciones de la autoridad fiscalizadora o la autoridad judicial; **“obstrucción de la justicia”** que es cuando se impide el proceso de investigación o sanción de faltas administrativas o cuando se revela la identidad de un denunciante anónimo; **“soborno”** que es cuando un particular ofrece un beneficio a algún servidor público para que realice o se abstenga de hacer un acto relacionado a sus funciones; **“participación ilícita”** que es el participar en procedimientos administrativos aun cuando se esté inhabilitado; **“utilización de información falsa”** que es presentar información falsa o alterada para simular el cumplimiento de requisitos; y **“colusión”** que es cuando se acuerdan arreglos entre competidores o particulares que generen un beneficio indebido en contrataciones públicas. Hay que señalar que en ciertos casos de corrupción pueden presentarse uno o más de estos ilícitos, y a su vez presentan bajos niveles de denuncia y sanción, por ejemplo entre 1998 y 2013 hubo “582 denuncias, 8 en reserva, 12 que no ejercieron acción penal, y solo 21 casos consignados” (Casar, 2016: 68).

gracias al debate social de las negociaciones políticas que las permiten, y como veremos más adelante en el 5to y 6to capítulos, tienen comunes denominadores de operación que permiten que persistan a pesar de los cambios de gobierno.

Por último cabe señalar que en este trabajo tenemos que tener en mente, al menos para los casos que se tratan más adelante, que estos suceden en “contextos de corrupción” en los cuales: las valoraciones y perspectivas políticas de los actores y parte de la sociedad están orientadas por una lógica de obtención de beneficios anti éticos e inmorales, establecidos como una instrumento de “intercambio” que intentan generar mecanismos regulares, modus operandi de instituciones y agentes sociales para la obtención de beneficios (Arellano, 2012; Dieter & Shore, 2005; Flores & Hernández 2020: 11).

Esta definición es, al igual que la perspectiva de Scott, no esencialista, en el sentido de que destaca la importancia de los matices o pautas con los que se comportan los actores políticos y sociales, es decir, importa el contexto porque este determina los distintos mecanismos con los cuales se dan los intercambios corruptos, y tales intercambios son, empero, de muchos tipos y formas y no sólo se restringen a una sola categoría de acto corrupto.

Por tanto, tales contextos son de vital importancia para reproducir los actos corruptos. Esta definición contextual importa porque en los casos que se tratarán adelante, vemos que tal lógica de intercambio ilegítimo está presente desde el momento que se da la negociación política entre los equipos presidenciales y sus socios privilegiados, cuando de hecho transan o intercambian beneficios y costos corruptos derivados de tales negociaciones. A su vez, es de igual importancia reconocer que esos contextos se reflejan en la propia discusión social de los casos de gran corrupción política y sin tal discusión serían de difícil identificación.

1.1.4 La lógica de la Corrupción Política

Vale pues hacer aquí un paréntesis para tratar de identificar la lógica de la corrupción política. Y es que ésta es en estricto una transacción arbitraria de beneficios o sanciones que se da desde el poder político, es decir, desde el poder público encomendado de decisión sobre la vida colectiva. En razón de esto, hay que considerar que en el corazón de todo acto de corrupción política subyacen tales transacciones ilegítimas y arbitrarias desde un poder público encomendado.

En este orden de ideas, Gabriel Zaid (2019) revela la lógica política de la corrupción cuando señala que: “se diría que, fuera de la ley, no queda sino la violencia, pero no es así. Entre la ley y la violencia, hay una tercera vía que es la paz comprada en el mercado a un precio razonable para ambas partes, frente a la disyuntiva de aplicar la ley o ejercer la violencia.” (Zaid, 2019:54).

Tal disyuntiva entre la ley y la violencia depende casi por entero del actor político que decide apegarse a la regla o doblarla a cambio de un beneficio, o de no aplicar las sanciones coactivas del Estado que representa. Zaid, prosigue sugiriendo que: “la esencia de la corrupción política no está en el dinero mal habido, sino en la mentira que hace posible el poder como negocio: un Estado de derecho sujeto a excepciones negociables en privado.” (Zaid, 2019:62).

Así pues, cuando un actor político hace una excepción –arbitraria– en las reglas estatales para extraer beneficios privados de éstas, y por tanto vulnera el Estado de derecho¹⁸, comete con claridad un acto de CP. Con esto, hace un uso personal de un cargo que no lo

¹⁸ Que es la plena garantía constitucional de que nadie puede estar por encima o al margen de la ley, o abusar de esta para obtener ventajas privilegiadas en detrimento de otros.

representa a él mismo ni a sus intereses particulares, abusa por lo tanto de la confianza que los ciudadanos depositan en el orden democrático, y ante ellos tendría que responder por sus actos y omisiones.

En este orden de ideas, una definición de la CP que es aún más general que la ya citada de Escalante (2000), pero que es muy útil para ubicar el locus de la misma, es la que propone Manuel Villoria (2006:144), el cual la entiende como: “el abandono de la voluntad de servicio común¹⁹ por parte de los gobiernos y de los partidos, como referentes simbólicos de una clase gobernante.” Ahora bien, esta definición sirve por su parsimonia, y porque identifica que la esencia de la CP radica en la opacidad que se da al abandonar la vocación de servicio común a la que cualquier gobernante o político profesional²⁰ está obligado a cumplir al momento de asumir un encargo en las instituciones públicas.

Lo que importa es señalar es que, con tales prácticas arbitrarias que se dan desde el poder político, ese pacto de representatividad republicana²¹ se corrompe, y lo que debiera ser resuelto a la luz del interés público pasa al terreno oscuro –y en su mayoría secreto– de los

¹⁹ El cual se realiza sólo a través de la actividad política, es decir, de la actividad humana encargada de regular el conflicto entre grupos, dando como resultado la toma de decisiones vinculantes para todos los miembros de una comunidad, y que puede hacer uso legítimo de la fuerza de ser necesario. (Vallés, 2000).

²⁰ Por político profesional, se entiende aquel que vive de y para la política, la cual constituye su principal actividad de vida. En esta acepción también caben los funcionarios “tecnócratas” especializados que sirven al poder político y que al igual que los “políticos” pueden involucrarse en actos de GCP. Para ahondar al respecto véase el trabajo de Manuel Alcántara (2013).

²¹ “Republicano” en el sentido de aquello que se refiere a “la cosa pública,” o en el sentido de los ciudadanos que acuerdan de forma colectiva regirse en igualdad política de condiciones, es decir, deciden regirse por un régimen sin privilegios nobiliarios o títulos especiales, lo cual les permite llamar a cuentas a sus representantes políticos por sus actos y omisiones, además de poder cambiarlos con métodos de elección libres y democráticos. En este orden de ideas, Manuel Villoria señala que bajo un régimen republicano –como es el caso de México– “la idea básica es la de que la libertad es no dominación. Lo esencial es que todos los ciudadanos disfruten de esta no dominación y, para ello, deben existir protecciones sociales, políticas y legales que protejan a la ciudadanía de la dominación arbitraria.” (2006:117).

acuerdos privados y, por tanto, priva a la comunidad de tomar parte libre e informada en tales decisiones públicas.

En síntesis, importa señalar que entonces la corrupción es política cuando se piensa, además de en los políticos y funcionarios que la cometen y en sus motivos o fines específicos, en “el bien esencial dañado” (Phillip: 1997), “y ese bien no es otro que la propia política [...] lo que se daña es la legitimidad de la política.” (Villoria, 2006:103). Pues, como este mismo autor señala:

“el concepto estricto de corrupción [existe] siempre como elemento de referencia moral de una ética profesional, es decir, que de lo que se trataba es de que quienes ejercían determinados puestos y profesiones incumplían los deberes derivados de ellas para el beneficio privado; esencialmente abusaban del poder que se les reconocía funcionalmente para usarlo en beneficio propio, directo o indirecto. Pero en la corrupción política, lo que aparece como elemento moral de referencia no es una ética profesional, sino una ética pública.” (Villoria, 2006:103-104).

La clave es la trasgresión de los principios de civilidad política y ética pública que no sólo afectan a los actores políticos o privados que se corrompen, sino que afectan a todos los ciudadanos. Siguiendo a Villoria (2006:104) “en la corrupción política se está dañando a la política, y se está dañando la política porque se olvida su razón de ser y porque se incumplen los principios²² en que se fundamenta este instrumento de concertación y diálogo para la resolución de problemas comunes.”

²² Es decir, se incumplen los principios de publicidad, certeza, e imparcialidad, que debe llevar toda decisión política al momento de que se le lleva a la negociación privada y arbitraria. Aunque esta discusión puede extenderse mucho más, en función de ¿qué es lo que se entiende por política? Y como Villoria señala, la respuesta a esta pregunta depende de distintos “discursos de integridad” (2006:104-126) sobre lo público que van desde el discurso libertario más individualista, el discurso social-utilitarista, el discurso más colectivista que es el comunitario y, el discurso centrado en el consenso de la pluralidad social que es deliberativo. Si bien, no es objeto en concreto de este trabajo discutir tales posturas a fondo. La política se entiende en este trabajo

1.1.4.1 La organización de la Gran Corrupción Política

Ahora bien, respecto a su organización jerárquica, la GCP al involucrar a altos funcionarios políticos en la estructura administrativa de Estado, genera una dinámica de corrupción “*Top-Down*” o desde la cúspide política hasta las bases burocráticas. Con el objeto de garantizar el éxito y la impunidad de los tratos corruptos y los beneficios extraídos de estos.

Es decir, las altas esferas ejecutivas del gobierno pueden estructurar al Estado para cumplir con sus objetivos de corrupción bajo ciertos modelos que aseguren la extracción de rentas hacia los líderes políticos o clientelares, y el intercambio de favores entre los miembros de las redes corruptas para mantener la viabilidad y éxito del sistema político corrompido (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 278-285).

La CP y su persistencia en los últimos 20 años, es pues, el foco de análisis de esta investigación. Ya que su estudio permite observar la interacción entre miembros de la clase política y actores privados que sirven intereses de “riqueza y poder” (Johnston: 2005) de forma ilegítima. A su vez, el estudio de la persistencia de la CP revela múltiples signos de impunidad, erosión y sesgo institucional, y también de la capacidad endeble del Estado mexicano para detectar, sancionar y desarticular de manera ejemplar y efectiva las redes de GCP.

como: una actividad humana de gestión del conflicto social a través de la toma de decisiones que son vinculantes y colectivas para toda la comunidad. Y por tanto, tal comunidad al vivir su vida pública en un régimen democrático, liberal y republicano, tiene derecho a ser tomada en cuenta en el proceso político y a no ser excluida del mismo. Se tiene pues, el derecho a pedir cuentas y transparencia a los que toman decisiones porque representan a todas las personas de esa comunidad. Y por ello la corrupción –al capturar con secrecía en unos pocos a la política en sí misma– transgrede a la representación pública y a la propia comunidad cívica.

1.2 Las perspectivas de entendimiento causal de la corrupción y las escuelas teóricas sobre el tema.

1.2.1 Las causas y efectos de la corrupción –como concepto general– en la literatura

Antes de explorar con mayor detalle las principales perspectivas o escuelas teóricas de la corrupción política, bien vale identificar según lo que propone la literatura especializada, al conjunto más básico de incentivos e instituciones que la provocan y las consecuencias que se derivan de ésta.

Primero se debe considerar que “la corrupción ocurre cuando se intersectan incentivos de situación –específicos, instituciones sociales– amplios, y la ética personal” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 29). De acuerdo con la literatura extensiva al respecto y con la evidencia teórica y empírica disponible, se puede identificar que existen incentivos específicos de naturaleza económica y política para generar causas de corrupción, estos incentivos son “[1] bajos salarios; [2] monopolio del poder; [3] discreción decisoria; y [4] falta de rendición de cuentas” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 28).

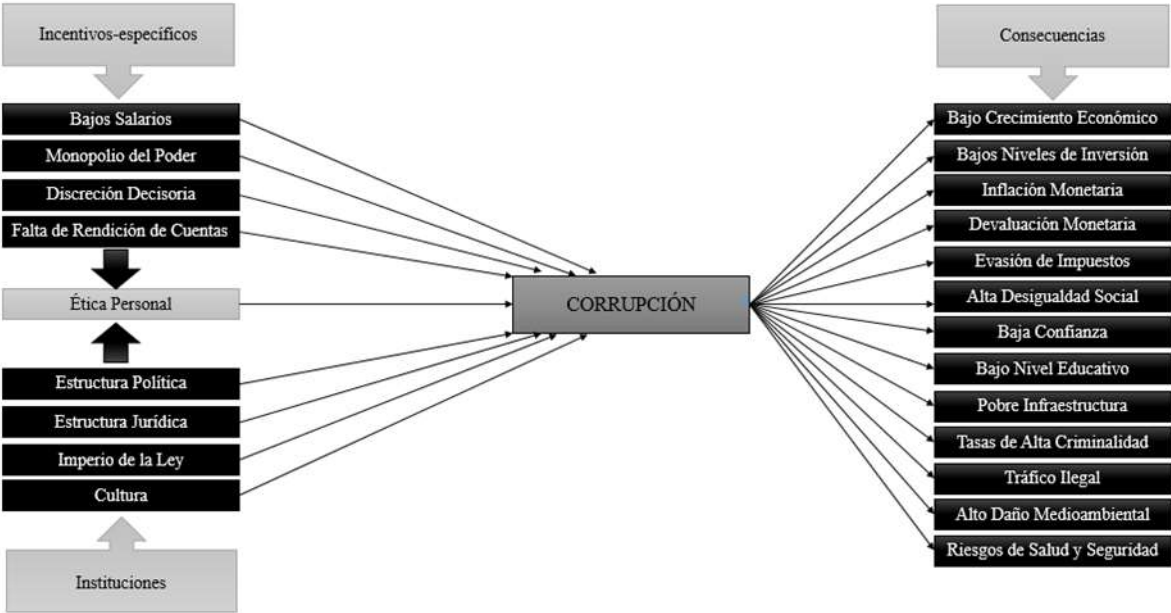
Ahora bien, el segundo conjunto de causas son las instituciones sociales amplias, las cuales se encuentran en forma de instituciones políticas, legales y culturales, estas son: “[1] estructura política [polity]; [2] estructura jurídica; [3] imperio de la ley; y [4] cultura” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 28). Estos dos conjuntos de incentivos específicos e instituciones sociales amplias, sirven de insumos estratégicos para que el individuo o los individuos formen su propia “ética personal” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 28-29) y opten o no por un acto corrupto.

Ahora bien, según la literatura indicada por Rose-Ackerman & Palifka (2016), la corrupción genera una amplia gama de consecuencias de alto impacto social, político y

económico, como: “[1] bajo crecimiento económico; [2] bajos niveles de inversión; [3] inflación monetaria; [4] devaluación monetaria; [5] evasión de impuestos; [6] alta desigualdad social; [7] baja confianza [social, política y económica]; [8] bajo nivel educativo; [9] infraestructura de baja calidad; [10] tasas de alta criminalidad; [11] tráfico ilegal [de mercancías, narcóticos y personas]; [12] daños medioambientales altos; y [13] altos riesgos a la seguridad y salud.” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 28).

El siguiente gráfico es ilustrativo para tener una referencia panorámica antes de abordar cada arista teórica de explicación y concentrarnos en variables independientes más detalladas.

Gráfico 4: Causas y Consecuencias de la Corrupción



Fuente, elaboración propia, adaptado de Rose-Ackerman & Palifka (2016: 28)

El gráfico anterior, brinda una aproximación más gráfica a las causas y consecuencias de la corrupción, ya sea en su forma burocrática o política. Lo importante es tener en cuenta que esta surge de la interacción entre incentivos racionales específicos, más instituciones

políticas, jurídicas y culturales; que influyen de forma estratégica sobre la ética personal de los actores públicos o privados que se prestan o se resisten a la corrupción.

Esta perspectiva de entrada es institucionalista y racional, pues sus principales factores explicativos son los marcos institucionales de reglas que constriñen a los individuos para que tomen o no ciertas acciones. Ahora bien, otros factores relevantes como la economía o las prácticas culturales, son factores complementarios a esta explicación institucional, más no las principales propuestas de causa.

Por último es importante aclarar que no hay en estricto una causalidad lineal al tratar estos factores de corrupción con sus respectivas consecuencias. Pues como apuntan Rose-Ackerman y Palifka (2016: 29) “en muchos casos las líneas pueden dirigirse en ambas direcciones. Por ejemplo, un pobre imperio de la ley contribuye a la corrupción, pero esta también erosiona al imperio de la ley. La corrupción permite el tráfico ilegal de drogas, armas, contrabando o seres humanos, pero los traficantes también tratan de forma activa de corromper a las autoridades.”

Este detalle importa porque como se vio en la introducción de este trabajo, la corrupción no controlada, más que explicarse con una lógica circular, puede generar ciclos de “espirales corruptas” en donde la corrupción es vital para fomentar numerosas actividades ilegales, y mantenerlas en la impunidad. Esto, a su vez, ocasiona que la corrupción siga diseminándose en la medida en que no se detecta ni sanciona y al tiempo que la actividad criminal se expande. Con lo cual también existe la grave consecuencia una notable erosión de la autoridad estatal y una pérdida de su legitimidad política. Estos factores, a su vez, fomentan mayor corrupción, cinismo público, desafección democrática y violencia.

1.3 Las diversas perspectivas teórico-metodológicas desde las que se estudia a la corrupción, y la selección de la perspectiva teórica adecuada para este trabajo.

1.3.1 ¿Cuáles son las principales perspectivas teórico-metodológicas que abordan los muchos trabajos sobre la corrupción?

Los trabajos académicos sobre la corrupción son múltiples y divergen en función de lo que pretenden entender y analizar. A su vez, no todos toman en cuenta una discusión conceptual sobre la misma, o los argumentos para considerar una corriente teórica sobre otra. Esto último es relevante, pues el concepto y en sí el entendimiento sobre la corrupción y su posterior debate de politización no tiene acuerdos académicos que estipulen denominadores comunes básicos para su observación, y a su vez, pocos autores se atreven a proponer tales denominadores.

Por tanto se entiende que esta multitud de estudios sobre la corrupción independientemente de las perspectivas politizantes del concepto, dependen bastante de los propios intereses académicos que motiven los estudios, pero sobre todo dependen de una gama de preguntas diversas que se formulan antes de los mismos, donde también influyen variadas metodologías, al igual que las tendencias internacionales respecto al tema. Sobre esto último, la corrupción empieza a estudiarse de forma profusa a partir de la década de los noventa y, luego del colapso del mundo bipolar de la guerra fría, cuando los propios Estados Unidos comienzan a desmarcarse, a conveniencia, de muchos regímenes autoritarios aliados corruptos que estaban hasta ese entonces en su esfera de intereses²³.

²³ Como lo señala Daniel Vázquez (2018: 18-19, 40), varios autores (Alonso 2011, Gathii 2009, Arand 2012, Kai y Kuria 2008) notaron el cambio de influencia geopolítica sobre el tema de la corrupción, pues esta era considerada una suerte de mal necesario en ciertos aliados estratégicos de EUA, y en el proceso de (neo) liberalización económica, y la ruptura a resistencias burocráticas vitales para ese proceso. Esto cambió a partir de los años noventa al cambiar el equilibrio de poder global, y fue apuntalado con diversos acuerdos internacionales impulsados desde Organizaciones Internacionales, como ONU, CEPAL, OEA, entre otros.

Ahora bien, Daniel Vázquez propone una concisa clasificación de los diversos estudios sobre la corrupción (2018:35) de acuerdo a la cual se ordena estas investigaciones en seis campos básicos, dependiendo de si se enfocan en el estudio de: 1) las causas de la corrupción, 2) las consecuencias de la corrupción, 3) estudios sobre accountability, transparencia y rendición de cuentas, 4) estudios de corrupción política, 5) la lógica de la corrupción, y 6) la relación entre corrupción y derechos humanos. Al respecto cabe señalar, que estos campos o familias de estudios son en los que se encuentran en la literatura especializada respectiva. Sin embargo es pertinente añadir a estos campos un séptimo inciso: 7) los estudios históricos sobre la corrupción, los cuales analizan los procesos sociales, políticos y económicos de la corrupción como una variable independiente, es decir como una variable explicativa de importantes factores de cambio político-histórico en diversos casos (nacionales y subnacionales) y sociedades.

Con estos siete campos en mente, se presenta a continuación un cuadro en el cual estos estudios están presentes, junto con las preguntas generales principales que cada conjunto formula, las temáticas o casos concretos que analizan, y los métodos predominantes que emplean para comprender el tema y responder a las preguntas que se hacen. Después del cuadro se ubica el campo al cual se adscribe este trabajo.

Tabla 2: Campos esenciales del estudio a la corrupción, preguntas, casos y métodos.

Campo	Preguntas	Casos Concretos	Métodos y Teorías
1.Causas de la Corrupción²⁴	¿Qué variables determinan la presencia	Casos nacionales y subnacionales, institucionales	Predominantemente cuantitativos correlacionales, mixtos.

²⁴ Algunas obras relevantes son las de: Rose-Ackerman (1975, 1978); Wraith y Simpkins (1963); Huntington (1968); Hoselitz (1970); Riggs (1970); Crozier, Huntington y Watanuki (1975)

	o ausencia de Corrupción?	específicos, comparativos de “N” grande.	Con marcos teóricos propios.
2. Consecuencias de la Corrupción²⁵.	¿Qué variables resultan de los equilibrios de corrupción?	Casos nacionales y subnacionales, institucionales específicos, casos de costes socio- económicos.	Mayormente cuantitativos correlacionales, mixtos, Marcos teóricos propios.
3. Accountability, Transparencia y Rendición de Cuentas²⁶.	¿Cómo coadyuvan los controles horizontales, verticales y sociales al poder en el combate a la corrupción?	Casos nacionales o subnacionales que estudian instituciones focales de rendición de cuentas y transparencia.	Mayormente cualitativos, con estadística de apoyo, Marcos teóricos centrados en el diseño y desempeño institucional.
4. Corrupción política²⁷	¿Cuáles factores son determinantes para corromper la actividad política?	Casos nacionales o subnacionales que estudian en su mayoría la corrupción asociada a la negociación política y procesos electorales. O casos de estudio concretos que examinan tramas de corrupción y sus impactos diversos.	Métodos mixtos en su mayoría, fuertemente cuantitativos en estudios de corrupción electoral, y más cualitativos respecto a procesos y casos políticos de corrupción. Marcos teóricos institucionales.
5. Lógica de la Corrupción²⁸	¿Qué factores inmediatos y humanos determinan un acto de corrupción?	Casos en nivel micro- decisional, Experimentos sociales controlados, casos de “N” grande.	Métodos cuantitativos y conductistas, Marcos teóricos con fuerte respaldo en ciencias del comportamiento.
6. Relación entre corrupción y Derechos Humanos²⁹.	¿Cómo la corrupción afecta el ejercicio de los DH y viceversa?	Casos nacionales y subnacionales, casos exploratorios y de prueba estadística correlacional.	Métodos Mixtos con un relevante apoyo estadístico y reflexiones cualitativas, Marcos teóricos multidisciplinarios entre ciencia política y estudios consolidados de DH

²⁵ Rose-Ackerman (1983, 1986, 1995, 1996, 1997, 2016); Johnston (2005); Casar (2016).

²⁶ O'Donnell (2004), Smulovitz (2002); Rose-Ackerman (1978, 2005); McMullen (1961) della Porta, Donatella, y Alberto Vannucci (1997)

²⁷ Kunicová y Rose-Ackerman (2005); Johnston (2005, 2012, 2014); Morris (1991, 2008).

²⁸ Fried, Lagunes, y Venkataraman (2010); Armantier y Boly (2011); Bertrand et al. (2007); Peisakhin y Pinto (2010); Flores (2017).

²⁹ Levi, Dakolias, y Greenberg (2007) ; Chaikin y Sharman (2009); Vázquez (2018, 2019)

7. Historia política de la corrupción³⁰	¿Qué papel de cambio político, social y económico, ejerce la corrupción en determinados momentos históricos?	Casos nacionales y subnacionales con cortes en estricto históricos. También abundan casos sobre instituciones (sociales, políticas y económicas) específicas acotadas a un periodo histórico.	Métodos cualitativos en su mayoría, centrados en la colección de evidencia histórica y en la construcción narrativa de los procesos y cambios conceptuales de la Corrupción. Marcos teóricos propios que privilegian a la historia conceptual.
---	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

El cuadro anterior ofrece una perspectiva simplificada pero interesante respecto a los diversos campos de estudio de la corrupción. Sobre todo si se comparan sus preguntas principales, los temas que examinan para hacer observable a la corrupción, y sus métodos y marcos teóricos correspondientes.

1.3.2 La ubicación de este trabajo entre los campos citados.

Tomando en cuenta lo hasta aquí revisado podemos ubicar a este trabajo en el campo de estudios sobre la corrupción política. Pues pretende responder de forma principal a la pregunta ¿por qué la gran corrupción política sigue persistiendo en México en los últimos veinte años? Es decir, pretende explicar a través de la negociación política en el seno de distintos Ejecutivos federales la persistencia del reparto de la corrupción política, aun a pesar de los fuertes cambios políticos, económicos y sociales vividos en el país en las primeras dos décadas del Siglo XXI.

Es importante aclarar que este estudio no examina una problemática particular de corrupción que se acote a una sola categoría “estricta” de actos³¹ corruptos específicos. Esto es así, porque el interés está puesto en estudiar, más allá de los actos específicos de corrupción

³⁰ Bernecker (1994); Niblo (1999); Karras (2010); Rosenmüller y Ruderer (2016).

³¹ Es decir actos en específico catalogados como corruptos por la ley. Véase la nota al pie #17 Al respecto. (Este trabajo no se concentra en el estudio exhaustivo de ellos).

política, los factores e incentivos político-institucionales que la posibilitan, a través de la negociación política, y que reafirman su persistencia.

Ésta es una investigación del campo de la corrupción política, en el sentido esencial de que politiza desde un inicio el problema de la corrupción al presentarla como una oportunidad de beneficio propio, o de botín, para los equipos presidenciales y sus socios privilegiados que se reparten las ganancias ilegítimas de riqueza y poder derivadas de la negociación política y sus acuerdos ilegítimos y que en consecuencia ejercen sesgos en el desempeño institucional que son fundamentales para entender la persistencia de la GCP.

1.3.3 Preguntas orientativas comunes en los estudios sobre la corrupción ¿Qué preguntas orientativas guían a este trabajo?

Ya se vio que los distintos campos del estudio de la corrupción responden a distintos tipos de intereses analíticos y por lo tanto que tales estudios pueden seguir caminos diferentes entre sí. A su vez, como se ve en la tabla 1, tales campos pueden tener preguntas genéricas primordiales que se pretenden contestar en las respectivas investigaciones especializadas.

Si bien, tales preguntas permiten identificar los campos de estudio de la corrupción, existen otras que permiten acotar aún más las pretensiones de cualquier investigación al respecto, de éstas nos ocupamos en las siguientes líneas.

Vázquez (2018:34) sugiere el planteamiento y la respuesta de preguntas clave para emprender los análisis de corrupción –y que se deben clarificar o identificar para ubicar cualquier trabajo al respecto–, y que por tanto ayudan a guiar las investigaciones, dichas preguntas se plantean y se responden enseguida.

1. *¿Qué nos interesa mirar: la pérdida de autonomía del Estado o la corrupción sin captura estatal?*

A este trabajo le interesa destacar la pérdida de autonomía estatal. Pues, a pesar de los cambios políticos, económicos y sociales evidentes en los últimos veinte años, la GCP no sólo ha persistido, sino que lo ha hecho aunada de una fuerte erosión en la propia capacidad estatal³².

Esta pregunta orientativa es muy importante para este trabajo, dado que se examinan cuatro casos, de los cuales, uno (Odebrecht) se ajusta a una dinámica por entero corrupta con sobornos de por medio, y otros tres casos que si bien no se ajustan a esta dinámica clásica de corrupción (Etileno XXI, Amigos de Fox y El decretazo), sí lo hacen en tanto se entienden como casos corruptos donde el Estado mexicano es capturado y sus decisiones públicas –a través de los Ejecutivos en turno– responden en tales casos a los intereses particulares.

Se hace necesaria aquí una aclaración, atajando una posible crítica. Podría objetarse que no es visible una transacción corrupta en la mayoría de los casos aquí analizados, pues estos, al ocurrir en gobiernos diferentes, no necesariamente despliegan dinámicas corruptas clásicas por medio de la transacción de sobornos. Se insiste pues en que la GCP va más allá de los intercambios ilegítimos de dinero, pues en este trabajo se estudia el cómo las negociaciones políticas legan intercambios ilegítimos donde el Estado es capturado por los intereses particulares, con lo cual aumenta el potencial de corrupción. Ahora bien, tales negociaciones y decisiones quedan en una zona de penumbra de legalidad y legitimidad que

³² Entendida según la explicación de Charles Tilly, como: “La medida en que las intervenciones de los agentes estatales sobre los recursos, actividades y conexiones interpersonales no estatales alteran las distribuciones existentes de dichos recursos, actividades y conexiones interpersonales, así como las relaciones entre tales distribuciones.” (Tilly, 2010:48)

se explica –en gran medida– por la debilidad estatal, por una presencia constante de demandas privadas de tratos ilegítimos y privilegiados al interactuar con el poder público, y por la ausencia deliberada de sanciones, lo cual tiene como resultado sesgos en el desempeño institucional que hacen que la corrupción a gran nivel persista.

2. *¿Queremos dar cuenta de los elementos que constituyen una lógica más estable de la corrupción, lo que la denota como estructural o endémica, o vamos a mirar sólo un caso, sólo un intercambio y sus consecuencias?*

Se buscan fundamentalmente explicar factores estructurales o endémicos y no sólo un caso exhaustivo de corrupción política. Esto, a través de una estrategia de comparación basada en cuatro casos de GCP diferentes³³ (della Porta, 2008:222). Con el propósito de indagar si tales factores estructurales influyen en la persistencia de la GCP, y en el reparto de sus beneficios.

3. *Si nos interesa mirar el intercambio, ¿vamos a dar cuenta sobre cómo se llevó a cabo, en secreto o de forma transparente? ¿Fue explícito y aterrizado o más general?*

Respecto a estas dos preguntas ha quedado claro que no se busca dar cuenta de un sólo intercambio corrupto en concreto, pues estos van a depender de los distintos detalles de intercambio en los cuatro casos a tratar. En síntesis el interés central es conocer las negociaciones políticas de los equipos presidenciales, condiciones, estructuras y equilibrios institucionales que observadas en los casos y analizadas de forma comparativa propician la persistencia de la gran corrupción.

³³ Es decir, se comparan diferentes periodos de gobierno junto con sus correspondientes casos emblemáticos de GCP, se profundiza más al respecto en el siguiente capítulo metodológico.

4. *En nuestro estudio, ¿interesa quiénes son los agentes involucrados: funcionarios públicos (altos, medios bajos), empresarios, clientes?*

Sí, importa quiénes son los actores involucrados. Precisamente porque sin tal distinción no se puede entender cómo se mueve el reparto de la corrupción. La cual anticipamos que en el caso de la GCP se da en forma de redes de corrupción complejas y focalizadas a un alto nivel político. En este trabajo estudiamos al Poder Ejecutivo Federal, siempre en contraste con las mencionadas redes corruptas de alto nivel que se muestran en los cuatro casos y que involucran tanto a políticos como empresarios en los últimos veinte años.

5. *¿Nos importa cuál es la naturaleza de sus obligaciones?*

Sí, y se asume que tal naturaleza es de interés público. Y por tanto está sujeta al escrutinio social y político. Se estudia la corrupción política, es decir, aquella que se define al momento de romper una decisión sujeta al carácter público, sustentada en algún poder encomendado, para negociar de forma secreta y arbitraria y sacar ventaja privada de tal ruptura del Estado de Derecho.

1.4 ¿Cómo se explica entonces la corrupción-política? La selección teórica de este trabajo.

Como hasta aquí se ha repasado, la corrupción bajo todas sus formas y tipologías, puede ser abordada por múltiples aristas analíticas. Ahora bien, dependiendo de lo que el investigador pretenda observar se insiste en que ello determinará el campo de estudio en el cual este adscribirá su trabajo, y además ello también determinará en gran parte las perspectivas teóricas que se empleen para entender el problema y contrastarlo con los hechos que se observen.

En este trabajo se entiende que la corrupción en general, y la corrupción política en particular, difícilmente pueden ser entendidas si sólo se toma una arista de explicación sobre la misma. En razón de esto, la perspectiva multicausal y de múltiples consecuencias, ofrecida por Rose-Ackerman & Palifka (2016:28) de que ésta ocurre en la intersección de incentivos racionales específicos, (+) instituciones sociales amplias y la influencia que estas dos ejercen sobre la ética personal, (=) definen en consecuencia la posibilidad de cometer o no un acto de corrupción. Por tanto, bajo la luz de este esquema teórico básico se responderá nuestra pregunta puntual de investigación: ¿Qué factores explican los actos de persistencia de Gran Corrupción Política (GCP) que se han vivido en México entre los años 2000 y 2021 a pesar de los cambios políticos en el Poder Ejecutivo federal?

Ahora bien, es muy importante señalar que hay cuerpos teóricos propios e independientes para estudiar la corrupción. La revisión de literatura para este trabajo identificó tres grandes cuerpos teóricos importantes al respecto. 1) La elección racional, que desarrolla toda una gama explicativa sobre los incentivos racionales que motivan o restringen la corrupción en el plano de la acción de los individuos u actores políticos; 2) la teoría neo institucional, que escudriña a detalle todo el conjunto de reglas políticas, normas y sus capacidades de restringir o premiar las conductas de los individuos a los que rige; y 3) la cultural, la cual sostiene que la corrupción depende en gran medida de las prácticas sociales que se enraízan en la cultura de determinadas comunidades y que pueden cambiar afectando así a los propios comportamientos que se reconocen o no como corruptos.

Ahora bien, de estos tres grandes cuerpos teóricos de explicación, este trabajo opta por seleccionar elementos variables de las dos primeras perspectivas: la racional, y la neo institucional, pues ofrecen herramientas prácticas para explicar en concreto la persistencia de

la corrupción en el periodo que se propone a través de una estrategia comparativa basada en casos diferentes de GCP.

El aspecto cultural se deja por ahora fuera, pues el abordarlo añadiría aún mayores variables y complejidad que podría extraviar el objetivo de la investigación, que es el explicar la persistencia de la GCP en los gobiernos federales en los últimos veinte años. Con esto en mente, se procede a abordar los elementos teóricos que se emplearán en este trabajo y que dependen tanto de la teoría racional como de la teoría neo-institucional³⁴.

1.4.1 La corrupción política desde la perspectiva de los incentivos: variables independientes para entender la persistencia de la corrupción.

La perspectiva teórica sobre los incentivos que provocan o limitan la corrupción parte de la economía y se sustenta en la siguiente premisa que Rose-Ackerman y Palifka (2016:126) señalan: “la corrupción existe porque los servidores públicos tienen el poder de distribuir bienes escasos y de imponer costos onerosos”.

En este sentido, es un problema económico porque trata de problemas que involucran escasez. El gobierno y su acción política, como señala Colomer (2009: XII), no sólo se encargan de la tarea de mantener y entregar servicios y bienes públicos a una población determinada, sino que además tienen una función estratégica de distribución de tales bienes, servicios, y también una gran capacidad de intervención en las esferas privadas y en los mercados, para influir o impactar sobre resultados sociales más amplios.

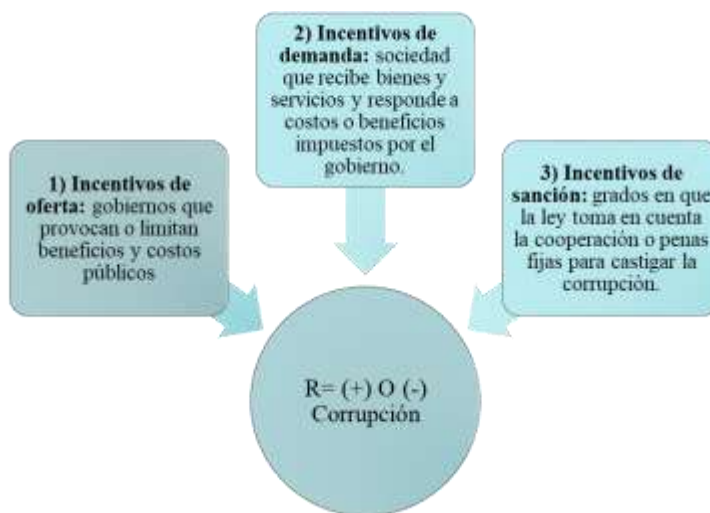
³⁴ Por tanto, puede considerarse que este trabajo acorde a las necesidades impuestas para responder a la pregunta de investigación es de un corte racional y neo institucionalista. Es decir, le importa escudriñar cómo instituciones políticas puntuales influyen con patrones estructurales y endémicos sobre un fenómeno social complejo como la Gran Corrupción Política. Esto, se aclara, no implica un desdén hacia otras visiones más culturales o antropológicas sobre el tema, ya que tales perspectivas tienen su propia valía al mostrar la cara social del problema, la cual es importante estudiar a futuro para complementar la mirada de este tipo de estudios institucionales.

Y por ello la gestión de esos recursos y los intercambios de riqueza y poder –tanto los legítimos como los ilegítimos– pueden ser ventanas de captura del interés público, y por supuesto del reparto del monopolio de la GCP y sus beneficios.

Una forma accesible para entender a los incentivos racionales específicos de la corrupción radica en identificar qué tipos de incentivos son necesarios y suficientes para que esta se manifieste y persista si estos no son controlados de forma efectiva por las instituciones.

Estos incentivos se presentan como lo demuestra el siguiente gráfico y se dividen en tres: 1) incentivos de oferta; 2) incentivos de demanda; 3) incentivos de sanción.

Gráfico 5: Incentivos específicos y corrupción.



Fuente: elaboración propia.

Luego de este gráfico, es prudente aclarar al lector que en el mismo se condensa la noción operativa de corrupción que se elige en este trabajo y que parte en estricto del que propone Rose-Ackerman & Palifka (2016: 126-127). En este sentido, es importante remarcar que: la variable de “oferta” según el concepto de las autoras citadas, incluye tanto la distribución de

beneficios públicos³⁵ focalizados a socios privados desde el gobierno, como la imposición de costos públicos³⁶ desde el mismo gobierno. Mientras que la variable “demanda” implica que un actor privado está dispuesto –al momento de negociar con el gobierno– a ofrecer beneficios tangibles o intangibles a las autoridades políticas (o cuando son candidatos) a cambio de verse con claridad favorecidos con las decisiones de éstos, y por igual asegurar su dominio en los negocios y asuntos públicos sin ningún otro competidor público o privado. La clave para entender la “demanda corrupta” que surge desde los actores privados es que estos buscan oportunidades de negocios a través del tráfico de influencias, a su vez, el tráfico de las mismas hace que la decisión o decisiones Ejecutivas que les benefician terminen abstrayéndose de la discusión pública, del control de otros órganos estatales, de la propia fiscalización pública y de sus consecuencias y, por lo tanto, de la plena transparencia. Al

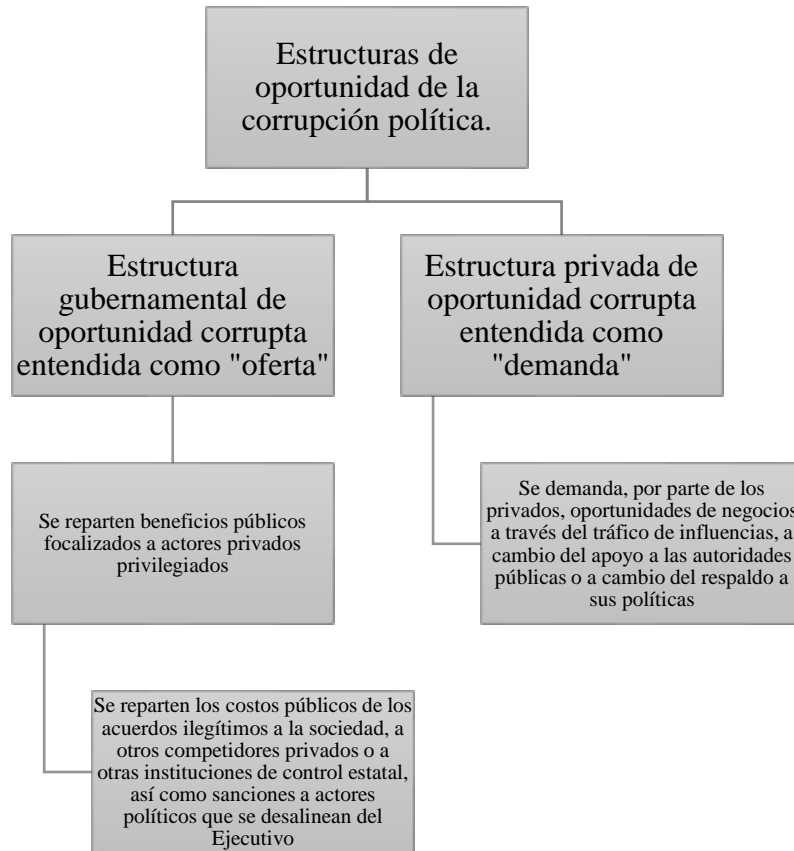
³⁵ Estos pueden identificarse con claridad, por ejemplo, cuando se otorgan contratos millonarios a socios privilegiados derivados de una negociación donde existieron sobornos de por medio; o, con menos claridad, pero suficiencia, cuando aún no haya sobornos de por medio, exista evidencia de negociaciones políticas ilegítimas, que no hayan pasado por mayor discusión pública y que tuvieron como resultado acuerdos en los cuales los socios privilegiados de las autoridades políticas ejercen una influencia determinante sobre el Estado y sus decisiones públicas, y donde además se benefician como producto de las negociaciones y acuerdos con claras ventajas como contratos millonarios que los enriquecen y concentran su poder pero que vulneran con clara evidencia al erario público; la exención de impuestos o de investigaciones de responsabilidad pública por casos ilegítimos pendientes; o incluso la oportunidad de expandir sus negocios privados a costa de recortar algunas prerrogativas estatales.

³⁶ Los costos públicos pueden imponerse desde el gobierno hacia: 1) la sociedad que es privada del conocimiento de las negociaciones ilegítimas y sus acuerdos que conllevan costos públicos (como el mal uso del erario, con sobreprecios en contratos públicos, o el recorte de tiempos públicos de transmisión radiofónica por ejemplo.); 2) otros actores privados que sean competidores de los socios privilegiados por el gobierno; y 3) otros actores o entes públicos que tengan cierta incidencia de control, veto o fiscalización sobre algún negocio o asunto público y se les impida la capacidad de ejercer un veto institucional efectivo sobre los acuerdos derivados de la negociación política. Por ejemplo, como se verá en el caso de la planta “Etileno XXI” (véase capítulo 3), el gobierno como parte de su oferta acordó con los socios petroleros privados imponer costos directos sobre Pemex –empresa pública del Estado mexicano– si esta no lograba suministrar a sus socios privados suficiente materia prima para la producción de polietileno. Además, el entonces Presidente de México, utilizó sus facultades ejecutivas para elevar los impuestos sobre la importación de polietileno y así favorecer a sus nuevos socios privados limitando la posible competencia de otros actores. Lo fundamental es entender que la imposición de costos sirve para limitar a otros competidores privados de hacer negocios públicos, o para excluir a tales negocios públicos de vetos, controles y vigilancia por parte de otros órganos estatales. Y si bien en el caso citado no hay en sí un soborno clásico –evidenciado– que doblegue a las autoridades, si hay con claridad actos opacos e ilegítimos que, desde el arbitrio del gobierno, pervierten las decisiones públicas y, a su vez, se transforman en clara evidencia de corrupción como captura de decisiones estatales, en este caso sobre los negocios públicos petroleros.

contrario, domina la arbitrariedad de los acuerdos entre los privados y el gobierno, el sometimiento o la inacción de los órganos estatales de control, la ausencia de una fiscalización consecuente –o, si la hay, y se generan observaciones, la ausencia de mecanismos que activen consecuencias penales–; por último domina, al igual que en los factores previos, la plena opacidad de las decisiones ya sea que se trate de asuntos públicos o de negocios públicos.

En este orden de ideas, como lo demuestra el siguiente gráfico, pueden pensarse ambas variables como las estructuras de oportunidad de la corrupción, que a su vez pueden manifestarse en los casos de GCP, por un lado, como estructuras gubernamentales de oportunidad y por otro, como estructuras privadas de oportunidad. Este punto importa porque en los casos de GCP que se examinan en este trabajo como se verá a partir del capítulo tercero, pueden incluir la presencia contundente de la estructura gubernamental de oportunidad corrupta (oferta), a la par que se puede presentar la estructura privada de oportunidad corrupta (demanda).

Gráfico 6 : Estructuras de oportunidad de la corrupción política



Este esquema importa porque sirve para clarificar las lógicas presentes en las estructuras gubernamentales y privadas de la corrupción política. A su vez, el esquema explica que cuando en este trabajo se habla de oferta corrupta, se refiere a ésta desde el gobierno como repartidor de beneficios a socios privados o impositor de costos a la sociedad, a otros competidores privados, a controles institucionales públicos, o a actores políticos desalineados del equipo presidencial. Y cuando se habla de demanda se refiere, desde los actores privados, como demandantes de tratos privilegiados o ventajosos a cambio de respaldar a sus socios políticos³⁷, o a sus políticas.

³⁷ Los cuales pueden ser autoridades de gobierno o incluso candidatos políticos con una lógica electoral.

1.4.1.1 Incentivos de oferta (estructuras gubernamentales de oportunidad corrupta).

Como se muestra en los gráficos 5 y 6, estos son los que dependen del gobierno. Es decir, de cómo estos generan condiciones racionales que provocan o limitan tanto a los beneficios como a los costos de la corrupción. Cabe destacar que del control específico que los gobiernos hagan de estos incentivos, estos pueden influir sobre los grados de corrupción que se presenten al momento de entablar relaciones con los agentes particulares. A continuación se presentan los incentivos de oferta en el siguiente cuadro, junto con una propuesta sobre cómo hacerlos observables.

Tabla 3: Incentivos específicos de oferta ante la corrupción.

Incentivos de oferta	¿Cómo hacerlos observables?
1.- Poder de distribución de un beneficio público.	Identificar ¿Qué tipo de beneficios públicos derivados de la acción política el Ejecutivo puede repartir a sus socios privados privilegiados? ¿Son monetarios, o políticos, es decir, les permite influir indebidamente sobre el gobierno y capturar sus decisiones finales?
2.- Poder de distribución de un costo público.	Identificar ¿Qué tipos de costos públicos, derivados de las negociaciones políticas con sus socios privilegiados, reparte el Ejecutivo? ¿Son costos monetarios, incidiendo sobre el manejo de las finanzas públicas; o son costos que sirven para limitar a otros competidores en los negocios públicos? ¿Son costos políticos o que limitan la acción de otras instituciones de control estatal sobre las decisiones públicas? ¿Privan a la sociedad de conocer información completa y transparente sobre las negociaciones políticas del Ejecutivo? ¿Sancionan a actores que se desalíneen de las negociaciones o acuerdos corruptos del equipo presidencial?

Fuente: elaboración propia, con base en Rose-Ackerman & Palifka (2016:126-127).

El cuadro anterior muestra los incentivos de oferta, los cuales son variables independientes de observación puntual que permitirían identificar una buena o mala capacidad de acción

estatal a través de las políticas concretas de los gobiernos. Y por tanto de la propia capacidad que tienen para generar entornos públicos proclives o resistentes a la corrupción.

A su vez, la persistencia de la GCP puede empezar a evaluarse a raíz de examinar estos elementos y compararlos por casos emblemáticos, es decir, de gobierno a gobierno entre el año 2000 y el 2021. La mayoría tienen que ver, para efectos de este trabajo y la pregunta de investigación, con las capacidades de concentración del poder político en los Ejecutivos federales, y sobre las responsabilidades de estos gobiernos en el plano público ante sus actos, sus conflictos de intereses y sus omisiones. Ahí se encuentran las primeras claves para comprender la persistencia de la GCP.

1.4.1.2 Incentivos de demanda (estructuras privadas de oportunidad corrupta).

Estas reflejan la búsqueda de oportunidades de negocio a través del tráfico de influencias, o intercambios indebidos (como sobornos) por parte de los actores privados. A continuación se presentan los incentivos de demanda en el siguiente cuadro junto con una propuesta sobre cómo hacerlos observables.

Tabla 4: Incentivos específicos de demanda ante la corrupción.

Incentivos de Demanda	¿Cómo hacerlos observables?
1.-Deseos de limitar la competencia o capturar la posibilidad de capturar un negocio público.	Identificar si ¿Los competidores privados que se presentan ante las autoridades ejecutivas negocian con éstas para ser privilegiadas por la otorgación de concesiones o contratos públicos y para limitar a otros competidores?
2.- Adquirir valiosos contratos gubernamentales.	Identificar ¿Cómo son las licitaciones predominantes de los negocios públicos que decide el Poder Ejecutivo, se concursan de forma justa, o se asignan de forma directa y arbitraria?

3.- Acceder de forma privilegiada a las negociaciones y acuerdos con los equipos presidenciales para ejercer influencia determinante sobre sus decisiones.	Identificar si ¿Los actores privados en los asuntos o negocios públicos determinan acuerdos ventajosos y poco transparentes con los equipos presidenciales en turno para obtener beneficios tangibles o que de alguna manera tiendan a capturar las decisiones de gobierno?
--	---

Fuente: elaboración propia, con base en Rose-Ackerman & Palifka (2016:126-127).

En resumen, los incentivos de demanda social representan variables independientes que son observables cuando los ciudadanos persiguen (o no) de forma legal y legítima sus intereses privados. Esto se ve –en los cuatro casos que se comparan en este trabajo– al momento de competir por una licitación o un contrato de obras o para prestar servicios con determinados gobiernos, o cuando los actores privados en cuestión buscan una cercanía determinante con los poderes ejecutivos y sus respectivos equipos presidenciales.

Su relevancia teórica para este trabajo, radica en que estos son los incentivos de respuesta social básicos para evaluar la persistencia a la GCP, a través de una comparación de casos, es decir, de gobiernos federales diferentes pero que comparten patrones estructurales similares que hacen que la corrupción perviva.

1.4.1.3 Incentivos de sanción ante actos corruptos.

Este tipo de incentivos son el tercer conjunto en la teoría de los incentivos específicos y, resultan ser además, unos de los más cruciales al momento de evaluar la persistencia de la GCP. Pues tienen que ver en concreto con el desempeño y la eficacia de la justicia.

En este orden de ideas, la teoría indica que si tales incentivos de sanción son ignorados por parte de la acción pública y del propio gobierno, entonces estos coadyuvan para el sostenimiento de la corrupción y su impunidad asociada, además de que contribuyen a la

erosión de la capacidad institucional de los gobiernos requerida para detectar casos de GCP y pueden poner en serios problemas a la misma funcionalidad del Estado. Estos incentivos se dividen en las siguientes tres categorías.

Tabla 5: Incentivos específicos de sanción ante la corrupción.

Incentivos de sanción (ley criminal)	¿Cómo hacerlos observables?
1.-Detección efectiva de actos corruptos	<p>¿Existen instituciones gubernamentales, policiales y judiciales especializadas en el combate a la C.?</p> <p>¿Hay posibilidades legales para que una vez detectados los actos corruptos, los miembros que enfrentan procesos judiciales cooperen para revelar y delatar a otros miembros de las redes de corrupción?</p>
2.-Garantías ejemplares de sanción	<p>¿Son sancionados los actos de GCP o los actores centrales involucrados quedan impunes?</p> <p>¿Las penalidades de los actos corruptos son severas y sujetas a posibilidades de cooperación legal de tal manera que sean capaces de incrementar, en las redes de GCP y en sus actores, los riesgos de detección y disuadirlos?</p> <p>¿Se atacan las ganancias derivadas de la GCP, se extinguen bienes producto de estos actos y otros de índole criminal?</p>
3.-Posibilidad de clemencia legal para lograr la cooperación de los inculcados (<i>whistleblowers</i> ³⁸)	<p>¿Existen recursos legales de cooperación judicial para aquel involucrado que presente pruebas claras del acto corrupto y de las redes de participantes?</p> <p>¿Se protege a los testigos que brinden pruebas o testimonios claros contra los actos y redes de GCP?</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Rose-Ackerman & Palifka (2016: 205-229).

En el cuadro anterior se muestran las tres categorías básicas que conforman los incentivos específicos de sanción ante los posibles actos de GCP. Su relevancia teórica para este trabajo

³⁸ Esta es una figura que puede encontrarse en algunas traducciones al castellano como “soplones”, la cual a pesar de lo coloquial del término, es un importante recurso legal para desmontar redes criminales y de corrupción, ya que se fundamentan en los principios de cooperación legal para “suavizar” o disminuir penas en sujetos involucrados en tramas de GCP, a cambio de revelar a otros miembros partícipes en tales redes, lo cual facilita aún más su detección y su desmantelamiento. Su lógica es cercana a las teorías del análisis económico del derecho, en donde con éste y otro tipo de recursos legales se tratan de incrementar los costos de las acciones corruptas y con ello su efectiva disuasión en el plano político y criminal.

estriba en que, al aplicarlos en el análisis, sirven para evaluar elementos vitales en la disuasión o persistencia de la GCP.

Estos elementos son: a) una detección efectiva de los actos corruptos; b) garantías ejemplares de sanción, es decir, estrategias que son consistentes con el análisis económico del derecho, en el cual se buscan incrementar los costos de los actos ilegales a través de una detección institucional efectiva y basada en la cooperación de los involucrados, donde también se disuaden tales actos a través de la confiscación directa de las ganancias y los bienes obtenidos de la corrupción y sus derivados criminales³⁹; y c) las posibilidades de clemencia legal, que facilitan la cooperación de los involucrados en los actos y redes de GCP, para conseguir detectar aún más a otros actores de las redes de GCP y dismantelarlas.

Ahora bien, es muy importante señalar que tales “estrategias de sanción que son consistentes con el análisis económico comúnmente difieren de las penas legales vigentes, incluso en países desarrollados” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 205). Esta discrepancia entre las sugerencias del análisis económico del derecho y las sanciones que plasman las leyes federales, es tal porque las segundas no ponderan como factor principal los cálculos estratégicos de cooperación entre los que se involucran en un acto corrupto. Al contrario, muchas de estas leyes tienen penas “fijas”⁴⁰ o estáticas respecto a los ilícitos corruptos. Con

³⁹ Pues como Rose-Ackerman & Palifka (2016) demuestran, las redes y actos de GCP pueden servir para sustentar a otras actividades criminales como el narcotráfico o el lavado de dinero.

⁴⁰ Es decir, son penas con sanciones a menudo no severas. Con base en penas y multas fijas que no disuaden a los infractores. Y al combinarse con una baja capacidad de detección, entonces hacen que sea más probable que el infractor se “arriesgue” a cometer el ilícito o el acto corrupto porque este va a quedar impune, y en caso de ser detectado se puede evadir la pena ya sea con el pago de la multa o de fianzas. O en el peor de los casos pagando penas demasiado cortas. Son, en síntesis, penas ínfimamente desproporcionadas a la gravedad del acto corrupto y que carecen de utilidad para disuadir el delito.

lo cual se explicaría gran parte de la persistencia de la GCP, según la evidencia teórica que presentan Rose-Ackerman y Palifka (2016:205-229).

1.4.1.4 Lo que la teoría de los incentivos específicos ayuda, y no ayuda, a explicar en este trabajo.

En síntesis, la teoría de los incentivos específicos es útil para responder a la pregunta central de esta investigación, ya que por un lado permite entender a la GCP como el producto de una interacción clara entre las esferas pública y privada, en la cual existen incentivos específicos de oferta (generados por el gobierno), y de demanda (generados por la sociedad), los cuales ayudan a evaluar si el Estado a través del gobierno (federal) tiene la capacidad de imponer costos altos en la interacción política, o de reducirlos y facilitar tal interacción, influyendo sobre la persistencia de la GCP.

Y por otro lado, esta teoría también sirve para entender a la GCP en relación con nuestra pregunta central, como un problema de cooperación. Ya que el Estado a través del gobierno (federal) también tiene la posibilidad de modificar los incentivos de la corrupción, elevando la detección institucional y la sanción judicial ejemplar de esos actos, al momento de que se consideran, o no, vías legales para la cooperación de los involucrados en las redes de GCP.

Ahora bien, en caso de que estos elementos de cooperación no existieran o fuesen endebles, gran parte de la explicación de la persistencia de la GCP, sería atribuible a la combinación de estos incentivos, lo cual se contrastará en la comparación de los casos, o de los diferentes gobiernos federales entre el año 2000 y el 2021.

Por último cabe mencionar que lo que esta teoría no contribuye a explicar, en el caso de la persistencia de la GCP, es el problema de cómo los incentivos específicos, por sí mismos, interactúan en un contexto estatal complejo a nivel del gobierno federal mexicano.

Para esto se requiere del análisis institucional, que se explica a continuación, ya que las instituciones políticas, que rigen al juego político nacional, son determinantes, pues estas, siguiendo a Douglas North (1990), son las que condicionan las opciones reales de las personas y canalizan de forma efectiva, o no, a los incentivos específicos que motivan a los actos de GCP.

1.4.2 Teoría institucional de la corrupción: las instituciones políticas y su papel en la persistencia de la GCP.

Como ya se mencionó, la dinámica teórica propuesta por los incentivos específicos que causan la GCP, no sería posible sin un conjunto de reglas políticas que delimitan a los actores y permiten ciertos equilibrios de mayor o menor corrupción política.

Es entonces, cuando entran en juego, en la explicación de la corrupción política, las instituciones políticas y, sus distintos arreglos que aprovechan tanto actores públicos como privados para canalizar sus intereses de forma legítima o ilegítima. Así pues, tanto las instituciones como los incentivos son determinantes para explicar la persistencia de la GCP, ya que “las posibilidades de corrupción tienen que ver con la relación entre la estructura política y la riqueza privada.” (Ackerman & Palifka, 2016:342), o con los intercambios de “riqueza y poder” sugeridos por Johnston (2005).

1.4.2.1 El “Sistema Político” mexicano como pieza clave para comprender a la corrupción política y su persistencia.

Un Sistema Político, tomando en cuenta lo propuesto por David Easton (1957), es un conjunto de instituciones que se encargan de procesar demandas sociales concretas y responder a estas en forma de políticas públicas concretas que atiendan los distintos problemas de una sociedad. Ahora bien, “en las democracias, la estructura constitucional y las reglas de votación interactúan con los clivajes⁴¹ políticos subyacentes para afectar las oportunidades de corrupción. [A su vez] el nivel de búsqueda de rentas corruptas dependerá tanto de los incentivos [específicos⁴²] y de la habilidad de vigilar a los políticos con acceso a tales rentas” (Rose-Ackerman & Palifka, 2016: 343).

Con esto en mente, queda claro que las instituciones sistemáticas de nuestra política, al menos las tres más básicas identificadas por Dieter Nohlen (1999): reglas electorales, gobierno y partidos, son determinantes al momento de ejercer controles políticos y contrapesos para canalizar los diversos intereses que pueden corromper al proceso político.

En este orden de ideas, cabe señalar que la teoría especializada sobre corrupción política señala cuáles son los efectos que estas variables sistémicas tienen sobre la corrupción política, y que por lo tanto son importantes de considerar al buscar explicar el porqué de su persistencia.

⁴¹ Se entiende por clivajes, las distintas fracturas sociales que dividen a la sociedad en diversos grupos con intereses propios y por tanto enfrentados en el terreno de competencia o lucha política. La nota es propia y no pertenece a la cita original de Rose-Ackerman y Palifka (2016).

⁴² Los cuales se vieron en la sección anterior, ver: cuadros 1.2 a 1.4.

El siguiente cuadro trata en concreto las variables institucionales políticas que hay que observar en México, en relación con los efectos esperados sobre un mayor o menor control de la GCP.

Tabla 6: Instituciones políticas en México en relación con el control de la GCP.

Sistema Electoral	Sistema de Gobierno	Sistema de Partidos
<p>Mixto</p> <p>El Poder Ejecutivo se elige por el principio de Mayoría Relativa y, respecto al Legislativo, 300 diputados son electos por Mayoría Relativa y 200 por Representación proporcional.</p>	<p>Presidencial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principios de elección separadas (Ejecutivo/Legislativo). • Posibilidad de Mayoría legislativa para el Presidente. • Si se concentra el poder, en caso de mayoría presidencial, se reduce el margen de monitoreo sobre el Ejecutivo. 	<p>Multipartidismo</p> <p>Existen más de dos partidos históricamente relevantes y decisivos en el juego político nacional</p>
Efectos sobre la GCP		
<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutivo Fuerte [+ concentración de poder] (+) Oposición débil [- capacidad de monitoreo] = menor control de la GCP. • Oposición Legislativa Mayoritaria y cohesionada [+capacidad de monitoreo] (+) Ejecutivo débil [- concentración de poder] = mayor control de la GCP. • Oposición fragmentada [+ necesidad de negociar agenda y políticas] (+) Ejecutivo sin Mayoría [+ capacidad de regateo y negociación política] = menor control de la GCP. 		

Fuente: elaboración propia, con base en Rose-Ackerman & Palifka (2016:346-349).

En el cuadro anterior se observan las variables plenamente políticas que inciden sobre la corrupción, en este estudio se consideran como parte de las instituciones políticas de control horizontal (O'Donnell, 2004) sobre la acción del Ejecutivo. Es decir, como instituciones que pueden ejercer o no un veto determinante sobre los acuerdos que surjan desde las negociaciones políticas entre el gobierno y los actores privados en los asuntos públicos.

Ahora bien, en la tabla se hace un esfuerzo por sintetizar las posibles opciones institucionales que, según la teoría, configuran al juego político y que en consecuencia pueden incentivar o limitar la corrupción política si se observan las negociaciones políticas

pertinentes. Cabe mencionar, que el cuadro se limita a la estructura del sistema político mexicano, el cual tiene un sistema electoral mixto, un sistema de gobierno presidencial, y un sistema de partidos⁴³ pluripartidista. Se omiten otros sistemas posibles ya que extenderían sin mucha utilidad la discusión que aquí importa.

Así mismo, el cuadro revela la importancia vital que las instituciones políticas tienen para canalizar los intereses de los actores políticos y, por lo tanto, para establecer oportunidades de monitoreo y control al Poder Ejecutivo. En contraparte, las posibilidades de concentración de poder por parte del Ejecutivo, sin una oposición partidista fuerte o si esta se encuentra fragmentada, se vuelven potenciales oportunidades para capturar los procesos de decisión política y son, por tanto, en sí oportunidades para la gran corrupción política.

Reforzando este argumento, Rose-Ackerman & Kunicová (2005) señalan que El Ejecutivo sin contrapesos políticos reales puede organizar el ejercicio de su propia Administración Pública para el pillaje corrupto. Esta situación parece coincidir en la historia política de México con los modelos de hegemonía cleptocrática, que fueron posibles con el dominio hegemónico y presidencial del PRI desde fines de la revolución hasta que este perdió la mayoría legislativa en 1997, y en consecuencia se debilitó por primera vez de forma efectiva al jefe del Ejecutivo federal.

1.4.2.2 El control del dinero y las influencias sobre el proceso político.

Otras dos variables institucionales vitales para explicar la persistencia de la GCP tienen que ver con el control del dinero que financia a la política democrática competitiva, y el control de las conexiones privilegiadas una vez que los políticos que compiten y ganan elecciones

⁴³ Se refiere, según las lecciones de Sartori (1976), al número de partidos representados, las formas de relaciones entre los mismos y su influencia real sobre el poder político.

toman posesión de los cargos de legislación y de gobierno. El siguiente cuadro presenta los aspectos de financiamiento político y control de influencias que la teoría señala como importantes al momento de buscar explicar la persistencia de la GCP.

Tabla 7: Instituciones de control político externo: dinero e influencias sobre el proceso político.

Variables Institucionales	Aspectos por observar
Financiamiento de la Política. ⁴⁴	<p>¿Existen reglas que garanticen la transparencia y rendición de cuentas de candidatos y patrocinadores?</p> <p>¿Se aplican sanciones al detectar financiamiento privado ilegal o criminal?</p>
Conexiones privilegiadas.	<p>¿Las influencias extra-políticas, más allá de las reconocidas formalmente como el <i>lobbying</i>, son identificadas a tiempo por los actores políticos o logran imponer su agenda sin mayor discusión pública?</p>

Fuente: Elaboración Propia con base en Rose-Ackerman & Palifka (2016:351-367)

El cuadro anterior remarca la importancia de que el control político no sólo quede entre los propios políticos profesionales que se disputan el poder. Pues es aún más importante regular de forma efectiva los intereses externos que pudiesen condicionar al ejercicio de gobierno o al propio ejercicio legislativo, tarea que hacen las instituciones de control externo o autónomas al propio Poder Ejecutivo.

Si los intereses privados se involucran en el proceso en el cual los políticos compiten y son electos como representantes públicos, tales intereses no desisten una vez que estos políticos toman posesión de sus cargos. En este sentido, las instituciones se convierten en

⁴⁴ Se aclara que esta variable es esencial en casos en los cuales la GCP parte desde el momento electoral y sus lógicas de interacción entre la esfera pública y privada. También se aclara que, en los casos aquí tratados, al ser diferentes entre sí, en algunos este punto resulta vital mientras que en otros es menos preponderante, sin embargo, este tema tiene una amplia relevancia en casos de corrupción política que involucran redes de macrocriminalidad que se sirven en directo de las oportunidades que les presentan las mismas elecciones.

una variable clave para limitar o canalizar esos intereses privados con determinadas posiciones de poder estatal.

Por ejemplo, si no hay condiciones institucionales fuertes que garanticen una competencia política libre de fraudes internos y de intromisión severa de intereses privados, entonces los intereses personales y, sobre todo, las conexiones personales privilegiadas de algunos actores privados serán las más importantes, antes que el mérito o la propia competencia política.

Y como señalan Rose-Ackerman y Palifka (2016:360) sólo los privilegiados con las conexiones cercanas a los gobernantes ganarán sus favores, ventajas y beneficios como producto de tal conexión. Es en razón de esto que en este trabajo se opta por estudiar las variables institucionales de control interno del poder político, tanto como las de control de las influencias externas al mismo.

1.5 Conclusión del apartado teórico y esquema teórico para guiar la investigación.

En este capítulo se presentó en una primera parte, una discusión conceptual sobre el concepto –en estricto– de corrupción, se precisó la diferencia con la lógica del concepto de corrupción política, y a continuación se ubicó a este trabajo entre los diversos campos de estudios sobre la corrupción, en seguida se respondieron preguntas orientativas sobre lo que se busca en este trabajo.

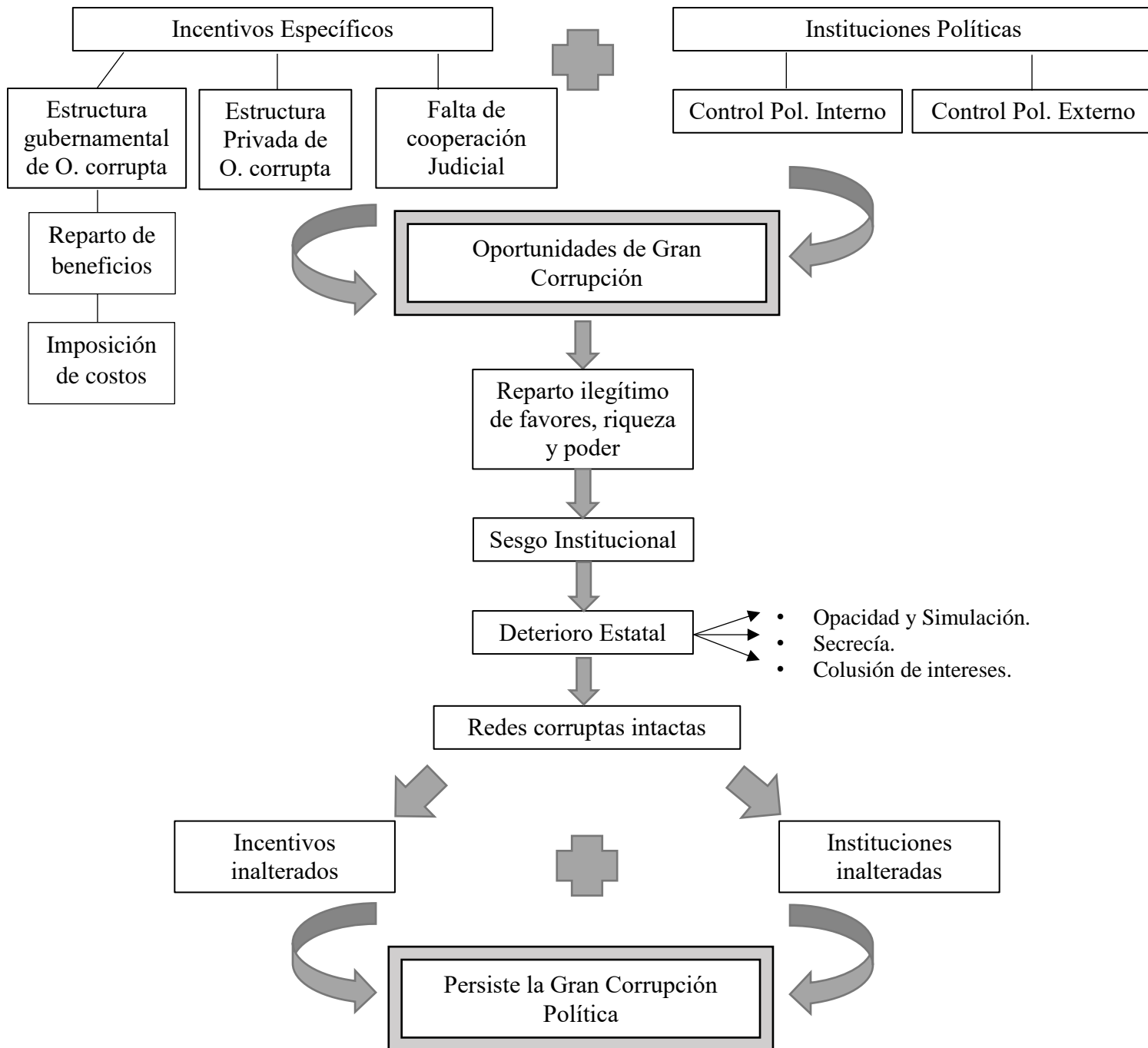
En una segunda parte, se abordaron con precisión las perspectivas teóricas que le son útiles a esta investigación para explicar en concreto la persistencia de la Gran Corrupción Política en México en los últimos veinte años, se aclaró en esta parte que la selección teórica

no podía ser unívoca, pues requería al menos del complemento de dos campos teóricos para poder trabajar en una respuesta satisfactoria.

Por ello se eligió utilizar a la teoría de los incentivos específicos de la mano con la teoría institucional, pues estas brindan las herramientas necesarias para pensar en las variables políticas que determinan en gran medida la persistencia de la GCP en México. Con esto en mente, se presenta a continuación un esquema que resume la postura teórica y explicativa de este trabajo.

El esquema está pensado en orientar al lector para que conecte los elementos teóricos aquí presentados con la respuesta a la pregunta central de investigación. Y se anticipa que se limita a explicar sólo las variables aquí tratadas. Sin embargo, factores por igual importantes para combatir la persistencia de la GCP, como la voluntad política y la vigilancia social de la gran corrupción, son elementos que pueden intervenir de forma determinante para hacer que las propias estrategias anticorrupción se apliquen y sean efectivas contra la impunidad de los actos corruptos, aunque estas últimas no son –por motivos de extensión– el foco de análisis de este trabajo.

Gráfico 7: Las teorías empleadas y sus mecanismos explicativos para explicar la persistencia de la GCP en México.



Fuente: Elaboración propia.

El esquema anterior se concentra sobre los dos elementos teóricos que se han seleccionado para explicar la persistencia de la GCP en México. Por tanto sugiere que el problema es

producto de una combinación de incentivos específicos⁴⁵ siendo estos: una estructura gubernamental de oportunidad corrupta (reparto de beneficios y de costos públicos), una estructura privada de oportunidad corrupta (a través de la búsqueda de oportunidades de negocios a través del tráfico de influencias) y falta de cooperación judicial (entendida como la ausencia de sanciones y de investigaciones efectivas). Y de instituciones de control político interno⁴⁶ –inherente al sistema político y la división de sus poderes–, y de control político externo⁴⁷ –inherente a los mecanismos de financiamiento de la política y el control de las influencias privadas–.

Tales teorías indican que tanto un control inefectivo o sin influencia real de instituciones como de incentivos que provocan la corrupción política, resultan en grandes oportunidades para que los actores públicos y privados cometan actos de gran corrupción.

Ahora bien, debido a que las condiciones estructurales son endeble, tales actos de colusión de intereses y favores causan sesgos institucionales, que a su vez se consolidan en un entorno de impunidad. Ésta a su vez, es el mecanismo clave que permite ya sea por la omisión de responsabilidad⁴⁸ pública o por la ausencia de sanciones, reproducir futuras prácticas corruptas y a su vez deteriorar la legitimidad del Estado, lo cual se refleja en la

⁴⁵ Los cuales se desglosan en variables independientes, o ítems de análisis que se explican en las tablas: 3, 4 y 5.

⁴⁶ El cual se explica en la tabla 6

⁴⁷ El cual se desglosa en la tabla 7 junto con las preguntas concretas que para hacerlos observables y operativos.

⁴⁸ De acuerdo con Vázquez (2020:4, 10, 17) el proceso de la impunidad comienza desde que se comete una acción ilegal, o cuando se incumple una obligación de acción u omisión establecida por una norma; luego de tal acción ilegal pueden derivarse múltiples responsabilidades: penal, de derechos humanos, política, administrativa, laboral, y civil. Por último, dependiendo del tipo de responsabilidad que se incurra con la acción ilegal, corresponde una sanción jurídica respectiva, y es aquí cuando se cierra el proceso, pues existe impunidad si no se deciden o ejecutan las sanciones correspondientes, o no la hay si en efecto se aplican las sanciones respectivas. Por último hay que tener en cuenta que las responsabilidades y sanciones derivadas de la ilegalidad no son mutuamente excluyentes, es decir, que un acto ilegal puede generar múltiples responsabilidades por acción u omisión, y por tanto estar sujeta también a múltiples sanciones.

opacidad y simulación, secrecía y colusión de sus propios agentes –que pueden actuar en redes macro criminales y redes de relaciones políticas–.

Aunado a esto, aquellos agentes estatales encargados de detectar y dismantelar las redes de GCP no tienen libertad de acción efectiva para cumplir su tarea o se parcializan politizando la justicia. En consecuencia no existe capacidad de agencia política real de alterar a los incentivos específicos, ni a las instituciones que deben controlar a los actores en juego. Y como consecuencia final de esta cadena persiste la GCP y en la evidencia que proporciona el estudio de las negociaciones políticas se observan múltiples casos que tienen un gran potencial de que la GCP se presente y se siga reproduciendo.

Capítulo 2: Precisiones metodológicas ¿Cómo lograr lo que se propone en la investigación?

Methodology is intuition reconstructed in tranquility.

Paul Lazarsfeld⁴⁹

Introducción.

Hasta este punto el presente trabajo ha estado comprometido con el enganche temático acerca de la corrupción desde su discusión conceptual y hasta la presentación de las corrientes teóricas principales que la estudian y los debates que implican. A partir de este capítulo, sin embargo, este trabajo comienza a comprometerse, ya no sólo con la discusión teórica del tema, sino con los elementos de análisis empírico con los que se piensa trabajar de aquí en adelante.

En razón de lo anterior, en este capítulo se cubren tres tareas fundamentales para presentar la metodología, o el camino a seguir para responder a la pregunta de cómo lograr lo que se propone en este trabajo. La primera tarea tiene que ver con clarificar lo que en este trabajo se entiende por el término “explicación” desde la ciencia social, aquí se comparte el objetivo que expresa Dimiter Toshkov (2016: 145), que es: “llegar a una definición trabajable que pueda brindar claridad y guía para la investigación empírica...”

Este punto es ineludible, pues si se busca explicar la persistencia de la Gran Corrupción Política en México se tiene que definir bien de qué manera se busca construir tal explicación. Para esto se reseñan con brevedad los tipos de explicación en las ciencias sociales y se selecciona el de la explicación mecanicista como el modelo al cual aspira cubrir este trabajo, pues es el que busca especificar los mecanismos de causalidad que determinan

⁴⁹ Sociólogo austriaco.

la persistencia de la GCP en México. En este apartado también se tratan los alcances y limitaciones de ceñirse a esta perspectiva explicativa en contraste con las otras –que son las explicaciones: deductivas-nomológicas; probabilísticas-nomológicas; funcionales; e intencionales–.

La segunda tarea en este capítulo tiene que ver con cómo se entiende el término “causalidad” que se emplea en este trabajo. Esta tarea es de vital importancia, pues va ligada a la pregunta central de la investigación respecto a qué factores causan la persistencia de la GCP en México en el periodo de estudio propuesto. En este apartado se presenta una noción de causación o causalidad que tiene como punto central las lógicas de comparación, y por tanto se identifica la importancia de las principales lógicas de comparación de John Stuart Mill (1843) –el consenso y la diferencia–, que aplicadas a diversos escenarios permiten observar y encontrar la presencia o ausencia de condiciones que en consecuencia identifican las causas de un fenómeno.

Por último, la tercera tarea, tiene que ver de lleno con la selección del método comparado para dar solución a la pregunta central de esta investigación. Pues este trabajo busca analizar de forma comparada el por qué persiste la GCP a pesar de los cambios de gobierno. En concreto, este análisis demanda de la comparación longitudinal –en un solo país– de casos de GCP en los distintos gobiernos federales sexenales entre 2000 y 2021, y de la presencia o ausencia en estos gobiernos de condiciones que expliquen la persistencia de sesgos institucionales que hacen persistir a la GCP.

Ahora bien, si estas lógicas de Mill son las bases de la comparación, hay que tomar en cuenta que por sí mismas no presentan mayores elementos para decir qué se va a comparar y cómo se efectuará la comparación. Es por ello que en esta parte se expone la conveniencia

de utilizar el método *QCA* (*Qualitative Comparative Analysis*) de Charles Ragin (2007). Pues este se basa en la construcción de matrices que revelan la presencia o ausencia de las condiciones propuestas en el apartado teórico de la Tesis para examinar su variación entre los distintos casos de GCP vividos en los distintos gobiernos federales entre el 2000 y el 2021.

Una vez hecho esto, el método *QCA* o de análisis cualitativo comparado, permite construir una “tabla de la verdad” que sintetiza la comparación de la presencia o ausencia de tales condiciones orientadas por la teoría y la observación empírica de los casos que se comparan, y con esto, el método permite formular ecuaciones algebraicas booleanas (basadas en ceros y unos) que formalizan los resultados de la comparación y por tanto, permiten sintetizar qué condiciones son necesarias y suficientes para explicar la persistencia de la GCP en el periodo de tiempo observado.

En síntesis, en este apartado se explica con mayor precisión por qué se selecciona el método *QCA* y cuáles son las condiciones categóricas a comparar en los casos. Pues una vez desplegado, el citado método permite poner en práctica las lógicas básicas de comparación de Mill (1843), es decir, permite ubicar los distintos consensos o diferencias básicas entre los casos emblemáticos diferentes de corrupción ante los cuales se enfrentan los equipos presidenciales, y con esto, empero, se puede explicar gran parte de la persistencia de la GCP.

2.1 ¿Qué cosas se van a comparar?

Lo que se va a comparar en esta investigación son casos emblemáticos de corrupción política que revelan intentos de captura estatal, en forma de redes complejas⁵⁰ (Vázquez: 2020), o de

⁵⁰ Las cuales son redes que involucran tanto a los actores políticos como empresariales y, en ocasiones, hasta a miembros del crimen organizado en el reparto de un asunto público del cual extraen utilidades particulares

colusión entre actores públicos y privados. Es por ello que se van a comparar las acciones y decisiones de cuatro gobiernos federales puestas a prueba con “casos vivos” de gran corrupción a nivel federal.

La comparación basada en casos (De la Porta: 2008), y a través del empleo del *QCA* (Ragin: 2007), es ideal para hacer comparaciones de *N* pequeña, permite además seleccionar casos paradigmáticos de corrupción, en una secuencia temporal longitudinal en un solo país (México), con una temporalidad –si bien modesta– rica en experiencias y en observaciones empíricas (De la Porta, 2008: 222). En razón de esto, el hacer comparaciones de casos emblemáticos de corrupción permite dar cuenta política y social de cómo a pesar de que los incentivos e instituciones de gobierno cambien de sexenio⁵¹ a sexenio, la GCP sigue persistiendo de la mano de los sesgos institucionales y la impunidad⁵² asociada a esta.

En síntesis, un objetivo secundario, pero no por ello menos importante de esta investigación es dar cuenta de cómo los casos paradigmáticos de GCP que involucran y enfrentan ante la percepción social a los distintos gabinetes o equipos presidenciales son llevados o no ante la justicia, y si tal presencia o ausencia de sanciones de relevancia sientan o no precedentes para que tales redes corruptas sean bien diagnosticadas, identificadas y desmanteladas. Pues sin tal labor se estructuran –si bien no necesariamente de forma explícita– pactos políticos de impunidad que conllevan en la práctica sesgos en el desempeño institucional y de la mano de estos sesgos, la evasión de la responsabilidad y de la sanción penal.

que refuerzan sus propios intereses que, como se vio en el capítulo teórico de esta tesis, se abstraen de toda ética pública y de todo control y transparencia política y social.

⁵¹ Nota para lectores ajenos al caso mexicano, los periodos presidenciales en México duran seis años, sin posibilidad de reelección, acorde al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵² De acuerdo a Vázquez (2020:3) la impunidad es “la ausencia de sanción frente a una acción ilegal.”

Ahora bien, el objetivo en estas líneas es no perder de vista que sin el estudio y la comparación concreta de los casos emblemáticos de corrupción que involucran a los Presidentes y a sus equipos de trabajo, de poco nos sirve la mera presentación formal de cifras cuantitativas institucionales.

Es decir, se puede intuir que la GCP persiste por la debilidad estructural del Estado mexicano, pero para probarlo se debe de dar siempre cuenta cualitativa de los casos de “corrupción viva” o de la práctica documentada de los casos de GCP que arrojen evidencia documentada sobre los elementos teóricos que la hacen posible. Pues sin comprender tales casos no se podrán en consecuencia realizar diagnósticos detallados y estrategias subsecuentes para combatir la corrupción y la impunidad que la hace persistente. Esta investigación espera aportar al menos material científico concreto para lo primero, es decir, para comprender a cabalidad las causas del fenómeno y su persistencia. Lo segundo, será tarea de otras investigaciones y de análisis para la política pública anticorrupción.

2.2 ¿Que se entiende por “explicación” en este trabajo? De la universalidad nomológica a la lógica mecanicista del fenómeno de la corrupción política.

El término explicación se emplea en el idioma castellano para “manifestar o revelar la causa de algo” (RAE: 2020), con esto en mente se debe considerar entonces que en Ciencias Sociales hay distintas maneras de explicar problemas y fenómenos sociales. Si bien no es objeto de este apartado describir el abundante debate filosófico respecto a los modos de explicación, si se tienen que mencionar al menos las formas básicas en que un fenómeno puede ser explicado en Ciencias Sociales, esto, como ya se mencionó en el preludio de este capítulo se hace para comprender qué tipo de explicación nos interesa construir en este trabajo.

Todas estas formas de explicación varían respecto a su grado de abstracción, pues como se verá, se parte desde la mayor generalidad explicativa posible de las leyes de cobertura y de ahí se disminuye la generalidad, a partir de las explicaciones probabilísticas nomológicas, las explicaciones funcionales, las explicaciones de intencionalidad, hasta una mayor concreción, necesidad de detalle y contexto de las explicaciones mecanicistas-causales. A continuación se describen de forma concreta cada una de estas categorías explicativas y se define la que orienta a este trabajo.

2.2.1 Explicaciones por leyes de cobertura.

Como indica Toshkov, en ciencias sociales es muy atractiva –aunque muy cuestionable– la idea de explicar los fenómenos sociales en forma de leyes de cobertura, pues en estas “un resultado es explicado si puede ser sometido deductivamente bajo principios que tienen el carácter de leyes generales. Es por esto que este tipo de explicación es llamado como deductivo-nomológico, pues *nomos* en griego significa ley.” (Toshkov, 2016:146).

Ahora bien, este tipo de explicaciones en Ciencias Sociales encuentran su principal dificultad en el hecho de que estas deben de regirse por la necesidad de que ciertas condiciones ocurran para que la ley se manifieste y explique el fenómeno a cubrir. Como señala Toshkov (2016:146), éstas señalan relaciones muy fuertes entre diversos fenómenos, las cuales están presentes y son fácilmente medibles como variables en el campo de las ciencias exactas por ejemplo: velocidad, tiempo y distancia. Aunadas a estas relaciones que demuestran las leyes deductivas, las teorías entonces “explican por qué y bajo qué circunstancias se sostienen tales leyes” (Toshkov, 2016:146). El problema evidente en

ciencias sociales es que si bien existen algunas explicaciones formuladas como “leyes”⁵³, éstas, como modo de construcción explicativa no son muy frecuentes, pues no cubren los estrictos requisitos de necesidad que si llegan a encontrarse en las ciencias exactas.

En razón de esto, si se piensa que en ciencias sociales el contexto influye mucho sobre los fenómenos de estudio, y además éste cambia a medida de que cambian los comportamientos humanos y las relaciones humanas, entonces no podemos predecir con plena certeza un fenómeno y por tanto no se puede subsumir a una ley deductiva.

Además si éstas se emplearan en ciencias sociales como señala Toshkov (2016: 147), serían muy deterministas y por ende muy cuestionables. Siguiendo a este autor, cabe tener en mente que las leyes requieren más que generalizaciones empíricas las cuales abundan en las Ciencias Sociales en forma de teorías, y por tanto la solución a este dilema explicativo es pensar en la explicación en un nivel de menor generalidad, es decir, en un nivel probabilístico que permita exponer las chances de observar o no ciertas consecuencias de un fenómeno.

2.2.2 Explicaciones probabilísticas – nomológicas.

Este tipo de explicaciones, como ya se vio, surgen como una alternativa ante los fuertes requisitos deterministas de las leyes deductivas. Y para esto, las proposiciones pueden reformularse de leyes a términos probabilísticos, así este tipo de explicaciones “confieren una alta probabilidad sobre los resultados y por medio de esta virtud los explican.”(Toshkov,

⁵³ Por ejemplo en Ciencia Política existen “leyes”, como la Ley de Gamson (1961) que propone que los partidos políticos recibirán distintos grados de participación ministerial en los gobiernos dependiendo de la tajada que tengan en los escaños de una legislatura. O la Ley Duverger (1954) que expone que los sistemas electorales basados en distritos uninominales, de mayoría relativa donde el que gana se lleva todo, tienden a generar sistemas bipartidistas. Si bien estos ejemplos existen, no deben asumirse que operan como las leyes demostradas en las ciencias exactas. Pues significan como indica Toshkov (2016:147), generalizaciones empíricas ampliamente probadas –y por igual discutidas con varios ejemplos contrafácticos–, antes que respaldadas por necesidad teórica estricta, en síntesis los contextos históricos y políticos particulares son fundamentales para poder aplicar estas “leyes” politológicas a los casos concretos.

2016:147). Y en suma la determinación sobre los fenómenos a explicar, es sustituida por la probabilidad de observar ciertos resultados dependientes de condiciones variables.

Ahora bien, esta lógica explicativa no está exenta de limitaciones, pues “algunas leyes probabilísticas confieren una pequeña probabilidad antes que una gran probabilidad de observar un resultado, y sin embargo proporcionan una explicación suficiente de por qué tal resultado ocurre. [...] por ejemplo, sólo una pequeña proporción de sociedades reprimidas puede experimentar revoluciones, pero la represión política podría ser una explicación suficiente para explicar a tales sociedades que tienen revoluciones” (Toshkov, 2016:148). Lo que aquí importa señalar es que con esta lógica se pueden identificar múltiples causas que expliquen con suficiencia a un mismo fenómeno. Y por ello un mayor nivel de detalle y menor generalidad es requerido.

2.2.3 Las explicaciones funcionales

Este tipo de explicaciones se separan de la lógica de las leyes deductivas o probabilísticas anteriores. Esto es así porque provienen de una parte del campo sociológico que tiene especial interés en demostrar los fenómenos explicándolos como aquellos que cumplen una función de vital importancia para un organismo, Estado o Sociedad. (Toshkov, 2016:148).

Ahora bien, este tipo de explicaciones ha decaído en Ciencias Sociales, pues su uso – si bien es útil en algunas teorías y demostraciones empíricas– tiene un riesgo teleológico como identifica Toshkov (2016:148), ya que este tipo de explicación se emplea en aras de demostrar un propósito, bien o utilidad de la causa. Al respecto, “para que las explicaciones funcionales sirvan, se necesita un mecanismo causal que recompense y filtre los comportamientos o tratos benéficos para que estos se vuelvan prevaletentes o dominantes en una población determinada [...el problema es que] demostrar que hay mecanismos

generativos con los cuales estos tratos o comportamientos se hacen dominantes es a menudo muy difícil de satisfacer.” (Toshkov, 2016: 148-149).

Como se ve, una vez más el problema es la determinación, o más bien, probar que ciertos mecanismos determinan que un fenómeno sea adecuado para un sistema y este en consecuencia se haga dominante y funcional. Por lo cual estas explicaciones sirven en un plano de generalidad mayor, pero tienen dificultades al aumentar el interés en los detalles menos abstractos del caso o fenómeno que se investigue.

2.2.4 Explicaciones basadas en la intencionalidad.

Estas son otro grupo de explicaciones teleológicas, o basadas en la finalidad, que se fundamentan con base en “creencias complementadas con intenciones (deseos, anhelos, intereses, necesidades razones etc...) y que también han tenido su lugar en las propias Ciencias Políticas y Sociales”. (Toshkov, 2016: 149). Si bien estas explicaciones abren la puerta cualitativa a los análisis políticos y sociales, no están exentas de limitaciones, siendo la principal que “incluso aunque los deseos y anhelos individuales sean razones mayores para la acción social, si no tenemos un método directo de cerciorar lo que estos son *antes del hecho social*, entonces su utilidad explicativa es limitada.” (Toshkov, 2016:149-150).

Lo que aquí destaca al respecto, es que este tipo de explicaciones pueden llegar a ser incompletas si sólo se plantean en términos de los actores y no de mayores instituciones o estructuras que influyen a las propias intencionalidades de éstos y, por tanto, pueden por igual modificar en gran medida la acción social y sus intentos de explicación.

2.2.5 Explicaciones causales-mecanicistas.

Una vez vistas las anteriores lógicas de explicación y sus limitaciones centrales, en este trabajo se opta por seguir la lógica mecanicista-causal de explicación. Pues en esta, “se identifican las causas y los efectos y los caminos causales que los enlazan. Responde a la pregunta *cómo* la causa produce el efecto por medio de trazar los eslabones de una cadena causal o al menos reflejando las interacciones de un modelo mecánico.” (Toshkov, 2016:150).

Esta definición en contraste con las anteriores lógicas de explicación, es de suma importancia para el objetivo de explicar la persistencia de la GCP en México. Pues señala la importancia de pensar en términos de relaciones entre los conceptos que propone la teoría con el efecto que buscamos explicar –la persistencia de la GCP–, estas relaciones se ejemplifican en el gráfico 6 del capítulo anterior junto con su explicación.

Ahora bien, es importante señalar que tal definición de la lógica mecanicista de explicación no se toma en este trabajo sólo como metáfora. Es el método comparado mismo el que la pretende hacer plenamente operativa, como se demostrará más adelante en este mismo capítulo.

Si bien la comparación entre los casos emblemáticos de gran corrupción en cada sexenio permitirá evaluar qué condiciones son las que coinciden o prevalecen a pesar de los gobiernos diferentes y con esto se puede formalizar una explicación de la persistencia de la GCP. Esta lógica no está exenta de limitantes. En concreto podemos señalar que “incluso si conociéramos la estructura causal en toda su gloria y complejidad pero tuviésemos instrumentos imperfectos de medición sólo podríamos detectar tales relaciones causales como probabilísticas.” (Toshkov, 2016:152).

En suma, esta lógica explicativa puede tener las limitaciones de no observar otra serie de mecanismos de mayor concreción, y por tanto no está exenta de la incertidumbre. Sin embargo, es la única que plantea de forma explícita los mecanismos causales entre las relaciones políticas y sociales que hacen que perviva, en este caso, la gran corrupción en México. Con lo cual se puede decir que en el estudio de la corrupción y su persistencia este tipo de explicaciones son las óptimas para detectar evidencias y guiarlas siempre bajo la luz del contraste teórico y empírico.

2.3 ¿Qué se entiende por causalidad en este trabajo?

Como se vio en la sección anterior, las Ciencias Sociales y Políticas buscan explicar de diversas maneras: hechos o eventos particulares y también develar tanto patrones generales como variaciones en los fenómenos sociales y políticos (Toshkov, 2016:155). Esta noción resulta orientativa en este trabajo, pues el objetivo es tratar de explicar patrones generales que en forma de condiciones comparables explican la persistencia de la GCP.

Ahora bien, para develar tales patrones generales y regulares que se presentan en los casos de corrupción y en combinación con los incentivos e instituciones de gobierno hacen que este tipo de GCP se perpetúe, está claro que la tarea es revelar que causas hacen que estos patrones existan a pesar de contar con gobiernos diferentes, que tienen distintas estrategias y posibilidades para alterar a los incentivos y a las instituciones de control que impactan en directo sobre la GCP.

Por ello es pertinente entender la noción de causalidad en este trabajo como una en la cual la comparación de condiciones variables entre múltiples casos de GCP es posible para identificar patrones de recurrencia entre los casos, o para identificar variaciones entre los mismos, que impacten en directo sobre la GCP como variable independiente o a explicar. Por

ello es útil entender que “algo tiene relevancia causal si al cambiarse (sin distorsionar al resto del sistema) afectaría al resultado. En otras palabras, el resultado depende contra factualmente de la causa.” (Toshkov, 2016: 153).

Aplicando la útil definición de Toshkov, podemos entonces examinar las distintas variaciones en los elementos teóricos –los cuales se presentan en el gráfico 6 del capítulo anterior– que son de interés en este trabajo para cerciorarse de su impacto sobre la persistencia de la GCP. En este orden de ideas, interesa evaluar si al cambiar –o permanecer– los incentivos e instituciones en los distintos gobiernos que enfrentan casos emblemáticos de GCP, tales cambios o regularidades hacen que persista la GCP.

Una vez aclarado lo anterior, es importante resaltar qué tipo de lógicas comparativas son válidas para dar con la causa de lo que aquí interesa explicar. Y para ello tenemos en este trabajo una posibilidad clara, la lógica del consenso. Mientras que la lógica de la diferencia exigiría que se evaluaran casos con resultados diferentes. Ambas lógicas son expuestas por Mill en su Tratado de Lógica (1843), y se desarrollan con concreción a continuación.

2.3.1 La lógica comparada del consenso para encontrar las causas de la persistencia de la GCP.

La lógica que subyace en esta primera técnica de comparación es que “al examinar una muestra de casos que exhiben el mismo resultado, el investigador busca identificar la causa individual que todos los casos tienen en común.” (Ragin, 2009:25). En las propias palabras de Mill “si dos o más instancias del fenómeno bajo investigación tienen sólo una circunstancia en común, sólo la circunstancia en la cual todas las instancias concuerdan, es la causa (o efecto) del fenómeno dado.” (Mill, 2011:373-374).

Como se aprecia en estas definiciones, ésta es la lógica básica que al momento de comparar orienta a este trabajo. Pues, si la GCP persiste en México se debe a un patrón de regularidades de una o más condiciones, a pesar de la variación de los casos de GCP y de los gobiernos que la enfrentan en los últimos veinte años.

Es muy importante por tanto la anotación que hace Ragin (2009:25) respecto a que, si bien esta lógica de comparación es la que puede llevar a conclusiones deficientes, la misma puede complementarse para examinar no sólo la presencia de una sola condición regular, sino la combinación de muchas otras que pudieran estar presentes. Y por tanto es de suma importancia tener en cuenta que “la identificación exitosa de una combinación compartida de condiciones causales relevantes⁵⁴ también satisface el método del consenso.”(Ragin, 2009:25).

2.3.2 La lógica comparada de la diferencia.

Una vez tratada esta lógica comparativa que es la base de la búsqueda causal de este trabajo, se debe por necesidad explicar su contraparte, que es la lógica de la diferencia. A pesar de que esta no orienta la búsqueda causal de esta investigación, no se debe soslayar del todo, pues su modo comparativo de proceder importa también como un método importante en el estudio general de la corrupción política.

Siguiendo a Mill, en el método de la diferencia “se requieren [...] dos instancias parecidas la una de la otra en cada otro aspecto, pero diferenciadas respecto a la presencia o

⁵⁴ El lector no debe olvidar que tales “condiciones causales relevantes” en este trabajo se buscan por medio de la teoría que se emplea –incentivos más instituciones de control– que son los que posibilitan oportunidades de GCP, y al momento posterior de relacionarse con factores como los sesgos institucionales, la impunidad o las redes macro criminales someten parte de la acción estatal y hacen que la GCP persista. Si una o más de estas condiciones se encuentran en el marco de la comparación, entonces podemos comprobar que estas causan gran parte del problema.

ausencia del fenómeno que deseamos estudiar.” (Mill, 2011:374). Apegándose a este proceder comparativo el autor concluye que: “si una instancia en la cual el fenómeno bajo investigación ocurre, y la instancia en la cual no ocurre, tienen cada circunstancia en común salvo una, esa que ocurre sólo en la segunda; la circunstancia en la cual sólo las dos instancias difieren, es el efecto, o la causa, o una parte indispensable de la causa, del fenómeno.” (Mill, 2011:375).

Como puede apreciarse, dado a que este estudio pretende efectuar una comparación longitudinal en la cual los mismos gobiernos de un solo país son las unidades de observación que se van a comparar, para estudiar la persistencia de la GCP, la lógica más apropiada es la lógica del consenso. Sin embargo, el citar a Mill aquí no es un mero trámite, pues este método de la diferencia sería necesario aplicarlo en contraste al caso mexicano en futuras investigaciones. Es decir, comparar a México, donde la corrupción persiste a pesar del ejercicio democrático, con otras naciones democráticas en las cuales la GCP no persiste o es mantenida a raya.

En este orden de ideas, puede decirse entonces, que ambas lógicas presentan caminos distintos pero válidos para dar con las causas de la persistencia de la GCP. E incluso, el mismo Mill sugería que ambos métodos pueden ser usados en combinación, y si bien la pertinencia o no de emplearlos es en su totalidad atribuible al investigador y a los requerimientos de sus investigaciones, la conjunción de ambos métodos comparativos Mill la nombró como el “Método conjunto del consenso y la diferencia; o el método indirecto de la diferencia.” (Mill, 2011:379).

En suma, la aplicación de este método puede servir para corroborar o complementar los hallazgos de esta investigación en trabajos futuros. A continuación se explican los detalles de cómo se pretende efectuar la comparación entre los casos.

2.4 ¿Cómo se va a comparar? Condiciones de comparación, casos, y procedimientos empleando el Análisis Cualitativo Comparado (QCA).

Hasta este punto se ha visto lo que se comprende por explicación en este trabajo y cómo se piensa llegar a encontrar las causas de lo que se estudia. Además ha quedado claro que, en estas tareas, es de vital importancia el método comparado, el cual nos permite pensar en una lógica de consenso para encontrar patrones regulares entre casos diferentes. Es así como llega el turno de explicar cómo se piensan comparar los casos de GCP que enfrentan a cuatro gobiernos federales distintos entre el año 2000 y el 2021.

En este orden de ideas, se debe de señalar que el Análisis Cualitativo Comparado *QCA* –por sus siglas en inglés– es en suma, un método que permite hacer comparaciones entre casos de una *N* reducida, menores a una decena o superiores a ésta –sin alcanzar grandes números. Es un método desarrollado por Charles Ragin (2007), en el cual se generan matrices de comparación binaria, es decir, que reflejan la ausencia o presencia de condiciones que se relacionan con el resultado que se quiere investigar, en este caso la persistencia de la GCP.

Es importante mencionar que el *QCA*, como Ragin (2007: 13-34) lo demuestra es un método de comparación en sí mismo, y no sólo un *software* de comparación como suele confundirse. Tampoco los métodos comparativos, previamente citados, de Mill son excluyentes con *QCA*, ya que, al contrario de esto, “*QCA* se construye con y extiende los métodos de Mill” (Ragin, 2007:14). A continuación se desarrolla cómo se van aplicar las herramientas comparativas de *QCA* en este trabajo.

2.4.1 Condiciones de comparación y tabla de la verdad.

Las condiciones causales que se busca examinar en cada caso de GCP que se va a comparar están guiadas por la teoría, y su referencia esquemática está representada en el gráfico 6 del primer capítulo de este trabajo. Por un lado se buscará encontrar en cada caso de gran corrupción la presencia o ausencia de:

- Una estructura gubernamental de oportunidad corrupta caracterizada por (1) y (2):
 - 1) reparto de beneficios públicos derivados del poder de decisión Presidencial. Representado por la letra (B)
 - 2) reparto de costos públicos derivados del poder de decisión Presidencial. Representado por la letra (C).
 - 3) Una estructura privada de oportunidad corrupta caracterizada por la búsqueda de opciones de negocios a través del tráfico de influencias desde los actores privados a los públicos⁵⁵, representados por la letra (D).
 - 3) falta de cooperación judicial⁵⁶ para detectar posibles redes corruptas, o de tráfico de influencias y dismantelar sus redes de colusión, representada por la letra (J).
 - 4) instituciones políticas de control horizontal⁵⁷ inefectivas, representadas por la letra (H).

⁵⁵ Estos responden a actores privados que utilizan vías o tratos corruptos hacia el gobierno para asegurar sus intereses en la esfera público-privada, como se revisó en el primer capítulo.

⁵⁶ Cláusulas de cooperación legal y, sobre todo, evidencias de efectividad judicial una vez detectado un acto corrupto o de tráfico de influencias, para poder identificar a más actores de la red corrupta y dismantelarla.

⁵⁷ Esta condición refiere a si las instituciones de control político horizontal o de división de poderes son inefectivas para limitar la GCP; son “efectivas” cuando el Legislativo logra frenar la arbitrariedad del Ejecutivo en el reparto de beneficios focalizados a particulares, por ejemplo cuando logra –a pesar de resistencias– que haya concursos de licitación o invitación para prestar servicios de forma transparente. O cuando éstas detectan y ejercen presiones y acciones efectivas –como activar alguna responsabilidad política, penal o administrativa–

5) instituciones políticas de control externo inefectivas⁵⁸, representadas por la letra (E).

Y

6) Sesgos institucionales consecuentes⁵⁹ de la cadena de condiciones previas, representados por la letra (S).

La matriz de captura de estas condiciones se ejemplifica a continuación.

Tabla 8: Ejemplo de tabla de condiciones causales sobre la persistencia de la GCP en México.

Unidad de análisis: Casos estelares de GCP	Reparto de beneficios del Ejecutivo a actores públicos o privados (B)	Reparto de costos del ejecutivo a actores públicos o privados (C)	Estructura privada de oportunidad corrupta (D)	Falta de Cooperación Judicial (J)	Instituciones Políticas inefectivas de control interno (H)	Instituciones políticas inefectivas de control externo (E)	Sesgos Institucionales consecuentes (S)
2000-2006 "Amigos de Fox/Pemexgate"	<i>*presencia o ausencia</i>						
2006-2012 "Etileno XXI"							
2012-2018 "Odebrecht"							
2018-2021							

sobre las redes de tráfico de influencias entre los privados y el Ejecutivo. Son "inefectivas" cuando se coluden con el Ejecutivo en el reparto de beneficios, o si se someten al primero y en consecuencia no frenan la arbitrariedad del reparto de beneficios focalizados, por ejemplo, adjudicaciones directas de servicios donde abunda la opacidad, la reserva o la secrecía.

⁵⁸ Aquí, la referencia concreta es el control fallido del dinero sobre la influencia política. Estas instituciones en México suelen ser órganos constitucionales autónomos, y son exitosas cuando los entes de fiscalización político-electoral detectan y sancionan a tiempo injerencias privadas indebidas sobre los actores políticos en competencia y sobre las autoridades de gobierno y de legislación. Son "inefectivas" cuando éstas fracasan en evitar esa injerencia indebida, ya sea en procesos electorales o en los ejercicios de gobierno o de legislación.

⁵⁹ Los cuales se identifican al momento de que las instituciones encargadas de la rendición de cuentas política y judicial actúan de forma parcial en favor de los agentes corruptos sean públicos o privados, o no movilizan sus recursos para investigar las redes de corrupción, y también si politizan todo intento de investigación de los actos corruptos o los encubren. Por lo cual la observación de impunidad (penal, política, administrativa o generalizada) indicaría un claro sesgo institucional.

“Condonaciones Fiscales a Televisoras”							
--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Las primeras seis condiciones, de la (B) a la (E) son las que en cierta manera indicarán si ejercen efecto sobre la última (S) la cual representa el sesgo institucional, y por tanto su presencia sugeriría la persistencia de la GCP en México y la mayor potencialidad de que ocurran actos de gran corrupción.

Ahora bien, el procedimiento del *QCA* indica que una vez colectados estos datos de la observación documental y empírica de los casos, estos se utilicen en la construcción de una tabla de la verdad la cual “demuestra las conexiones entre diferentes combinaciones de condiciones y el resultado [...] las columnas de la tabla de la verdad representan conjuntos y las filas representan relaciones entre los conjuntos, de forma específica, todas las intersecciones posiblemente lógicas entre conjuntos relevantes. Estas intersecciones pueden ser entendidas como las posibles representantes lógicas de las combinaciones posibles de las condiciones causales. El análisis comparativo es el estudio de las conexiones entre las combinaciones de condiciones y resultados.” (Ragin, 2007:23).

Con la explicación de Ragin en mente, y con los datos resultantes de la tabla anterior, pensados en una búsqueda parsimoniosa de la presencia o ausencia de condiciones planteadas por la teoría, permitirán construir la siguiente tabla de la verdad.

Tabla 9: Ejemplo de tabla de la verdad.

# de posibles observaciones	B	C	D	J	H	E	S	Casos
<i>*Aquí van los números de las posibles</i>	<i>*Aquí van los ceros o unos donde</i>							<i>*Aquí van los gobiernos y casos de GCP donde se observen</i>

<i>combinaciones de condiciones causales</i>	<i>se observen las condiciones</i>							<i>las relaciones resultantes</i>
--	------------------------------------	--	--	--	--	--	--	-----------------------------------

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de las relaciones observadas, que se den entre la presencia o ausencia de las condiciones teóricas observadas, son los que permitirán construir ecuaciones algebraicas booleanas, que permitan demostrar las causas necesarias (sin las cuales no se puede observar la persistencia de la GCP, del tipo: ⁶⁰ $A+B+C=D$), y suficientes (las cuales al presentarse o no en conjunto con las causas necesarias bastan para que se de la GCP, del tipo: ⁶¹ $F*P+N*M+\sim G*S=E$) de la persistencia de la GCP en México.

La aplicación de la tabla de la verdad –denominada así por Charles Ragin (2009) – anterior es un paso esencial para todo el análisis comparativo de los casos, pues como se ve, permite identificar qué condiciones son necesarias, y cuales resultan suficientes para lograr los resultados. A la par, hay que tener en cuenta que buscar condiciones necesarias y suficientes, puede llevar a ataduras deterministas, sin embargo este “determinismo puede relajarse permitiendo que una condición sea 'casi siempre' necesaria o suficiente para producir un resultado.”(Toshkov, 2016: 270-271). En este orden de ideas, la aplicación de esta tabla puede también develar condiciones que a falta de ser en estricto necesarias o suficientes, sean sin embargo del tipo “*INUS*”⁶², o: “insuficientes más no redundantes partes de una innecesaria pero suficiente condición para el resultado” (Toshkov, 2016:271).

⁶⁰ El signo (+) representa la conjunción “o”, en el ejemplo: “A o B o C, causan D”

⁶¹ En este ejemplo los asteriscos (*) representan la conjunción “y”; y el guion (~) representa “la ausencia de una condición”. Por lo cual, para lograr el resultado “E” es suficiente la presencia de “F y P” o la presencia de “N y M”, o “la ausencia de G y la presencia de S”.

⁶² Conocidas como “*INUS*”, por sus siglas en inglés que significan “insufficient but non-redundant parts of unnecessary but sufficient conditions” (Toshkov, 2016:271).

Como ya se mencionó, el *QCA* permite que luego de analizar la tabla de la verdad, se proceda a la formalización de la lógica causal a través de la minimización algebraica booleana. En la cual se puedan formular ecuaciones simples y parsimoniosas para demostrar los factores que hacen que la GCP persista.

Se llega a esto una vez que se compilan y analizan las combinaciones de datos de la tabla de la verdad junto con los residuos de la tabla (también conocidos como recordatorios lógicos restantes), los cuales son situaciones en donde los casos observados no reflejan alguna condición. Para que luego, tales ecuaciones puedan ser simplificadas pensando en obtener la ecuación más parsimoniosa o simple posible que contenga las relaciones que demuestren que causan el efecto buscado (Toshkov, 2016: 269-283), (Ragin, 2009: 13-31).

Cabe mencionar entonces que, la aplicación del *QCA*, como Ragin (2009:31) señala, “libera al investigador para que se concentre en su tarea más importante: conocer sus casos.” Es decir, el método formal, una vez aplicado permite concentrar esfuerzos en entender con mayor fondo y detalle las evidencias, lógicas y narrativas en las cuales suceden los procesos que se investigan. Cerrando así el círculo entre la teoría, los datos, los detalles del caso, y las conclusiones analíticas del mismo. Lo cual se pretende alcanzar desde la parte empírica de este trabajo, hasta la parte conclusiva del mismo.

2.4.2 Sobre los casos a comparar.

Los casos que se van a comparar en este trabajo dependen de ciertas especificaciones concretas que tienen que ver de forma principal con la relevancia teórica de los mismos. Es decir, tienen que cubrir como mínimo:

- 1) el hecho de que se trate de casos de gran corrupción política –en estricto, o percibidos como tal por la sociedad– que involucren de forma directa a las decisiones del Presidente de la República o a su equipo o gabinete de decisión y que se deriven del hecho de que el Presidente es un actor fundamental en las negociaciones y acuerdos que derivan en el reparto de altos beneficios a actores privados privilegiados y en el reparto de costos a actores públicos o privados.
- 2) Que los casos tengan una plena relevancia documental nacional, es decir sean emblemáticos, debido a que hay plenos registros públicos y periodísticos, información, evidencias, o investigaciones pasadas –o en curso– sobre los mismos, lo cual los hace que sean casos con eco y suficiente conocimiento de ellos en la opinión pública.
- 3) Que los casos generen plenas responsabilidades públicas, ya sean políticas, penales o administrativas, para poder contrastar las acciones o inacciones institucionales de rendición de cuentas sobre los casos y verificar si estos son o no sancionados con éxito.

El hacer explícitos estos tres requisitos básicos para seleccionar los casos, empero, no es fortuito. Pues el primer requisito tiene que ver con la unidad de análisis a comparar, es decir, no se piensa comparar la estructura institucional de los gobiernos y sus fortalezas o debilidades que causan la persistencia de la GCP. Sino que se van analizar las acciones de los gobiernos o ejecutivos federales respondiendo a una prueba viva de gran corrupción (ya sea implique al soborno o al tráfico de influencias). Por ello se seleccionan casos emblemáticos, ya que de estos se revelará la presencia o ausencia de condiciones que causan la persistencia de GCP.

El segundo requisito tiene que ver con lo “emblemático” de los casos. Si bien este término puede sonar como una palabra coloquial, aquí el término “emblemático” tiene que ver con la relevancia teórica y de gran documentación y conocimiento de la opinión pública del mismo. Por ello se seleccionan casos de corrupción política en los cuales los presidentes, sus equipos y sus relaciones con otros actores privados, desarrollan redes de intereses que son evidentes y tienen registros sociales de indignación pública.

El tercer requisito es uno de corte práctico. Pues como Vázquez (2020:17) señala, un acto de poder público puede desarrollar en consecuencia múltiples tipos de responsabilidades. Y en los casos de GCP, estas responsabilidades son al menos: administrativas, políticas y penales.

El foco final de atención radicará en los sesgos institucionales consecuentes que permiten que las redes de actores e intereses que posibilitaron los actos corruptos no se dismantelen y permanezcan impunes en el espacio público y por tanto se potencie la posibilidad de que sucedan otros actos de GCP y con ello esta siga persistiendo a pesar de los cambios de gobierno.

2.4.3 El contexto general (temporal) de los casos

Es importante mencionar que los casos serán cuatro, ligados en estricto a cada administración Ejecutiva Federal correspondiente entre el año 2000 y el año 2021. En este tiempo, el contexto es de un fuerte dinamismo político, pues se tratarán casos de gran corrupción política marcados desde el inicio del gobierno del PAN en la alternancia democrática del año 2000, la siguiente administración panista de 2006, el retorno del PRI a la presidencia en 2012 —o la segunda alternancia—, y una nueva alternancia con el triunfo de MORENA en 2018 y sus primeros dos años de gobierno.

Los cuatro casos están marcados además por un entorno político en el cual la democracia electoral es común, a pesar de sus intensas disputas –incluso cuestionamientos abiertos⁶³– y fuertes dificultades, ligadas a la desigualdad económica o a la propia violencia derivada del crimen organizado. Además, las condiciones de fortaleza estatal son endebles y frágiles en numerosas regiones del país y desde el año 2000 tales condiciones han sido un reto constante para todas las administraciones federales a pesar de sus distinciones de partido.

Los casos que se piensa comparar por sexenio son los siguientes:

Tabla 10: Casos de gran corrupción a través en la temporalidad de estudio.

Administración Federal	PAN (2000-2006)	PAN (2006-2012)	PRI (2012-2018)	⁶⁴ MORENA (2018-2024)
Caso emblemático	“Amigos de Fox”	“Etileno XXI”	“Odebrecht”	“El decretazo”

Fuente: elaboración propia

Todos los casos anteriores cubren con los tres requisitos mencionados de forma previa. En suma su documentación es amplia y disponible, y en su momento fueron centro de una gran polémica pública y de aireadas discusiones políticas partidistas, además de que las investigaciones que se emprendieron al respecto tenían una plena dependencia de las influencias políticas de los actores involucrados.

Los siguientes dos capítulos tratan empíricamente estos casos que, como se mencionó al final de la introducción, se tratan en parejas debido a que en ese orden se fueron

⁶³ Como los reclamos de fraude electoral sistemático hechos por el entonces candidato de oposición de izquierda Andrés Manuel López Obrador en 2006 y 2012.

⁶⁴ *Administración en curso al momento de emprender esta investigación.

examinando en el desarrollo de este trabajo, por un lado en los dos primeros casos todas las condiciones de causalidad se cumplen y tienen que ver con la materia energética o petrolera, y por otro lado en los dos siguientes las condiciones varían y las materias de corrupción están más ligadas al tráfico político de influencias que se dan en los entornos de obtención y ejercicio del poder presidencial. Se vuelve a insistir aquí, que tal disposición al tratarse de casos diferentes no altera al análisis que se presentará en el quinto capítulo, pues en un apartado del mismo se ordenan de forma cronológica con una interpretación que es producto del análisis comparativo.

Capítulo 3: Casos sexenales de corrupción (1): escudriñando condiciones y causas de su persistencia (EPN y FCH).

El Sr. Lozoya⁶⁵ utilizó 700 veces el helicóptero –de PEMEX– para ir de su casa a su trabajo en la torre PEMEX, sin ninguna vergüenza lo utilizaba para viajes personales. ¿Qué pasaba en el país para que esta gente pensara que no iban a ser descubiertos? S.N.C. Tenemos lo que se llama el pacto de impunidad, el no tocar a la élite empresarial o política. Por lo que hay que avanzar con casos emblemáticos, de nada sirve perseguir al Jefe de Departamento que firmó una póliza corrupta si no se investiga a los Jefes superiores que ordenan tales actos donde tienen intereses.

Santiago Nieto Castillo⁶⁶

Introducción.

En los dos capítulos previos de este trabajo se abordaron, tanto las bases teóricas principales sobre las causas de la GCP que se utilizan en este trabajo, como las lógicas metodológicas para estudiarlos desde una perspectiva comparada. Ahora toca el turno de emprender, de aquí hasta el final, la parte empírica de la investigación. Para lo cual, como mencionamos, se

⁶⁵ Director de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), en el cargo desde el 2012 hasta 2017. En la actualidad es procesado por al menos cuatro cargos de corrupción política en su contra.

⁶⁶ Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno de México. En entrevista con el periodista Hernán Gómez en el programa “El Octágono” transmitido por la Octava TV (6 de agosto de 2020). “Santiago Nieto: el sexenio de Enrique Peña Nieto ha sido el más corrupto de la historia moderna”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=WOuRrpHxXfs&list=PL39aYwf5QlpRHsIHIIHN54BxAUqRMFHdi&index=5> consultado el 05 de noviembre de 2020

trabajará con casos emblemáticos de corrupción nacional en los distintos gobiernos federales entre los años 2000 y 2021.

Los requisitos para la selección de casos también han quedado explícitos en la última parte del capítulo dos. Por lo que en este capítulo comenzamos con el caso de corrupción correspondiente al sexenio del presidente priista Enrique Peña Nieto (se abrevia EPN) entre los años 2012 y 2018. Es el caso de la constructora brasileña Odebrecht, la cual sobornó, en las primeras dos décadas del Siglo XXI, a muy altos funcionarios de más de cinco naciones latinoamericanas, incluyendo a México.

En este capítulo se comienza por Odebrecht debido a la amplia información documentada al respecto. Se hace un trabajo monográfico del mismo con el fin de explicar la lógica del caso y sus detalles esenciales. Y luego se trabaja con las condiciones de causalidad que se observan en el caso para ir completando los datos vitales para nuestra matriz comparativa requerida en el análisis cualitativo comparado.

Es importante señalar que ésta será la dinámica con los tres casos restantes. Es decir, primero se explican y luego se examina la presencia o ausencia de las condiciones de causalidad a comparar. Por igual es importante reiterar que por ahora el orden cronológico en estricto de los casos no es tan importante como cubrir estas primeras tareas empíricas explicativas y sentar las bases de su comparación cualitativa. Por este motivo se comienza con Odebrecht del sexenio de EPN, se prosigue luego con el caso de Etileno XXI correspondiente al sexenio (2006-2012) del presidente panista Felipe Calderón Hinojosa (FCH), y se dejan para el capítulo cuatro los casos emblemáticos del sexenio (2000-2006) del presidente panista Vicente Fox Quezada (VFQ), y el correspondiente al actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Aquí es prudente especificar la lógica,

anteriormente señalada, de esta agrupación en pares de casos no estrictamente cronológica. Se aborda, primero, un caso de corrupción clásica como Odebrecht; luego se abordan los otros tres, que entran en la lógica corrupta por captura de las decisiones estatales. Esto, con el propósito de presentar los casos a detalle –se agrupan los dos primeros porque tratan sobre el tema energético, y los otros dos tratan sobre negociaciones políticas en torno a la obtención y el ejercicio del poder presidencial– anticipándose a su análisis comparativo, que se realiza en el quinto capítulo; en el cual también, en un apartado final se realizará una articulación cronológica de todos los casos examinados.

Esta ordenación tiene, también, un propósito pedagógico y expositivo para el lector. A través de ella, se procura armar una narrativa congruente con el contenido y con los detalles vitales para su comprensión. Los detalles de los actores políticos y empresariales involucrados se puntualizan, además, en notas al pie de página, así como las fuentes de información que los documentan.

3.1 El caso Odebrecht y sus conexiones, el caso emblemático de GCP del sexenio de EPN.

3.1.1 El origen de Odebrecht, desde el “lava jato” hasta convertirse en ejemplo global de corrupción.

Odebrecht es⁶⁷ una empresa constructora brasileña, de ingeniería y manufactura de productos petroquímicos con operaciones a nivel mundial y fuerte presencia en América Latina, fundada en 1944 por el Ingeniero Norberto Odebrecht. Dicha empresa se volvió, desde mediados de la década del 2010 y hasta el momento de escribir estas líneas, un sinónimo de

⁶⁷ Se declaró en quiebra –por los escándalos de corrupción mundial– en agosto del 2019 en los EUA, y dos meses antes en Brasil ese mismo año. “Constructora brasileña Odebrecht se declara en bancarrota en EU” El Universal 27/08/2019. <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/constructora-brasilena-odebrecht-se-declara-en-bancarota-en-eu> consultado el 06 de noviembre de 2020.

corrupción a nivel mundial. Esto debido a su actuar, ya que, al menos desde fines de los años ochenta, ésta empresa contaba con un departamento de “operaciones estructuradas” que en la práctica se encargaba de asegurar contratos de infraestructura con el gobierno brasileño y otros gobiernos latinoamericanos, a través del pago de coimas y sobornos para obtenerlos.

La oficina operó desde 1987 hasta 1992 con el nombre de “sector de relaciones estratégicas”, a cargo de la Sra. Concepción de Andrade. Al dejar de trabajar ahí, Andrade guardó por treinta años los registros de las coimas para asegurar contratos, las cuales entregó a la justicia brasileña a inicios de la década del 2010, cuando Odebrecht ya era investigada por actos de GCP, evidencias que también se utilizaron en EUA contra sus principales directivos acusados de corrupción.

Con tales operaciones la empresa obtuvo ganancias multimillonarias en los últimos treinta años, pues aseguraba contratos con gobiernos locales de Brasil y con empresas paraestatales tan poderosas como PETROBRAS. El que Odebrecht tuviese una oficina de sobornos es en sí un reflejo del nivel de penetración corrupta tolerado por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos involucrados. Pues, a través de políticos y altos funcionarios ejecutivos que capturaban las decisiones públicas para otorgar multimillonarias concesiones y facilidades para la operación de la empresa brasileña, ésta última pagaba millonarios sobornos ilegales a los políticos para financiar por largo tiempo sus carreras y objetivos políticos y, en consecuencia, Odebrecht obtenía como retorno más contratos públicos y, sobre todo, un creciente poder de influencia política en los países donde operó.

Las maniobras corruptas de Odebrecht fueron investigadas de forma directa en marzo del 2014 por la justicia brasileña a través de su Policía Federal. Las investigaciones descubrieron que un total de cuarenta legisladores, varios funcionarios de Petrobras e incluso

el ex presidente Luis Inacio Lula da Silva⁶⁸ estuvieron involucrados en tratos corruptos de la constructora a cambio de vastos contratos de inversión de Petrobras. En los medios de comunicación y la opinión pública brasileña y latinoamericana, este escandaloso caso fue conocido como “*Lava Jato*” o “auto lavado”, debido a que mucho del dinero de las coimas se invirtió en una cadena de auto lavados de coches para lavar o “legalizar” el dinero, triangularlo y repartirlo hacia sus beneficiarios políticos, a cambio de las concesiones.

La operación *Lava Jato* logró en Brasil el procesamiento judicial y el castigo de al menos 123 acusados, entre ellos políticos, funcionarios y empresarios del sector privado⁶⁹, entre ellos el CEO de la constructora Marcelo Odebrecht quien fue condenado a 19 años de prisión en marzo de 2016⁷⁰, y los perjuicios monetarios ascienden a 10 mil millones de reales brasileños⁷¹. El caso se internacionalizó el 21 de diciembre de 2016 gracias a una

⁶⁸ Lula fue acusado por el Juez Sergio Moro de recibir un apartamento como soborno, fue sentenciado a 12 años de prisión y tras acusaciones de inconstitucionalidad respecto a su proceso y arresto fue liberado en noviembre de 2019, tras pasar 19 meses en prisión. Lula y la expresidenta Dilma Rousseff fueron absueltos de las acusaciones de corrupción en diciembre de 2019; sin embargo, ambos han denunciado una persecución política en su contra, Lula fue acusado nuevamente de blanqueo de sobornos ante un juez federal en octubre de 2020. Véase: “Liberan a Lula: el expresidente de Brasil sale en libertad tras pasar 19 meses preso por un caso de corrupción” BBC, 8/11/2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50354829>; “Lula da Silva y Rousseff, absueltos de desvío de fondos públicos” televisa.news 5/12/2019. <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/lula-rousseff-absueltos-desvio-fondos-publicos/> “Lula da Silva es demandado nuevamente por corrupción.” <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/lula-rousseff-absueltos-desvio-fondos-publicos/> televisa.news 24/10/2020. Páginas web consultadas el 07 de noviembre de 2020.

⁶⁹ “La Operación Lava Jato cumple cuatro años con 123 políticos y empresarios condenados” Agencia EFE, 17/03/2018. <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-operacion-lava-jato-cumple-cuatro-anos-con-123-politicos-y-empresarios-condenados/20000035-3556312> consultado el 07 de noviembre de 2020. “Los “peces gordos” que han sido condenados por la Lava Jato en Brasil” el Diario.es, 17/03/2019. https://www.eldiario.es/politica/gordos-condenados-lava-jato-brasil_1_1643145.html consultado el 07 de noviembre de 2020.

⁷⁰ “Brasil: condenan a 19 años de cárcel a Marcelo Odebrecht, expresidente de la mayor constructora de América Latina” BBC, 8/03/2016. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160308_brasil_marcelo_odebrecht_condena_corrupcion_petrobras_ab consultado el 07 de noviembre de 2020. Aunque solo cumplió dos años en una penitenciaría brasileña, el resto los cumplirá bajo arresto domiciliario tras un acuerdo judicial de cooperación, véase: “Marcelo Odebrecht sale de la cárcel tras permanecer solo dos años y medio”. El País. 20/12/2017. https://elpais.com/internacional/2017/12/18/actualidad/1513607230_658500.html consultado el 07 de noviembre de 2020.

⁷¹ Esta cifra es la mínima considerada pues si se toman en cuenta las operaciones ilegales desde antes de la década del 2000 este dinero puede ascender incluso a los 10 mil millones de dólares. Véase: “Corrupción en

investigación publicada sobre Odebrecht por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, y dicha publicación se pormenorizaban las operaciones corruptas de la constructora en países como Angola, Mozambique, Colombia, México, Argentina, Perú, Panamá, Guatemala, República Dominicana, Venezuela y Ecuador.

Así, bajo los reflectores de la justicia brasileña y estadounidense, y de los medios de comunicación mundiales, el caso Odebrecht reveló toda una red de corrupción transnacional, en la cual los ejecutivos de la constructora, en concreto, los encargados de representarla en los países latinoamericanos fueron investigados por la justicia brasileña y comenzaron a colaborar para revelar detalles y conexiones de los sobornos. Es en este contexto en el que el caso de GCP estalló en México.

3.1.2 El escándalo Odebrecht en México, financiamiento político a cambio de concesiones y reformas.

Bajo la mira de la justicia brasileña y de EUA, el caso Odebrecht comenzó a investigarse en México desde la Fiscalía Especializada para la Detección de Delitos Electorales (FEPADE), encabezada por el entonces Fiscal Santiago Nieto Castillo (se abrevia SNC), en 2017 a un escaso año antes de las elecciones presidenciales del 2018. Las primeras indagatorias revelaron que en 2012, durante la campaña presidencial del candidato Enrique Peña Nieto, su representante de asuntos internacionales Emilio Lozoya Austin (se abrevia ELA), recibió transacciones millonarias por parte de Odebrecht en cuentas ligadas a empresas *off shore*⁷²

Petrobras podría superar los 10 mil mdd.” El Siglo Coahuila, 12/11/2015. <https://www.elsiglocoahuila.mx/coahuila/noticia/amp.php?nota=77158> consultado el 07 de noviembre de 2020.

⁷² Estas son empresas registradas en “paraísos fiscales” en el extranjero. Con lo cual pretenden evadir el radar de la justicia penal y fiscal mexicanas.

de su propiedad, y que además el candidato EPN se había reunido con Marcelo Odebrecht en 2010, 2011, 2012 y 2013.

Tras estas primeras revelaciones en la opinión pública en 2017, Lozoya presionó a SNC para que lo absolviera de las acusaciones, las cuales tomaron mayor resonancia cuando en Brasil Luis Alberto de Meneses Weyll (se abrevia LMW), el cual fue director de Odebrecht en México, ya había revelado ante la justicia brasileña desde diciembre del 2016 que conocía a Lozoya desde el año 2009 y que le había entregado a este un total de 10.5 millones de dólares en sobornos, 4.5 millones antes de que EPN ganara la presidencia y 6 millones cuando este ya era Presidente y Lozoya director de PEMEX⁷³.

Luego de estudiar las evidencias documentadas al momento de escribir estas líneas, se identifica con claridad que el propósito del financiamiento corrupto a la campaña de EPN tenía dos propósitos. El primero –antes y durante la campaña electoral federal de 2012– sería beneficiar al candidato priista y asegurar su apoyo hacia Odebrecht una vez ganara la elección presidencial. Y el segundo –a partir del 2013 en adelante– el influir en el cambio de las reglas de inversión energética y petrolera en México, a través de sobornos dirigidos a Lozoya como director de la petrolera mexicana, los cuales asegurarían que Odebrecht obtuviera millonarios⁷⁴ contratos en el sector de la infraestructura energética de México.

A partir de este punto podemos dar comienzo con el análisis propio de los factores comparativos o de las condiciones de comparación presentes o ausentes en este caso. Es

⁷³ LMW declaró entregarle a ELA, 2 millones USD antes del proceso de licitación de contratos para Pemex, y 4 millones una vez establecidos los contratos con Odebrecht. Declaración disponible en: “Ex directivo de Odebrecht declara supuestos sobornos a Lozoya (Parte 2)” min.3:18. El Economista TV, (06/12/2017). https://www.youtube.com/watch?v=J_FrSdgbLHU consultada el 11 de noviembre de 2020.

⁷⁴ Se estima que las ganancias ilegales de Odebrecht en México, producto de este esquema de corrupción, ascienden a tres mil millones de pesos en sus años de operación.

importante mencionar que para efectos analíticos se tienen que hacer cortes precisos en cada caso. Es decir revisar los hechos y datos correspondientes sobre cómo cada administración presidencial lidió con tales casos de GCP y si estos terminaron por tener consecuencias, o si éstas forzaron un sesgo institucional clave.

Ahora bien, esto no implica que la reflexión de los casos se deje de pensar de forma transexenal, pues tal reflexión es más que pertinente para pensar en un proceso global de persistencia de la GCP. Esa reflexión global y transexenal se presentará luego de aplicar la formalización del QCA en el capítulo quinto de este trabajo.

3.1.3 El reparto, beneficios del Ejecutivo a Odebrecht.

La primera condición de causalidad a examinar es observar si en este primer caso existe una plena capacidad del Ejecutivo, y de sus principales funcionarios representantes, de repartir amplios beneficios a socios privados en las interacciones público privadas. Esta primera condición se vuelve relevante pues no sólo estructura las oportunidades corruptas desde el gobierno, sino que es en sí mismo un incentivo positivo de corrupción, es decir, constituye una suerte de “premio” para los socios particulares del gobierno que se deriva de los acuerdos que se producen en el seno de la negociación política. Por tanto, si este incentivo existe, es un seguro indicio de la existencia de corrupción.

En el caso Odebrecht, esto se cumple a cabalidad. Es decir, esta condición está presente y se evidencia desde el momento que el Director de Pemex, ELA –quien fue coordinador internacional de la campaña de EPN– cede tres mil millones de pesos en contratos de adjudicación directa a la empresa brasileña con plena complicidad del Presidente y su equipo. Y además sin ningún contrapeso político-institucional que señalara y mucho menos pudiera evitar tales contratos que fueron de adjudicación directa.

3.1.3.1 El reparto de costos del Ejecutivo tras la negociación política con Odebrecht

Lo más relevante es que desde el Ejecutivo fue posible tal grado de maniobra de GCP pues, no sólo se repartieron beneficios como incentivos positivos para la corrupción, sino que también se repartieron costos públicos derivados de la negociación política del equipo presidencial de EPN.

Cabe señalar que los costos públicos son los que vulneran los derechos de apertura, transparencia y, en el caso de los negocios públicos, la garantía de libre competencia que se debe garantizar desde el gobierno para los privados que deseen ofertar sus servicios al gobierno. Además, los costos públicos de la corrupción política implican un incentivo negativo que sirve de elemento cohesionador a la red de corrupción que se teje entre las autoridades públicas y los actores privados durante las negociaciones políticas, es decir, es un mecanismo de lealtad que puede aplicarse a quienes no se sumen a las decisiones e intereses de esa red corrupta.

A través de dicho mecanismo, con el control político de la justicia, se investiga y sanciona a quienes dejan de ser leales, o por igual se les puede retirar del cargo si ejercen mínimas intenciones de investigación o fiscalización de las decisiones de la red corrupta. Si este componente existe, al sumar el reparto de beneficios, la posibilidad de corrupción se potencia.

En el caso Odebrecht el primer costo que se observa fue la opacidad y la arbitrariedad con la que se impusieron los contratos directos desde el Ejecutivo; esto, porque, a pesar de tener procedimientos formales que privilegian a las licitaciones públicas antes que la

adjudicación directa de contratos de obra pública⁷⁵, tales procesos y concursos de licitación no se abrieron a más empresas y menos a la observación pública transparente. Tras repasar las evidencias de la negociación política se identifica que las reglas se vulneraron porque el propósito de pactar con Odebrecht fue el conseguir financiamiento político y apoyo a las reformas estructurales de apertura energética del equipo de EPN, es decir, las reglas de transparencia y apertura al resto de competidores se omitieron porque la decisión surgió de una clara categoría de corrupción centrada en el soborno empresarial a socios políticos y en los acuerdos que sesgaron de forma corrupta todo desempeño y control institucional.

El segundo costo tiene que ver con los sobrepuestos, generados por el mismo Ejecutivo, de repartir más de tres mil millones de pesos en contratos a Odebrecht como “campeón empresarial”, seleccionado a raíz de un claro acuerdo corrupto. Además de haber existido licitaciones abiertas y transparentes, tal asignación de recursos sería más racional, pero tal racionalidad se vio sin duda alterada por la plena corrupción de la red EPN-Odebrecht.

⁷⁵ Estos se encuentran señalados con claridad en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual indica que: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados [...]Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.” Y en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector público (LAASSP). Y en la Ley de Obras y Servicios Públicos Relacionados con las Mismas (LOSPRM).” Estas últimas dos leyes se encargan de reglamentar lo dispuesto por el artículo 134 constitucional, y sólo en el artículo 41 de la LOSPRM y en el artículo 42 de la LAASSP se señalan las razones de excepción a las licitaciones. Las cuales deben suplirse en su defecto por la invitación a cuando menos tres personas, para conseguir un proveedor, o mediante adjudicación directa de agotarse las posibilidades. En el caso Odebrecht, los contratos fueron de adjudicación directa y ningún contrapeso institucional o político denunció con éxito la falta de licitaciones públicas previas, con lo cual las adjudicaciones representaron una ventana de oportunidad corrupta aprovechada desde el Ejecutivo y la dirección de Pemex bajo su mando.

Por último –y como se verá más adelante– también existió el incentivo de costo como sanción a actores que se desalinearon de los intereses del entonces equipo presidencial, esto porque el único intento (judicial) de fiscalizar e investigar los acuerdos de las negociaciones políticas con Odebrecht fue parado en seco por el propio equipo presidencial de EPN, al remover al Fiscal de delitos electorales que inició las primeras averiguaciones del caso, si bien no se le imputó un castigo penal por “desalinearse”, si se le removió del cargo sin siquiera pedir la intervención y votación del Senado de la Republica que debió haber revisado la decisión del Ejecutivo.

A continuación se repasan los puntos complementarios que estructuraron a los incentivos de oportunidad corrupta desde el gobierno de EPN hacia Odebrecht.

3.1.3.2 El nacimiento de una red de corrupción de alto nivel como antecedente al gobierno federal de EPN.

Si se retoma la observación teórica central de que la corrupción nunca se da sólo con un agente corruptor o con un actor que se corrompe, entonces lo primero que salta a la vista del análisis es que la GCP es posible únicamente mediante una red de corrupción que se articula antes del gobierno, opera durante el ejercicio de gobierno, y se protege a si misma luego del fin del gobierno.

En el caso del gobierno de EPN estas tres instancias: articulación, acción u operación, y autoprotección se cumplieron a cabalidad, y son vitales para dar pie a que el Ejecutivo reparta altos beneficios a socios privados e imponga costos públicos onerosos al erario público, y en este caso, a Pemex y a los ciudadanos mexicanos como contribuyentes.

En este orden de ideas, se debe comprender que el equipo político de alto nivel de EPN se articuló desde los inicios de su carrera política, cuando éste, como sobrino del Gobernador del Estado de México Arturo Montiel Rojas, fue subcoordinador financiero de la campaña de Gobernador de su tío, y luego Secretario de Finanzas del gobierno del Estado de México, y posteriormente gobernador del Estado de México entre los años 2005 y 2011.

Al menos dos de sus cercanos colaboradores: ELA, y Luis Videgaray Caso (LVC), ambos involucrados en la trama de GCP con Odebrecht se sumaron al proyecto político de EPN desde estos inicios antecedentes entre 2005 y 2011. Por ejemplo, cuando EPN era gobernador, LVC fue a su vez su Secretario de Finanzas Planeación y Administración y desde esa posición institucional Videgaray articuló relaciones con poderosas firmas privadas que tenían contratos con el gobierno del Edo. Mex., entre ellas el grupo OHL o el grupo Higa, estas constructoras se beneficiaron con contratos multimillonarios en la administración Peñista gracias a que Videgaray articuló esquemas de alta deuda pública para obras carreteras y de infraestructura que se concesionaron a estos dos grupos por al menos cincuenta años, con muy graves consecuencias para el erario estatal⁷⁶, con lo cual tales empresas aseguraron sus ingresos a cambio de un apoyo total al equipo político de Peña, y por igual ejercieron una

⁷⁶ Considerando por separado los contratos de concesión carretera cedidos a OHL costaron al erario mexiquense alrededor de noventa mil millones de pesos. Véase “El Ciclo” (Ahora Sí, 9/05/2017), se trata de una profunda investigación civil periodística sobre como el grupo Atlacomulco y, en particular, el grupo político de EPN diseñó y perfeccionó un método de financiamiento político ilegal con base en contratos de obras públicas corruptas, a raíz de asociarse con empresarios privilegiados por los distintos gobernadores del Edo. Mex., desde AMR, EPN, Eruviel Ávila y el gobernador actual Alfredo del Mazo. El esquema de “el ciclo” habría dejado ganancias corruptas para el consorcio OHL estimadas en 90 mil millones de pesos derivados de la sobreexplotación ilegal de concesiones carreteras. Disponible en: <http://elciclo.ahora.si/timeline/> consultado el 10 de noviembre de 2020.

fuerte influencia decisoria en los gobiernos priistas del Edo. Mex., del llamado “grupo Atlacomulco⁷⁷”.

A raíz de estas conexiones, ya se sumaba al equipo político peñista el propio ELA, el cual era para ese entonces un importante especialista financiero, miembro consultor de la citada empresa española OHL, involucrada en actos de gran corrupción en el nivel local. La posición privilegiada de Lozoya en el sector privado como creador de fondos de inversión fue el paso lógico para que éste se incorporara, a invitación de EPN, en su equipo presidencial como coordinador de relaciones internacionales, desde donde maniobró para asegurar los primeros sobornos de Odebrecht que se concretaron durante la campaña presidencial de 2012 y que fueron de al menos cuatro millones de dólares.

El factor relevante de análisis en este punto es remarcar que estos operadores de alto nivel se articularon desde antes de la competencia electoral federal de 2012, y una vez en las elecciones fueron fundamentales para tejer la relación con Odebrecht, concretar los sobornos y una vez ganada la presidencia, asegurar más sobornos para que Odebrecht se favoreciera con obras públicas multimillonarias cedidas desde Pemex, cuya dirección ya corría a cargo del propio ELA.

Lozoya, al momento de escribir estas líneas, es custodiado por la FGR en calidad de “Testigo Colaborador”, y su penalidad se está negociando a cambio de que este señale más agentes públicos y privados involucrados en la trama Odebrecht. De entre los cuales señala directamente a LVC, además de señalar que el dinero de los sobornos se repartió a

⁷⁷ Este es un grupo político formado por distintos gobernadores priistas del Estado de México, ligados por lazos de sangre (familiares) y también por fuertes lazos económicos y aliados empresariales. Y que en los últimos veinte años se ha mantenido en el poder desde el gobierno del citado AMR (1999-2005), EPN (2005-2011), Eruviel Ávila (2011-2017), y Alfredo del Mazo Maza (2017-2023), este último primo directo del expresidente Peña.

funcionarios y legisladores para asegurar su voto favorable en la reforma energética que permitió la apertura del sector petrolero a inversores privados nacionales e internacionales.

3.1.3.3 Procedimientos legales de licitaciones de obra excluidos de la lógica federal en favor de la gran corrupción.

Como se mencionó al inicio de esta sección (3.1.3.1), otro factor determinante que permitió al Ejecutivo el repartir tan amplios beneficios a Odebrecht en detrimento público de Pemex y de los contribuyentes fue que hubo un permiso institucional de facto para saltarse los procedimientos legales que obligaban al Gobierno Federal y a la Dirección de Pemex a concursar las obras públicas de infraestructura petrolera a través de licitaciones públicas, antes que la propia concesión directa a Odebrecht.

Este es un punto muy relevante, pues si bien las leyes reglamentarias al artículo 134 constitucional señalan posibilidades de exclusión de las licitaciones cuando: “Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible ejecutar los trabajos mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.” (Artículo 42, Ley de Obras y Servicios Públicos Relacionados con las Mismas LOPSRM Frac. V.), o: “Se trate de trabajos de mantenimiento, restauración, reparación y demolición de inmuebles, en los que no sea posible precisar su alcance, establecer el catálogo de conceptos, cantidades de trabajo, determinar las especificaciones correspondientes o elaborar el programa de ejecución.” (Artículo 42, LOPSRM Frac. VIII.).

A su vez, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector público LAASSP estipula veinte causales complementarias menos generales, por las cuales el

procedimiento de licitación puede exentarse, de las cuales sólo dos resultan razonables en la mera formalidad legal para justificar los contratos directos hacia Odebrecht, una causal de excusa legal estipula que se podrá omitir la licitación cuando: “Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance.” (Artículo 41, LAASP Frac. XV), y cuando: “Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad.” (Artículo 41, LAASP Frac. XVII).

Se citan tales fracciones legales, porque son las más cercanas a justificar la ausencia de las licitaciones en el caso Odebrecht, mientras que el resto no aplica, pues tratan de que se pueden saltar las licitaciones al momento de declarar desierta una convocatoria o sean adquisiciones especializadas para el sector militar, o de empleo inmediato de mano de obra de una comunidad marginada, o se haya rescindido un contrato previo y en dado caso se celebre otro con el siguiente proveedor en la fila (LOSPRM, Art 42, y LAASP, Art 41).

La constructora brasileña fue contratada por Pemex para realizar mantenimiento y remodelaciones a través de adjudicaciones directas en las refinerías de Tula Hidalgo y Salamanca Guanajuato, y además se le adjudicó de forma directa la construcción del gasoducto “Los Ramones” que en su segunda fase transporta gas desde Texas en EUA y Nuevo León hasta Guanajuato en México. Tales contratos se celebraron una vez implementada la reforma energética y pagados 6 millones de dólares en sobornos al entonces director de Pemex Emilio Lozoya entre 2013 y 2014. Tales contratos fueron hechos públicos

por Pemex una vez que la prensa dio a conocer el escándalo de Odebrecht, pero datos centrales de tales contratos fueron reservados por la petrolera paraestatal⁷⁸.

Ahora bien, no hay que perder de vista que tales justificaciones no se pueden conocer con certeza, debido a la opacidad que imperó entre los actores involucrados y sus cadenas de complicidades. Y a pesar de esto, en la observación de las reglas legales se identifican con claridad puntos ambiguos que son claras oportunidades para la gran corrupción. Pues la dirección de Pemex, encabezada por ELA al entregar los contratos de forma directa, los regresó como una contraprestación evidente de los sobornos documentados.

Y esta última es la causa real del por qué se saltaron los procedimientos correspondientes, pues, si bien se puede reflexionar sobre los argumentos legales para exentar las convocatorias de licitación, no se puede ignorar o perder de vista que la causa real de las adjudicaciones directas a Odebrecht son los sobornos recibidos por ELA y distribuidos a funcionarios y legisladores para apuntalar los intereses particulares de la constructora brasileña, y a su vez cerrar los acuerdos derivados de la negociación política donde el dinero corrupto de la constructora apuntalaría con claridad los intereses electorales y políticos del equipo de EPN.

3.1.4 Estructura de oportunidad gubernamental corrupta: reparto de beneficios (B)

Por último, si retomamos las categorías de la tabla 2 sobre cómo identificar los incentivos de oportunidad gubernamental corrupta observables y los respondemos con las observaciones concretas del caso Odebrecht, se revela lo siguiente:

⁷⁸ “Pemex publica contratos con Odebrecht pero censura los datos centrales” Animal Político (6/04/2017) disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/04/pemex-contratos-odebrecht-2/> consultada el 14 de diciembre de 2020.

Tabla 11: Reparto de beneficios contrastados con el caso Odebrecht.

Estructura de oportunidad gubernamental corrupta	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.- Poder de distribución de un beneficio público desde el Ejecutivo	¿El Ejecutivo y sus subordinados entregaron de forma determinante amplios beneficios a socios privados?	Las amplias capacidades en materia energética, a cargo del Presidente y su equipo subordinado, permitieron aprovechar resquicios legales y falta de controles sobre las licitaciones para adjudicar de forma directa beneficios a Odebrecht por más de 3 mil millones de pesos, con lo cual la empresa acumuló más ingresos e influencia.	1

Fuente: elaboración propia.

El cuadro anterior brinda una síntesis analítica en relación con los incentivos de oportunidad gubernamental corrupta observados en el caso Odebrecht. En suma, el reparto de beneficios fue posible gracias a una articulación previa de operadores políticos que facilitaron la negociación política con compromisos corruptos desde antes que el Presidente Peña ganara la elección federal de 2012.

3.1.5 Estructura de oportunidad gubernamental corrupta: imposición de costos (C).

En la siguiente tabla se muestran los costos esenciales que se provocaron desde el Ejecutivo una vez se acordaron los compromisos de la negociación política con Odebrecht.

Tabla 12: Imposición de costos contrastados con el caso Odebrecht.

Estructura de oportunidad gubernamental corrupta	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.- Poder de distribución de costos públicos monetarios desde el Ejecutivo.	¿El Ejecutivo impuso costos monetarios a la sociedad a raíz de privilegiar a sus socios particulares?	El Ejecutivo repartió más de tres mil millones de pesos en contratos a Odebrecht a raíz de no abrir mayores convocatorias a otros participantes lo que impidió la	1

		racionalización y optimización de recursos públicos.	
2.-Poder de imposición de costos políticos desde el Ejecutivo.	¿El Ejecutivo desmovilizó instancias de control bajo su cargo para que no investigaran los acuerdos y contratos con Odebrecht?	El Ejecutivo nunca facultó a la SFP bajo su cargo para investigar a fondo los contratos y licitaciones, y sólo cuando el caso estuvo en el dominio de la opinión pública impuso multas monetarias a la empresa pero nunca facilitó la investigación para conseguir acciones penales.	1
3.-Falta de Rendición de Cuentas.	¿Al verse involucrados, los funcionarios señalados por corrupción, rindieron cuentas?	Los funcionarios alegaron ofensas hacia su honorabilidad y aludieron motivos políticos ante las acusaciones, eludieron la plena rendición de cuentas y fueron protegidos por el mismo gobierno del que formaban parte.	1
4.-Pobres niveles de Transparencia	¿La información brindada por el Ejecutivo sobre los contratos con Odebrecht fue de plena transparencia?	La información sobre tales negocios públicos censuró datos clave ⁷⁹ , como nombres de funcionarios en los contratos o ampliaciones de los mismos que generaron sobre costos, condiciones de pago de los contratos y financiamientos, y omitió totalmente la publicación de otros contratos signados con Odebrecht. Los contratos tenían cláusulas anticorrupción que aludían al derecho internacional, que fueron firmadas por las partes pero no respetadas en los hechos.	1
5.- Sanciones a actores desalineados de la política presidencial.	¿Se penalizó a funcionarios que intentaron investigar el caso desde sus espacios de acción institucional?	El Ejecutivo removió de su cargo a Santiago Nieto Castillo, entonces funcionario de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, FEPADE, dependiente entonces de la Procuraduría General de la República PGR, debido a que comenzó a realizar las primeras investigaciones que detectaron sobornos en las elecciones de 2012 y que fueron dirigidos al equipo de EPN. Cuando se presentaron las evidencias ante la opinión pública, se le removió como Fiscal y se impidió que el Senado discutiera a fondo su remoción.	1

Fuente: Elaboración Propia.

⁷⁹ Animal Político (06/04/2017).

Como se aprecia en la tabla, los costos monetarios, políticos, de opacidad y de sanciones a actores desalineados de la política presidencial se encuentran presentes en el caso Odebrecht, con lo cual se observa una posibilidad potenciada de corrupción derivada de la facultad Ejecutiva de negociar con sus socios privilegiados sin que tales negociaciones sean abiertas y transparentes ni ante la sociedad, ni ante la comunidad política.

3.1.6 Estructura privada de oportunidad corrupta (D).

La siguiente condición que puede en ocasiones ser complemento de la primera para que suceda un acto de GCP, tiene que ver con la estructura privada de oportunidad corrupta. Que como se vio en el capítulo teórico, parte ahora no del lado del gobierno sino de la sociedad, en concreto de los actores privados que se predisponen o facilitan que suceda un acto de gran corrupción. En este apartado se analiza la estructura privada de oportunidad que Odebrecht facilitó para conformar el acto corrupto.

Para que el análisis tenga coherencia con el marco teórico propuesto y sobre todo, para que este permita interpretar de una mejor forma los hechos de corrupción, tenemos que ver cuáles condiciones son las predominantes en el caso Odebrecht, a continuación se presenta un cuadro que aplica las categorías concretas de los incentivos de demanda corrupta que ya se expusieron en la tabla 4 del primer capítulo. En esta ocasión se contrastan con lo observado en el caso de GCP concreto.

Tabla 12: Estructura de oportunidad privada corrupta caso Odebrecht.

Estructura privada de oportunidad corrupta	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.-Deseos de limitar la competencia.	¿Odebrecht obró con motivaciones de monopolizar parte de los contratos públicos a los	Un claro patrón observado en las operaciones mundiales de Odebrecht era que sus operaciones corruptas tenían altos réditos multimillonarios gracias a la compra de políticos de alto nivel que decidían sobre las altas inversiones	1

	que aspiraba para limitar a otros competidores?	energéticas en sus respectivos países. El caso mexicano no fue la excepción, pues Odebrecht aseguró sin competencia pública ni licitaciones abiertas a otras empresas competidoras tres contratos madre, que les garantizaron ingresos por más de tres mil millones de pesos, o ciento cincuenta millones de dólares.	
2.- Adquirir valiosos contratos gubernamentales	¿Odebrecht, como actor privado, motivaba y facilitaba los actos corruptos para asegurarse contratos públicos multimillonarios?	Esta es la condición por excelencia dominante en el caso Odebrecht y su caso de GCP en México. Dado que el gobierno mexicano estaba abriendo el sector energético a la competencia empresarial, esta coyuntura sumada a la competencia electoral federal de 2012, presentaba la oportunidad ideal para ofrecer sobornos al político puntero en la elección y así asegurar contratos multimillonarios.	1
3.- Acceso privilegiado a las negociaciones y acuerdos con los equipos presidenciales para ejercer influencia determinante sobre sus decisiones.	¿Odebrecht tuvo un acceso privilegiado al equipo presidencial de EPN que le permitió ejercer influencia sobre las decisiones del gobierno?	El caso Odebrecht demuestra con claridad que este acceso privilegiado se fue construyendo desde mucho antes de que EPN ganara la elección presidencial. Pues justo antes de las elecciones Emilio Lozoya fungió como principal contacto y operador político del equipo para asegurar que los sobornos retribuyeran a Odebrecht una vez se ganara el poder político en 2012. Odebrecht tuvo a su vez, una influencia desmedida producto de estos acuerdos corruptos, pues ganó más de tres mil millones de pesos en contratos gubernamentales que no se licitaron, con ello esta red corrupta se consolidó durante al menos los cuatro primeros años del sexenio de EPN.	1

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro anterior se contrastan las condiciones dominantes que en relación con la demanda corrupta aplican con mayor fuerza en el Caso Odebrecht. Lo que salta a la vista es que los dos primeros incentivos tienen que ver con claras aspiraciones monopólicas y la obtención de muy beneficiosos contratos públicos, estos dos son motivaciones por excelencia encontradas en numerosos casos de gran corrupción, y señalan en lo fundamental que se trata

de una búsqueda constante de negocios a través de los sobornos –en este caso– y a través del tráfico de influencias por parte de los actores privados. Influencias que una vez concretadas son determinantes para sesgar la acción institucional del gobierno, en este caso, sobre la inversión en obras petroleras a gran escala.

Ahora bien, lo que importa destacar en esta parte del análisis de este caso de GCP, es que se conjuntaron las dos estructuras dominantes señaladas por la teoría: los de la oportunidad gubernamental corrupta (el reparto de beneficios e imposición de costos desde el gobierno) con los de la oportunidad privada corrupta. Es decir, las motivaciones políticas de EPN y de sus colaboradores políticos de mantenerse en el poder y en la viva competencia electoral, facilitaron el acto de GCP pues se ofrecieron los muy atractivos contratos que Odebrecht buscaba, y que privilegiaba a cambio de altos sobornos a políticos en competencia. Hasta este punto, las dos primeras condiciones comparativas están presentes y ayudan a potenciar la posibilidad de que se reproduzca la GCP.

3.1.7 Incentivos de sanción: la falta de cooperación judicial (J).

Como se abordó en la parte teórica de este trabajo, estos incentivos son fundamentales para detectar, sancionar y sobre todo disuadir actos de GCP. En el caso Odebrecht estos se contrastan de la siguiente manera.

Tabla 13: Falta de cooperación judicial contrastados con el caso Odebrecht.

Incentivos de Sanción	Pregunta Clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.-Detección inefectiva de actos corruptos.	¿Las instituciones encargadas de la detección, de la GCP identificaron y denunciaron a tiempo	La detección de irregularidades no bastó para comenzar una investigación judicial efectiva al respecto. Esta detección fue iniciada por la sociedad civil ⁸⁰ y sólo una vez estallado el	1

⁸⁰ Asociaciones de la Sociedad Civil, como MCCI o “Quinto Elemento Lab” (QEL), fueron los que hicieron investigaciones dedicadas sobre las conexiones de Odebrecht en México y revelaron en sus espacios, y luego

	los actos de colusión entre Odebrecht y el gobierno federal?	escándalo en los medios de comunicación, la SFP comenzó a investigar y detectar irregularidades que sólo llegaron a sanciones administrativas a través de multas, pero no trascendieron hacia lo penal.	
2.-Ausencia de garantías ejemplares de sanción.	¿Hubo sanciones inmediatas para los involucrados en el gobierno entonces en curso?	Las sanciones penales nunca sucedieron en el gobierno de EPN. Al contrario, los principales actores señalados por la justicia brasileña, y en concreto Lozoya como operador político principal, fueron protegidos por el gobierno al no iniciar una denuncia. Las sanciones no trascendieron de lo administrativo y nunca tocaron el asunto de los sobornos investigados desde Brasil ⁸¹ .	1
3.-Inutilidad del mecanismo de clemencia legal para lograr la cooperación de los inculcados (<i>whistleblowers</i> .)	¿El poder judicial empleó mecanismos de cooperación penal para elevar los costos del acto corrupto, detectar a más miembros de la red corrupta y desmantelarla?	A pesar de existir en la Constitución ⁸² y en el Código Nacional de Procedimientos Penales ⁸³ , el llamado “criterio de oportunidad”, que plantea la posibilidad de desistir de una acción penal siempre y cuando el involucrado coopere con la justicia y repare el daño, esta figura no fue empleada en el periodo de EPN para el caso Odebrecht.	1

Fuente: elaboración propia.

En síntesis, respecto a los incentivos de sanción y en concreto con los de cooperación judicial, se puede ver con claridad, que se cumplen todos los elementos para que los actos de GCP en

en los medios, las numerosas irregularidades en los contratos de Pemex y Odebrecht. Mientras que en concreto QEL, consiguió en formato video grabado el testimonio de Luis de Meneses Weyll ante la justicia brasileña, en donde este revela que fungió de conexión para cerrar los sobornos con Emilio Lozoya, a cambio de garantizar contratos multimillonarios para la empresa brasileña.

⁸¹Durante el último año de la presidencia de EPN, no hubo ningún funcionario investigado ni penalizado, ni siquiera Lozoya. Sin embargo, por el lado de la responsabilidad administrativa y sus respectivas sanciones, en abril de 2018 –justo antes del comienzo de la campaña presidencial federal– Odebrecht fue inhabilitada para celebrar contratos públicos en México por 2 años y 3 meses. Además, se le obligó a pagar una multa de 30 millones de dólares. Odebrecht, ante estas sanciones administrativas emprendidas por la entonces Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de la Función Pública, denunció ante la opinión pública que 12 funcionarios, incluyendo los titulares de la SFP y la PGR, utilizaron pruebas ilícitas, no citaron a los testigos de descargo, los sancionó sin tener facultades, y les impuso dobles multas. Además declaró que las sanciones del gobierno de EPN fueron ajenas a las investigaciones de sobornos y cohecho. Véase: ⁸¹ “Acusa ¡Odebrecht! a red de corruptos” MCCI, 31/01/2019. <https://contralacorrupcion.mx/acusa-odebrecht-a-red-de-corruptos/> Infografía consultada el 7 de noviembre de 2020.

⁸² Artículo 21 Párrafo séptimo.

⁸³ Artículo 221 Párrafo quinto; Artículo 256.

el caso Odebrecht sean aprovechados tanto por los actores de gobierno como por sus socios privados, ya que en ese sexenio de gobierno la garantía fue la impunidad penal y por tanto nunca obró la justicia de forma efectiva para detectar, investigar y sancionar, ni para dismantelar las redes corruptas.

Odebrecht demuestra que la acción judicial no es del todo independiente del interés y del cálculo político en turno. Y si bien en el último año de gobierno hubo sanciones administrativas, nunca se intentaron sanciones penales ejemplares que tuviesen por objeto incrementar los riesgos de las acciones corruptas y disuadieran a los involucrados en las redes de complicidad dentro y fuera del gobierno en turno en ese entonces.

Un último punto relevante es que la rendición de cuentas sólo fue posible en tanto la presión vino del lado de la sociedad organizada y de los medios de comunicación, con equipos de investigación periodística designados para estos casos. Estos actores fueron de suma importancia, pues su intervención rompió la lógica del cálculo político del equipo del propio EPN y su posibilidad de competir con éxito en la elección federal de 2018. En esta elección el tema desgastó mucho la legitimidad del gobierno y del propio candidato del PRI, José Antonio Meade Kuribreña, el cual era parte de una amplia coalición de intereses políticos tanto priistas como panistas, pues fue alto funcionario durante el sexenio de EPN como en el de Felipe Calderón.

En síntesis la rendición de cuentas social⁸⁴ como la identifica Smulovitz (2002) fue un factor esencial para activar la responsabilidad administrativa que en el gobierno peñista fue

⁸⁴ Smulovitz identifica la rendición de cuentas o *accountability* social cuando existe un involucramiento de acciones llevadas a cabo por actores con diferentes grados de organización que se reconocen a sí mismos como legítimos peticionarios de derechos. Una amplia gama de asociaciones, movimientos ciudadanos y medios de comunicación pueden iniciar estas acciones con el objeto de exponer actos irregulares o ilícitos de las autoridades gubernamentales; incluir temas nuevos en la agenda pública, o influir o revertir decisiones de

la única que ejecutó sanciones administrativas contra Odebrecht –mas no para los altos funcionarios–, y la que desencadenó la propia responsabilidad política del gobierno entonces en turno, para que pagase el precio de perder las elecciones federales del año 2018⁸⁵.

3.1.8 Instituciones de control político horizontal inefectivas (H).

Estas instituciones tienen que ver con el sistema político. Y en concreto con el sistema de gobierno y de partidos. El enfoque se da en estos dos componentes del sistema político porque son los que pudieron en su momento activar mecanismos de rendición de cuentas y de presión política para detectar a los operadores del caso y activar la responsabilidad penal respectiva. En el caso Odebrecht esto no sucedió. El siguiente cuadro trata de explicar por qué las instituciones de control horizontal⁸⁶ fueron inefectivas.

Tabla 14: Instituciones de control político horizontal de la GCP contrastadas con el caso Odebrecht.

Instituciones horizontales relevantes para el control de la GCP	Pregunta Clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
Sistema de gobierno presidencial inefectivo para contener la GCP.	¿Bastó el mero contrapeso del legislativo sin una mayoría del PRI clara para detectar el caso y exigir responsabilidades políticas, penales y administrativas?	En la LXII Legislatura (2012-2015) a pesar de que el PRI por sí solo era la mayoría relativa de la cámara de diputados y de senadores ⁸⁷ , completó el dominio legislativo gracias a sus partidos aliados en esa elección federal	1

política pública. Estos movimientos sociales de *accountability* utilizan tanto herramientas institucionales como no institucionales para lograr impactos e incidencia política efectiva sobre los actos que reclaman o denuncian. (Smulovitz, 2002: 307-308).

⁸⁵ De las consecuencias de los escándalos se trata con más detalle en la parte conclusiva de esta tesis. Ahí se dará cuenta de una visión global articulada luego de la comparación de los cuatro casos.

⁸⁶ Se emplea esta denominación, acuñada por Guillermo O’Donell (2004), para referirse a las instituciones estatales del control del poder político del Ejecutivo, el Legislativo y el poder Judicial, más otros órganos estatales autónomos encargados de investigar, presionar y activar la rendición de cuentas entre los poderes estatales. El foco de atención en este caso es hacia el legislativo pues es el poder de contrapeso natural del Ejecutivo.

⁸⁷ En la LXII Legislatura el PRI contaba con 212 diputaos y su aliados; el Verde con 29 y Nueva Alianza con 10. La Oposición de “izquierda” PRD con 104, el PT con15 y MC (que se alió a la coalición opositora de AMLO en el 2012) con 16 diputados. La oposición de derecha contaba con 114 legisladores.

		<p>el PVEM y el PNA. Con lo cual disminuyó el monitoreo Legislativo sobre el Ejecutivo.</p> <p>En la siguiente Legislatura (2015-2018)⁸⁸, la mayoría de la coalición del Presidente se sostuvo, y a pesar de la ruptura del PRD y el nacimiento de Morena en el bloque de “izquierda”, no se logró activar la rendición de cuentas del caso y las sanciones fueron sólo administrativas. El PAN, con mayor cercanía a las políticas presidenciales, no se opuso de forma determinante al Presidente al revelarse el caso.</p> <p>Además, la oposición de izquierda y de derecha encabezadas por el PRD y el PAN, se fragmentó cuando las dirigencias de dichos partidos se sumaron al llamado “Pacto por México”, un acuerdo político extra institucional para que EPN asegurara el apoyo legislativo a sus reformas “estructurales” constitucionales en materia energética y económica, a cambio de “integrar las propuestas de la oposición”.</p> <p>Los sobornos de Odebrecht se repartieron entre legisladores para garantizar los votos de la reforma energética en 2013⁸⁹.</p>	
Sistema de Partidos	¿El sistema de partidos, en cuanto a número de partidos y sus distancias ideológicas	En el sexenio de EPN –y de manera no muy distinta a sexenios anteriores– los partidos distintos al PRI mantuvieron	1

⁸⁸ En la LXIII Legislatura, el PRI contó con 205 diputados, el Verde con 39 y Nueva Alianza con 12. La izquierda fragmentada tuvo en el PRD 54 legisladores, Morena 47, el PT (ligado AMLO y su partido como retadores políticos) no tuvo ningún legislador, MC (ya entonces distanciado de AMLO) 20 diputados, Encuentro Social (partido de fuertes raíces evangélicas) 10 legisladores, mientras que 3 diputados se declararon sin partido y 1 independiente.

⁸⁹ Para la fecha del 11 de noviembre de 2020, Rafael Caraveo, un empleado del ex senador panista de Campeche Jorge Luis Lavalle Maury, quien fue grabado organizando maletas con dinero de supuestos sobornos a los legisladores para conseguir la aprobación de la reforma energética, confirmó ante interrogatorios de la FGR que tales recursos ilícitos sirvieron para las campañas políticas panistas. Con lo cual la FGR confirmó las declaraciones de ELA, respecto a que este repartía el dinero a operadores políticos legislativos. El dinero proveniente de ELA para el senado fue repartido por Francisco Olascoaga ex jefe del Departamento Administrativo de la Dirección General Pemex y hombre de mayor confianza de ELA. Véase: “Rafael Caraveo confiesa que recibió 15 maletas con sobornos para senadores del PAN” Proceso (11/11/2020). Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/politica/2020/11/11/rafael-caraveo-confiesa-que-recibio-15-maletas-con-sobornos-para-senadores-del-pan-252542.html?fbclid=IwAR3rye5nppNR2YNk7MW6uvld8oi0Vn7jx-g4oS5h6d3hTP3QYyjUwj2WbiI> consultado el 11 de noviembre de 2020.

inefectivo para contener la GCP.	fungió como actor institucional determinante para detectar el caso y activar la rendición de cuentas efectiva?	una coalición de intereses antes que coherencia ideológica que los condujera a la oposición. Esto se vio reflejado cuando acordaron el ya mencionado “Pacto por México” ⁹⁰ , al cual la “derecha,” encabezada por el PAN se sumó por afinidad de intereses económicos, y la “izquierda,” en un primer momento representada por el PRD, se sumó a cambio de ser tomada en cuenta en la acción programática del Gobierno Federal. Esto llevó a una seria ruptura en especial del ex candidato presidencial y principal retador político AMLO, quien fundó su propio partido, el cual contó con más apego ideológico a su líder y a la “izquierda” en la segunda mitad del sexenio de Peña. Este nuevo partido, MORENA, denunció tramas corruptas que sin embargo no activaron ningún mecanismo institucional de responsabilidad pública o penal.	
----------------------------------	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

3.1.9 Instituciones de control externo inefectivas (E).

Estas instituciones tienen que ver, según nuestro marco teórico, con el control del dinero en la política y con el control de las influencias externas sobre las decisiones políticas. Pueden estar representadas por organismos constitucionales autónomos de regulación, vigilancia y control. El contraste teórico con el caso Odebrecht es el siguiente.

⁹⁰ Este pacto logró la mayoría legislativa de las reformas del presidente y, en cierta medida, aseguró el apaciguamiento de la “oposición” en una primera mitad del sexenio, pero desencadenó rupturas profundas en el sistema de partidos al fracturarse el PRD y nacer Morena. Además, no pocos militantes panistas cuestionaron la cercanía de su partido con el gobierno, con lo cual la derecha política partidista también se vio sacudida. El PRI por igual padeció un desgaste de su legitimidad al apostar por una vía política al margen del mero cálculo legislativo, el pacto no pudo sostenerse y duró poco cuando, una vez aprobadas las reformas, los escándalos de GCP se dieron a conocer por los medios de comunicación y sociedad civil organizada que investigó tales casos mucho más que por los legisladores, el pacto contribuyó a la erosión priista del Ejecutivo federal y a gran parte de su derrota en la elección del 2018, y gran parte de sus resultados legislativos han quedado revertidos desde la actual administración federal. Véase: “El Pacto por México, de joya de la corona a piedra en el zapato de Peña Nieto” La Jornada (13/08/2020). Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/08/13/politica/005n1pol> consultada el 19 de diciembre de 2020.

Tabla 15: Instituciones de control externo contrastadas con el caso Odebrecht.

Instituciones de control externo	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
Control endeble sobre el financiamiento de la política	¿Las instituciones encargadas de vigilar, detectar y sancionar el dinero público o privado indebido en el proceso político fueron inefectivas para la rendición de cuentas en el caso Odebrecht?	<p>Las instituciones de control principal del dinero indebido en la política fueron inefectivas, y las que comenzaron cierta indagación profunda fueron frenadas desde el Ejecutivo. En el caso del IFE (ahora INE) y el TEPJF⁹¹, estos no activaron un procedimiento ejemplar contra el PRI ni contra ningún alto funcionario público aún a pesar de conocer sobornos en la etapa electoral de 2012.</p> <p>La FEPADE fue la única que indagó con cierta profundidad el curso del dinero indebido de Odebrecht en la campaña de 2012, entonces a cargo de Santiago Nieto, al cual se le forzó a renunciar al negarse a exculpar a ELA en 2017 y el caso no se investigó más con una lógica penal durante el gobierno de EPN.</p> <p>A pesar de que la presión pública conllevó al gobierno a crear el Sistema Nacional Anticorrupción y la Fiscalía Autónoma Anticorrupción, éstas quedaron sin nombramientos directivos durante la administración peñista y fueron inoperantes en el caso Odebrecht.</p>	1

⁹¹ Santillán (2020) señala que hubo claras “omisiones en el IFE y sobre todo en el TEPJF en las sospechas de la campaña presidencial de Peña Nieto, pero no así en la FEPADE de Santiago Nieto, quien fue destituido por procesar debidamente el asunto.” El contraste es claro a partir del siguiente gobierno federal, pues la FGR junto con la UIF (a cargo de SNC), ahora impulsan las investigaciones del caso Odebrecht convertido en una suerte de insignia anticorrupción del actual gobierno (2018-2024). Lo cual es una clara evidencia del sesgo institucional presente debido a la corrupción en el sexenio Peñista. Véase: “La FGR hurga la corrupción de la campaña de EPN 8 años después, como no lo hicieron IFE y TEPJF” Sin Embargo.mx (30/07/2020). Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/30-07-2020/3832628> Consultado el 10 de noviembre de 2020.

Según declaraciones actuales del entonces Presidente del IFE Leonardo Valdés Zurita, el IFE fiscalizó hasta donde la ley le permitía, y al cuestionarle por qué no detectó el financiamiento indebido de Odebrecht a la campaña de EPN, éste declaró que, con la normativa de fiscalización de 2012, el IFE sólo podía investigar operaciones financieras en México y no en el extranjero; tal limitante corresponde por entero al diseño legal de la fiscalización y no a una decisión directa del Consejo General del IFE. Véase:” Leonardo Valdés indicó que el “IFE hizo lo que la ley le ordenaba” en relación con la fiscalización de la campaña de Peña Nieto” Infobae (17/08/2020), disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/08/17/leonardo-valdes-indico-que-el-ife-hizo-lo-que-la-ley-le-ordenaba-en-relacion-con-la-fiscalizacion-de-la-campana-de-pena-nieto/> consultado el 19 de diciembre de 2020. El dato es relevante dado que la labor de inteligencia financiera en manos de Hacienda en el sexenio peñista se limitaba a labores de investigación sobre el narcotráfico y el terrorismo, antes que a indagar esquemas financieros de gran corrupción.

Control endeble de influencias externas indebidas durante el proceso político	¿Los mecanismos institucionales encargados de controlar las influencias indebidas de actores en el proceso político fueron inefectivos para detectar y sancionar a los actores públicos y privados que posibilitaron el caso Odebrecht?	La ASF ⁹² y la SFP obraron sólo en un nivel de responsabilidad y sanciones administrativas antes que denunciar responsabilidades penales. La SFP como se vio, solo impuso multas por 30 millones de dólares a Odebrecht que estuvieron acusadas de parcialidad e irregularidades por parte de la misma constructora brasileña. El control político que ejerce el Ejecutivo y los partidos sobre ambas instancias fue un factor que impidió que estas actuaran contra altos funcionarios públicos involucrados. Únicamente al término del sexenio de EPN ambas instancias cooperan para develar más relaciones y tramas en la red de corrupción. Ambas instancias distan hoy de ser autónomas del Legislativo y los partidos políticos y del Ejecutivo, lo cual contribuye a su inefectividad del control de la GCP.	1
---	---	--	----------

Fuente: elaboración propia.

Los detalles presentados en los cuadros anteriores revelan los detalles de la inefectividad general de las instituciones de control político y fiscalizador de la corrupción política en el sexenio de EPN. En síntesis, éstas no coadyuvaron a detectar a tiempo el caso Odebrecht, y sólo una vez forzadas a investigar, cuando el caso estalló en escándalo en la agenda pública y mediática, este conjunto de instituciones se limitó a obrar mediante “lo que dictaba la ley”, sin vulnerar ningún interés político del entonces Presidente en funciones o de su equipo de colaboradores políticos cercanos.

⁹² La ASF dependiente del Poder Legislativo, sólo se dedicó hasta el último año del gobierno de EPN a revisar contratos de Pemex y a señalar sobre costos en observaciones hechas a la paraestatal mexicana. Tales indagaciones no derivaron en denuncias penales contra servidores públicos al igual que la SFP dependiente del Ejecutivo, no procedió penalmente contra altos funcionarios, el control político en ambas instancias es aun alto por parte del Ejecutivo y el Legislativo, ambos poderes nombran a los directivos de sus respectivas instancias de control. Véase: “Auditoría Superior halla sobrepagos de Pemex a Odebrecht” Forbes (2/11/2017), disponible en <https://www.forbes.com.mx/auditoria-superior-halla-sobrepagos-de-pemex-a-odebrecht/> consultado el 19 de diciembre de 2020.

Salta a la vista el poco nivel de autonomía de todas estas instancias, y el grado de inoperatividad de las más novedosas como el SNAC y la Fiscalía Especializada Anticorrupción. Cuya creación fue sólo un cortafuego político ante los escándalos mediáticos. En razón de esto se reafirma el argumento de que una vez aprovechada la ventana de gran corrupción en el sexenio de EPN, las instituciones a su cargo, y las del legislativo, simularon cumplir la regla pero no ejecutaron en los hechos su tarea de activar responsabilidades mayores sobre los funcionarios públicos involucrados en la GCP.

3.1.10 Sesgos en el desempeño institucional (S).

Esta es la última condición de comparación que se contrasta con el caso Odebrecht. Al igual que las otras condiciones hasta aquí vistas, ésta se evalúa con los elementos del siguiente cuadro. No se debe perder de vista que esta última condición comparativa es la resultante del caso, es decir se analiza si el sesgo está presente o ausente luego de considerar la presencia o ausencia de los elementos ya revisados.

Tabla 16: Sesgo en el desempeño institucional contrastado con el caso Odebrecht.

Condición resultante	Pregunta Clave	Respuesta a través del caso	Codificación (0/1)
Sesgo en el desempeño institucional	¿Las redes corruptas del caso Odebrecht lograron imponer sus intereses y someter a las instituciones competentes del control de la GCP?	La red de complicidades corruptas del caso Odebrecht establecidas entre el equipo del Ejecutivo y la constructora brasileña sometieron todo intento institucional de responsabilidad penal. Cerraron, con esto, la mínima posibilidad de investigar a fondo a los altos funcionarios políticos involucrados del gobierno en turno. El indicador más general de esto es la impunidad penal que fue total en ese sexenio. Santiago Nieto Castillo, a cargo de la FEPADE, fue el único funcionario que comenzó a averiguar las propias conexiones de Odebrecht y Lozoya en el sexenio peñista. Fue presionado ⁹³ por Lozoya	1

⁹³ SNC declaró que Lozoya: “Me envió una carta diciendo que quiere que yo haga un pronunciamiento público sobre su inocencia y me envía un currículum diciéndome quién es su papá, quién es su mamá, en donde estudió.

		<p>para que lo exculpara⁹⁴. Al negarse fue cesado por el Procurador General de la República (Elías Beltrán) como Fiscal de delitos electorales en octubre de 2017, con el argumento de que el ex fiscal había violado el código de conducta de la fiscalía al revelar información de indagatorias judiciales contra Lozoya y, con ello, había violado la “secrecía del proceso”⁹⁵.</p> <p>SNC acudió al Poder Legislativo (Senado) para que se votara su remoción, pero los partidos evadieron el asunto, y votaron por su sustituto para dirigir la FEPADE en noviembre de 2017.⁹⁶</p> <p>Además del cese de este Fiscal, la opacidad se sostuvo el resto del sexenio junto con la colusión de intereses del Ejecutivo y las autoridades de Justicia que no investigaron al gobierno. Como resultado los incentivos específicos y las instituciones de control de la GCP quedaron inalterados y persistieron las condiciones que la reproducen.</p> <p>Es hasta el gobierno sucesor de Peña que se investiga el caso y se lleva a la justicia al principal inculpado, aunque hasta la fecha no hay otros miembros de la alta esfera política detenidos por el mismo.</p>	
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el cuadro anterior, la conclusión de este análisis sobre el caso Odebrecht es la presencia de sesgo institucional, evidenciado por la impunidad penal generalizada para los actores del gobierno involucrados en ese sexenio con la mencionada constructora brasileña, y con el cese del único fiscal que intentó investigar las conexiones de Lozoya con

Nunca entendí esta parte [...] Creo que esta carta refleja en gran medida la impunidad, es decir, el planteamiento de que 'soy una figura pública. La autoridad se tiene que disculpar'. Esto es lo que me parecía particularmente grave." En "Emilio Lozoya exigió que lo exoneraran y una disculpa pública por el 'caso Odebrecht' El País (18/10/2017), disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/10/18/mexico/1508338178_095010.html consultado el 21 de diciembre de 2020.

⁹⁴ "El día que Emilio Lozoya le exigió a Santiago Nieto que le ofreciera una disculpa" (07/02/2020).

Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=UjJg7DrVGEM> consultado el 21 de diciembre de 2020.

⁹⁵ "Cesan al titular de la Fepade por revelar investigación contra Lozoya" La Jornada (21/10/2020), disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2017/10/21/politica/003n1pol> consultado el 21 de diciembre de 2020.

⁹⁶ "El Senado da carpetazo a la polémica por la destitución de Santiago Nieto" Expansión (01/11/2020).

Disponible en: <https://politica.expansion.mx/politica/2017/11/01/el-senado-da-carpetazo-a-la-polemica-por-la-destitucion-de-santiago-nieto> consultado el 21 de diciembre de 2020.

los sobornadores de Odebrecht. A pesar de la presión e indignación social que ocasionaron éste y otros casos de GCP en el sexenio de EPN, las instituciones de control se mantuvieron inoperantes y los incentivos no cambiaron. En contraste las responsabilidades políticas y administrativas del caso se activaron por la presión social y no por las instituciones, además el escándalo a nivel internacional forzó a que el gobierno de EPN respondiera simulando castigar responsables, pero sólo con sanciones administrativas que jamás escalaron hacia el inicio de alguna acción penal. En suma el caso refleja que la negociación política siempre apuntaló los intereses de la red de corrupción y el control político presidencial de los contrapesos institucionales potenció la GCP.

3.1.11 Primera matriz de condiciones causales: caso Odebrecht.

Tabla 17: Presencia o ausencia de condiciones causales sobre el Caso Odebrecht, sexenio de EPN (2012-2018).

Unidad de análisis:	Reparto de beneficios del Ejecutivo a actores públicos o privados (B)	Reparto de costos del ejecutivo a actores públicos o privados (C)	Estructura privada de oportunidad corrupta (D)	Falta de Cooperación Judicial (J)	Instituciones horizontales inefectivas (H)	Instituciones políticas inefectivas de control externo (E)	Sesgos Institucionales consecuentes (S)
2012-2018 Caso Odebrecht	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia.

La matriz resultante del análisis del caso Odebrecht, como se observa, cumple con lo sugerido por la teoría. Y, en síntesis, sugiere que cuando hay una estructura gubernamental de oportunidad corrupta caracterizada por repartos de altos beneficios, más altos costos impuestos desde el Ejecutivo a socios públicos o privados, más la combinación de una

estructura privada de oportunidad corrupta caracterizada en este caso por la búsqueda de negocios a través del soborno y del tráfico de influencias, más la falta de cooperación judicial para detectar las redes corruptas y sancionarlas, más la existencia de instituciones de control interno y externo inefectivas, conducen a la presencia de sesgos institucionales que impiden que se alteren las condiciones e instituciones donde se da y se potencia la GCP y por tanto, estos incentivos al mantenerse inalterados facilitan subsecuentes oportunidades de gran corrupción.

3.2 El caso Braskem-Idesa (Etileno XXI), la GCP estructural en el sexenio de FCH.

Este segundo caso de gran corrupción tiene que ver también con el campo de las inversiones petrolero-energéticas en México. A pesar de no tener, como en el primer caso examinado, una clara conexión tejida desde la lógica electoral, éste califica para ser analizado con detenimiento pues configura muchas claras señales estructurales de cómo la GCP puede abrirse paso, ofertando amplias ventajas para socios privados, a costa del interés público desde el Poder Ejecutivo. Además de que –como se verá adelante– también produjo graves sesgos en el desempeño institucional.

3.2.1 Semblanza del caso.

Este caso se remonta al año 2009 durante el sexenio del presidente panista Felipe Calderón, año en el cual otra empresa brasileña: Braskem –filial de Odebrecht⁹⁷–, afiliada a la empresa petroquímica mexicana Idesa, obtuvieron por parte del gobierno mexicano un contrato a largo plazo (de 20 años) para que Pemex les suministrara gas etano con precios de descuento de

⁹⁷ A pesar de este dato, se clarifica al lector que no es el mismo caso visto en el sexenio de EPN, aunque la relevancia estriba en que Odebrecht operaba en México en estrecha colaboración con los gobiernos y sus políticos profesionales –sin distinción ideológica o partidaria–, al igual que en otros países latinoamericanos, desde la segunda mitad de la década del dos mil.

hasta el treinta por ciento respecto a las cotizaciones del mercado internacional⁹⁸ para la producción de etileno. El consorcio brasileño-mexicano se benefició puesto que los costos de importación, transporte y separación del gas etano corrían a cuenta de Pemex, con amplias ventajas de producción y competencia para este a costa de pérdidas multimillonarias para la paraestatal mexicana.

La planta para la producción de etileno, comenzó a construirse en 2010 con el nombre del proyecto “Etileno XXI”, y tuvo una inversión multimillonaria público-privada conjunta de 5,200 millones de dólares, de la cual un 30 por ciento fue inversión privada y un 70 por ciento fue de inversión pública vía deuda⁹⁹, la planta se construyó en Nanchital de Lázaro Cárdenas en el estado de Veracruz¹⁰⁰.

Comenzó operaciones en el siguiente sexenio, hasta el año 2016, y se benefició de los subsidios directos que antes favorecían a Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB) otrora poderosa rama de transformación industrial de Pemex. Esto es así, pues Pemex suscribió contratos que la obligaban a producir e importar la totalidad del gas etano y luego venderlo a precios muy baratos o preferenciales que benefician a Braskem-Idesa.

Esta planta fue ideada a través del “Proyecto Fénix”, que fue un intento de la administración del presidente Vicente Fox Quezada, para revivir y relanzar la industria petroquímica nacional, pero con esquemas de participación abiertos a la inversión privada,

⁹⁸ “Desde Calderón se urdió la sangría de Etileno XXI a Pemex.” La Jornada, (17/08/2020). Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/08/17/desde-calderon-se-urdió-la-sangría-de-etileno-xxi-a-pemex-7709.html> consultado el 10 de noviembre de 2020.

⁹⁹ Deuda financiada por organismos financieros internacionales y bancos privados, como: “el Banco Mundial-IFC; el Banco Interamericano de Desarrollo, Nafin y el Bancomext, de México, así como BNDES, de Brasil; SACE, de Italia; EDC, de Canadá; Bank of Tokyo-Mitsubishi; HSBC; el Banco de Desarrollo de Corea, y Sumitomo Mitsui Banking Corporation.” (La Jornada, 17/08/2020).

¹⁰⁰ “Braskem e Idesa: Proyecto Etileno XXI.” Página web oficial del consorcio Braskem-Idesa disponible en: <https://www.braskem.com.br/idesa/perfil> consultado el 10 de noviembre de 2020.

es decir, no exclusivos de la inversión pública que se ejecutaba a través de Pemex. Este objetivo de política pública es importante porque, antes que solucionarse, se profundizó el déficit petroquímico nacional; según datos aportados por la actual Secretaria de Energía Rocío García Nhale, el déficit se disparó de 8 mil millones de dólares en 2008 a 35 mil millones de dólares¹⁰¹ en 2020, dinero que se eroga en importaciones de hidrocarburos necesarios para la producción de petroquímicos como los que produce Braskem-Idesa que es cliente de Pemex.

Estos acuerdos desventajosos entre el sector público y privado acarrearán consecuencias hasta la actualidad. Se debe resaltar que en este caso los graves costos impuestos a Pemex son en parte el resultado de contratos desfavorables y arbitrarios –con un claro beneficio al sector privado y una fuerte sangría de recursos públicos– que fueron promovidos desde la propia decisión Ejecutiva, avalada por el entonces Presidente y respaldada por funcionarios de alto nivel.

Este episodio constituye un acto corrupto porque el Ejecutivo desplegó todas sus facultades para favorecer a un socio privado, a expensas no sólo del desfaldo del erario federal, pues además, tras la negociación política clave con el consorcio privado, el Ejecutivo fungió como un escudero de los intereses privados al excluir a otros competidores del mercado petrolero, pues uno de los compromisos resultantes fue que el Ejecutivo gravara a la propia importación de etileno para favorecer el negocio de sus socios privados.

¹⁰¹ “El mecanismo de la corrupción. Etileno XXI, Odebrecht y Lozoya”, Documental Canal 14 (26/07/2020). Declaración a partir del min 18:56 Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=PzC8_9eMjzw&list=PL39aYwf5QlpRHsIHIIHN54BxAUqRMFHdi&index=12&t=2074s consultado el 10 de noviembre de 2020.

Clarificar lo anterior importa porque el caso Braskem-Idesa no sólo refleja un mal negocio para Pemex, el argumento central para demostrar que se trata de un negocio corrupto, es precisamente que los socios privados buscaron cerrar el negocio a través de un tráfico de influencias que, a fin de cuentas, terminó excluyendo a la competencia y cerrando el paso a un mínimo de racionalidad en las finanzas públicas. Se trata pues, de un caso corrupto de captura privada de una decisión pública, que además tampoco tuvo los mínimos estándares de apertura pública y mucho menos una discusión amplia en el espacio público, es un caso donde el Ejecutivo promueve por entero el interés privado en vez de ponderar opciones públicas legítimas de mayor racionalidad y menor dispendio de los recursos nacionales.

Por tales razones, es un caso de corrupción promovido desde el gran reparto de beneficios y también de sanciones desde el Ejecutivo, como se verá a continuación.

3.2.2 Estructura de oportunidad gubernamental corrupta: Reparto de beneficios (B).

Las condiciones relevantes del caso se presentan en el siguiente cuadro acerca del reparto de beneficios que se da en la estructura de oportunidad gubernamental corrupta, las categorías y las preguntas clave seleccionadas tienen por objeto reflejar los detalles analíticos relevantes.

Tabla 18: Reparto de beneficios contrastados con el caso Braskem-Idesa.

Estructura de oportunidad gubernamental corrupta	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.- Poder de distribución de un beneficio público desde el Ejecutivo	¿El Ejecutivo y sus subordinados entregaron de forma determinante amplios beneficios al consorcio a raíz	De entrada el acuerdo era desfavorable para el erario y muy beneficioso para Braskem-Idesa ¹⁰² , pues en este se obligaba	1

¹⁰² “Desde Calderón se urdió la sangría de Etileno XXI a Pemex.” La Jornada, (17/08/2020). Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/08/17/desde-calderon-se-urdió-la-sangria-de-etileno-xxi-a-pemex-7709.html> consultado el 10 de noviembre de 2020.

	de su posición de poder político?	<p>a Pemex a surtir al consorcio 2 millones 980 mil 220 metros cúbicos de gas etano por día, o su equivalente, 60 mil barriles de etano diarios, por los siguientes 20 años, capacidad que no tenía Pemex avalada por los técnicos.</p> <p>El precio pactado se acordó en un 30 por ciento menos del valor en el mercado internacional para garantizar utilidades seguras para los socios privados.</p>	
--	-----------------------------------	---	--

Fuente: elaboración propia.

El cuadro anterior refleja cómo el Ejecutivo dispuso todas las ventajas para sus socios privados, a costa del erario público, aun sabiendo que Pemex no era capaz de comprometerse a cumplir las cláusulas desventajosas. La evidencia apunta a que esto fue posible debido al bajísimo nivel de monitoreo y vigilancia política e institucional de las decisiones del Ejecutivo, más interesado por intercambiar ventajas de alto nivel con sus socios que por proteger la integridad pública de Pemex o del propio erario público.

Un detalle importante es observar que en los años del sexenio de FCH no hubo ninguna investigación periodística, ni mucho menos judicial relevante, que indagara este negocio público en busca de transacciones explícitamente corruptas. Pues si bien Calderón benefició a sus socios con plena “legalidad”, los impactos para las finanzas públicas derivados del caso son sin duda transexenales, y sólo hasta el año 2020 hubo una acusación expresa (véase la nota al pie no. 103) de posibles transacciones monetarias directas de Odebrecht (se recuerda que es filial de Braskem) a los funcionarios del entonces presidente Calderón.

Esto importa, porque si bien la corrupción en su categoría de máxima expresión explícita a través del soborno no es con facilidad rastreada aquí, sí hay una muy clara señal

de que, al menos en la opinión pública, el caso fue considerado como un acto de GCP en el sexenio calderonista, que empero, si bien no encaja en la máxima categoría de soborno, si tiene evidentes rasgos de corrupción política estructural, por medio de pactar un contrato leonino o ilegítimo para el interés público, que como se verá a continuación tiene, además del reparto de beneficios por parte del Ejecutivo, su origen en la imposición ejecutiva de fuertes costos.

3.2.3 Estructura de oportunidad gubernamental corrupta: la imposición de costos desde el Ejecutivo (C).

La siguiente tabla completa las preguntas clave acerca de la estructura de oportunidad gubernamental corrupta. En concreto responde si la variable de imposición de costos desde el Ejecutivo se encuentra presente o ausente.

Tabla 19: Imposición de costos contrastados con el caso Braskem-Idesa.

Estructura de oportunidad gubernamental corrupta	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.- Poder de distribución de costos públicos monetarios desde el Ejecutivo.	¿El Ejecutivo impuso costos monetarios a la sociedad a raíz de privilegiar a sus socios particulares?	El acuerdo producto de la negociación política con el consorcio, y legalizado en forma contractual, costó al erario público fortísimas penalizaciones que tienen que correr a cuenta de Pemex, pues si ésta no logra suministrar el gas etano acordado en el contrato se le multa con un 200% que Pemex tiene que pagar al consorcio. Las multas han tenido perjuicios en Pemex 2,769 millones de pesos por incumplir el acuerdo de suministro de gas etano, en el cual el consorcio señala que esto no es culpa del contrato en sí, sino de la insuficiencia de producción del gas.	1
2.- Poder de imposición de costos políticos desde el Ejecutivo.	¿El Ejecutivo impuso a raíz de sus prerrogativas políticas costos directos	Las maniobras que favorecerían a este consorcio a costa de Pemex y del erario nacional, vinieron directo	1

	<p>a posibles competidores para favorecer a sus socios privilegiados?</p>	<p>de la facultad de decreto presidencial de FCH quien para asegurar la ventaja competitiva del polietileno producido por Braskem-Idesa, firmó un decreto unilateral de aumento de impuestos a la importación del polietileno, con lo cual garantizaba el blindaje seguro del negocio de Braskem-Idesa, de forma tal que, aunque fuese más racional importar el polietileno terminado, el impuesto lo haría más caro.</p> <p>Esta medida con apariencia proteccionista para la producción nacional, en realidad protegió los intereses centrales de Braskem-Idesa, y tiene un origen por entero político.</p> <p>La evidencia documentada apunta a que el peso de la decisión fue por entero político antes que técnico, pues las recomendaciones técnicas fueron sistemáticamente ignoradas tanto por la dirección de Pemex, como por el Ejecutivo y el entonces Srio de Hacienda José Antonio Meade Kuribreña.¹⁰³</p>	
--	---	--	--

¹⁰³ Un detalle de actualización importante respecto a este caso fue dado por declaraciones documentadas por los medios de comunicación del propio Emilio Lozoya en agosto de 2020, detenido por la FGR y considerado como testigo protegido por los sobornos que recibió de Odebrecht (filial de Braskem), en donde confirma que, tanto Meade, como el entonces consejero de Pemex, José Antonio González Anaya, evitaron discutir el contrato con el consejo de Pemex, en palabras de Lozoya: “Recuerdo que al haber revisado la forma de otorgamiento del contrato de Etileno XXI me llamó la atención del acta 827 del Consejo de Pemex, presidido por José Antonio Meade Kuribreña, con la participación del consejero José Antonio González Anaya, quienes impulsaron evadir la discusión de los detalles de dicho contrato y simplemente lo llevaron como información que ‘ya se había suscrito’. Dicho consejo se llevó a cabo el 29 de abril de 2011”. Además, Lozoya declaró como parte de lo documentado por los medios que en el Sexenio de Felipe Calderón Odebrecht ya estructuraba operaciones corruptas que con claridad pactaron con diversos funcionarios del Ejecutivo panista: “Quiero dejar muy en claro que Odebrecht sí tuvo una participación relevante en el gobierno de Enrique Peña Nieto. Pero también tuvo una gran participación en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa [...] El negocio que hicieron los brasileños es que Pemex le vendería a Braskem el etano, ya que Pemex era el único proveedor, pero le hacían un descuento inexplicable de más del 25% sobre el precio del mercado, lo que hacía súper desventajosa la posición de Pemex [...] Muchos panistas dentro del sexenio de Felipe Calderón recibieron fuertes sumas de dinero y con ello Braskem se posicionó tanto, que incluso recuerdo que hicieron una parte de una sesión de su Consejo de Administración en Los Pinos con la presencia de Felipe Calderón Hinojosa.” Las acusaciones de Lozoya sobre el caso causaron un fuerte eco nacional, y el propio ex presidente FCH las tachó de “manejo ilegal y mediático e instrumento de venganza política” del actual gobierno de AMLO en su contra, cabe destacar que no hay noticias públicas –al momento de escribir estas líneas– sobre que la FGR investigue los presuntos pagos indicados por Lozoya a los funcionarios calderonistas. Véase: “Lozoya acusa que Odebrecht también recibió beneficios con Felipe Calderón.” Expansión disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/08/20/lozoya-acusa-que-odebrecht-tambien-recibio-beneficios-con-felipe-calderon> consultado el 13 de julio de 2021.

3.-Falta de Rendición de Cuentas	¿Los señalamientos hacia el acuerdo forzaron al gobierno a explicar los porqués del suscribirlo?	<p>Al ser las presiones públicas tan bajas para el gobierno, el caso tuvo un muy bajo perfil en el mismo sexenio de FCH y sólo cuando su gobierno acabó, el caso emergió poco a poco a la luz pública.</p> <p>Además ninguno de los alto funcionarios del Poder Ejecutivo que entablaron las negociaciones con el consorcio tuvieron monitoreo político o institucional, ni presión mediática o social para justificar sus decisiones públicas.</p> <p>Rocío García Nhale en marzo de 2018, entonces diputada morenista, exhortó a la ASF para proceder legalmente contra las autoridades ejecutivas entonces implicadas, esta propuesta fue rechazada con 182 votos en contra y 160 a favor¹⁰⁴.</p>	1
4.-Pobres niveles de Transparencia	¿La información sobre el contrato con el consorcio fue pública y accesible?	<p>Primó la secrecía y la opacidad. Pemex puso en reserva cláusulas vitales del contrato, como el precio al cual Pemex vendería el gas etano para la producción de etileno. El director de Braskem justificó que tales reservas eran estratégicas para garantizar la competencia, pues otras empresas no revelaban tales precios por la misma razón.</p> <p>Y aunque la versión de Braskem es que el contrato signado fue con plenitud legal, y que la CRE aprobó la fórmula del precio competitivo como incentivo de la inversión, el hecho de que se justifique la secrecía por razones de mercado es</p>	1

A su vez, Braskem-Idesa negó toda la acusación expuesta en los medios por Lozoya y justificó que su inversión en la planta petroquímica fue legal en plenitud, y negó todo tipo de abuso contractual que afectase a Pemex, mencionando que Braskem compitió con otras 30 empresas en subasta internacional para ganar la licitación que la ASF consideró como limpia, y que el precio pactado (en una fórmula) para la venta de etano fue aprobado entonces por la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Respecto a las multas, por igual las justifica como condiciones contractuales usuales en los grandes negocios de inversión petroquímica mundial: “Las "multas o penalizaciones" que hacen parte del contrato son una más de las cláusulas contractuales. Son ordinarias en cualquier tipo de contratos para cuantificar monto a pagar en el caso de que una parte no cumpla con sus obligaciones de compra o suministro.” Al igual señala que Braskem también está sujeta a penalizaciones si no cumple su parte de pagar el etano pactado con Pemex. Véase: “Comunicado a Colaboradores, Clientes y Proveedores – 27 de Agosto 2020” disponible en: <http://www.braskemidesa.com.mx/press-releases-detalle/comunicado-a-colaboradores-clientes-y-proveedores-agosto-2020> consultado el 13 de julio de 2021.

¹⁰⁴ “Diputados frenan exhorto a la ASF sobre medidas en el caso Odebrecht.” Expansión. (06/3/2018), disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2018/03/06/diputados-frenan-exhorto-a-la-asf-sobre-medidas-en-el-caso-odebrecht> consultada el 23 de diciembre de 2020.

		un aliciente para incrementar el potencial de corrupción.	
5.- Sanciones a actores desalineados de la política presidencial.	¿Se penalizó a funcionarios que intentaron oponerse a la decisión Ejecutiva?	No se penalizaron, sino que fueron totalmente ignorados por el Ejecutivo. Estos –como se verá adelante con más detalle– fueron consejeros de Pemex que mostraron ante el entonces Srio. de Hacienda y el Dir. de Pemex, evidencias sólidas de la inconveniencia del acuerdo, a pesar de escuchar los argumentos y razonamientos técnicos. Las autoridades Ejecutivas respondieron que el acuerdo estaba ya signado, por lo cual la oposición fue inútil de facto. En este caso, el desalineamiento con la política presidencial tuvo como costo directo el mero ostracismo a los actores técnicos de Pemex.	1

Fuente elaboración propia.

Como se ve en este caso, la estructura gubernamental de oportunidad corrupta se ve potenciada pues, tanto beneficios repartidos por el Ejecutivo, como los costos impuestos están presentes en plena forma. Los costos no sólo son monetarios, pues también se imponen desde la posición política de privilegio del Presidente, no encuentran ningún veto interno efectivo y al contrario, se refuerzan en la falta de rendición de cuentas y en la opacidad, y sancionan o anulan a los actores técnicos que se desalinean del acuerdo presidencial a través del ostracismo.

3.2.4 Estructura de oportunidad privada corrupta (D).

Toca el turno de analizar si existieron incentivos estructurales de oportunidad privada corrupta en el caso en cuestión. La siguiente tabla expone los elementos respectivos más relevantes del caso.

Tabla 20: Estructura de oportunidad privada corrupta contrastados con el caso Braskem-Idesa.

Incentivos de demanda corrupta	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.-Deseos de limitar la competencia.	¿El consorcio buscaba en lo acordado con el gobierno tener una posición dominante en el mercado?	El consorcio fue con claridad favorecido desde el ejecutivo por el decreto de aumentar impuestos a la importación de polietileno, que fue operativa a partir de 2016 en el siguiente sexenio. Además de recibir el insumo de etano a precios de ventaja. Tales decisiones eran de plenitud favorables a Braskem-Idesa. Y se recuerda que el dato de los precios del etano fue reservado por considerarse como información estratégica.	1
2.-Adquirir valiosos contratos gubernamentales	¿El consorcio aseguró tales tratos de ventaja con el objetivo de invertir a cambio de contratos que le garantizaran altas ganancias aún a costa del interés público?	La sociedad establecida entre el consorcio y el entonces gobierno de FCH tuvo, según la evidencia documentada revisada, el motivo central de obtener ganancias seguras aun a sabiendas de que Pemex se vería severamente afectado por las ventajas ilegítimas del acuerdo promovido por el Ejecutivo. El objetivo central fue asegurar un contrato “leonino ¹⁰⁵ ” o plenamente desventajoso para el interés público. Aún a pesar de presentarse pruebas de sus inconvenientes para el interés público, y además reservando información clave sobre los precios del gas contenidos en el contrato.	1
3.-Acceso privilegiado a las negociaciones y acuerdos con los equipos presidenciales para ejercer influencia determinante sobre sus decisiones.	¿El consorcio tuvo un acceso privilegiado al equipo presidencial que le permitió una influencia determinante sobre sus decisiones?	El consorcio colaboró de forma estrecha con altos funcionarios de gobierno y con el propio Presidente. El monto de la inversión de la planta no sólo influyó sobre las decisiones del ejecutivo en materia de inversión petroquímica, sino que sometió tales decisiones a favorecer de forma desproporcionada a Braskem-Idesa como los socios privilegiados. Se recuerda que en agosto de 2020 Emilio Lozoya como testigo protegido	1

¹⁰⁵ Acorde a la definición del diccionario panhispánico del español jurídico este es un contrato: “Que impone exigencias exorbitantes o consecuencias desproporcionadas en caso de incumplimiento.” Véase: <https://dpej.rae.es/lema/leonino-na> consultado el 14 de julio de 2021.

		de la FGR, acusó al consorcio de haber sobornado a parte del equipo presidencial de entonces para asegurar el negocio. Aunque aún no hay investigaciones judiciales en curso que sean públicas.	
--	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

En este caso, se revela que operan todas las condiciones de oportunidad privada corrupta propias de la GCP. Los deseos de limitar la competencia por parte de socios empresariales del gobierno, el adquirir valiosísimos contratos derivados de decisiones políticas con claros sesgos favorables a los socios privados y el sometimiento de las decisiones ejecutivas al interés de los socios privados. Como resultado podemos observar que el potencial de corrupción es alto, en tanto el reparto de beneficios más la imposición de costos desde el Ejecutivo está presente y, por igual, si sumamos la clara presencia de una estructura de oportunidad privada que logra asegurar sus intereses gracias al tráfico de influencias que sesga y somete a las decisiones del gobierno.

3.2.5 Incentivos de sanción: falta de cooperación judicial (J).

¿Cómo actuaron –o no actuaron– las instancias judiciales respecto a este caso? Y en especial ¿Cuál fue su desempeño? Estas preguntas se tratan en el siguiente cuadro.

Tabla 18: Incentivos de sanción contrastados con el caso Braskem-Idesa.

Incentivos de sanción	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.-Detección inefectiva de actos corruptos.	¿Las autoridades de rendición de cuentas activaron algún procedimiento judicial de investigación sobre el excesivo favorecimiento al consorcio?	Ni la ASF ni la SFP, en su momento, procedieron a autoridades judiciales o activaron proceso mínimos de rendición de cuentas. Como se vio, un exhorto a hacerlo desde la cámara de diputados fue rechazado por la mayoría legislativa antes de las elecciones federales de 2018 y es sólo hasta el sexenio actual que el caso es sujeto de ser investigado por las	1

		autoridades judiciales, aunque a la fecha se mantiene sin sanciones.	
2.-Ausencia de garantías ejemplares de sanción.	¿Existen sanciones ejemplares derivadas de este caso?	Ni en el sexenio de FCH ni en el de su sucesor EPN se procesó a ningún alto funcionario o empresario involucrado con el caso. Sólo hasta marzo de 2021, dos sexenios después del de FCH, se ha pactado un nuevo contrato por la actual administración que sustituye al considerado como “leonino” esto, a cambio de que el Consorcio invierta en la construcción de una terminal marítima receptora de las importaciones de gas etano para que el complejo siga operando. Según el actual Presidente López Obrador las pérdidas para Pemex por este caso fueron de 241 millones de dólares, y con el nuevo contrato se ahorrarían 13 mil 347 millones de pesos ¹⁰⁶ .	1
3.- Inutilidad del mecanismo de clemencia legal para lograr la cooperación de posibles actores incriminados (<i>whistleblowers</i>).	¿Se emplearon figuras de cooperación judicial?	La impunidad penal fue plenamente garantizada durante el sexenio de FCH y el de su sucesor. Además, el subsecretario de Gobernación de FCH era hijo de la familia dueña de Idesa ¹⁰⁷ , con lo cual había un contacto directo en el gobierno y la información que fluía al consorcio. Este claro conflicto de interés no fue evitado ni sancionado. EPN ratificó los contratos solo a 2 días de haber comenzado su gobierno sucesor. Y no hubo investigación judicial ni en el sexenio calderonista, ni en el siguiente, solo en el actual gobierno se plantea el investigar el	1

¹⁰⁶ Véase: “Pemex acuerda nuevo contrato de etano con Braskem Idesa.” Energía a Debate 03/03/2021; disponible en: <https://www.energiaadebate.com/downstream/pemex-acuerda-nuevo-contrato-de-etano-con-braskem-idesa/>; consultado el 14 de julio de 2021.

¹⁰⁷ Se trata de Gerónimo Gutiérrez Fernández, además el lazo del gobierno con estos socios empresariales, se remonta hasta el sexenio de Vicente Fox, cuando FCH fue Secretario de Energía y se delineó el citado proyecto Fénix de inversión masiva en la industria petroquímica nacional, en ese momento Jordy Herrera Flores fungía como secretario particular de FCH, y cuando éste fue Presidente de la República Herrera Flores pasó a ser director de Pemex Gas y Petroquímica Básica en 2010 cuando se firmó el contrato, y luego entre 2011 y 2012 fue nombrado por Calderón como Secretario de Energía. Estos datos sugieren manejo de informaciones privilegiadas desde el Equipo político del entonces Presidente, que se consolidaron por entero una vez este asumió el cargo.

		caso sin que a la fecha haya resultados o sanciones relevantes.	
--	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

El cuadro refleja, en síntesis, la plena inoperatividad del poder judicial, la falta de su autonomía y el nulo emplazamiento a que este actuara o fuese llamado a hacerlo desde otra institución estatal. Aunque la mayor revelación de esta condición analítica es que los acuerdos que favorecieron al consorcio desde el Poder Ejecutivo se remontan desde antes de que este existiera, y fueron consolidados una vez que FCH asumió el poder en el año 2006 y los tratos fueron cerrados en 2010. En ese periodo ninguna entidad institucional investigó o fiscalizó tales intereses del equipo político presidencial, ni tampoco se investigaron en el sexenio sucesor, y en el actual no hay noticias relevantes de que se investigue con miras a sancionar a altos funcionarios.

3.2.6 Instituciones de control político horizontal inefectivas (H).

En el siguiente cuadro se abordan los detalles relevantes de las instituciones de control político horizontal y su relación con el caso.

Tabla 19: Instituciones de control político contrastadas con el caso Braskem-Idesa.

Instituciones horizontales relevantes para el control de la GCP	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.-Sistema de gobierno presidencial inefectivo para contener la GCP	¿Bastó el control Legislativo sobre el Ejecutivo para llamar la atención sobre el caso y hacer rendir cuentas sobre el mismo?	A pesar de que el PAN tenía una mayoría relativa en la LXI Legislatura (2009-2012), y la oposición tenía una presencia considerable, el caso no tuvo ninguna resonancia legislativa que llamara a cuentas a la Sria de Energía y al propio Ejecutivo sobre el caso. Acorde al acta #287 del Consejo Administrativo de Pemex, el día 29 de abril de 2011, el Consejo se reunió presidido por	1

		<p>José Antonio Meade, entonces Srío de Energía der FCH. Y, ante éste, los Consejeros técnicos le presentaron al Srío evidencia de las pérdidas que tendría la paraestatal al ratificar el contrato firmado con Braskem-Idesa¹⁰⁸. Meade como principal representante del Ejecutivo confirmó que el contrato ya estaba firmado y que no había obligación legal de presentarlo al Consejo Administrativo de Pemex, pero que atendería a las observaciones técnicas para futuros contratos.</p> <p>Tal sesión donde pudo haberse frenado el contrato no tuvo impacto ni resonancia sobre el Legislativo, y el acta citada confirma el impulso total del Ejecutivo hacia el acuerdo con Braskem-Idesa.</p>	
2.- Sistema de Partidos inefectivo para contener la GCP	¿Los partidos políticos de oposición al gobierno tuvieron un papel de incidencia determinante para llamar a cuentas a los responsables del caso e incrementar sus costos políticos?	<p>Para 2011, año en el cual ya se había firmado el contrato, el PRI era el principal partido con posibilidades de suceder al PAN en el gobierno federal de las elecciones del 2012, sin embargo el PRI no activó el tema de la corrupción respecto al caso, por su cercanía política con el PAN al respecto. Incluso José Antonio Meade es el ejemplo más representativo de un político profesional que hizo carrera en dos gobiernos federales de distintos partidos, pues trabajó en el gobierno panista de FCH y en el priista de EPN, el cual ratificó el contrato con el consorcio a los dos días de tomar posesión como Presidente sucesor del gobierno panista.</p> <p>El único retador político en materia energética, y que denunciaba la corrupción generalizada en el sector era AMLO, quien se postuló en el 2012 aún con el PRD, el PT</p>	1

¹⁰⁸ El consejero Héctor Moreira Rodríguez señaló que el proyecto de Etileno XXI tenía: “implicaciones estratégicas de alto impacto, sin embargo, el contrato NO se presentó al Consejo de Administración de Pemex, ni se ha discutido la estrategia de largo plazo (...)”. Mientras que el Consejero Rogelio Gasca Neri, con la postura contraria más contundente señaló que la propuesta era inaceptable porque se optó por: “incrementar la producción de petroquímicos en el sector privado, a costa de Petróleos Mexicanos (...) sin ningún beneficio tangible para el consumo nacional [...y además] “Etileno XXI no es un proyecto integral para la industria petroquímica nacional, como se ha venido planteando, pues afecta negativamente al principal jugador de esta industria, que es Pemex. Se trata más bien de un proyecto que impulsa al sector privado, a costa de una subutilización de capacidad instalada y de un subejercicio presupuestal en PPQ (Pemex Petroquímica)”. Véase: “Meade se negó a parar el contrato de Etileno XXI” Aristegui Noticias (29/07/2020), disponible en: <https://aristeguinioticias.com/2907/investigaciones-especiales/meade-involucrado-en-quebranto-en-pemex-por-proyecto-de-odebrecht/> consultado el 30 de diciembre de 2020.

		y MC. Sin embargo ni el PRD ni MC se sumaban de lleno al discurso crítico de su candidato. Este terminó fundando su propio partido político Morena, en 2014 el cual fue el único partido que junto con el PT exhortaron al Legislativo a investigar el caso, sin éxito, en las dos siguientes legislaturas.	
--	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

3.2.7 Instituciones de control externo inefectivas (E).

Tabla 20: Instituciones de control Externo contrastadas con el caso Braskem-Idesa.

Instituciones de control externo	Pregunta clave	Respuesta obtenida a través del caso	Codificación (0/1)
Control endeble de influencias externas indebidas durante el proceso político de negociación con el consorcio.	¿Las principales instancias de control de influencias indebidas sobre los actos del Ejecutivo bastaron para identificar irregularidades y activar responsabilidades administrativas y denuncias penales respecto al caso?	La ASF ya había dictaminado recomendaciones de invertir en la propia capacidad industrial de Pemex para la producción de polietileno pues esa infraestructura de transformación de hidrocarburos se encontraba subutilizada según los propios análisis de la Auditoría. ¹⁰⁹ Tales recomendaciones fueron ignoradas por el Ejecutivo, quien al contrario fortaleció los acuerdos con el sector privado para tales efectos. Acorde a la plataforma periodística <i>Mexicoleaks</i> ¹¹⁰ la cual tuvo acceso a contratos y documentos reservados por el Ejecutivo en turno, el Consorcio solicitó al Ejecutivo mexicano el aumentar las tarifas de importación del polietileno con el argumento de que esto era fundamental para mantener la	1

¹⁰⁹ “El proyecto de Braskem-Idesa fue seguido por Pemex con una política de no invertir en la ampliación de sus plantas para polietileno, con el objetivo de priorizar al proyecto de capital privado, concluyó una revisión de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).” Véase: “EPN ejecutó estrategia secreta de filial de Odebrecht para impulsar Etileno XXI” Aristegui Noticias (30/05/2018), disponible en: <https://aristeguineoticias.com/3005/mexico/epn-ejecuto-estrategia-secreta-de-filial-de-odebrecht-para-impulsar-etileno-xxi/> consultada el 31 de diciembre de 2020.

¹¹⁰ Esta es una plataforma ciudadana encargada de garantizar transparencia y presionar por la rendición de cuentas relacionada con información de interés público. Funciona con aportaciones ciudadanas anónimas de documentos públicos relevantes que estén sujetos a secretas o reservas ilegítimas. En el caso del contrato de Etileno XXI que firmó Pemex con Braskem-Idesa, este salió a la luz hasta 2017, cuando Pemex tenía encima las severas acusaciones corruptas con Odebrecht que para entonces eran ya de dominio público. Los contratos que Pemex reveló tenían numerosas reservas informativas que fueron dadas a conocer gracias a *Mexicoleaks*.

		<p>economía de las instalaciones. Ante tal presión directa del consorcio la ASF no señaló ninguna observación a pesar de que el contrato en general garantizó pérdidas contundentes al erario nacional¹¹¹.</p> <p>Respecto a la SFP esta no obró en el gobierno de FCH, sólo hasta el último año del sexenio siguiente de EPN en 2017, luego de la presión social ejercida por los escándalos mediáticos de corrupción estructural en el Ejecutivo federal. En tales indagatorias sobre Etileno XXI la SFP descubrió pérdidas anuales de Pemex por dos mil millones de pesos desde las operaciones de la planta en 2016. Ningún alto funcionario fue penalizado.</p> <p>Otras instituciones clave como la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) nunca demandaron la apertura de información clave de los contratos, Braskem-Idesa mencionó por ejemplo que la CRE avaló¹¹² la fórmula en la que se establecían los precios del gas etano en el contrato, y sin embargo la información puntual del precio no es pública, o de acceso inmediato a la información. Con lo cual ambas instituciones contribuyeron a la opacidad.</p>	
--	--	---	--

¹¹¹ “El precio al que vendió el etano fue menor al costo de ventas y al gasto de transportación incurridos” y las pérdidas para Pemex son de “más 1900 millones”. Véase Informe General Ejecutivo Cuenta Pública (54:2016), ASF. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2018/feb/ASF-20180222.pdf> consultada el 31 de diciembre de 2020. Destaca al respecto que la ASF ve este problema como uno de (deficiente) “gobernanza en la toma de decisiones” de las empresas productivas del Estado, antes que tipificarlo como un problema abierto de corrupción política. Y en tal sentido apuntan sus recomendaciones, es decir, la ASF recomienda “revisar a fondo el esquema de gobernanza de esas empresas (productivas del Estado)” (ASF, 55:2016), para que primen decisiones que garanticen utilidades a tales empresas públicas, en vez de decisiones mal ponderadas que las afectan estructuralmente. En tal recomendación la ASF evita el término “corrupción”, con lo cual deja claro que su perspectiva del problema es de mero diseño institucional y no uno que acarree responsabilidades políticas o penales mayores.

¹¹² Véase: Comunicado a Colaboradores, Clientes y Proveedores 27/08/202 Braskem-Idesa. Disponible en: <http://www.braskemidesa.com.mx/press-releases-detalle/comunicado-a-colaboradores-clientes-y-proveedores-agosto-2020> consultado el 18 de julio de 2021.

Fuente: elaboración propia.

El cuadro anterior revela la plena ineffectividad de instituciones externas de control al respecto. La cercanía de estas instituciones con el Ejecutivo y los partidos involucrados resultó determinante para su inoperancia, y sólo después de la presión social ejercida en el sexenio siguiente las indagatorias sobre Etileno XXI se hicieron públicas pero sin ninguna consecuencia institucional.

A su vez el consorcio presentó en un comunicado a la opinión pública su versión de los hechos en agosto de 2020, en donde se excusa y se justifica respecto a las acusaciones de corrupción mencionando que los contratos signados con el entonces gobierno federal fueron de plena legalidad, en tal comunicado no se presentan cifras ni acceso puntual a las fuentes de información con las que se sostendría tal versión de los hechos.

3.2.8 Sesgos en el desempeño institucional (S).

En el siguiente cuadro se evalúa esta condición resultante de las variables tratadas atrás. Poniendo especial énfasis en observar las omisiones institucionales del caso y la impunidad asociada al mismo.

Tabla 21: Sesgos en el desempeño institucional contrastados con el caso Braskem-Idesa.

Condición resultante	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
Sesgo en el desempeño institucional	¿Los intereses ilegítimos impulsados desde el Ejecutivo y las demandas de garantías de ganancias del consorcio lograron imponerse y someter a los órganos de control estatal?	La evidencia hasta aquí revisada indica que el impulso obcecado del Ejecutivo por lograr cerrar el trato con el consorcio atentó contra el interés público estatal, pues no se garantizó un contrato justo que evitara las pérdidas a cargo del erario nacional. Además, el sesgo se confirma cuando aún a pesar de tener múltiples advertencias técnicas y probadas de la adversidad del contrato firmado entre Pemex y el consorcio, primaron los intereses políticos del Ejecutivo en turno, e	1

		<p>incluso del siguiente gobierno sucesor para mantener ese acuerdo desventajoso para el Estado.</p> <p>Por último, las instancias de fiscalización y vigilancia de este tipo de negocios públicos se mantuvieron omisas durante el sexenio de FCH, y sólo se activaron las revisiones y las observaciones una vez concluido su gobierno, y luego de una gran presión social y mediática a finales del siguiente sexenio. Con lo cual se revela que la falta de autonomía de tales instancias fue con plenitud ventajosa a los intereses políticos del Ejecutivo en turno y para los intereses de su socio privilegiado en el caso.</p>	
--	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

3.2.9 Segunda matriz de condiciones causales: caso Braskem-Idesa (Etileno XXI).

Una vez repasadas las condiciones del caso es momento de examinar su presencia o ausencia en la correspondiente matriz general, para luego determinar las observaciones y hallazgos más relevantes.

Tabla 22: Presencia o ausencia de condiciones causales sobre el Caso Braskem-Idesa, sexenio de FCH (2006-2012).

Unidad de análisis:	Reparto de beneficios del Ejecutivo a actores públicos o privados (B)	Reparto de costos del ejecutivo a actores públicos o privados (C)	Estructura privada de oportunidad corrupta (D)	Falta de Cooperación Judicial (J)	Instituciones horizontales inefectivas (H)	Instituciones políticas inefectivas de control externo (E)	Sesgos Institucionales consecuentes (S)
2006-2012 Caso Etileno XXI	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia.

La tabla anterior revela que las condiciones teóricas seleccionadas vuelven a cumplirse respecto al caso examinado. Si bien en este caso no hay un incentivo plenamente “electoral” documentado con el cual se puedan transar apoyos políticos a cambio de beneficios empresariales, si hay un dominio muy fuerte de la estructura gubernamental de oportunidad corrupta que parte desde el Ejecutivo hacia el sector privado. Y aunque también hay una demanda tácita de beneficios corruptos desde el consorcio privado (en concreto, el exigir que el Ejecutivo emitiera un decreto que gravara con altos impuestos a la importación de polietileno para asegurar la ventaja de mercado de Braskem-Idesa), en este caso, la dominancia contundente es la de la estructura gubernamental corrupta siempre impulsada por el ejecutivo, hay elementos claros de que tanto beneficios como costos se reparten desde el ejecutivo, aunados a la búsqueda de negocios con influencias por parte de los socios privados, lo cual potencia las posibilidades de GCP y los sesgos institucionales.

Tal colusión de intereses y ausencia plena de contrapesos institucionales –internos y externos efectivos– hacen que en el caso las instituciones de justicia estén en totalidad ausentes en el caso, pues los pocos elementos políticos opositores no pudieron presionar a tal nivel para activar responsabilidades judiciales al respecto. Los sesgos consecuentes son por tanto evidentes, y aunque es hasta este sexenio (2018-2024) que las autoridades judiciales y fiscalizadoras dan luces de investigar el caso, aún no hay ningún responsable político de alto nivel sancionado.

Por último este caso advierte una suerte de colaboración de intereses intensa entre políticos en supuesta competencia electoral. Pues el trato desventajoso con el consorcio se mantuvo una vez que el PRI derrotó al PAN en la elección federal de 2012 y uno de sus

principales operadores: José Antonio Meade Kuribreña¹¹³ siguió ocupando altos puestos ejecutivos en el siguiente gobierno. Este detalle es relevante, pues demuestra la plena cercanía que ambos partidos tienen en materia energética. Es decir, ambos mantienen la lógica de privilegiar inversiones privadas en el sector aún a costa de perjuicios a las finanzas públicas federales, con lo cual empero, la corrupción en este caso se demuestra bajo la forma de cómo las influencias privadas desmedidas capturan la decisión pública y esto se evidencia en pactar un contrato leonino, que a pesar de ser legal es percibido por la sociedad como un caso de gran corrupción, caso que tiene claras consecuencias públicas que se reflejan en el manejo opaco de la información y la falta de rendición de cuentas, además del dispendio irracional de recursos públicos.

Por último hay que tener en mente que, en este caso, los pocos retadores políticos encabezados por el excandidato del PRD de la elección presidencial del 2012 no fueron tan fuertes como para lograr detonarlo a tiempo y activar mínimas responsabilidades y rendición de cuentas.

¹¹³ El cual fue candidato presidencial del PRI en las elecciones de 2018, fue derrotado y obtuvo un 16.40 por ciento de los votos, quedando en tercer lugar, y por detrás de Ricardo Anaya Cortés del PAN que obtuvo un 22.27 por ciento de los votos, contra el 53 por ciento que obtuvo López Obrador.

Capítulo 4: Casos sexenales de corrupción (2): escudriñando condiciones y causas de su persistencia (VFQ y AMLO).

“La democracia es un buen negocio.”

Emilio Azcárraga Jean¹¹⁴

Introducción.

En este capítulo se presenta el segundo y final conjunto de casos a examinar. Es menester tomar en cuenta que tanto en este capítulo como el que precede, el foco de atención es el contraste de las categorías teóricas seleccionadas al inicio de este trabajo con los casos de GCP, en el sentido de que éstas son las que permiten evaluar cómo reaccionan los distintos gobiernos federales a distintos casos de gran corrupción, que son así percibidos por la sociedad¹¹⁵, y cómo estos posibilitan que al no combatirla con éxito esta persista.

En este capítulo se presentan a continuación los casos correspondientes al sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006), protagonizado por el escándalo conocido en los medios y en la opinión pública como el de los “Amigos de Fox”. Y se trata por último la aún–breve pero intensa gestión del Presidente en curso Andrés Manuel López Obrador (2012-2018), con el caso del “Decretazo”, en el cual el Ejecutivo devuelve a las televisoras y radiodifusoras privadas nacionales tiempos fiscales exclusivos del Estado.

¹¹⁴ Empresario y dueño de la empresa de comunicación Televisa. Citado por el periodista Jenaro Villamil, quien señala que el Azcárraga dijo esta frase ante inversionistas en la ciudad de Nueva York en el 2004. Véase: “Televisa y el negocio de la democracia” Proceso (27/07/2012) disponible en: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2012/7/27/televisa-el-negocio-de-la-democracia-106181.html> consultado el 07 de enero de 2021.

¹¹⁵ Y que, a su vez, se consideran como casos de corrupción política en los documentos que refleja la opinión pública.

Aquí es importante hacer un paréntesis para aclarar al lector que, antes que considerar para todos los casos un tipo de corrupción como el más categórico –el soborno, por ejemplo–, este trabajo intenta estudiar denominadores comunes: racionales, institucionales y políticos que con precisión pueden hallarse en distintos casos de corrupción sin importar sus tipologías. Así pues, el razonamiento en esto es que tales denominadores comunes o variables comunes “viajen” –como categorías de análisis– entre distintos casos para poder compararlos y explicar por qué persiste y se potencia la GCP en México.

Se advierte pues que más que confundir los tipos de corrupción, los casos se seleccionan porque son considerados como corrupción política en el seno de la discusión social y política nacional, y en tal sentido pueden estudiarse con las categorías analíticas propuestas en los cuadros que contrastan los casos, para luego compararlos con el método comparado del consenso que se explicó en la parte metodológica de este trabajo.

Resulta prudente señalar que, a pesar de que los medios de comunicación han divulgado hasta ahora pocos¹¹⁶ casos que configuren condiciones de gran corrupción para el actual Ejecutivo Federal, se selecciona el del decreto presidencial porque es el que brinda mejores

¹¹⁶ Estos son los casos respectivos a los “familiares incómodos” del actual Presidente en funciones, Pío López Obrador hermano del Presidente, y Felipa Guadalupe Obrador Olán. Ambos casos fueron dados a conocer por periodistas enfrentados políticamente a AMLO, encabezados por Carlos Loret de Mola y su plataforma mediática llamada “Latinus,” radicada en los EUA. En el caso del hermano del Presidente, éste se destacó por recibir dinero en efectivo de manos de un operador político del Gobierno de Chiapas en el año 2015; quien luego se convertiría, en el gobierno federal en curso, como “zar anticorrupción” en las adquisiciones de medicamentos del IMSS. Una investigación de la actual UIF determinó que no había triangulación de recursos ilegales y el TEPJF desechó investigar a fondo el caso a pesar de las denuncias presentadas por partidos políticos de oposición. En el caso de la prima del presidente, se le señaló de haber sido beneficiada entre 2019 y 2020 con contratos otorgados por Pemex a su empresa “Litoral Laboratorios Industriales”, con un valor de más de 300 millones de pesos. El Presidente señaló que sostenía su compromiso de no beneficiar a ningún familiar con contratos provenientes de su gobierno, y Felipa se defendió alegando que se trataba de calumnias. Pemex anunció el día 7 de diciembre de 2020 que se rescindían los contratos firmados con la prima del presidente, y las denuncias hechas por partidos de oposición ante la FGR siguen aún en curso. Ninguno de los casos ha sido sancionado por las autoridades vigentes. Véase “De Pío a Felipa: la propia familia de López Obrador ha comprometido su lucha contra la corrupción” Infobae 25/12/2020, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/25/de-pio-a-felipa-la-propia-familia-de-lopez-obrador-ha-comprometido-su-lucha-contra-la-corrupcion/> consultado el 07 de enero de 2021.

hechos concretos y documentados con los cuales trabajar. Los otros casos se descartan por la ausencia de información que permita, al momento de escribir este trabajo, hacer un análisis con mayor concreción y profundidad.

Siguiendo la estructura del capítulo anterior se presentan a continuación los casos mencionados, primero haciendo una breve semblanza de los mismos, y luego contrastando en cuadros correspondientes las condiciones teóricas principales con lo observado en los casos, y al final se presenta la matriz resumida de condiciones causales de cada caso.

4.1 El caso de los “Amigos de Fox” como principal caso de GCP en el primer sexenio de alternancia democrática en México.

4.1.1 Amigos de Fox: una A.C. exitosa pero incómoda para el estatus quo.

Amigos de Fox es el nombre al que se refiere el caso de GCP que aquí se trata. Es también el nombre de una Asociación Civil (A.C.), fundada en 1998 por empresarios, colaboradores y amigos personales de Vicente Fox¹¹⁷ con los objetivos de construir una candidatura presidencial efectiva y ganarle al PRI la presidencia de la república en el año 2000. Según Tejada (2005:67) esta A.C. fungió de forma muy exitosa y sobre todo innovadora en el plano de la acción política nacional, al comportarse como un “partido político paralelo” que hizo

¹¹⁷ La asociación fue fundada en febrero de 1998 por José Luis González, cercano amigo y colaborador profesional de VFQ cuando este laboró en la empresa Coca Cola. En Amigos de Fox, destacan como miembros fundadores de la A.C: el empresario Lino Korrodi Cruz –amigo de Fox desde su trabajo en Coca Cola, y Coordinador de Campaña presidencial de VFQ, principal señalado de la triangulación de recursos ilegítimos por 91 millones de pesos hacia la campaña de Fox–; Ramón Muñoz Gutiérrez –alto ejecutivo del grupo Bimbo, y luego Jefe de Oficina de la Presidencia con VFQ, y senador de la república por el PAN entre 2006 y 2012–; Martha Sahagún –militante panista y ex contendiente a la alcaldía de Celaya, esposa de VFQ, buscó de forma activa ser candidata a la presidencia desde su posición como primera dama–; y Eduardo Sojo Garza-Aldape –Economista formado en el ITESM y en la Universidad de Pensilvania, fue asesor económico de VFQ y coordinador de asesores en materia de políticas públicas– Véase (Tejada, 2005:70) y “Perfil. Lino Korrodi, el “Amigo de Fox”” El universal (09/07/2017), disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/07/9/perfil-lino-korrodi-el-amigo-de-fox> consultado el 08 de enero de 2021.

posible el ascenso de Fox a la candidatura presidencial del PAN en 1999, y su posterior triunfo en las elecciones presidenciales de julio del año 2000.

Si bien, los mencionados objetivos políticos de esta A.C parecen legítimos, la asociación posibilitó una importante fuente de gran corrupción al momento de ejecutar otra de sus funciones principales, la recaudación de fondos privados desde antes de las elecciones presidenciales del año 2000 en favor de Vicente Fox, quien fungía entonces como gobernador del estado de Guanajuato entre 1995 y 1999 antes de lograr la postulación presidencial del PAN. Según Villamil (2018:98) este objetivo de recaudación financiera era fundamental para no depender en exclusivo del financiamiento público y poder, a través de las aportaciones privadas que se hacían a “Amigos de Fox”, rivalizar en directo contra el aparato público y el candidato “oficial” del PRI a la presidencia, que en el 2000 sería Francisco Labastida Ochoa.

Ahora bien, ésta estructura, a pesar de ser exitosa en su propósito de asegurar el triunfo de VFQ en las elecciones de 2000, resultó bastante incómoda para el propio PAN, cuyos miembros más tradicionalistas, en estricto apego a la doctrina política panista,¹¹⁸ la vieron con recelo. Amigos de Fox se perfilaba como la estructura más notable dentro de una corriente llamada *neopanismo*¹¹⁹ (Tejada, 2005:69), a la cual los miembros tradicionalistas le reclamaban su conformación de líderes provenientes del sector empresarial –como Fox–,

¹¹⁸ Como Carlos Castillo Peraza, que apoyó de forma moral a Fox pero nunca de manera contundente, este compitió por las elecciones a Jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal, perdiéndolas contra su contrincante de izquierda el perredista Cuauhtémoc Cárdenas. Falleció en el año 2000, luego del triunfo presidencial del PAN con Fox.

¹¹⁹ Corriente al interior del PAN opuesta a la exclusividad doctrinaria de sus fundadores, y que se destacaba sobre todo por integrar a líderes empresariales en sus filas que se integraron al PAN. Esta corriente comenzó en 1987 en las primeras luchas democráticas del PAN al interior del país y fue encabezada por el empresario sinaloense Manuel J. Clouthier, el cual invitó a Fox a hacer política en el PAN. Otros destacados miembros de esta corriente fueron conocidos como “los bárbaros del norte” por su arrojo contra la hegemonía priista y capacidad de liderazgo y organización popular –si bien con valores eminentemente conservadores–, estos eran Francisco Barrio en Chihuahua –quien luego sería gobernador de ese estado en 1992–; Ernesto Ruffo Appel en Baja California –conocido como el primer gobernador de oposición en 1989– y Fernando Canales Clariond en Nuevo León –y gobernador panista de ese estado en 1997–.

su excesivo pragmatismo y acciones políticas que dependían más del dinero que del propio ideario panista.

Tal incomodidad resultó por igual intensa en el PRI, el cual fue tomado por sorpresa al constatar el vertiginoso crecimiento de Amigos de Fox y su hasta entonces inusitada estrategia de sumar apoyos políticos y monetarios en todo el esquema socioeconómico nacional. Sus afiliados se ubicaban por igual en todo el espectro ideológico desde la centro-izquierda, la derecha y la ultra-derecha, gracias a la estructuración del llamado *Proyecto Millenium*, el cual surgió desde adentro de la A.C en 1998 (Tejada, 2005:72-77) y en sus fines diseñaba el perfil de Fox como candidato el cual debía mostrarse como un fuerte candidato retador a la hegemonía del PRI, sacando partido de su personalidad campirana y desenvuelta con el pueblo, y además de hacer suyas banderas tradicionales de la izquierda mexicana para atrapar a todo el espectro electoral posible y vencer en las elecciones del año 2000, objetivo que se logró y además desplazó a la izquierda y su candidato Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano al tercer lugar en esa elección.

4.1.2 Amigos de Fox como esquema de gran corrupción.

Amigos de Fox, en su apogeo, llegó a tener más de 5 millones de afiliados (Tejada, 2005; Villamil, 2018:100), superando notablemente incluso el número de militantes del PAN. Muchos de estos afiliados aportaban dinero, aunado esto a las recaudaciones nacionales e internacionales orquestadas por el empresario Lino Korrodi y, al tratarse de una organización política paralela al PAN, aprovechó los vacíos legales que le permitieron recaudar cerca de noventa y un millones de pesos¹²⁰ en donaciones de empresas privadas.

¹²⁰ El Universal (09/07/2017).

Esto último fue posible gracias a que la A.C, al organizarse tres años antes del proceso electoral federal del año 2000, ganó un valioso tiempo para financiarse con este esquema paralelo y sobre todo para, como sugiere Tejada (2005), producir un candidato exitoso de oposición con amplia legitimidad carismática y que logró obtener el triunfo con buen margen¹²¹ en las elecciones de julio del año 2000. Sin embargo, Amigos de Fox también posibilitó un inmejorable espacio para que se diera la “demanda corrupta” por parte de los empresarios que aportaron dinero ilegal a su campaña.

Es decir, en primer lugar el esquema de las aportaciones fue corrupto porque la legislación electoral de ese entonces, en congruencia con la de ahora, prohíbe las aportaciones privadas que provengan del extranjero, del ramo mercantil, y de personas no autorizadas por el IFE para aportar donaciones a partidos y campañas¹²². Esa regla escapó del control fiscalizador del IFE como árbitro electoral pues la A.C. se conformó y empezó a operar con mucho éxito desde mucho antes de la elección del año 2000. En segundo lugar, el caso es corrupto porque las aportaciones privadas se dieron de facto sin importar el propio financiamiento público principal, usurpando así la legalidad del financiamiento público sobre el privado.

Respecto a este último punto, cuando el PRI denunció al PAN por el caso de Amigos de Fox, un mes antes de la elección de julio del año 2000, este partido documentó que la campaña foxista había recibido donaciones empresariales de “Cemex, Nadro, Comercial

¹²¹ La elección presidencial del año 2000 tuvo una amplia participación del 63.97 por ciento. Y Vicente Fox la ganó con un 42.52 por ciento, sobre su principal adversario Francisco Labastida que obtuvo un 36.11 por ciento, y en un lejano tercer lugar quedó el candidato de Izquierda Cuauhtémoc Cárdenas con un 16.64 por ciento. (IFE, resultados electorales nacionales), disponibles en: <https://portalanterior.ine.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inipres.htm> consultados el 09 de enero de 2021.

¹²² Según lo reglamentaba entonces vigente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en su artículo 49.

América, Frugosa, Agrobios, Grupo Flexi de León, El Cerrito y Fox Brother [...] Para el IFE las únicas aportaciones irregulares en Amigos de Fox provinieron del Fideicomiso Desarrollo para la Democracia, Éxito con Fox, Grupo Alta Tecnología en Impresos, K-Beta, ST&K de México, Carlota Robinson¹²³, Instituto Internacional de Finanzas de León, Movimiento para el Cambio A.C, y Pro Democracia A.C.” (Villamil, 2018:102).

Además de estas fuentes, que saltaron los márgenes del financiamiento legal, Villamil (2005:100-101) señala que múltiples banqueros privados, asociados al desfaldo de 450 mil millones de pesos que ocasionó el rescate bancario en el sexenio de Ernesto Zedillo conocido como FOBAPROA¹²⁴, aportaron recursos a la campaña foxista a través de su A.C. Y, a cambio de tales aportaciones, Fox como Presidente no se involucraría en investigar a fondo ni en sancionar los fraudes bancarios cometidos en el sexenio que le antecedió.

El dato que corrobora esto es que el 4 de diciembre de 2000, a sólo tres días de su toma de posesión, Fox nombró como Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) a Jonathan Davis Arzac¹²⁵ destacado consultor financiero y cercano al círculo

¹²³ La denuncia fue formalmente hecha por el diputado federal priista Enrique Jackson el 21 de junio del 2000, y en ella se advertía del financiamiento privado nacional y, en especial, extranjero hacia la campaña foxista. Según la denuncia priista se detectaron cuatro fuentes ilegales de financiamiento que pararon en una cuenta a nombre de “Carlota Robinson” y que luego fueron transferidos a Amigos de Fox. Luego de esto el IFE comenzó una investigación que fue cancelada por orden del TEPJF, y sólo se llegó a la multa como penalidad administrativa hasta el año 2003. Véase: “Sanciones históricas del INE: Morena ya está en el Top 5” Expansión Política (19/07/2018), disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/07/19/sanciones-historicas-del-ine-morena-ya-esta-en-el-top-5> consultado el 09 de enero de 2021.

¹²⁴ El llamado Fondo de Protección para el Ahorro Bancario fue creado en 1990 por el gobierno federal para enfrentar una posible crisis financiera y amortiguarla en dado caso. Tal crisis ocurrió en 1994 y con ella muchos créditos al consumidor se dispararon y se volvieron impagables. Aludiendo a esto, muchos bancos se declararon en bancarrota por insolvencia de pagos, y acudieron al gobierno para ser rescatados a través del fondo citado. Tal bancarrota no estuvo exenta de la polémica, pues se acusó de que muchos bancos y empresas solventes cometieron fraude y declararon la bancarrota ante el Estado. En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) las deudas privadas bancarias y empresariales fueron autorizadas por el Poder Legislativo como deuda pública, y las afectaciones al erario por el rescate ascienden a 450 mil millones de pesos.

¹²⁵ Su C.V. público lo describe como un experto en materia financiera y múltiple consultor para numerosas firmas privadas mexicanas e internacionales. Su experticia pública parte desde ocupar puestos iniciales en el Banco de México entre 1978 y 1984, ser tesorero de la Federación entre 1995 y el año 2000 en el sexenio de Zedillo, y Presidente de la CNBV entre el año 2000 y el 2006.

tecnócrata¹²⁶ de Zedillo. Acorde a Villamil (2005: 101) “Davis encubrió el escándalo de 421 delitos cometidos en al menos 15 bancos, como Anáhuac, Banpaís, Confía, Cremi, Industrial, Interestatal, Obrero, Banorte, Promotor del Norte, Unión y el Banco del Sureste, este último institución en la que los accionistas mayoritarios eran los hermanos Creel Cobián, primos del secretario de Gobernación de Vicente Fox, Santiago Creel Miranda.”

Así pues cuando las investigaciones comenzadas por las denuncias partidistas, empezaron a tomar su curso entre el año 2001 y el 2003, hubo una clara ausencia de cooperación judicial, de la Secretaría de Hacienda, de la PGR –estas dos ya bajo control foxista– y de la CNBV, órganos de control del Estado mexicano que fungieron como actores de veto para impedir las indagatorias, por lo cual el IFE llevó a controversias judiciales con el TEPJF e incluso llegó hasta la SCJN el alcance fiscalizador de sus atribuciones, con el fin de hacerse de las evidencias suficientes para documentar el caso y sancionarlo¹²⁷.

4.1.3 La respuesta corrupta del PRI y la denuncia del gobierno foxista

En un esquema de competencia electoral en el que el PRI llevaba una clara desventaja ante la “hábil” anticipación de Fox y su asociación para ganar las elecciones del año 2000, el PRI recurrió en plena campaña al viejo pero confiable aparato corporativista del partido de gobierno. Es decir, a los socios “oficiales” del PRI-gobierno, en este caso el sindicato petrolero de Pemex aportó más de 600 millones de pesos ilegales directo a la campaña del

¹²⁶ Término empleado para designar a altos funcionarios que ocuparon importantes posiciones Ejecutivas públicas en los sexenios federales entre 1982 y 2018, estos funcionarios se distinguen por su formación profesional en el extranjero, principalmente en prestigiosas universidades de EUA, y en su experticia en el tema de las finanzas, políticas públicas y economía. Y por igual su intervención e influencia en el gobierno ha sido vital para abrirle paso a reformas económicas “estructurales” que garanticen el pleno libre mercado y la disminución del estado en la economía mexicana.

¹²⁷ Véase: “Financiamiento político ilegal Pemexgate y Amigos de Fox” Nexos (1/04/06), disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=11863> consultado el 09 de enero de 2021.

contendiente priista Francisco Labastida Ochoa, este episodio corrupto complementario al caso de los Amigos de Fox fue conocido a nivel mediático como el *Pemexgate*.

Acorde a las propias investigaciones del IFE que comenzaron en 2002, con la denuncia ante la PGR del gobierno federal foxista a través de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)¹²⁸, este árbitro electoral federal investigó por igual al PRI. Y determinó que:

“el 8 de junio de 2000, tres semanas antes de las elecciones presidenciales, se giró un cheque de Pemex por 640 millones de pesos a favor del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), con cargo a una cuenta en Inverlat, disfrazado de préstamo. En la misma fecha el tesorero del sindicato –Ricardo Aldana– hizo otro depósito, por la misma cantidad, en Banorte, la cual fue retirada mediante 14 cheques que se cobraron en efectivo por una red de personajes que trabajaban precisamente en el área de Finanzas del PRI.” (Villamil, 2005:104).

Cabe destacar que este dinero ilegal, que ingresó a las arcas del PRI para sufragar gastos de campaña y también para movilizar votos, no bastó para cerrar la ya inalcanzable brecha del candidato presidencial priista con Vicente Fox como candidato puntero, pues este último además del esquema paralelo de apoyo con el que contaba, tuvo más carisma a nivel nacional

¹²⁸ Cabe aclarar que la denuncia del propio gobierno de Fox ante la PGR para investigar fondos irregulares en la campaña de su adversario presidencial Francisco Labastida del PRI, fue tomada por la ahora oposición priista como “revanchismo político” pues el titular de la mencionada SECODAM Francisco Barrio, señaló que pronto “se freirían pescaditos de buen tamaño”, refiriéndose a altos funcionarios priistas involucrados en las triangulaciones de Pemex hacia la Campaña del PRI. A pesar de la obvia connotación política que implicaba la confrontación entre el PRI y el PAN, el consejero electoral representante del PRD ante el Consejo General del IFE: Pablo Gómez, fue el que presentó ante el CG la queja contra el PRI por empleo ilegal de recursos. Con lo cual el IFE comenzó las indagatorias que derivarían en sanciones pecuniarias contra el PRI en 2003. Nexos (1/04/06) tiene un artículo con detalles pormenorizados al respecto: “Financiamiento político ilegal Pemexgate y Amigos de Fox”, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=11863> consultado el 09 de enero de 2021.

y logró construir una narrativa efectiva de cambio que se centró en el voto de castigo al PRI, y en el voto útil para, como ya se ha citado, “sacar al PRI de los Pinos”.

4.1.4 Las sanciones institucionales efectivas y su impacto político posterior.

En el episodio del *Pemexgate*, el IFE se coordinó con la investigación de la PGR, que a través de la FEPADE logró documentar con éxito las evidencias de los recursos ilegales triangulados al PRI. Contando con tales evidencias, “el IFE no encontró en su investigación elementos para probar fehacientemente cómo se habían gastado esos recursos, pero sí llegó a la convicción plena de que ese dinero ingresó de manera anómala, ilegal, al partido.” (Nexos: 2006). Es así como el 14 de marzo de 2003 el IFE, a través de su Comisión de Fiscalización. Determinó multar al PRI con mil millones de pesos. Estos, equivalentes al doble de los 500 millones de pesos no reportados al gasto partidista en campaña.

La sanción implicó como sugiere Villamil (2005:104), un durísimo golpe a las finanzas priistas que lo dejaron como un partido muy debilitado en el periodo de la primera alternancia federal, sin embargo el IFE no solo multó al PRI, pues por el caso de Amigos de Fox, el PAN y su partido aliado en la coalición “Alianza por el Cambio”, el PVEM también fueron multados el 10 de octubre de 2003 con un total de “498 millones de pesos (399 al PAN y 99 al PVEM)”. (Nexos: 2006).

José Woldenberg (2003) Presidente del IFE entre 1996 y 2003 aclaró en medios que “91 millones de pesos no fueron reportados y lo sancionamos igual que al PRI, alrededor de 180 millones de pesos; se confirmó que hubo dinero de empresas, lo cual está prohibido; se

comprobaron recursos públicos provenientes de la fracción del PAN en el Senado y se detectó una pequeña cantidad de fondos provenientes del extranjero."¹²⁹.

Como resultado político final estos episodios de sanciones, aunque sólo fueron administrativas y nunca hubo un castigo penal, demostraron: “que en México, en materia electoral, ni siquiera el presidente de la República y su partido pueden estar más allá de ley.” (Nexos: 2006). Sin embargo hubo, sin duda, repercusiones institucionales al menos para los funcionarios electorales que hicieron su trabajo, esto se explica en seguida.

Las repercusiones son, en concreto, el sesgo institucional que tanto el Ejecutivo como el Legislativo y los partidos políticos mayoritarios en 2003 –PAN y PRI– ejercieron en la renovación del Consejo General (CG) del IFE en el año 2003. Pues en ese año la autonomía electoral del IFE pagó parte del precio de las sanciones ejecutadas tanto contra al PRI como contra al PAN. En 2003, la renovación del CG, que se hizo por medio del veto del Poder Legislativo, no ratificó al CG saliente que se desempeñó entre 1996 y 2003.

En lugar de fortalecer la autonomía con la ratificación de estos funcionarios que lograron una severa sanción administrativa ante los casos de corrupción electoral del año 2000, la elección del CG del IFE hecha en octubre del 2003, tan sólo cuatro meses después de las elecciones federales intermedias, fue caracterizada por su parcialidad pues: “La designación de los consejeros electorales en 2003 volvió a evidenciar los cuestionamientos y resquemores hacia la autonomía del IFE, en particular, por parte del PRD. El proceso de selección del Consejo General encabezado por Luis Carlos Ugalde fue monopolizado por el PRI y el PAN,

¹²⁹ “Woldenberg: en el caso Amigos de Fox el IFE no recibió línea de Los Pinos.” La Jornada (9/09/03), disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2003/10/09/008n1pol.php?printver=1&fly=> consultado el 09 de enero de 2021.

quienes en coalición lograron excluir al Partido de la Revolución Democrática.” (De la Cruz, 2012:138).

La parcialización o el sesgo en el desempeño institucional de esa elección del CG, tuvo como origen la contundente actuación del IFE entre el año 2000 y 2003 y las sanciones derivadas de la corrupción política tanto del equipo presidencial foxista, como el de su principal adversario del PRI, pues los bloques mayoritarios en la cámara de diputados renovaron el Consejo excluyendo al PRD, quien proponía la reelección de Woldenberg y de otros consejeros que probaron su autonomía ante los sucesos electorales de GCP.

Como resultado, estos episodios de GCP de la primera alternancia federal, repercutieron en el desgaste de la confianza del árbitro electoral, ya que a pesar de hacer su trabajo de fiscalización y de detonante de la rendición de cuentas, los actores políticos y su colusión de intereses doblegaron a fin de cuentas el desempeño institucional. Pues en vez de reconocer las faltas evidenciadas, el discurso empleado en la arena política fue el de la venganza a las sanciones y la parcialidad.

Y en vez de que el Ejecutivo y su coalición legislativa, impulsara un acuerdo político para fortalecer la autonomía de las instituciones de control para evitar futuras distorsiones causadas por la GCP, los intereses del PAN en ese entonces partido en el gobierno, se sumaron con los del PRI –en la oposición– para garantizar su influencia sobre el árbitro principal y evitar futuras sanciones a las que padecieron en el 2003. El resultado final de este episodio fue el descrédito general del árbitro electoral, y la impunidad penal garantizada, pues tampoco se fortaleció al aparato judicial para elevar los costos de la GCP.

A continuación se analizan cuadro a cuadro la presencia o ausencia de las condiciones causales y comparativas del caso.

4.1.5 Estructura gubernamental de oportunidad corrupta.

En este caso los incentivos estructurales-gubernamentales de oportunidad corrupta no son – necesariamente– los preponderantes, para entender las condiciones de reparto de beneficios e imposición de costos desde el Ejecutivo. A continuación se explican y se consideran las preguntas más relevantes para el caso y también se anota la presencia o ausencia de las variables comunes en las columnas de codificación.

4.1.5.1 Reparto de beneficios desde el Ejecutivo a socios privilegiados (B).

A continuación se presenta la tabla respectiva al reparto de beneficios contrastados con el caso. Como se verá no hay con claridad un compromiso de repartir beneficios a los socios que pagaron la campaña foxista, cosa que contrasta con la siguiente condición: la imposición de costos, pues estos si se impusieron a las autoridades electorales de fiscalización una vez VFQ ganó el Poder Ejecutivo.

Tabla 23: reparto de beneficios contrastados con el caso “Amigos de Fox”.

Estructura de oportunidad gubernamental corrupta	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.- Poder de distribución de un beneficio público desde el Ejecutivo	¿Vicente Fox, como candidato, pactó con sus socios privados posiciones de gobierno o beneficios a cambio de los apoyos?	No en estricto. Al ser candidato y no autoridad de gobierno, el entorno de su campaña creó las condiciones de apoyo sin asegurar del todo devolver favores. Sin embargo, el financiamiento fuera del margen de la ley le garantizó a los patrocinadores privados acceso privilegiado a las decisiones del futuro gobierno que formó en diciembre del año 2000.	0

Fuente: elaboración propia.

Luego de observar el cuadro, es importante subrayar que el reparto de beneficios en este caso no es un factor predominante a diferencia de los casos anteriores que dependían de un gobierno ya establecido y de negocios públicos en juego. En este caso, al tratarse de un candidato presidencial la corrupción es de tipo electoral y surge en el momento que se aprovechan los incentivos de falta de regulación efectiva de las precampañas electorales para posibilitar el financiamiento ilegal y con ello el equipo de campaña foxista aprovechó las dádivas monetarias ilegales de los patrocinadores hacia su estructura de campaña.

4.1.5.2 Imposición de costos desde el Ejecutivo (C).

Aquí se analiza la presencia o ausencia de la imposición de costos con respecto al caso. Como se verá, si bien no hay beneficios comprometidos con claridad, si hay costos económicos y políticos a actores institucionales desalineados, y costos de opacidad pública.

Tabla 26: Imposición de costos contrastados con el caso “Amigos de Fox”.

Estructura de oportunidad gubernamental corrupta	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.- Poder de distribución de costos públicos monetarios.	¿La estrategia electoral del candidato al Ejecutivo significó costos monetarios que apuntalaron su consecuente victoria electoral?	El equipo foxista se aprovechó con clara ventaja de un esquema de financiamiento ilegal basado en patrocinadores particulares nacionales y extranjeros, que no fueron fiscalizados a tiempo, pues su operación se estructuró con al menos dos años de ventaja antes del año electoral. Ello significó que además de los recursos públicos recibidos, no se reportaron a las autoridades ni a la sociedad, más de 90 millones de pesos irregulares.	1
2.- Poder de imposición de costos políticos a actores desalineados una vez asumido el poder Ejecutivo por VFQ.	¿El Ejecutivo impuso, a raíz de sus prerrogativas políticas, costos políticos a los actores institucionales que sancionaron las irregularidades de su campaña?	Una vez ganó el poder Ejecutivo VFQ y su coalición política legislativa representada por el PAN y el PVEM, votaron en 2003 en contra de la renovación del Consejo General del IFE y de los consejeros que multaron a su partido por las	1

		<p>irregularidades en el financiamiento de campaña.</p> <p>El gobierno de VFQ denunció ante la PGR –bajo su mando– a empleados priistas que triangularon recursos por igual ilegales hacia la campaña del candidato adversario de Fox. Con lo cual el PRI señaló la maniobra como revanchismo político y por igual declaró que la campaña panista fue irregular.</p> <p>Además, en 2003, las cuotas de partido se repartieron entre el PAN y el PRI para conformar un CG del IFE seleccionado de forma dominante por las cuotas de estos partidos y se marginó a la oposición partidista (representada por el PRD) de la selección del CG, dejándolos sin veto efectivo, cabe destacar que el PRD fue el principal partido que denunció al IFE las irregularidades del PAN y la campaña electoral de su candidato.</p>	
3.-Falta de Rendición de Cuentas	¿Los señalamientos públicos del financiamiento irregular de la campaña forzaron al Ejecutivo a dar cuentas claras de quienes fueron sus patrocinadores y cuánto aportaron?	El Ejecutivo nunca aclaró a sus patrocinadores ni los montos recibidos por ellos. Sólo al ser exhibidos por las investigaciones del IFE, el PAN pagó las multas correspondientes y luego, desde el Legislativo, no ratificó en el cargo a los consejeros que las impusieron.	1
4.-Pobres niveles de Transparencia	¿La información sobre el financiamiento electoral fue pública y transparente por parte de los actores políticos en competencia?	<p>Los actores políticos en principal competencia fueron opacos y aprovecharon los vacíos legales para financiarse con patrocinadores privados desde antes de las precampañas. En el caso del PAN, los socios fueron empresarios nacionales y extranjeros, y en el caso del PRI el socio principal fue el sindicato de trabajadores de Pemex.</p> <p>Una vez en el gobierno, VFQ eludió todo acto de transparencia, las cuentas se supieron gracias al IFE y no gracias a su gobierno.</p>	1

Fuente: elaboración propia.

4.1.6 Estructura privada de oportunidad corrupta (D).

Tabla 27: Incentivos de demanda corrupta contrastados con el caso “Amigos de Fox”.

Estructura privada de oportunidad corrupta	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.-Deseos de limitar la competencia.	¿Los patrocinadores ilegales de la campaña foxista calculaban ventajas al favorecer al candidato del PAN a la presidencia sobre otros potenciales competidores?	Los patrocinadores privados al aportar recursos de forma irregular tuvieron un trato privilegiado al comenzar el gobierno de la alternancia. Al menos el sector bancario, involucrado en el aporte financiero a Amigos de Fox, estuvo exento de investigaciones financieras derivadas de actividades irregulares en sexenios anteriores. Con lo cual aseguraron una posición de ventaja contra otros posibles competidores financieros.	1
2.-Adquirir contratos o ventajas gubernamentales.	¿Los patrocinios irregulares pretendían ventajas más allá de la mera victoria electoral	Los patrocinadores no buscaban el mero triunfo electoral, si bien el equipo foxista se fijó y cumplió ese objetivo con el apoyo irregular facilitado por los “Amigos de Fox”, a cambio, los patrocinadores tuvieron protecciones a sus intereses financieros facilitadas por el gobierno federal panista, como claro ejemplo está la exención de ser investigados por la CNBV, es decir, se aseguró su protección con excusa del secreto bancario, desde la misma presidencia de este organismo, posición que fue designada por el propio VFQ ya como presidente.	1

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro se aprecia que las condiciones dominantes son las de demanda corrupta en el caso en cuestión. Si bien el equipo de campaña y el candidato se favorecen de los patrocinios ilegales, es la A.C .de Amigos de Fox la que permite un intercambio tácito de intereses y de favores. Esto es de particular importancia puesto que, si bien la corrupción política no se da siempre a través de sobornos, si se presenta en cambio como una forma de captura estatal a través de los acuerdos que se generan en la negociación política, en este caso del equipo de campaña presidencial y su candidato con socios privilegiados. Es decir, se permite que se dé

el espacio óptimo para que los actores privados demanden ventajas corruptas al candidato una vez llegue al gobierno. En consecuencia se garantiza un sesgo institucional en favor de la coalición de intereses políticos y privados que potencian la GCP y permiten su persistencia.

Si bien los intercambios no son tan expresos o explícitos como por ejemplo en el caso Odebrecht, en el caso foxista estos se dan cuando éste, llegando al poder, desestima la posibilidad de iniciar acciones judiciales potencialmente punitivas y los cubre *de facto* ante sus situaciones irregulares.¹³⁰ Se debe recordar que fueron instituciones autónomas del gobierno como el IFE las que en ese caso activaron las investigaciones y las sanciones, y no el gobierno panista, pues éste no aclaró los asuntos ante la opinión pública y al contrario, obstaculizó las informaciones que evidenciaban a los miembros del equipo presidencial.

4.1.7 Incentivos de sanción: falta de cooperación judicial (J).

Tabla 28: Incentivos de sanción comparados con el caso “Amigos de Fox”.

Incentivos de sanción	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.-Detección inefectiva de actos corruptos.	¿La justicia se movilizó para llamar a cuentas a los implicados en el financiamiento ilícito?	En el caso de los Amigos de Fox, la justicia no movilizó ningún procedimiento o recurso de investigación contra los actores involucrados mientras estuvo en funciones el sexenio foxista. Hubo un doble rasero en el caso del “Pemexgate” que implicó al PRI, pues ahí si hubo movilización de la PGR y la FEPADE, cuyas indagatorias fueron esenciales para sancionar al PRI, pero el PAN quedó intacto de la acción judicial.	1

¹³⁰ Aunque hay que considerar el contexto ideológico especial del propio gobierno foxista respecto a su trato con los empresarios, pues este se definía como “un gobierno de [empresarios] y para empresarios”, si bien esta declaración la justificó el mismo Fox como un argumento en pro de la inversión extranjera, en los hechos quedó claro que los empresarios tuvieron una cercanía determinante en su propio gobierno, al grado de capturar las decisiones políticas y asegurar regulaciones laxas y ventajosas entre otros beneficios corruptos: véase: “Mi gobierno "es de y para empresarios": Fox”. La Jornada 16/06/2001: disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2001/06/16/005n1pol.html> consultado el 19 de julio de 2021.

2.-Ausencia de garantías ejemplares de sanción.	¿Existen sanciones ejemplares derivadas de este caso?	Las sanciones ejemplares no corresponden al ámbito judicial, sino al ámbito administrativo pues el IFE fue el único que se movilizó para indagar y aplicar sanciones monetarias contundentes. Lino Korrodi fue exonerado en cuanto la autoridad judicial –en concreto, la unidad de investigación sobre lavado de dinero de la entonces PGR– determinó que los financiamientos se hicieron antes y no durante la elección, este detalle fue clave para la impunidad judicial (Villamil 2018:102).	1
3.-Inutilidad del mecanismo de clemencia legal para lograr la cooperación de los inculpatos (<i>whistleblowers</i>).	¿Se emplearon figuras de cooperación judicial?	En el caso de Amigos de Fox el encubrimiento de actores fue la regla y no la cooperación. Contrasta con el caso paralelo del “Pemexgate”, en el cual la PGR integrada con funcionarios foxistas arraigó a tres ex colaboradores del PRI con la posibilidad de convertirse en testigos protegidos ¹³¹ para revelar el financiamiento ilegal del sindicato de Pemex hacia el PRI.	1

Fuente: elaboración propia.

Como el cuadro indica, en este caso no existió una cooperación judicial efectiva para detectar, investigar, y sancionar la red de corrupción que facilitó el financiamiento ilegal de la campaña foxista. Cosa que contrasta con el caso de corrupción electoral paralelo del PRI y el “Pemexgate”, en el cual el gobierno federal panista si dedicó recursos y movilizó personal policial para investigar el caso a través de la PGR y de la FEPADE. Este detalle es relevante pues refleja una clara politización de la justicia en la cual se actuó de manera parcializada al no investigar por igual la red de corrupción posibilitada a través de Amigos de Fox.

¹³¹ “...saltaron a la luz pública los nombres de tres ex colaboradores del PRI que habían sido arraigados por la PGR y que, luego de sus declaraciones, podrían convertirse en testigos protegidos de la misma Procuraduría. La respuesta de altos militantes del PRI no se hizo esperar, señalando el sentido revanchista y persecutorio de la denuncia y de las indagatorias.” (Nexos, 1/04/2006) “Financiamiento político ilegal Pemexgate y Amigos de Fox”, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=11863> consultado el 13 de enero de 2021.

Un último detalle relevante es que en este caso, y en conjunto con el del Pemexgate, las sanciones contundentes vinieron por el lado administrativo y nunca por el lado penal, pues fue la autoridad electoral federal la que movilizó sus recursos y personal para investigar la fiscalización de ambas campañas federales, las del PAN y las del PRI. El mensaje institucional mandado, luego de sancionarse tanto a Amigos de Fox como al Pemexgate, fue que el árbitro electoral resultó ser más efectivo indagando y sancionando esos casos que la misma institución judicial la cual fue parcial y politizada.

Pero de fondo, el riesgo para los actores de financiar de forma ilegal a las campañas no se elevó, sentando un claro precedente para comportamientos irregulares de los partidos y los equipos de campaña en las siguientes elecciones. El mensaje final, en función de las experiencias de los actores y sus futuras expectativas, fue que a pesar de corromper una elección, el dinero era la sanción menor que esperar pues la garantía era la impunidad judicial y con ella la carta abierta a futuros casos de GCP.

4.1.8 Instituciones (horizontales) de control político inefectivas (H).

Tabla 24: Instituciones de control político contrastadas con el caso “Amigos de Fox”.

Instituciones horizontales relevantes para el control de la GCP	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.-Sistema de gobierno presidencial inefectivo para contener la GCP	¿Bastó el control del legislativo (sin mayoría panista) sobre el ejecutivo para dar a conocer el caso y garantizar la rendición de cuentas del mismo?	A pesar de que el caso salió a la luz pública debido a la competencia entre el PRI y el PAN, pues el PRI denunció el caso a un mes antes de la elección, la ausencia de mayoría legislativa del Presidente Fox, no bastó para que el caso fuese llevado hasta la instancia penal o para que cayeran miembros del equipo presidencial una vez conformado el gobierno panista.	1

		Y, a su vez, el control del Ejecutivo en manos del PAN no aseguró el castigo judicial de los operadores corruptos de alta jerarquía del PRI, o de su excandidato presidencial en el Pemexgate.	
2.- Sistema de Partidos inefectivo para contener la GCP	¿Los partidos políticos de oposición al gobierno tuvieron un papel de incidencia determinante para hacer rendir cuentas a los responsables del caso?	<p>En este caso los partidos políticos fueron piezas fundamentales para denunciar las ilegalidades electorales entre ellos y al menos activar la rendición de cuentas por medio de las denuncias ante el IFE como principal árbitro electoral, que después condujo las investigaciones de fiscalización y definió las sanciones contra el PAN y el PRI. Pero esto no bastó para que los actores de los partidos involucrados fuesen sancionados, o para que el gobierno foxista se viera con seriedad afectado.</p> <p>El costo político más alto lo pagó, sin embargo, el PRI pues las sanciones de mil millones de pesos afectaron su operación electoral.</p> <p>Ahora bien, a pesar de activar el caso la competencia partidista no bastó para impedir la impunidad final del caso y mucho menos para evitar los sesgos institucionales consecuentes.</p>	1

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro anterior se observa que a pesar de que el Presidente Fox no contó con una mayoría legislativa contundente en sus primeros tres años de gobierno, y las denuncias contra Amigos de Fox partieron desde la oposición priista, el control del Legislativo sobre el Ejecutivo no fue suficiente para afectar, y menos para hacer caer a miembros del equipo presidencial. Ahora bien, esto contrasta con el Sistema de Partidos pues, al entrar en competencia, estos fungieron como vigilantes mutuos de las estrategias de cada uno, lo cual fue determinante para conocer los casos de gran corrupción en la elección de la primera alternancia federal, pero no para evitar la impunidad de alto nivel o para que los costos políticos del gobierno fueran lo suficientemente graves para causar su dimisión o su derrota

electoral, al contrario el PAN aseguró –si bien con muy poca legitimidad– la continuidad en el gobierno federal en el año 2006.

4.1.9 Instituciones de control externo (in)efectivas (E).

Tabla 25: Instituciones de control externo contrastadas con el caso “Amigos de Fox”.

Instituciones de control externo	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.- Control endeble del financiamiento de la política electoral presidencial.	¿Las instituciones encargadas de vigilar, detectar y sancionar el dinero público y privado indebido en el proceso político fueron inefectivas para la rendición de cuentas en el caso Amigos de Fox?	<p>En este caso, y en el paralelo del PRI con el Pemexgate, el IFE en conjunto con el TEPJF tuvieron un comportamiento eficiente al activar las investigaciones fiscalizadoras correspondientes y llamar a los partidos a rendir cuentas.</p> <p>Ambos partidos fueron multados y las multas en total suman 1,460 millones de pesos.</p> <p>A pesar de esta indagatoria, y de la sanción exitosa, ambos episodios no trascendieron a un plano penal en el que cayeran operadores políticos de gran nivel.</p>	0
Control endeble de influencias externas indebidas durante el proceso político.	¿Los mecanismos institucionales encargados de controlar las influencias indebidas de actores en el proceso político fueron inefectivos para detectar y sancionar a los actores involucrados en el caso?	<p>El control de las influencias externas no se logró, pues ambos partidos en plena competencia generaron estructuras de financiamiento paralelo, el PAN desde 2 años antes de la campaña, y el PRI en plena campaña al utilizar dinero del sindicato de Pemex.</p> <p>Sin embargo, el IFE si fue efectivo en probar las triangulaciones de recursos y sancionar al menos de forma monetaria a los principales partidos que las permitieron sentando un precedente clave en materia de fiscalización.</p> <p>A pesar de que en ese momento no existía ninguna fiscalía especializada contra la corrupción, y la FEPADE sólo se activó una vez concluida la elección, la cual al estar bajo organización foxista, fue esencial para sancionar al PRI mientras que el</p>	0

		PAN no fue sancionado al mismo nivel ¹³² .	
--	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

Sobre este cuadro, es importante señalar que si bien las instituciones disponibles encargadas de controlar la influencia indebida de actores externos (en ese entonces PGR y FEPADE), fueron por entero inefectivas, pues nunca previeron que las redes corruptas se establecieron desde mucho antes de las campañas por parte del PAN. En contraste, las instituciones fiscalizadoras encabezadas por el IFE y su Comisión de Fiscalización sí fueron efectivas al procesar las denuncias partidistas y colaborar con el TEPJF para dar a conocer los casos y ejecutar las sanciones correspondientes. Estas últimas instituciones tienen un peso determinante en el curso del caso, sin embargo no el suficiente como para disuadir la corrupción electoral pues los costos nunca pasaron a un grado penal ni desarticularon a ninguna red corrupta.

A pesar de no tener sanciones judiciales contundentes, el IFE como principal órgano fiscalizador si demostró eficacia para investigar fondos ilegales y sancionar a los principales partidos involucrados, a pesar del claro castigo político que sufrieron los Consejeros responsables de ejecutar las sanciones.

4.1.10 Sesgos en el desempeño institucional (S).

Tabla 26: Sesgos en el desempeño institucional contrastados con el caso “Amigos de Fox”.

¹³² Al respecto, el Consejero del IFE Jaime Cárdenas “afirmó que para conocer el origen y destino de los recursos que ingresaron a Amigos de Fox y al Fideicomiso Desarrollo para la Democracia se debió de partir de la fecha en que se fundaron ambos organismos [mucho antes de la elección] y no del 12 de septiembre de 1999, día en el que oficialmente Fox fue nominado como candidato presidencial del PAN. La fecha también fue clave para exonerar a Lino Korrodi, quien le dijo a la autoridad electoral y a la Unidad de Lavado de Dinero de la PGR que los recursos provenientes de empresas mercantiles, como Frugosa, Nardo o Flexi, se produjeron antes de la etapa sometida a investigación.” (Villamil, 2018: 102).

Condición resultante	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
Sesgo en el desempeño institucional	¿Los intereses del Ejecutivo foxista en torno al caso impidieron sanciones contundentes y parcializaron el desempeño de la justicia?	<p>Los intereses del Ejecutivo fueron determinantes para el sesgo institucional resultante. Pues. Al efectuar ambos partidos – PRI y PAN– maniobras corruptas similares, los casos fueron “negociados” (Villamil, 2018: 100) desde el poder institucional para evitar un mayor escalamiento en las sanciones.</p> <p>La judicialización se impidió, y ningún operador o político de alto nivel fue sancionado por la vía penal.</p> <p>Estos sesgos se confirmaron de forma definitiva en la elección del CG del IFE en el año 2003, pues esa elección se parcializó por cuotas de partido repartidas entre el PRI y el PAN para evitar futuras sanciones similares y por ende facilitar ese tipo de triangulaciones financieras ilegales, además el PRD quedó relegado de la decisión de la elección del nuevo CG, esto aun pudiendo reelegir a Woldenberg, el Consejero presidente que promovió la legalidad de las sanciones, este fue descartado en automático por el Legislativo dominado por el PRI y el PAN.</p>	1

Fuente: elaboración propia.

4.1.11 Tercera matriz de condiciones causales: Caso Amigos de Fox.

Tabla 27: Presencia o ausencia de condiciones causales sobre el Caso “Amigos de Fox”.

Unidad de análisis:	Reparto de beneficios del Ejecutivo a actores públicos o privados (B)	Reparto de costos del ejecutivo a actores públicos o privados (C)	Estructura privada de oportunidad corrupta (D)	Falta de Cooperación Judicial (J)	Instituciones horizontales inefectivas (H)	Instituciones políticas inefectivas de control externo (E)	Sesgos Institucionales consecuentes (S)
2000-2006 Caso “Amigos de Fox”	0	1	1	1	1	0	1

Fuente: elaboración propia.

La tabla refleja que en este caso, la primera condición dominante no es la estructura gubernamental de oportunidad corrupta sino la estructura privada de oportunidad. Sin embargo, hay que recordar que el espacio para la estructura privada corrupta se produjo en gran parte gracias al propio equipo de campaña presidencial, y a que los patrocinios ilegales sí se tradujeron en ventajas generadas luego por el gobierno foxista, tales como el encubrimiento de la CNBV en indagatorias financieras y en lograr la cercanía clave de los empresarios financistas de la campaña con el nuevo Presidente panista para influir en su gestión.

Éste es un claro caso de corrupción política por captura estatal, que denota que si bien no siempre se pueden garantizar beneficios desde una candidatura política, si se pueden repartir los costos corruptos de la negociación política a los contribuyentes que padecen la opacidad del financiamiento electoral, y a los actores institucionales que sancionan la campaña irregular del candidato ganador.

La ausencia de cooperación judicial sigue siendo una constante en los tres casos hasta ahora examinados. Pues se observa que la justicia sólo se moviliza una vez que diversos actores sociales e institucionales dan a conocer los casos y, con ello, activan una mínima rendición de cuentas que fuerzan a las autoridades judiciales a actuar e investigar, más no a sancionar y mucho menos hacerlo en un alto nivel político. Esto va de la mano con el desempeño inefectivo de las instituciones de control horizontal, pues si bien, en este caso los partidos sirven para vigilarse entre ellos y activar la rendición de cuentas, esto nunca llega a mayores consecuencias, gracias a la falta de cooperación judicial.

Ahora bien, las instituciones de control externo en este caso resultan ser efectivas, sobre todo por la destacada actuación del IFE al investigar y sancionar acorde a sus facultades. Aun

así, esto resultó insuficiente para desarticular las redes que posibilitan la corrupción. En este sentido, un factor importante en la persistencia de los financiamientos electorales ilegales es que, si bien hay sanciones monetarias al PRI y al PAN, éstos partidos, al tener los vetos clave sobre la integración del CG del IFE hacen una selección parcializada en el año 2003. Esto configuró un sesgo institucional resultante de la sanción administrativa efectiva promovida por el IFE. Con lo cual la corrupción sigue siendo posible pues no se modifica de fondo ningún incentivo o institución de control de la GCP.

Por último, la ausencia de castigos penales contundentes les garantiza a los actores políticos tener bajos costos ante las acciones corruptas, pues pueden seguir triangulando recursos y ganando elecciones sin ninguna consecuencia penal o política severa, como se vio por igual en la elección federal del 2012 en México.

4.2 El caso del “Decretazo” de AMLO como una lógica indebida de intercambio.

4.2.1 Semblanza del caso.

En noviembre de 2019, el Presidente AMLO tomó el compromiso ante empresarios de la radio y la televisión de reducir el tiempo oficial que el Ejecutivo dispone para difundir sus mensajes como materia de interés público¹³³. La propuesta del Ejecutivo no era fortuita, pues respondía a una petición de los empresarios de la industria de la radio y TV para exigir la eliminación de los tiempos oficiales, pues según argumentaban sus representantes, estos tiempos eran un vestigio autoritario del viejo régimen priista-hegemónico¹³⁴.

¹³³ “López Obrador ofrece a empresarios de radio y TV reducir tiempos oficiales” Proceso (07/11/2019), disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/11/7/lopez-obrador-ofrece-empresarios-de-radio-tv-reducir-tiempos-oficiales-233938.html> consultado el 18 de enero de 2021.

¹³⁴ Según el Presidente de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión José Luis Rodríguez tales tiempos “...nacieron de un autoritarismo del Estado, también absolutamente fuera de la ley, derivado de la cobertura que se dio a los movimientos de 1968” Proceso (07/11/2019).

Ahora bien, en paralelo a este argumento de la cámara empresarial de la Radio y TV, el Presidente declaró que tales tiempos oficiales son un impuesto de facto para esta industria y que, debido a que son “otros tiempos” (Proceso: 07/11/2019), su gobierno no necesita de la propaganda oficial, pues al ser un gobierno democrático y tener contacto constante con la gente se puede prescindir de tales tiempos de transmisión oficial, ya que, en contraste, un gobierno autoritario necesita tal propaganda para acaparar los medios e imponerse en la opinión pública.

La demanda de la eliminación de tales tiempos, si bien no se implementó a cabalidad – pues los tiempos oficiales estatales de transmisión persisten– encontró cabida mediante una oferta hecha por el Ejecutivo en el mes de abril de 2020. El día 3 de ese mes, el Ejecutivo hizo público su compromiso con la industria de radio y TV de devolver los tiempos fiscales correspondientes al Estado mexicano a los concesionarios privados para su comercialización¹³⁵.

El argumento que declaró el Presidente López Obrador para justificar tal decisión fue que debido a la situación crítica derivada de la pandemia de COVID-19¹³⁶, que había provocado serias mermas económicas en la industria radio-televisiva, su gobierno hacía uso de la facultad del decreto presidencial para implementar la medida y permitir que los

¹³⁵ “López Obrador firmará acuerdo para devolver tiempos fiscales a televisoras y estaciones de radio.” El Financiero (03/04/2020), disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/amlo-firmara-acuerdo-para-devolver-tiempos-oficiales-a-televisoras-y-radio>

¹³⁶ Este es el nombre de un virus que ataca al sistema respiratorio humano, y que desató una pandemia global a fines del año 2019, la cual se prolongó durante todo el año 2020 y persistió en 2021, obligando a la mayoría de los gobiernos a tomar medidas estrictas de aislamiento social para evitar la transmisión del virus. Las medidas desaceleraron la economía global y provocaron pérdidas millonarias en el sector privado y público.

concesionarios privados aprovecharan tales tiempos para generar mayores ingresos, paliar las mermas y evitar despidos en tal industria¹³⁷.

Veinte días después de lo anterior, el 23 de abril de 2020, el “Decreto que autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto que se indica”, en el cual se autoriza la medida de devolución, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). En razón de esto, la medida entró en vigor el día 15 de mayo de 2020.

4.2.2 Polémica pública y controversia constitucional ante el decreto.

La medida no estuvo exenta de polémica y de oposición. Pues al respecto, la Asociación (Civil) Mexicana de Acceso a la Información (AMEDI) fue la primera en puntualizar que el decreto del Presidente era inconstitucional, pues se trató de “un doble regalo” del gobierno federal a la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT), beneficio que sólo se explica como un gesto político de López Obrador para ganarse el favor de los empresarios del sector”¹³⁸.

¹³⁷ La cita textual del Presidente es: “hice un compromiso hace un tiempo en una reunión con concesionarios de radio, de televisión y les ofrecí que íbamos a analizar la devolución de los tiempos oficiales; y hoy voy a firmar el acuerdo, devolvemos los tiempos oficiales a estaciones de radio, canales de televisión, porque un gobierno que mantiene comunicación permanente con el pueblo, un gobierno del pueblo no necesita de propaganda, y la industria de la radio y la televisión está pasando por un mal momento porque han bajado sus ingresos en general y nosotros no podemos darles dinero para publicidad, como era antes, se ha reducido considerablemente y se va a reducir aún más el gasto de publicidad. Entonces, con esta medida ellos van a poder comercializar esos tiempos y son ingresos que les van a ayudar a mantener sus empresas y sobre todo a mantener el trabajo de muchos quienes laboran en esta industria....” Conferencia presidencial matutina del 03 de abril de 2020, referenciada en Nexos (06/08/2020) “El INE vs. el decreto del presidente AMLO que modifica los tiempos fiscales”, disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11677#_ftn3 consultado el 18 de enero de 2021.

¹³⁸“El 'decretazo’ de AMLO, inconstitucional condonación fiscal” Proceso (14/04/2020), disponible en: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/4/14/el-decretazo-de-amlo-inconstitucional-condonacion-fiscal-241307.html> consultado el 18 de enero de 2021.

La AMEDI criticó la medida en función de que señaló que los tiempos oficiales¹³⁹ no son una prerrogativa de libre disposición del Ejecutivo, sino que corresponden al Estado mexicano y no sólo al gobierno o al Poder Ejecutivo nacional. Por lo cual el decreto pasa por encima de otros poderes como el Legislativo, el cual es el único facultado para modificar las reglas constitucionales en los esquemas de comunicación política, y por igual afecta la disposición de este tiempo a los órganos autónomos del Estado mexicano, los cuales ven reducida su capacidad de transmisión de información, en especial el INE que enfrenta en el año 2021 un proceso electoral federal¹⁴⁰.

Además de estas asimetrías señaladas, la AMEDI a través de su Presidente Jorge Bravo señaló el intercambio ilegítimo de favores ante la difícil situación económica y política del gobierno federal mexicano derivada de la crisis sanitaria: “Parece que estamos ante una estrategia política para obtener algún tipo de cobertura favorable frente a una situación tan compleja como la que enfrenta el presidente López Obrador en este momento. Esta iniciativa data de noviembre del 2019, desde entonces ya se veía un fuerte cuestionamiento a las políticas del Ejecutivo federal” (Proceso: 14/04/2020).

¹³⁹ Que a su vez se dividen en tiempos de Estado y tiempos Fiscales, donde los primeros son los que el Estado Mexicano y sus instituciones de gobierno, legislativas y órganos autónomos disponen como contraprestación natural de las concesiones radio-televisivas; y los segundos son tiempos gestionados por el Ejecutivo federal a través de la SHCP y se dotan a las empresas de radio y TV para que estas paguen impuestos "en especie" al Estado mexicano a través de la sesión de determinados minutos para el espacio radio televisivo. Antes del decreto la Constitución mexicana señala que los tiempos de estado corresponden a 48 minutos totales de transmisión. La legislación resulta de sumar 30 minutos de tiempos estatales y 18 minutos correspondientes a los tiempos fiscales. En tiempos no electorales, de los 48 minutos de transmisión, 12 por ciento le corresponden al INE el cual es el máximo organismo encargado de gestionar los tiempos de radio-TV del Estado mexicano, y en tiempos electorales la relación se invierte pues la mayoría de los 48 minutos de transmisión los dispone el INE para la difusión de las campañas electorales y el 12 por ciento lo dispone el Estado mexicano para la transmisión de comunicaciones públicas oficiales no proselitistas.

¹⁴⁰ Según cálculos del INE referenciados por Vivanco (2020) “el INE en periodo ordinario contaba con 7 minutos 48 segundos en radio y 5 minutos 45 segundos en televisión; ahora, tendrá 6 minutos 7 segundos y 4 minutos 55 segundos, respectivamente. Lo anterior implica perder 4,242 impactos en radio y 1,792 en televisión, esto es, “una afectación diaria de 6,034 promocionales pautados por el Instituto” al día. En Nexos (06/08/2020).

Algunos actores públicos como la ex consejera del INE Pamela San Martín señalaron que de forma paradójica el decreto era contradictorio a la reforma del artículo 28 constitucional hecha por el Presidente para evitar condonaciones discrecionales de impuestos por parte del Ejecutivo hacia particulares, reforma que el Presidente López Obrador propuso en septiembre de 2019 y que fue aprobada por el Congreso de la Unión, además de que el decreto resulta contrario a la legislación electoral vigente desde 2007 y a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que otorga al Instituto Federal de Telecomunicaciones la rectoría de concesiones de radio y TV.¹⁴¹

La medida sin embargo fue impugnada por el INE el 7 de mayo de 2020, a ocho días de su entrada en vigor, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por medio de una Controversia Constitucional, en la que este organismo autónomo alegó que el decreto “violenta directamente la función del Instituto Nacional Electoral, bajo el actual modelo de comunicación política, como administrador de estos tiempos en materia electoral.” (Controversia Constitucional INE-Gobierno Federal, 2020:85)¹⁴²

Al argumento anterior se suma la posición de que este decreto, además de vulnerar la competencia del INE para la gestión de los tiempos oficiales de radio y TV, vulnera el derecho a la información en plena contingencia sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19. Como evidencia de esto, ante la alteración de los tiempos oficiales, la misma Presidencia de la República dirigió una carta al Presidente del INE Lorenzo Córdova Vianello, a través del Coordinador de Comunicación Social y Vocero de la Presidencia Jesús Ramírez, donde se pedía al INE su invaluable cooperación para ceder sus tiempos de transmisión a las instancias

¹⁴¹ Proceso (14/04/2020).

¹⁴² Nexos (06/08/2020).

sanitarias del gobierno para informar sobre las medidas de precaución y reglas sociales ante la contingencia, ante esto, el 18 de diciembre de 2020 el INE emitió un acuerdo en el cual solicitaba –de forma voluntaria– la colaboración de los partidos políticos para ceder sus tiempos de difusión para este fin. AMEDI consideró sin embargo que “el daño al derecho a la información, durante la contingencia sanitaria y el proceso electoral, ya está hecho”¹⁴³.

Como último punto, cabe señalar que el INE solicitó a la SCJN la suspensión de la aplicación del decreto hasta su plena resolución, debido a que alteraba el esquema de equidad en la transmisión de la información política ante el proceso electoral de 2021. En consecuencia, la SCJN recibió y admitió la controversia pero negó la suspensión de la aplicación del decreto el 11 de mayo de 2020, a tan sólo cuatro días de su entrada en vigor. Cabe destacar que, al momento de escribir estas líneas, la SCJN aún no emite ningún fallo resolutivo y los tiempos de transmisión oficiales se mantienen reducidos debido a las disposiciones del decreto.

4.2.3 Estructura gubernamental de Oportunidad corrupta: reparto de beneficios desde el Ejecutivo (B).

Al igual que en los casos anteriores se presenta a continuación una tabla donde se contrastan las categorías teóricas empleadas con las observaciones puntuales de los casos y su respectiva codificación de presencia o ausencia (0/1). En este caso se examinan los factores que configuraron a la estructura gubernamental de oportunidad corrupta a través del reparto de beneficios hacia los socios privados desde el Poder Ejecutivo.

Tabla 28: Reparto de beneficios contrastados con el caso de “el decretazo”.

¹⁴³ “La Amedi pide que se revierta el decreto que redujo los tiempos fiscales en radio y TV.” AMEDI (14/01/2021), disponible en: <https://www.amedi.org.mx/la-amedi-pide-que-se-revierta-el-decreto-que-redujo-los-tiempos-fiscales-en-radio-y-tv/> consultado el 18 de enero de 2021.

Estructura gubernamental de oportunidad corrupta	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.- Poder de distribución de un beneficio público desde el Ejecutivo	¿El Presidente emplea su capacidad de emitir decretos para la distribución de beneficios a actores privados?	El Ejecutivo utilizó esta capacidad con el claro objeto de distribuir a los concesionarios de Radio y TV tiempos de transmisión pertenecientes al Estado mexicano, con la finalidad explícita de que estos se beneficiaran de su comercialización ¹⁴⁴ .	1

Fuente: elaboración propia.

El cuadro revela que hay una clara oferta ilegítima de intercambio de intereses a costa del bien público que, en este caso, es el espacio de transmisión de radio y TV del Estado mexicano cedido a los empresarios mediáticos. A continuación se examina la imposición de costos desde el Ejecutivo.

4.2.4 Estructura gubernamental de oportunidad corrupta: imposición de costos desde el Ejecutivo (C).

Tabla 33: Reparto de costos contrastados con el caso de “el decretazo”

Estructura de oportunidad gubernamental corrupta	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
---	-----------------------	--	---------------------------

¹⁴⁴ Si bien este argumento está a debate, pues AMEDI la principal A.C. opositora a esta medida señala que: "Es falso que los tiempos fiscales de radio y televisión sean para transmitir propaganda del gobierno, es impreciso 'devolver' los tiempos oficiales cuando nunca se les han quitado y es erróneo que su desaparición mejore la situación financiera de la radiodifusión comercial, porque la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión señala que debe existir un equilibrio entre la publicidad y la programación"; y Javier Tejado Dondé, directivo de Televisa matizó la acción presidencial declarando que si bien los tiempos no pueden comercializarse por ley, deben de ser cubiertos con contenidos propios: "Hay un artículo expreso en la Ley (Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión), el 237, que te dice que los tiempos fiscales, los tiempos del Estado, no cuentan para el tope de comercialización. Entonces, si el gobierno los deja de programas, desde luego a las audiencias las ayuda porque habrá menos propaganda de gobierno, pero tú como medio no puedes comercializar ese espacio, al contrario tienes que meter más minutos de programación, no de anuncios." Sin embargo al final se reconoce que la medida reduce el tiempo de transmisiones oficiales y ayuda a contar con mayores audiencias. Véase: "AMEDI critica devolución de tiempos de radio y televisión a concesionarios." *Expansión* (03/04/2020), disponible en <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/04/03/amedi-amlo-devolucion-de-tiempos-oficiales-en-radio-y-televisión> consultado el 20 de enero de 2021.

<p>1.- Poder de distribución de costos públicos monetarios.</p>	<p>¿El retorno de los tiempos fiscales a las televisoras implica una transferencia a fin de cuentas monetaria para éstas?</p>	<p>Aunque el propio AMLO declaró que, si bien su gobierno no puede pagar en directo a las televisoras por concepto de publicidad, para ayudarles a recuperarse por la baja de ingresos durante la pandemia de COVID 19, su gobierno reduciría aún más el gasto de publicidad, con lo cual el retorno de los tiempos fiscales es una suerte de condonación en especie con la cual las televisoras pueden aprovechar esos tiempos para mejorar sus ingresos, empero, a costa de los tiempos públicos propiedad del Estado mexicano (véase nota al pie no. 137).</p> <p>A pesar de no haber un cálculo preciso de cuánto dinero implica el retorno de tales tiempos televisivos, algunos especialistas del tema lo calculan como equivalente a 2,000 millones de pesos, cifra similar a condonaciones similares que hizo el expresidente Fox durante su mandato¹⁴⁵.</p>	<p>1</p>
<p>2.-Poder de imposición de costos políticos.</p>	<p>¿El retorno de los tiempos fiscales implica la imposición de costos políticos para otras instituciones estatales?</p>	<p>El decreto de retorno de los tiempos fiscales a televisoras, a través de la negociación con la CIRT implica que se afecta de forma directa a otras instituciones estatales que hacían uso de tales tiempos para transmitir información pública relevante y no sólo “propaganda gubernamental”, es decir, los tiempos no sólo eran una prerrogativa exclusiva del Ejecutivo sino de todo el Estado mexicano.</p> <p>En concreto, se afectaron los tiempos de transmisión destinados a la materia electoral del INE, quien vio reducidos sus minutos totales disponibles por ley. Y además se afectaron tareas de difusión de salubridad de la Sria. de Salud para informar medidas sanitarias en plena epidemia de COVID 19. En suma el decreto impuso costos directos a otras instituciones de Estado.</p>	<p>1</p>

¹⁴⁵ Véase: “El ‘decretazo’ de AMLO, inconstitucional condonación fiscal” Proceso 14/03/2020, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/4/14/el-decretazo-de-amlo-inconstitucional-condonacion-fiscal-241307.html> consultado el 20 de julio de 2021.

3.-Falta de Rendición de Cuentas	¿Se expusieron con claridad las razones del decreto?	En conferencia de prensa. el Presidente expuso que el principal motivo era el ayudar a las televisoras a paliar las mermas en sus ingresos producto de la pandemia. Sin embargo no se explicaron los motivos de fondo de la negociación política. Pues con la medida el gobierno aseguraba una tregua benevolente con varios medios de comunicación que podrían ser críticos de sus políticas.	1
4.-Pobres niveles de Transparencia	¿El decreto fue transparente en plena forma al hacer explícitos datos clave de la medida?	El decreto fue anunciado en las usuales conferencias de prensa del Presidente, pero nunca se hicieron explícitos datos clave sobre el mismo, sobre cuántas ganancias específicas implicaría la medida para las televisoras. La opacidad ha seguido hasta la fecha. Tampoco se “consultó” a la sociedad sobre tal medida, lo cual contrasta con otras decisiones Ejecutivas que si han sido promovidas a través de “consultas públicas.”	1
5.- Sanciones o castigos a actores desalineados	¿El Ejecutivo entró en disputa con algún actor institucional opuesto a su decreto?	El Ejecutivo se confrontó con el INE, pues este fue el único organismo estatal que impugnó la medida ante la SCJN, cabe destacar que la corte no favoreció al INE. Y si bien el Presidente no tocó al INE, si criticó de forma pública a los organismos autónomos y planteó la posibilidad de su “desaparición” ¹⁴⁶ .	1

Fuente: elaboración propia.

Como se puede apreciar en las dos tablas anteriores, tanto beneficios como costos están presentes y por tanto aumentan el potencial de la GCP. Y lo que puede deducirse de estos datos es que el Ejecutivo uso con claridad su capacidad de decreto para repartir beneficios a socios mediáticos privilegiados a costa del Estado.

¹⁴⁶ Véase: “AMLO inicia con el gabinete el análisis para desaparecer órganos autónomos” Expansión: 11/01/2021. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/presidencia/2021/01/11/amlo-inicia-con-el-gabinete-el-analisis-para-desaparecer-organos-autonomos> consultado el 20 de julio de 2021.

Tal cesión de tiempos radioeléctricos afecta en suma a otras instituciones estatales y a los ciudadanos que pueden privarse de informaciones urgentes que son responsabilidad de Estado. Por igual, a las instituciones que se oponen al decreto entran en pugna directa con el Ejecutivo, y este amenaza de forma política con su posible extinción.

4.2.4 Estructura Privada de oportunidad corrupta desde los actores privados (D).

Tabla 29: Estructura privada de oportunidad corrupta contrastados con el caso de “el Decretazo”.

Estructura de oportunidad privada corrupta	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.-Deseos de limitar la competencia.	¿La petición de la CIRT respecto a la eliminación de los tiempos oficiales permite que los empresarios más fuertes del ramo prevalezcan sobre otros posibles competidores?	La eliminación completa de los tiempos oficiales, al igual que su reducción favorece a los empresarios de la comunicación más fuertes para llenar esos espacios de ausencia estatal. Y, si bien, no se eliminaron del todo, su reducción favorece una lógica monopólica de la comunicación privada y no una de mayores competidores ¹⁴⁷ .	1
2.- Adquirir valiosos contratos (o ventajas) gubernamentales	¿La petición de eliminación de los tiempos oficiales de la CIRT al Gobierno Federal en turno abre las puertas a un intercambio ilegítimo de favores entre políticos y empresarios?	Esta petición abre la posibilidad plena de un intercambio de favores entre el gobierno y los intereses de los empresarios mediáticos. La medida considerada como estímulo puede producir que tales empresarios no cuestionen al poder Ejecutivo en turno en las materias de interés público y haya un potencial trato favorable ante coyunturas externas difíciles. Luego de la medida, el Ejecutivo favoreció a las principales televisoras	1

¹⁴⁷ En la opinión publicada al respecto, se señala la percepción de la medida en este sentido: “para definir la reintegración de los tiempos fiscales de radio y televisión a los monopolios comunicativos, no se recurrió a efectuar ninguna consulta ciudadana sobre tal recurso nacional, sino el presidente actuó totalmente de manera autoritaria y unilateral, amparado en su facultad de emitir decretos.” (Estenieou, 2020) en “AMLO y su ley Televisa-2” Siempre (11/04/2020) <http://www.siempre.mx/2020/04/amlo-y-su-ley-televisa-2/> consultado el 20 de enero de 2021.

		nacionales con un contrato de 450 millones de pesos, con el objeto de transmitir clases televisadas debido a la pandemia ¹⁴⁸ . Con lo cual sí se terminó entregando dinero público a las televisoras.	
3.- Acceso privilegiado a las negociaciones y acuerdos con los equipos presidenciales para ejercer influencia determinante sobre sus decisiones.	¿La medida del Ejecutivo demostró un peso determinante de los medios televisivos sobre las decisiones del gobierno?	<p>Los medios. A través de la CIRT. Resultaron determinantes en la negociación política con el Ejecutivo, pues estos pugnaban ya por la cesión de tales tiempos en su propia agenda de intereses.</p> <p>A fin de cuentas, la decisión pactada capturó la decisión estatal y terminó favoreciendo los intereses de las televisoras gracias al Ejecutivo.</p> <p>Se recuerda que, a pesar de que la CIRT argumenta que la presencia estatal en los espacios de radio y TV se derivan de una herencia “autoritaria”, el proceso de legislación sobre la materia ha conseguido un equilibrio donde la participación estatal en los espacios de radio y TV no vulneran ganancias o derechos de los privados concesionarios, la legislación procura normas para que esto no ocurra¹⁴⁹.</p> <p>Con claridad la ley señala una obligación de 48 minutos diarios (repartidos en la programación) de contenidos estatales, de los cuales 12 por ciento corresponden al INE, relación que se invierte en tiempos electorales, con el decreto estos tiempos se reducen y pasan a ser confusos y sujetos a controversia.</p>	1

Fuente: elaboración propia.

¹⁴⁸ Los beneficiarios del contrato son Televisa, TV Azteca, Imagen Televisión y Grupo Multimédios. Se pagó el equivalente a 15 pesos por alumno inscrito en el ciclo escolar 2020-2021. Véase: “El gobierno pagará a televisoras privadas 450 mdp por transmitir clases.” *Expansión* 04/08/2020. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/08/04/el-gobierno-pagara-a-televisoras-privadas-450-mdp-por-transmitir-clases> consultado el 20 de julio de 2021.

¹⁴⁹ En concreto, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) estipula reglas de armonía entre publicidad y programación, y en concreto el artículo 237 de la LFTR excluye a los tiempos estatales de la posibilidad de comercialización abierta por parte de los concesionarios.

En síntesis el cuadro anterior señala la contundente presencia de una estructura privada de oportunidad corrupta por parte de los empresarios de la comunicación. Pues al clamar la eliminación de la presencia estatal en los tiempos mediáticos se da lugar a un fortalecimiento ilegítimo de los intereses económicos y políticos de éstos. Esto es claro cuando tales consorcios mediáticos despliegan la narrativa de que la eliminación de los espacios oficiales es necesaria pues la justificación de su presencia era el autoritarismo hegemónico del pasado.

El argumento se desploma cuando se contrasta, en cambio, que la presencia estatal en el espacio radioeléctrico es garante de la pluralidad informativa y de la equidad en las contiendas electorales. En suma, sin esos obstáculos los intereses mediáticos pueden consolidar su posición política al tener mayor facilidad de arreglo con los gobiernos federales en turno.

El caso configura un ejemplo contundente de la negociación de la legalidad a cambio de conveniencias políticas y económicas, donde las decisiones determinantes siguen siendo definidas por la cercanía al Ejecutivo en turno, en vez de los canales institucionales formales. La lógica es en el fondo una de Gran Corrupción a través de la captura de decisiones estatales.

4.2.5 Incentivos de sanción: cooperación judicial (J).

Tabla 30: Incentivos de sanción comparados con el caso de “el decretazo”.

Incentivos de sanción	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.-Detección inefectiva de actos corruptos.	¿La justicia se movilizó para investigar los	La movilización partió desde la Sociedad Civil ¹⁵⁰ que procura la rendición de cuentas y las garantías del derecho a la información pública, el INE luego	1

¹⁵⁰ Además de AMEDI, organizaciones como “Artículo 19” y “FUNDAR” externaron que: “Eliminar los tiempos fiscales sería un retroceso y generaría una afectación directa al derecho a la información de la sociedad, más aún en momentos de emergencia como el que vivimos actualmente.” “Es de suma relevancia tener en cuenta que el papel del Estado ante contextos como el de la pandemia de Covid-19, los tiempos fiscales (18 minutos en TV y 35 minutos en radio) y del Estado (30 minutos) son más necesarios e importantes que nunca”,

	intereses involucrados?	impugnó la medida ante la SCJN, la cual negó la suspensión del decreto en lo que se resolvía el caso, al momento de realizar este trabajo aún no hay una resolución definitiva de la SCJN. El TEPJF consideró que el reclamo de los partidos se orientaba a que se cuestionaran las materias administrativas-fiscales del Presidente por lo cual no correspondían al plano electoral, esto ante declarar infundadas las quejas de cinco partidos (locales) ante el decreto ¹⁵¹ .	
2.-Ausencia de garantías ejemplares de sanción.	¿Existen sanciones ejemplares derivadas de este caso?	No existe hasta el momento ninguna sanción efectiva.	1

Fuente: elaboración propia.

El cuadro anterior, es un reflejo de la débil acción judicial, pues si bien el INE como organismo autónomo activó la rendición de cuentas horizontal al llevar el caso a controversia constitucional ante la SCJN, ésta le negó la suspensión del decreto como pedía el árbitro electoral. Y si bien, el Poder Judicial sólo puede activarse hasta que otros contrapesos al Ejecutivo o la misma presión social lo activan, la cooperación y la eficacia no han sido la regla hasta el momento.

4.2.6 Instituciones (horizontales) de control político inefectivas (H).

Tabla 31: Instituciones de control político contrastadas con el caso “el decretazo”.

afirmaron Artículo 19 y Fundar.” Véase: “Critican devolución de tiempos fiscales a TV y Radio” Reforma (03/04/2020), disponible en: https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/critican-devolucion-de-tiempos-fiscales-a-tv-y-radio/ar1911992?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783b786d3a-- consultado el 20 de enero de 2021.

¹⁵¹ El TEPJF declaró que: “las reglas de distribución, que son las que generan un trato equitativo entre las fuerzas políticas no fueron alteradas”; El magistrado presidente Felipe Alfredo Barrera consideró que los partidos pretenden que se analicen “las facultades exclusivas del Ejecutivo Federal” y “la constitucionalidad del despliegue de las facultades tributarias que le confiere el Código Fiscal de la Federación al Presidente de la República”. Por lo que coincidieron en que el decreto tiene como base de análisis una temática circunscrita en el ámbito administrativo-fiscal y no en el electoral. Esta información se dio a conocer en la propia página web de la CIRT, la cual destaca el rechazo de las quejas por ser una parte parcial con intereses detrás del decreto (04/06/2020). Véase: “TEPJF: Infundadas quejas contra decreto presidencial de tiempos fiscales en radio y TV”, disponible en: <https://cirt.mx/tepjf-infundadas-quejas-contradecreto-presidencial-de-tiempos-fiscales-en-radio-y-tv/> consultado el 21 de enero de 2021.

Instituciones horizontales relevantes para el control de la GCP	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
1.-Sistema de gobierno presidencial inefectivo para contener la GCP	¿Bastó el control del legislativo sobre el ejecutivo para dar a conocer el caso y garantizar la rendición de cuentas del mismo?	En este caso, el control legislativo no resultó efectivo, pues la mayoría legislativa le corresponde al partido del Presidente y a sus aliados quienes se alinean con la narrativa discursiva sobre las políticas del Presidente. La oposición no tiene fuerza efectiva para movilizar la rendición de cuentas.	1
2.- Sistema de Partidos endeble para contener la GCP.	¿Los partidos políticos de oposición al gobierno tuvieron un papel de incidencia determinante para revertir el decreto o activar mayores responsabilidades públicas?	Cinco partidos locales (del estado de Morelos) interpusieron una queja ante el TEPJF sobre el decreto, la cual no procedió pues el Tribunal consideró que las reglas de distribución que son las que producen un trato equitativo no fueron alteradas ¹⁵² . PAN, PRD y MC, emitieron posicionamientos nacionales de rechazo al decreto a través de sus dirigencias ¹⁵³ . Pero no movilizaron con éxito ningún tipo de responsabilidad.	1

¹⁵² Destaca que la queja se haya emprendido desde partidos locales incluso uno que a nivel federal forma parte de la coalición legislativa del Presidente: “Ante este decreto el PAN, PRD, MC, Socialdemócrata de Morelos y PT presentaron recursos de apelación argumentando que la disminución de los tiempos a que tienen derecho vulnera el modelo constitucional de comunicación política, invade las competencias del INE y su autonomía; y afecta el derecho a la información y a la libertad de expresión.” (CIRT: 04/06/2021).

¹⁵³ “PAN, PRD y MC calificaron ayer de gran error que el presidente Andrés Manuel López Obrador pretenda dar a televisoras y radiodifusoras el tiempo oficial del Estado para que lo comercialicen, además de que se trata de una ilegalidad. Clemente Castañeda, dirigente nacional de MC, destacó que una medida de este tipo debilita al Estado, porque ese tiempo no pertenece a las concesionarias, sino al Estado. Raya recordó que López Obrador prohibió la condonación de impuestos, pero con la medida está negando la primera determinación. Subrayó que los tiempos son impuestos que los concesionarios pagan en especie, al considerar que el Ejecutivo no ha revisado el tema con seriedad. Rafael Hernández, también consejero nacional del PRD, resaltó que la medida es inconstitucional y seguramente más de un partido impugnará la decisión ante la Suprema Corte de Justicia. Agregó que con esa determinación no se está devolviendo nada a los concesionarios, sino se les está haciendo un regalo. A reserva de que se publique el decreto, Víctor Hugo Sondón, representante del PAN ante el Instituto Nacional Electoral (INE), indicó que si la decisión de López Obrador implica regresar a como se estaba antes de la reforma electoral, es un retroceso.” Véase: “Critican PAN, PRD y MC decisión del ejecutivo sobre tiempos oficiales del estado” CIRT (04/06/2020), disponible en: <https://cirt.mx/critican-pan-prd-y-mc-decision-del-ejecutivo-sobre-tiempos-oficiales-del-estado/> consultado el 22 de enero de 2021.

Fuente: elaboración propia.

Como comentario al cuadro anterior, destaca una clara ineficiencia de las instituciones de control horizontal para evitar una lógica de ganancia corrupta o a costa del Estado y facilitada desde el Ejecutivo hacia los actores privados. Lo que salta a la vista es una plena impotencia de los partidos de oposición para politizar el polémico decreto del Ejecutivo, una clara incapacidad de pasar de la crítica de la medida más allá de los desplegados, hasta activar la rendición de cuentas. A pesar de ser minoría, se demuestra la precarización de los partidos de oposición al ser incapaces de movilizar en la sociedad la rendición de cuentas respecto a manejos arbitrarios del Ejecutivo.

4.2.7 Instituciones de control externo inefectivas (E).

Tabla 32: Instituciones de control externo contrastadas con el caso “el Decretazo”.

Instituciones de control externo	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
Arbitraje político-electoral inefectivo.	¿Las instituciones encargadas de salvaguardar los principios político-electorales de equidad e imparcialidad cumplieron con sus funciones de impugnar el decreto por la vía institucional?	<p>El único en señalar los impactos adversos del decreto del Ejecutivo, y además señalar invasión de funciones, y llevar el caso a una controversia constitucional ante la SCJN fue el INE.</p> <p>Tal acto implica que al menos activa un contrapeso, aunque la SCJN no congeló el decreto mientras la Corte llegaba a una resolución final como el INE lo solicitaba. A pesar de esto, el INE cumple su función de arbitraje y control ya que es el máximo órgano que puede gestionar los tiempos de radio y TV destinados a la promoción política y electoral. Sin embargo el acto no fue suficiente para vetar el decreto.</p> <p>La relación entre el INE y el Ejecutivo ha sido áspera pues el Presidente ha sido un constante crítico de su actuar y su financiamiento público a lo largo de su carrera política.</p>	1
Control endeble de influencias	¿Los órganos autónomos responsables de controlar	El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) encargado de	1

<p>externas indebidas durante el proceso político</p>	<p>intereses indebidos a costa de las reglas de comunicaciones del Estado han impugnado el decreto presidencial?</p>	<p>garantizar la competencia y el acceso equitativo al espacio radio eléctrico del país no entró en polémica con el Ejecutivo, el único órgano efectivo en entrar a la disputa institucional fue el INE.</p> <p>El Presidente ha manifestado de forma abierta su intención de desaparecer al IFT¹⁵⁴ ya que puede cubrir sus funciones la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en aras de ahorrar recursos y cumplir la política de austeridad del actual Gobierno Federal. Ante lo cual el IFT ha tenido un bajo perfil, y posicionamientos discretos ante la propuesta del Ejecutivo¹⁵⁵, pues no ha emprendido ninguna acción fuera del plano mediático donde sus directivos argumentan que es un Instituto que ha reportado beneficios a pesar de los 12 mil millones de pesos erogados desde su creación en 2013.</p> <p>El TEPJF rechazó una queja de partidos de oposición al considerar que no era materia electoral sino de facultades administrativas y decisorias del Ejecutivo, con lo cual zanjó el tema.</p>	
---	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

En este cuadro se observa como el INE es la única institución de control autónoma que impulsa una controversia al decreto del Presidente. El hecho de que vigile que no se altere la

¹⁵⁴ El Presidente considera al IFT como “un aparato burocrático excesivo” por lo que impulsaría su desaparición si significara ahorro en el presupuesto de su gobierno. Véase: “Si significa ahorro, está bien: AMLO, sobre iniciativa para desaparecer IFT, Cofece y CRE” Forbes (11/06/2020), disponible en: <https://www.forbes.com.mx/politica-si-significa-ahorro-lo-veo-bien-amlo-sobre-iniciativa-para-desaparecer-ift-cofece-y-cre/> consultado el 25 de enero de 2021.

¹⁵⁵ En entrevista Adolfo Cuevas, el Presidente del IFT señaló al respecto de la propuesta de desaparición que se tendría que reformar el artículo 28 de la Constitución para que desapareciera, en la entrevista ante la pregunta de que si al Ejecutivo le alcanzarían los votos señaló que: “pero no hago aquí un cálculo político de si tiene o no los votos, no me corresponde como autoridad técnica pronunciarme al respecto. Lo que sugiero es que tocar la Constitución debe partir de una reflexión muy cuidadosa de aquello que estamos buscando, porque eso fue lo que precisamente se hizo en 2013 cuando se hizo un compromiso desde el Estado mexicano, a través de la Reforma Constitucional que dio lugar a la transformación de ese sector, para precisamente mandar señales de confianza y certidumbre.” En: “Entrevista del CP Adolfo Cuevas Teja a Águila o Sol de Foro TV. Tema: Importancia del IFT, función y autonomía.” (IFT: 10/01/2021): disponible en: <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/entrevistas/adolfo-cuevas-teja/entrevista-del-cp-adolfo-cuevas-teja-aguila-o-sol-de-foro-tv-tema-importancia-del-ift-funcion-y> consultado el 25 de enero de 2021.

equidad de la contienda electoral en el año electoral de 2021 como efecto del decreto del Ejecutivo, y que señale una invasión de competencias, es decir, el hecho de que haga su trabajo, hace que el INE sea el único que tenga una acción efectiva como órgano autónomo de control institucional.

En cuanto al IFT y el TEPJF, estos dos órganos parecen eludir la responsabilidad de confrontar la decisión presidencial. Ambos argumentan que su papel es técnico en sus competencias y evitan entrar en la confrontación en el plano político. Aún a pesar de las intenciones del Ejecutivo de desaparecer el IFT y que sus funciones sean absorbidas por la SCT, los registros de opinión de sus directivos son muy discretos y no van más allá de la esfera de los medios de comunicación. Por lo cual su nivel de control es inefectivo. Sin embargo el único que lleva el peso de activar una controversia constitucional en la SCJN y entrar en una disputa mayor con el Ejecutivo es el INE.

4.2.8 Sesgos en el desempeño institucional (S).

Tabla 33: Sesgos en el desempeño institucional contrastados con el caso “el decretazo”.

Condición resultante	Pregunta clave	Respuesta observada a través del caso	Codificación (0/1)
Sesgo en el desempeño institucional	¿Los intereses del Ejecutivo y el acuerdo que logra con la CIRT prevalecen antes que cualquier medio de impugnación contra el decreto emitido?	<p>Sí. Hasta ahora la controversia constitucional impulsada por el INE, apoyada por organizaciones civiles de rendición de cuentas, y por los partidos de oposición no se ha resuelto en pleno año electoral 2021.</p> <p>La SCJN tuvo la posibilidad de suspender el decreto en lo que la controversia quedaba resuelta, con lo cual los tiempos oficiales destinados a la promoción electoral no se habrían recortado, sin embargo la posibilidad fue rechazada por la SCJN.</p> <p>El propio Gobierno Federal tuvo que pedirle al INE que éste le solicitara a los partidos parte de sus tiempos para poder cubrir con tareas de información y prevención ante la contingencia sanitaria, petición que fue aceptada por el INE</p>	1

		y su CG a través de una carta enviada por el vocero y coordinador de comunicación social de la presidencia el 17 de diciembre de 2020 ¹⁵⁶ .	
--	--	--	--

Fuente: elaboración propia.

Si bien el caso aún está en proceso de resolución en manos de la SCJN, la evidencia documentada hasta aquí revisada es clara en el sentido de que no hay una abierta rendición de cuentas al respecto. Pues ni la corte decidió escalar el asunto conflictivo, ni otros órganos autónomos de control de los intereses público-privados, salvo el INE han querido entrar en una pugna de desgaste contra el Ejecutivo Federal.

Y si bien el Ejecutivo tiene desde su inicio en funciones, un fuerte discurso sostenido en una narrativa anticorrupción, este ha exentado este caso en el cual el Presidente utiliza sus facultades a discreción para favorecer a empresarios privados. En resumen, este es un ejemplo de esquemas “legales” con lógicas ilegítimas que son por sus características conceptuales casos de Gran Corrupción, aun cuando sea difícil de observar el intercambio de favores entre los actores en juego y se encuentren signos de plena “legalidad”.

4.2.9 Cuarta matriz de condiciones causales: Caso “el decretazo”.

Tabla 34: Presencia o ausencia de condiciones causales sobre el Caso de “el decretazo”, sexenio de AMLO (2018-2024).

Unidad de análisis:	Reparto de beneficios del Ejecutivo a actores públicos o privados (B)	Reparto de costos del ejecutivo a actores públicos o privados (C)	Estructura privada de oportunidad corrupta (D)	Falta de Cooperación Judicial (J)	Instituciones horizontales inefectivas (H)	Instituciones políticas inefectivas de control externo (E)	Sesgos Institucionales consecuentes (S)

¹⁵⁶ Carta de Jesús Ramírez Cuevas Coordinador de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República a Lorenzo Córdova Vianello Consejero Presidente del INE (17/12/2020) Oficio No. CGCSYVGR/114/2020.

2018-2024							
Caso “el decretazo”	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia.

En esta cuarta y última matriz de condiciones causales sobre el caso de “el decretazo” en el gobierno de López Obrador se observa que tanto la estructura gubernamental como la privada de oportunidad corrupta, se encuentran presentes. Y ambas se potencian pues se encuentran presentes tanto la distribución de beneficios como la imposición de costos públicos por parte del Ejecutivo, además el Ejecutivo responde a demandas concretas de la CIRT para el decreto.

Una vez emitido el decreto hay reacciones de pasividad por parte del Poder Legislativo quien al tener mayoría del partido del Presidente, al menos en la Cámara de Diputados no activa ningún asunto de fiscalización o que impugne el decreto presidencial. Los partidos opositores son en extremo débiles ante la acción del Ejecutivo y no logran movilizar ninguna base social contraria a la decisión presidencial. Aunado a esto, organizaciones civiles de rendición de cuentas son por igual débiles para movilizar acciones públicas mayores contra el decreto presidencial.

El único órgano de rendición de cuentas externo y autónomo que se moviliza para intentar hacer cumplir sus funciones de preservar los principios políticos de equidad y certeza electoral es el INE, quien pone en controversia el decreto ante una instancia judicial superior. Sin embargo la impugnación del INE no es suficiente para vetar el decreto, esto aunado a que la cooperación judicial como en el resto de los casos está ausente por sí misma. Ya que ni la fiscalía anticorrupción escudriña el caso, y el TEPJF declara que no es de su competencia.

En consecuencia, se vuelve a observar en este caso un desempeño institucional sesgado que no contraviene la decisión presidencial inicial en la cual empresarios de la comunicación se favorecen a costa del Estado mexicano. Es decir, donde los intereses de demanda corrupta en favor de estos últimos prevalecen sin que se alteren ni los incentivos ni las acciones institucionales de control de la GCP.

Capítulo 5: Análisis cualitativo de los distintos casos comparados.

*"And I know that I'd just make myself unhappy
by comparing that reality to... something perfect
that I built up in my imagination."*

Eliezer Yudkowsky¹⁵⁷

Introducción.

Ha llegado el momento de aplicar el análisis cualitativo comparado (se abrevia QCA, por sus siglas en inglés) a los cuatro casos de estudio tratados en los dos capítulos anteriores. Para ello en este capítulo se procede en dos partes. En la primera parte, se presenta y se trabaja con la matriz de condiciones causales y comparativas de los cuatro casos agrupados, para después construir con los datos de esta, una tabla de verdad que permitirá demostrar las conexiones entre diferentes combinaciones de condiciones causales y el resultado (Ragin: 2009: 27). Luego se procederá a analizar las posibles combinaciones causales entre casos, con el objeto de responder a la pregunta de este trabajo, que es: ¿cuáles son los factores que permiten la persistencia de la GCP en México a pesar de tener casos distintos en gobiernos federales diferentes? Esto, en razón de efectuar la parte del análisis formal o que busca representar tales condiciones en una ecuación ilustrativa o general derivada del QCA.

En la segunda parte del capítulo se hace una necesaria interpretación analítica de los cuatro casos tratados, con el objeto de dar luz sobre el contexto político y social en el cual se desarrollan los cuatro casos distintos de GCP tratados. Se trata de responder en esta parte a la pregunta ¿cuál es el rumbo de la GCP nacional a pesar de los cambios de gobierno federales? Esta pregunta es necesaria en función de que se trata de presentar una perspectiva

¹⁵⁷ Escritor estadounidense, divulgador de ciencia.

no sólo aislada de cada caso, sino sujeta a un rumbo histórico y en específico a coyunturas que afectan a los actores políticos y a las estructuras institucionales que permiten que se reproduzca la GCP. Luego de terminar este capítulo se abre paso a las conclusiones finales de este trabajo, donde se repasa lo investigado y se hacen observaciones generales y se reflexiona sobre nuevas aristas de investigación.

5.1 Comparando los casos de GCP 2000-2018.

5.1.1 La matriz conjunta de condiciones causales de los casos:

El primer paso en el análisis cualitativo comparado es observar el comportamiento conjunto de los casos y las categorías teóricas causales empleadas para observar su comportamiento, las diferencias y patrones de semejanza entre los mismos. En razón de esto la siguiente tabla presenta los resultados agrupados de los cuatro casos examinados en el capítulo tercero y cuarto, para luego construir la tabla de la verdad y pasar a la formalización analítica de la comparación.

Tabla 35: Matriz conjunta de condiciones causales presentes o ausentes en los cuatro casos estudiados.

Unidad de análisis:	Reparto de beneficios del Ejecutivo a actores públicos o privados (B)	Reparto de costos del ejecutivo a actores públicos o privados (C)	Estructura privada de oportunidad corrupta (D)	Falta de Cooperación Judicial (J)	Instituciones horizontales inefectivas (H)	Instituciones políticas inefectivas de control externo (E)	Sesgos Institucionales consecuentes (S)
2000-2006 Caso Amigos de Fox	0	1	1	1	1	0	1
2006-2012 Caso Etileño XXI	1	1	1	1	1	1	1

2012-2018 Caso Odebrecht	1	1	1	1	1	1	1
2018-2024 Caso del “Decretazo”	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: elaboración propia.

Acerca de la tabla anterior, es prudente comentar que se va observando el comportamiento de las variables propuestas para entender la persistencia de la GCP. Pues los cuatro casos examinados coinciden en las variables de: reparto de costos del Ejecutivo a actores públicos o privados (C); estructura privada de oportunidad corrupta (D), la falta de cooperación judicial para detectar y sancionar a las redes de corrupción (J), y la ineffectividad de las instituciones horizontales de control estatal (H).

Los casos comparados se diferencian en la variable de: reparto de beneficios del Ejecutivo a actores públicos o privados (B) y, también se diferencian en la variable de control ineffectivo de las instituciones de control externo o autónomas del Estado (E). Pero, a pesar de tales variaciones, el análisis de los casos demuestra que en los cuatro pasa como resultado el sesgo institucional consecuente (S) que se experimenta al no detectar ni sancionar a las redes de corrupción que posibilitan los casos. Estos factores son los que de forma predominante posibilitan que ocurra en primera instancia la GCP, y que luego persista a pesar de los cambios de gobierno federales.

Para verificar estas observaciones y poder avanzar en su formalización demostrativa se presenta la siguiente “tabla de la verdad” (Ragin: 2009), en la que se agrupan los casos coincidentes y no coincidentes con las condiciones causales hasta aquí trabajadas.

Tabla 36: “tabla de la verdad” para la presencia de sesgos en el desempeño institucional que favorecen la reproducción de la GCP.

Orden	B	C	D	J	H	E	S	Casos
1)	1	1	1	1	1	1	1	Etileno XXI, Odebrecht, El “decretazo”
2)	0	1	1	1	1	0	1	Amigos de Fox

Fuente: elaboración propia.

La tabla de la verdad refleja las posibles lógicas de combinación de condiciones a comparar entre los cuatro casos estudiados. Los resultados son los siguientes: los casos de Etileno XXI, Odebrecht, y “el Decretazo,” correspondientes a las administraciones de Felipe Calderón, Enrique Peña y Andrés Manuel López Obrador representan episodios de GCP en los cuales se da una combinación óptima entre la estructura gubernamental de oportunidad corrupta (entiéndase reparto de beneficios (B) y costos (C)) y estructura privada de oportunidad corrupta (D). Estas aunadas a la total ausencia de cooperación judicial (J), más la presencia de instituciones de control horizontal (H) y externo (E) inefectivas. Con la consecuente presencia del sesgo en el desempeño institucional (S) que impide el desarticular las redes corruptas que posibilitan los casos y sancionar tales comportamientos.

Ahora bien, resalta sólo un caso con otras condiciones relevantes para la persistencia de la GCP: el de los Amigos de Fox. en el cual, como se trató en su respectivo apartado en el capítulo cuatro, es un caso donde se presenta de forma parcial la estructura gubernamental de oportunidad corrupta, al presentarse sólo el reparto de costos del Ejecutivo a actores públicos o privados (C), en ausencia del reparto de beneficios desde el Ejecutivo (~B). En cambio, la estructura privada de oportunidad corrupta (D) si se encuentra presente. Aunado a esto, la siguiente condición presente es la falta de cooperación judicial (J) para evitar el financiamiento corrupto de las campañas, aunado a la inefectividad de instituciones de

control horizontales (H). Si bien estas condiciones resultan presentes en el caso, hay una institución de control externo efectiva (~¹⁵⁸E) para denunciar, procesar y sancionar el acto de GCP en el plano administrativo, y a pesar de esto, se da de todos modos el sesgo en el desempeño institucional (S) ya que ningún miembro político o empresarial de alto nivel implicado es procesado.

Con esto en mente, se procede a la formalización de las condiciones de persistencia de la GCP a raíz de la aplicación de este análisis cualitativo comparado.

5.1.2 La Formalización de las condiciones que ocasionan la persistencia de la GCP en los cuatro gobiernos federales comparados a raíz de los casos.

Una vez presentada la tabla de la verdad, el siguiente paso es formalizar en una ecuación, que evolucione a la mayor parsimonia posible, las condiciones que ocasionan el sesgo en el desempeño institucional y con este la propia persistencia de la GCP. Y una vez que se obtiene tal formalización de las condiciones estudiadas, tomarlas en cuenta para dar sentido al contexto global en el cual sucedieron los casos.

Con esto en mente tenemos en primer lugar que: la presencia de “B” y (*) “C”; y “D”; y “J”; y “H”; y “E”; resultan o dan lugar (=) a “S”.

$$\mathbf{B*C*D*J*H*E=S}$$

La condición anterior se manifiesta en tres casos: Etileno XXI, Odebrecht y “el Decretazo”.

Ahora bien, para lograr una ecuación de mayor parsimonia tenemos que establecer la ecuación restante que responde al otro caso variante examinado.

¹⁵⁸ Se recuerda que, en este caso, el guion aquí graficado significa en concreto “la ausencia de una institución de control externo inefectiva” para procesar el caso. O para su entendimiento inmediato, significa que al menos una institución de control externo fue efectiva para procesar y sancionar el caso en su área de competencia.

Así pues, tenemos que cuando existe: la ausencia de “~B”; y la presencia de “C”; y “D”; y “J”; y “H”; y la ausencia de “~E”; entonces “S” tiene lugar. Tal ecuación es operativa al examinar el caso de los Amigos de Fox.

$$\sim B * C * D * J * H * \sim E = S$$

Tomando en cuenta las dos condiciones anteriores, una combinación de éstas nos indica que todas resultan en “S”, el símbolo “+” representa la conjunción “o”:

$$B * C * D * J * H * E = S + \sim B * C * D * J * H * \sim E = S$$

Con esto en mente la fórmula más parsimoniosa, es decir, las condiciones necesarias que en los casos examinados llevan a “S”, son:

$$C * D * J * H = S$$

La anterior ecuación expresa que: la presencia del reparto de costos desde el Ejecutivo hacia actores públicos o privados “C” y la presencia de una estructura privada de oportunidad corrupta “D”; y la justicia inefectiva “J”; y la inefectividad de instituciones horizontales de control “H”; resultan en sesgos en el desempeño institucional "S". Los cuales hacen que la GCP se siga reproduciendo en múltiples casos a pesar de los cambios políticos en los distintos Ejecutivos federales.

Ahora bien, este resultado es consistente con la prueba hecha con la extensión del programa de hojas de cálculo Excel de Cronqvist y Lasse (2019)¹⁵⁹, en donde el resultado

¹⁵⁹ Cronqvist, Lasse. QCA Add-In. Version 1.1. Trier, 22.02.2019. <https://www.qca-addin.net>

indica que la solución a la prueba del QCA de los cuatro casos –considerando las ocho implicantes¹⁶⁰– es “C*D*J*H”, las cuales resultan en “S”.

Lo hasta aquí revisado sugiere que las 8 condiciones “B”; “~B”; “C”; “D”; “J”; “H”; “E”; y “~E” son importantes para la causalidad de “S,” y con ésta de la reproducción de la GCP. Ahora bien, en los cuatro casos comparados, como se vio, “C*D*J*H” son condiciones necesarias para “S” –pues están presentes en los cuatro casos–, mientras que el resto de las condiciones: “B” y “E” –al variar su presencia y ausencia en uno de los cuatro casos– son condiciones del tipo: insuficientes, no-redundantes partes de una innecesaria, pero suficiente condición para el resultado “S”. Es decir son una condición “INUS” –por sus siglas en inglés– citadas en el capítulo metodológico de este trabajo (Toshkov; 2008:271).

Con lo hasta aquí se ha tomado en cuenta, se abre el paso a la interpretación cualitativa de estos resultados del QCA.

5.2 ¿Qué interpretación orientan los resultados del QCA aplicado a los casos?

5.2.1 ¿En que se asemejan los distintos casos que se compararon?

La primera interpretación analítica derivada de la comparación mostrada en el apartado anterior tiene que ver con el método de la semejanza de Mill que se seleccionó como lógica comparativa central de este trabajo. Pues, como se vio en el respectivo capítulo metodológico, el propósito central de la comparación de casos diferentes es descubrir y explicar en que se asemejan a pesar de constituir distintos casos de GCP.

¹⁶⁰ Las ocho implicantes son: B (solo en Etileno XXI, Odebrecht y “el decretazo”); ~B (Amigos de Fox); C (presente en los 4 casos); D (presente en los 4 casos); J (presente en los 4 casos); H (presente en los 4 casos); ~E (Amigos de Fox); y E (solo en Etileno XXI, Odebrecht y “el decretazo”).

Los resultados al respecto son relevantes, pues indican que las categorías teóricas empleadas son en primer lugar causalmente relevantes para entender la persistencia y los potenciales de la gran corrupción en México en los últimos veinte años. Como demostró la aplicación del QCA, es claro que los cuatro casos comparados comparten 1) la presencia del reparto de costos desde el Ejecutivo hacia actores públicos o privados (C). 2) la presencia de una estructura privada de oportunidad corrupta (D); 3) la fuerte ausencia de la cooperación judicial para detectar y sancionar redes corruptas; y 4) la presencia de instituciones estatales inefectivas o de muy mal control de la corrupción en una lógica horizontal de división de poderes (H). Se comentan estas características omnipresentes en los cuatro casos a continuación.

5.2.1.1 Estructuras gubernamentales y privadas de oportunidad corrupta, la importancia de vigilar la interacción público privada. (B; ~B; C) y (D).

El marco teórico que se propuso para este trabajo destacó la importancia de estudiar la gran corrupción como un problema en el cual tanto gobierno como particulares ofrecen, en el seno de la negociación política, un intercambio de favores en el cual se reparten beneficios y se reparten costos de tal intercambio. Esto es, ambos actores: gobierno y sociedad generan una constante esfera de interacciones en la cual se da la corrupción política. Corrupción que, a su vez, es percibida por la sociedad y discutida¹⁶¹ como tal, a pesar de sus variaciones tipológicas.

¹⁶¹ Se recuerda que siguiendo la definición de Scott (1972) la corrupción no sólo es lo que se establece como ilegal en un momento dado y en una sociedad dada, sino que la corrupción es tal, en tanto existe una discusión social sobre los casos que la hacen presente en el escenario público y sin la cual esta pasaría desapercibida.

Con esto en mente, en tres casos se demostró que los Ejecutivos federales (o los gobiernos federales), hacían ofertas explícitas (en los casos, Odebrecht, Etileno XXI y el Decretazo) de beneficios públicos a cambio de que los particulares apoyaran los intereses políticos en turno. Y a su vez en los tres, los actores particulares buscaron oportunidades de negocios públicos con sus influencias a cambio de brindar apoyo a los Ejecutivos en turno afianzando y protegiendo de facto sus intereses particulares.

Sólo en el caso de los Amigos de Fox, la estructura gubernamental de oportunidad corrupta es parcial pues no se presentó de una forma clara o explícita el reparto de beneficios (B), ya que el caso se desarrolló con una lógica electoral previa al asumir el Poder Ejecutivo federal. Con esto en mente, los apoyos ilegales que se tejieron con antelación al proceso electoral del año 2000, fueron fundamentales para el triunfo del candidato panista, quien luego de presidente sí cobijó los intereses particulares de quienes lo financiaron en la elección.

Ahora bien, ¿qué revela todo esto? Revela que, en los cuatro casos, la interacción de los asuntos que trata el Ejecutivo con actores particulares –en lo observado son actores fundamentalmente empresariales–, son regulados y vigilados de forma muy laxa por otras instituciones de contrapeso estatal ya que estas otras instituciones pueden llegar a normalizar esos intercambios y negociaciones políticas, además de que éstas no se desprenden del todo de los intereses políticos del Ejecutivo. Revela en suma que los Ejecutivos federales son parte del problema, pues no fomentan que las relaciones que entablan con los particulares sean abiertas, transparentes y, al menos, vigiladas por otras instituciones con autonomía de los intereses políticos en turno.

Y, a su vez, reflejan que el intercambio político nunca se desliga del todo de una lógica electoral de intercambio de favores entre los actores políticos y sus patrocinadores interesados, y que en medio de tal intercambio la corrupción puede presentarse y potenciarse en medio de la delgada línea entre lo que son los intercambios legítimos e ilegítimos. Estas líneas constituyen los primeros hallazgos de este trabajo y a su vez pueden tomarse como futuras hipótesis en las cuales ahondar en futuras investigaciones respecto al peso de la negociación política y las interacciones de corrupción.

Aunque estas últimas observaciones parezcan evidentes, no dejan de ser relevantes para entender la persistencia de la GCP en México, pues ha sido, en cambio, la sociedad la que ha observado y vigilado –en ocasiones con más ahínco– esa esfera de interacción de una forma más atenta que las instituciones estatales mismas. Y cuando se han detectado los casos de GCP, estos han sido gracias a la vigilancia, movilización y politización que les ha dado la misma sociedad. Notar esto no es poca cosa, pues ni los partidos políticos, ni los órganos de vigilancia estatal han podido, por sí mismos, activar la rendición de cuentas necesaria para sancionar los actos percibidos como corrupción política, sean estos, tráfico de influencias, conflictos de interés, o abiertos sobornos ilegítimos que surgen siempre en la esfera interactiva entre el gobierno y los empresarios. Esto debido a que tales órganos estatales guardan una postura de no confrontación con los intereses políticos del Presidente o de los distintos equipos políticos presidenciales en turno.

5.2.1.2 La falta de cooperación judicial (J).

Si la interacción anterior entre las ofertas y las demandas corruptas entre el gobierno y actores particulares es posible, esto es gracias a la ausencia de la cooperación judicial efectiva o, en términos más concretos, impunidad, ya que no se activan responsabilidades ni sanciones

jurídicas para desarticular y sancionar redes de corrupción. En todos los casos observados las instituciones de justicia no actúan por sí mismas al conocer los posibles indicios de GCP.

Al contrario, la justicia toma los asuntos “en sus manos” hasta una vez que concluye el mandato del Presidente en turno lo cual da indicios claros de la politización judicial, o en su defecto refleja la ausencia total de autonomía judicial para activar un mínimo de iniciativa contra los casos de GCP. En este sentido, de los cuatro casos observados, sólo en uno, en el de Odebrecht, un fiscal de delitos electorales comenzó a hacer su trabajo, es decir, a indagar los lazos ilegales del financiamiento electoral del entonces presidente en turno, y tal fiscal fue cesado por presión policia de inmediato sin que el poder legislativo procediera siquiera a discutir el asunto a profundidad, es decir, el Ejecutivo le impuso una sanción directa –la de cesarlo de su cargo– cuando tal fiscal se atrevió a indagar los asuntos oscuros de las negociaciones políticas del equipo presidencial.

Con esto en mente, la inacción judicial garantiza la impunidad penal o impide castigos ejemplares que eleven para los actores los riesgos de cometer actos de GCP. Y tal inacción se vuelve un incentivo inalterado que permite sesgar el desempeño institucional y, por ende, provocará que futuros casos de GCP persistan y se potencien en los gobiernos federales. Esto nos lleva al último factor omnipresente en los 4 casos observados, la debilidad estatal o la ineffectividad de los propios órganos de control estatales de la GCP.

5.2.1.3 La debilidad estatal reflejada en instituciones de control horizontal ineffectivas para controlar la GCP. (H)

Este trabajo revela, como ya se ha mencionado, que las instituciones estatales que deben contrapesar el poder político son ineffectivas al momento de contener los casos de GCP y de

activar mecanismos efectivos para la rendición de cuentas y para la propia activación de la justicia que permita la desarticulación y sanción de tales actos.

En suma, si retomamos el concepto de “capacidad estatal” de Charles Tilly (2010:48), en el cual esta capacidad estatal es la medida en que los agentes estatales intervienen sobre recursos, actividades y conexiones interpersonales de agentes no estatales, resultando en la alteración de la distribución de las relaciones de poder e influencia entre el Estado y la Sociedad. Entonces, tenemos que en los cuatro casos examinados el Estado y sus instituciones horizontales de vigilancia y control –Poder Legislativo, Poder Judicial y Partidos Políticos–, tienen bajas capacidades efectivas, en tanto sus intervenciones no alteran los intercambios corruptos que se observan en los cuatro casos distintos.

Con esto en mente ¿cuál es el resultado? El resultado es que se evidencia de manera clara que ciertos intereses particulares anulan cualquier mínima intervención estatal para vigilarlos y transparentar los acuerdos a los que éstos llegan en la negociación política con los Ejecutivos en turno. Y si bien, no avasallan del todo ni pasan por entero encima del Estado mexicano, sí sesgan su desempeño institucional y por tanto resisten los intentos de reforma sobre los incentivos e instituciones que provocan la GCP.

5.2.1.4 ¿Qué esperar de las instituciones de control externo o autónomas del Estado mexicano? (~E; E).

Uno de los paradigmas de la transición democrática en México, que se vivió desde fines de la década de los ochenta hasta la primera alternancia en el año 2000, fue la presencia de organismos estatales autónomos que, no estando alineados a la clásica división de poderes, se hicieron cargo de garantizar derechos y libertades fundamentales para que operara un

orden liberal y democrático mínimo. Esto se consiguió en las tres últimas décadas, y para la década del dos mil ya era patente y efectiva la competitividad electoral abierta al menos en el plano federal y en la mayoría de las entidades de gobierno local.

En este orden de ideas, organismos como el IFE –luego INE–, la CNDH, o el IFT, entre otros órganos, fueron creados con el objetivo de hacer valer la vigilancia ante los excesos gubernamentales en las materias de sus capacidades establecidas, como elecciones, derechos humanos o competencia económica. A la par, en materia de corrupción el SNAC se creó en el sexenio de EPN para articular y coordinar políticas anticorrupción, con una lógica cívica y ajena a los intereses políticos en turno, sistema que –por cierto– aún no ha resultado determinante para frenar la GCP.

En este trabajo se vio cómo la actuación de estos organismos fue variable. Pues al menos en tres de los cuatro casos estudiados, las instituciones de control fueron por completo inefectivas (E) (caso Odebrecht, Etileno XXI y “el decretazo”), y en el caso restante (Amigos de Fox) tuvieron cierta efectividad (~E). En este último caso, fue el árbitro electoral federal el que activó la rendición de cuentas y dio paso a sanciones contundentes. En el caso de Fox, incluso fue vital para la sanción administrativa a los partidos que recibieron financiamiento ilegal. Mientras que en el caso de Obrador y “el Decretazo,” fue la única institución que llevó el caso a controversia constitucional ante la SCJN, aunque sin ningún éxito ni impacto político relevante.

Señalar la ambivalencia de esta variable importa, pues indica una explicación viable respecto a la persistencia de la GCP, la cual es que en México, a pesar de los avances democráticos efectivos que se reflejan en la competitividad electoral –tan demandada por

largo tiempo–, tales cambios efectivos para la democracia política no han garantizado cambios institucionales similares en cuanto a limitar la gran corrupción.

Al respecto, los organismos de control externo o autónomo del Estado mexicano, en tanto se logre que estos se alejen de la lógica de intereses políticos en turno, pueden activar cierta rendición de cuentas y presionar para autorregular los actos del Ejecutivo y sus respectivos respaldos legislativos cuando estos interactúen con actores privados o grupos de presión. Y sin embargo, al carecer de una justicia efectiva (J) y de contrapesos estatales efectivos (H), el resultado es el sesgo institucional de otros actores estatales con veto¹⁶², lo cual permite que la corrupción política persista.

Es en este sentido, si bien los órganos de control externos ayudan a controlar la GCP, tampoco han sido determinantes para frenar su persistencia. Pues, a pesar de los frenos más efectivos han provenido de la organización y la protesta social que, por ejemplo, fue vital para castigar al equipo político de EPN en 2018 y hacer perder al PRI la elección federal de ese año, aun así la sociedad y sus reacciones no bastan para limitar la GCP pues esta persiste desde los entramados institucionales o estructurales que la provocan en gran medida.

5.2.1.5 ¿Por qué la GCP persiste? (S)

Entonces, ¿por qué, a pesar de las alternancias electorales y bajo el supuesto de que la democracia debiera castigar tales comportamientos, la Gran Corrupción Política persiste? Desde el enfoque adoptado en este trabajo, podemos indicar que esta persiste gracias a que, aunque se sepa de casos de GCP a nivel federal, las variables de una interacción poco vigilada entre los cruces de intereses públicos y privados del Ejecutivo, o de estructuras

¹⁶² Según Tsebelis (2006) los actores con veto son actores cuyo consenso es requerido para lograr un cambio en el *statu quo*.

gubernamentales y privadas de oportunidad corrupta que implican beneficios y reparto de costos; la falta de cooperación judicial; un estado débil; e instituciones de control externo de desempeño variable; conllevan a sesgos institucionales –insalvables bajo las condiciones actuales– en los cuales se garantiza el cobijo de los intereses de los ejecutivos en turno y sus socios con los que intercambian ventajas y reparten costos públicos.

Esto se demuestra en la prueba de QCA de los cuatro casos, en los cuales todos los casos tienen sesgos de desempeño institucional garantizados, en los cuales ningún miembro político de alto nivel ni ningún socio privado es detenido o sancionado mientras dura la administración federal en turno. Con esto, si se emplean los términos del historiador alemán Reinhard Koselleck (1993), entonces la experiencia política que moldea las expectativas de todos los actores políticos y privados, manda el mensaje claro de que la GCP es viable en tanto no aumentan los riesgos de practicarla. Por lo cual los incentivos corruptos permanecen inalterados en tanto tampoco se reforman las instituciones políticas y autónomas de control.

5.2.2 Sobre el rumbo de la GCP nacional: claves transexenales de los casos tratados.

Una vez abordados los aspectos de interpretación analítica del QCA aplicado a los cuatro casos, toca el turno –obligado– de ofrecer una respuesta a la pregunta sobre cuál es el rumbo de la GCP nacional, al menos en los contextos cambiantes de los últimos veinte años en los que suceden los casos comparados. Esto se hace pensando en una perspectiva histórica, que es muy importante para ubicar los significados de lo que implica y lo que no implica la GCP a lo largo de la historia política de un país. Con esto en mente, lo que se observa en la temporalidad de este estudio es lo siguiente.

5.2.2.1 La corrupción política en la plena alternancia política federal (2000).

El caso seleccionado para tratar la GCP en el primer sexenio panista de la alternancia federal, como se vio, fue el caso de los Amigos de Fox. Este es un caso bastante relevante para entender el rumbo de la GCP nacional por dos motivos: uno, porque es un caso que se deriva y se desarrolla desde antes y durante unas elecciones federales de gran expectación nacional e internacional, pues configuraron la percepción pública de que el PRI –como sucedió– terminaría perdiendo la Presidencia que hasta entonces conservaba tras 71 años bajo su control hegemónico. Y dos, porque al concretarse la alternancia política en el Ejecutivo Federal el primer Presidente no priista de la historia, no se desmarcó del retorno de favores a socios privados que respaldaron su objetivo de ganar el poder institucional.

Con este caso, se demostró que la legislación electoral y sus lagunas fueron incentivos específicos para que las lógicas de GCP persistieran aún a pesar de la competencia electoral efectiva. Y además, este comportamiento de sacar ventaja de las lagunas de la regulación electoral fue evidente en los dos principales partidos políticos competidores, el PAN por un lado con la estructura ilegal paralela de los Amigos de Fox; y el PRI con el financiamiento ilegal del sindicato de Pemex. Lo relevante al respecto fue que la denuncia mutua de estos actos entre partidos llevó el caso hasta la opinión pública, y aún más relevante fue la sanción monetaria millonaria del IFE aplicada a ambos partidos una vez conocidos e indagados los escándalos postelectorales.

El caso se resolvió a mediados del sexenio foxista, y a fin de cuentas, el castigo político de las sanciones lo sufrió el IFE al momento de renovar su Consejo General (CG). Esto debido a que los partidos involucrados, el PRI y el PAN, parcializaron con cuotas de partido

que marginaron al PRD de la decisión¹⁶³ en tal elección del CG. Como resultado, tales financiamientos electorales corruptos no se limitaron, pues incluso se profundizaron como el modus operandi de varios equipos políticos con anhelos de conquistar el Ejecutivo federal en futuras elecciones. Cosa que se reflejaría adelante en el caso Odebrecht y la elección federal del 2012, financiada para el equipo de EPN con dinero abiertamente corrupto.

Esta etapa nacional, se demostró, respecto a la GCP, que los actores políticos no estaban dispuestos a consolidar reglas mínimas para autorregular sus comportamientos en cuanto al intercambio de dinero e intereses con socios privados. Y la garantía en cambio, fueron las ventanas de oportunidad que aseguraban los futuros sesgos institucionales que reprodujeron y aseguraron la GCP desde el gobierno federal.

En síntesis, la GCP no se frenó con la primera alternancia partidista federal sino que permaneció inalterada e impune, como muestran las evidencias corruptas del proceso electoral. Las elecciones del 2000 produjeron alternancia más no un cambio en las lógicas o en las prácticas de gran corrupción política. Y las inacciones institucionales respecto a este caso, potenciaron aún más los comportamientos de gran corrupción en futuras elecciones federales.

5.2.2.2 Los grandes negocios energéticos a costa del interés público (2006).

Desde fines del primer sexenio panista se configuró una narrativa de oposición política al gobierno federal y por ende a ese *status quo*¹⁶⁴. La elección de 2006, sin embargo, fue objeto de durísimas descalificaciones y de una abierta duda sobre su legitimidad ante la denuncia

¹⁶³ En ese entonces, el principal partido opositor de izquierda al gobierno panista.

¹⁶⁴ Cuyo principal líder opositor –ubicado en la izquierda partidista del espectro político nacional – fue el entonces retador político y ahora Presidente, Andrés Manuel López Obrador.

de la izquierda partidista y de López Obrador, su entonces candidato presidencial, que reclamó el alto costo financiero y colusión de intereses de la campaña negativa que el PAN emprendió para ganar esas elecciones y que alteró la equidad de la contienda.

A pesar de tal crisis política postelectoral derivada del 2006, la continuidad panista se aseguró con el gobierno de Felipe Calderón. Y si bien, esta vez el ojo crítico no pesó sobre él cómo en relación al financiamiento de su campaña, la GCP se dio en el pleno ejercicio del gobierno de Calderón. Esta se dio, como se vio en el caso abordado, en el área de la desregulación estatal de la inversión energética nacional. Y a pesar de que el tema no fue de gran conocimiento público en su momento, la evidencia documentada al respecto reveló que estas áreas de decisión sensible sobre la materia energética y casi exclusivas del Ejecutivo, constituyeron, a mediados del sexenio calderonista, una enorme ventana para la gran corrupción¹⁶⁵.

El caso seleccionado en este trabajo es por igual relevante, pues demuestra que las divisiones partidistas poco importan al tratarse de intereses político-económicos, pues el gobierno panista de Calderón benefició a Odebrecht y su paso corrupto por México empleando una narrativa propia de asegurar multimillonarias inversiones para asegurar el rescate de la productividad energética nacional.

Y en efecto, aseguró inversiones millonarias –sobre las cuales, para 2021, hay acusaciones de sobornos hacia funcionarios calderonistas que están en proceso de indagación– pero a la vez, estableció lazos evidentes entre la clase política panista y por igual

¹⁶⁵ Corrupción que, al igual que en el campo electoral, en el tema petrolero fue abiertamente denunciada en la narrativa de discursos públicos por López Obrador, como principal retador político del entonces gobierno federal.

con los entonces aspirantes priistas a la presidencia, esta apertura corrupta se aseguró en el gobierno de Calderón y se consolidó en el gobierno sucesor del mismo.

5.2.2.3 La abierta gran corrupción política en el regreso priista al poder federal (2012).

El hilo del rumbo de la GCP en los veinte años de este estudio continuó en esta etapa partiendo de la lógica corrupta permitida en el sexenio anterior. Etileno XXI abrió el paso a la plena penetración de Odebrecht y los sobornos que se repartieron en la elección del 2012 al equipo de campaña de EPN, quien resultó el ganador de tal elección, sin que se fiscalizara a fondo el asunto o mucho menos castigara a los actores corruptos involucrados.

Para entonces López Obrador era ya el retador político principal cuyo mensaje central denunciaba la corrupción de la clase política y gobernante. El discurso retador señalaba que tal corrupción se sostenía en un “régimen de privilegios,” en la cual la alternancia entre partidos poco importaba, pues la cohesión de tal clase política era posible gracias al poder económico con los que el PRI y el PAN –que hasta ese entonces protagonizaban la segunda alternancia federal– se asociaban. Se menciona esto, porque tal narrativa opositora en vez de desmentirse en el sexenio de EPN, se confirmó con al menos más de tres escándalos de clarísima corrupción, que implicaron sobornos, y colusión de intereses entre emporios privados de construcción –como OHL o Odebrecht– y el equipo presidencial priista en turno.

La presión política y social resultante fue álgida pues, a mediados del sexenio peñista, los casos de corrupción hasta entonces conocidos¹⁶⁶ se sumaron a las revelaciones

¹⁶⁶ Fueron varios los casos de corrupción del equipo de EPN. A parte de Odebrecht, están los casos Casa Blanca y Casa de Malinalco, en los cuales, constructoras favorecidas por el entorno Peñista “ofrecieron,” en retorno, mansiones tanto al Presidente como al entonces Secretario de Hacienda; el caso de la Estafa Maestra, que involucra desvíos millonarios de recursos de la SEDESOL por medio de contratos a Universidades Públicas que se triangularon hacia empresas fantasma; y los casos en el cual gobernadores priistas realizaron desvíos multimillonarios para campañas políticas priistas, muchos de esos gobernadores enfrentan procesos penales, como Javier Duarte en Veracruz, acusado incluso de sistemáticas violaciones a los derechos humanos.

periodísticas de violaciones flagrantes a los derechos humanos¹⁶⁷ en donde se implicaba la acción u omisión cómplice del Estado mexicano en ese entonces representado por el gobierno federal priista. La respuesta a la protesta social, fueron reformas que no cambiaron de fondo el equilibrio de alta corrupción federal¹⁶⁸, y al contrario, los intentos de investigación fueron frenados en el acto.

El mensaje resultante fue, una vez más, el sesgo institucional en favor de los intereses presidenciales en turno y la consecuente impunidad de la élite gobernante, que hasta el día de hoy no rinde cuentas de ningún tipo, pues a pesar de que hay un operador corrupto del equipo de EPN de alto nivel detenido e investigado por la presente Fiscalía General de la República, el expresidente Peña –involucrado con claridad en esos escándalos– no ha sido llamado a cuentas, ni investigado bajo custodia estatal.

La contrapartida y el avance, sin embargo fue posible gracias a las movilizaciones sociales que, como se mencionó, fueron determinantes para hacer cumplir la rendición de cuentas electoral o vertical, que impidió que esa coalición de intereses políticos representada por el equipo de EPN continuara en el poder federal en 2018. Tales elecciones serían, al cabo de tres candidaturas previas, las del triunfo del principal retador político, AMLO, cuya narrativa y discurso anticorrupción de oposición fueron, en las elecciones de 2018, vitales

¹⁶⁷ El contexto nacional en este sexenio priista fue de una constante violencia entre el gobierno y el crimen organizado, en tal contexto hubo masacres de civiles en las que se involucra a cuerpos de seguridad estatal en colusión con el crimen organizado, como los episodios de ejecuciones extrajudiciales hechas por militares en Tlatlaya en el Estado de México o la desaparición de 43 estudiantes normalistas en Ayotzinapa Guerrero, causaron conmoción y protestas civiles masivas de repudio al Gobierno.

¹⁶⁸ En este sexenio se convirtió a la Procuraduría General de la República (PGR) en una fiscalía autónoma del Ejecutivo (FGR), se creó por igual una fiscalía “autónoma” anticorrupción, y se ideó el Sistema Nacional Anti Corrupción (SNAC) con el objeto de involucrar a la sociedad civil en su control y coordinar en su combate a las dependencias de gobierno y replicar el sistema en los gobiernos locales. En el sexenio de EPN tales innovaciones institucionales permanecieron entrampadas o acéfalas en cuanto a su dirección desde su creación hasta el final de su administración.

para obtener una amplia mayoría electoral y concretar la tercera alternancia en el gobierno federal.

5.2.2.4 La tercera alternancia en curso, cambios de mando, acciones y desencantos respecto al combate de la GCP nacional. (2018).

Después de lo mencionado, se llega finalmente al contexto más contemporáneo –y por ello de difícil interpretación– de este trabajo de investigación. Pues, entre junio de 2018 y el inicio de 2021, han pasado sólo dos años y medio del gobierno de la tercera alternancia federal a cargo del Presidente López Obrador y su partido Morena con mayoría legislativa en la cámara de diputados.

Estos dos años y medio, al momento de redactar el final de este trabajo, no han estado exentos de sacudidas institucionales y cambios respecto al discurso y las acciones para combatir a la gran corrupción nacional. De entrada el gobierno en curso, aplicó fuertes medidas de austeridad en el gasto del gobierno federal, y sin duda, alteró equilibrios de poder entre las esferas públicas y privadas. Por ejemplo, el aparato fiscal mexicano aumentó la recaudación y colectó ingresos antes eludidos por grandes consorcios industriales y de servicios comerciales¹⁶⁹, combatió en el primer año de gobierno el robo de combustibles y las redes ilegales al respecto¹⁷⁰, además de reformar sobre el fuero presidencial¹⁷¹ y permitir

¹⁶⁹ Tan sólo de 2019 a 2020, la recaudación fiscal en México aumentó un 164 por ciento, en gran parte debido a ingresos de grandes contribuyentes que adeudaban impuestos multimillonarios, la estrategia del Servicio de Administración Tributaria de la SHCP ha sido enfocarse en recaudar a grandes deudores de empresas industriales y de servicios, en 2019, 719 grandes contribuyentes aportaron 75 mil millones de pesos. Véase: “El SAT aumenta 164% la recaudación a grandes contribuyentes y va por más” El Contribuyente (11/11/2020), disponible en: <https://www.elcontribuyente.mx/2020/11/el-sat-aumenta-164-la-recaudacion-a-grandes-contribuyentes-y-va-por-mas/> consultado el 02 de febrero de 2021.

¹⁷⁰ Véase: "Desde Pemex se organizaba el robo de combustible": cómo funciona la red de 'huachicoleo' que detectó el gobierno de AMLO en México, BBC (28/12/2018), disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46697816> consultado el 09 de febrero de 2021.

¹⁷¹ Al respecto se reformaron el 15 de diciembre de 2020 los artículos 108 y 111 de la Constitución, en el cual se remueve la inmunidad presidencial, acorde a la reforma al artículo 108, este dice que: “Durante el tiempo de

sanciones al Ejecutivo si este se veía envuelto en violaciones a la ley, y por igual se reformó el artículo 28 constitucional para prohibir la condonación de impuestos como facultad discrecional del Ejecutivo.

Sin embargo, a pesar de estos cambios importantes impulsados desde el Ejecutivo y que responden a su agenda anticorrupción, esta narrativa no está, como se vio en el caso tratado en este trabajo, exenta de disputa pública y de propias contradicciones del gobierno en turno. Pues en primer lugar, el Ejecutivo enfrenta a dos años y medio de su gobierno una contingencia sanitaria no prevista en los planes de su acción política ni en sus discursos públicos, discursos que claman de forma insistente un anhelo de “transformación de la vida pública nacional”.

Tal contingencia, como coyuntura crítica no prevista, obligó al Ejecutivo a utilizar sus facultades de discreción para beneficiar a emporios de la comunicación, ceder tiempos fiscales de transmisión de radio y TV, con el objeto de no erosionar la imagen de su narrativa política y la percepción positiva del gobierno como uno cercano a las masas populares. Es decir, utilizó facultades discrecionales que son vitales para estructurar negociaciones políticas corruptas, a cambio de evitar una ruptura general con los principales medios de comunicación privados del país para evitar que empeorara su imagen en tiempos de la crisis sanitaria¹⁷².

su encargo, el presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana”. La adición al artículo 111 señala que: “Para proceder penalmente contra el presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”. Véase: “Ejecutivo ya podrá ser juzgado” El Economista (16/12/2020), disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Ejecutivo-ya-podra-ser-juzgado-20201216-0001.html> consultado el 02 de febrero de 2021.

¹⁷² Al respecto, la aprobación presidencial, medida desde noviembre de 2018 hasta junio de 2021 sido de 58 por ciento, donde el porcentaje de aprobación más bajo ha sido de 48 por ciento y el más alto de 69 por ciento.

Sin embargo, el dilema que demostró el caso seleccionado es que ni este Ejecutivo aún vigente y aún con su discurso y narrativa “anti corrupción”, está exento de las condiciones de erosión institucional del Estado mexicano. Y con tales condiciones la GCP tiene más espacios de proliferación que de freno desde la acción política del Ejecutivo en turno. Esto es así, pues el Ejecutivo aprovecha su posición institucional y amplio bono de legitimidad electoral¹⁷³, para afianzar su propia narrativa de transformación del régimen político nacional.

El problema de esto, es que en aras de alinear ese objetivo de “transformación nacional” las facultades de discreción presidencial no van exentas de la lógica ilegítima o corrupta de intercambio entre el gobierno y sus socios –públicos y privados– estratégicos. Al contrario tales facultades de discreción son muy útiles para los objetivos del Ejecutivo en turno. Por lo cual no se puede avizorar que haya reformas de fortalecimiento estatal que alteren los incentivos y las instituciones que limiten de tajo a la GCP.

En este orden de ideas, no hay luz de ninguna reforma judicial que garantice la autonomía de las instituciones judiciales y su acción eficaz ante la vigilancia, detección y sanción de actos corruptos en la esfera de interacción pública a cargo del gobierno federal y la esfera privada, representada por actores empresariales que seguirán ejerciendo influencia y asegurando sus intereses gracias a la cercanía con el Presidente en turno.

Lo cual indica que la legitimidad presidencial se ha sostenido a pesar de múltiples errores de gobierno. Si bien hay que considerar que este gobierno tiene una presencia mediática constante de cobertura nacional garantizada, y a pesar de que hay choques entre el Presidente y ciertos periodistas populares, nunca ha habido una ruptura o guerra abierta entre los principales medios y el Ejecutivo. Véase: “Aprobación de AMLO se ubicó en 58% en junio” Consulta Mitofsky 30/07/2021. Disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1428-aprobamlo21> consultado el 27 de julio de 2021.

¹⁷³ Pues Obrador ganó la elección con el 53.3 por ciento de los votos, muy por encima de su más cercano competidor que solo alcanzó el 26 por ciento de los votos.

Es así, se llega al final de la parte empírica de este trabajo, para abrir paso a las conclusiones generales del mismo en las cuales se recapitula la tesis central, y se sugieren las áreas de investigación, no tratadas y potenciales, para futuros trabajos sobre la GCP en México.

6. Conclusiones de Este Trabajo.

*“In literature and in life we ultimately pursue,
not conclusions, but beginnings.”*

Sam Tanenhaus¹⁷⁴.

6.1 Recapitulación de los temas tratados en este trabajo.

El presente trabajo de investigación tuvo como propósito responder a una pregunta central de investigación. Esta fue: ¿Qué factores explican los actos de persistencia de Gran Corrupción Política (GCP) que se han vivido en México entre los años 2000 y 2021?

El motivo para realizar esta investigación doctoral fue seguir desarrollando esa pregunta central, en el sentido de buscar la explicación de los factores que causan la persistencia de la GCP en México, aún a pesar de los cambios políticos vividos en los cuatro distintos gobiernos federales entre el año 2000 y el 2018.

Para responder a esta pregunta, este trabajo se estructuró primero un marco teórico que dotó a este trabajo de entendimiento sobre la GCP. En esta parte se trataron las discusiones teóricas respecto al concepto de corrupción y, en especial, se definió la distinción entre la corrupción como un concepto general, es decir, entendida como un uso deliberado de una posición de poder público o privado para el beneficio particular o de grupo y; a la corrupción-política entendida como la perversión de la lógica política, es decir, como el abandono de la vocación pública de servicio colectivo para regular los conflictos sociales, y sacar ventaja de tal posición de poder institucional.

¹⁷⁴ Historiador Estadounidense.

Más allá de estas distinciones definidas en esta primera parte, se entendió en este trabajo que la GCP no podía ser vista como un problema público aislado en una sola perspectiva de entendimiento sobre el mismo. Por lo cual se optó por combinar una perspectiva teórica racionalista al respecto, en la cual incentivos específicos como la estructura gubernamental de oportunidad corrupta; la estructura privada de oportunidad corrupta y la presencia o ausencia de cooperación judicial son determinantes para propiciarla.

Esta perspectiva se combinó con la teoría institucional en la cual, al igual que los incentivos específicos, las instituciones políticas y de control externo son determinantes para propiciarla o para contenerla. Esta perspectiva teórica multicausal, permitió además entender a la GCP como un problema en el cual las autoridades públicas –en este caso los distintos poderes Ejecutivos federales entre el año 2000 y 2018– tienen facultades para la distribución de bienes y la imposición de costos onerosos al momento de entrar en la interacción entre las esferas públicas y privadas, con lo cual hay ventanas de Gran Corrupción.

Una vez establecida la parte teórica del trabajo, la segunda tarea realizada fue plantear la metodología adecuada para responder a las necesidades derivadas de la pregunta central de investigación. Para esto se optó por efectuar un estudio comparado de cuatro casos percibidos como de gran corrupción en cuatro Ejecutivos federales distintos. Esto con el propósito de seguir la lógica de comparación del método del consenso de John Stuart Mill (1843), en el cual se buscan encontrar las causas comunes de la ocurrencia de un fenómeno a pesar de las diferencias y categorías entre los casos. En esta parte se decidió hacer operativo este método por medio del Análisis Cualitativo Comparado o QCA de Charles Ragin (2009), ya que tal análisis permitía trabajar de manera formal con las categorías teóricas a comparar por medio de la presencia o ausencia de las mismas.

Una vez planteada la parte metodológica del trabajo, la tercera tarea fue construir la parte empírica. Es decir, armar los cuatro estudios de caso distintos los cuales respondían a los distintos gobiernos federales entre los años 2000 y 2018. Para esto se analizaron con detalle, en el capítulo tres, los casos de Odebrecht, sucedió en el sexenio del Presidente EPN; y el caso de Etileno XXI, sucedido en el sexenio del Presidente FCH. En el capítulo cuatro, se prosiguió esta parte empírica presentando los casos de los Amigos de Fox .sucedido en el sexenio del Presidente VFQ, y el caso del “Decretazo,” sucedido en 2020 en el vigente gobierno del Presidente AMLO.

Tales casos se seleccionaron porque configuraban grandes lógicas percibidas por la sociedad nacional como de GCP y porque tienen una estricta incumbencia de los equipos presidenciales en turno, en el sentido del involucramiento de muchos de sus funcionarios y colaboradores de alto nivel en los distintos gobiernos federales.

Una vez presentados los casos, en cuarto y último lugar se realizó en el capítulo cinco el análisis cualitativo comparado o QCA, con los datos empíricos documentados y proporcionados por los casos. En esta parte se puso a prueba el ejercicio comparativo en sí, es decir, entre los cuatro casos distintos. Y tal análisis permitió realizar la aportación central de esta tesis, pues permitió formalizar en una ecuación los factores causales de la persistencia de la GCP en México.

El QCA permite responder a la pregunta de investigación a través de la fórmula: $C*D*J*H=S$, en la cual, los factores de persistencia son: el reparto de costos desde el Ejecutivo a actores públicos o privados; una clara estructura privada de oportunidad corrupta en la cual los actores privados trafican influencias hacia el gobierno en la búsqueda de negocios públicos, la ineffectividad judicial y la presencia de instituciones estatales de control

inefectivas. Todos estos factores estuvieron presentes en los cuatro casos de estudio y conllevan por igual a sesgos en el desempeño institucional al momento de investigar y sancionar los distintos casos de GCP, sesgos que garantizan la reproducción de ventanas subsecuentes de corrupción.

En esta última parte, no sólo se hizo una labor de formalización de condiciones causales. Ya que por igual, se ofrece una mirada conectada de los distintos contextos en los cuales sucedieron los cuatro casos distintos de GCP. Esta tarea, abordada también en el capítulo cinco es importante, pues permite identificar la narrativa analítica de los temas de gran corrupción y articularlos de una forma coherente para entender el rumbo de la GCP en México en los últimos veinte años. En la cual se confirma que el Ejecutivo a través del peso de la negociación política es un actor institucional determinante para posibilitar acuerdos corruptos y favorecer a socios privilegiados.

Por último, en esta sexta sección se establece a continuación la evaluación de la hipótesis inicial de este trabajo y la tesis final resultante.

6.2 Evaluación de la hipótesis propuesta.

Este trabajo de investigación concluye con la evaluación de la hipótesis propuesta al inicio del mismo. En la cual se señaló que:

“La Gran Corrupción Política persiste en México y su potencial de recurrencia aumenta debido a que los distintos Ejecutivos federales propician, a través de la red de negociaciones que surgen alrededor de la obtención del poder, de forma particular alrededor de los equipos del Ejecutivo federal, el reparto de beneficios públicos a socios privilegiados o la imposición de costos públicos a la sociedad.

Como consecuencia tales negociaciones comprometen acuerdos que pueden convertirse en actos concretos de gran corrupción o de captura estatal percibida como corrupta ante la sociedad.”

Una vez elaborada la parte empírica de este trabajo se puede constatar que esta hipótesis es acertada de forma parcial. Pues las comparaciones hechas en el análisis cualitativo permiten repensar sus afirmaciones y a partir de esto sostener la siguiente tesis:

1. La GCP persiste en los distintos gobiernos federales mexicanos debido a que las instituciones políticas nacionales tienen poca incidencia y muy baja efectividad para vigilar los productos o resultados de las negociaciones políticas que se dan entre la esfera pública representada –en este trabajo– por el Ejecutivo y la esfera privada representada por diversos actores empresariales.
2. Estas negociaciones –opacas y de baja rendición de cuentas– importan porque en ellas se pueden repartir beneficios a socios privilegiados e imponer costos desde el Ejecutivo a la sociedad para apuntalar ventajas ilegítimas desde los distintos equipos presidenciales a los socios privados. Y cuando ambos repartos (de beneficios y costos) se presentan en la negociación política aumenta el potencial de que sucedan actos de gran corrupción.
3. Si bien la máxima expresión de corrupción política se da al detectar un intercambio monetario específico entendido como soborno, a cambio de ciertas dádivas o apoyos entre una autoridad y un socio privado, la GCP no sólo se limita en estricto a esta tipología, pues tiene por igual importancia la percepción social de las negociaciones políticas y sus productos ilegítimos como la captura estatal de ciertas decisiones que parten desde los equipos presidenciales para favorecer intereses por entero privados.

4. Aunado a esto, la ineffectividad judicial; la debilidad estatal de las instituciones de control político estatal-horizontal; y el ambiguo desempeño de las instituciones de control externo, o autónomas del Estado mexicano, generan evidentes sesgos en el desempeño institucional al momento de investigar y sancionar los posibles actos de GCP.
5. Por lo cual, no hay sanciones ejemplares ni se desarticulan las redes corruptas de políticos y empresarios de alto nivel involucrados. En consecuencia, los riesgos de detección y sanción de los actos corruptos no se incrementan. Los incentivos específicos que la reproducen no cambian, tampoco cambian las instituciones. Y además, las conductas de GCP tienen futuras ventanas de oportunidad para que sucedan y se reproduzcan a pesar de los cambios de gobierno y de las narrativas anticorrupción.
6. Por último, más allá de la formalización de las condiciones que causan la persistencia de GCP, respecto a la perspectiva contextual e histórica de este trabajo, se puede concluir que a pesar de los avances institucionales que en los últimos veinte años han permitido el ejercicio de una democracia nacional plural y competitiva, tales avances institucionales no han correspondido en absoluto con cambios en las prácticas de la élite política y empresarial para rechazar la GCP, ya sea en los procesos electorales, o en los ejercicios de gobierno a pesar de las tres alternancias partidistas vividas en el Ejecutivo Federal y sus distintas narrativas anticorrupción. Es decir, el avance democrático en México no ha implicado un cambio en las prácticas políticas y en las estructuras institucionales que propician la GCP.

6.3 Reflexión final sobre este trabajo y futuras agendas de investigación.

Si se puede remitir a la cita inicial de este apartado conclusivo, toda obra humana persigue inicios antes que meras conclusiones. Y en este sentido este trabajo no estaría completo sin mencionar a qué nuevos inicios o futuras investigaciones puede dar lugar, así como cuáles son las tareas pendientes o que no se alcanzaron a cubrir.

Al respecto, este trabajo trató una parte importante respecto al entendimiento de por qué la Gran Corrupción Política persiste en México y el papel que la negociación política juega de por medio. Se llegó a una respuesta en la cual las perspectivas teóricas de incentivos racionales y la perspectiva de las instituciones políticas, resultan vitales para explicar porqué este problema persiste a pesar de los cambios de gobierno.

Sin embargo, este trabajo queda en deuda con el faltante de la visión de la sociedad y la cultura política respecto a la GCP. Tales perspectivas, las de una entrada más sociológica y cultural al respecto no fueron abordadas primero por cuestiones de extensión, es decir, porque de haberlas asumido la extensión del trabajo y su ejecución sería impracticable. Y segundo, por cuestiones azarosas ajenas, pues este trabajo se realizó durante el difícil contexto de contingencia sanitaria, que obligó a una reclusión social estricta, por tanto se trabajó con los documentos disponibles y se asume aquí el costo de la falta de un trabajo de campo intensivo que pudiera –sin duda– haber dado una mejor mirada social y cultural a este trabajo.

Sin embargo, es muy positivo identificar estas miradas faltantes, pues a raíz de este trabajo se puede entender que falta ahora un repaso hacia dentro de la cultura de las élites políticas para indagar cómo y por qué estos actores de poder y sus socios privados (en ocasiones son socios criminales por igual), establecen reglas informales en las cuales la propia corrupción del ejercicio político que desempeñan es una herramienta indiscutible para

proteger y expandir sus intereses, antes que someterse a cualquier mecanismo que permita autorregular su comportamiento.

Por último, el abordar este tema de estudio con ayuda de metodologías mixtas, es decir, que permitan la formalización lógica de factores causales, y también, la interpretación cualitativa de la cultura política de las élites locales y nacionales, puede ayudarnos a entender de mejor forma el panorama que guarda la GCP en México, e incluso elevar las comparaciones en la región latinoamericana y otras regiones del mundo.

Tales aristas pendientes de estudio, no sólo son desafiantes, sino necesarias de estudiar y entender, pues permitirían generar diagnósticos precisos de cómo persuadir condiciones de reforma para combatir de una forma más efectiva la GCP desde los niveles locales, nacionales e internacionales. En suma, son bienvenidas futuras investigaciones comparadas, que incluyan a México, y traten sobre las reformas exitosas y las fracasadas, sobre los escenarios exitosos o fracasos de los frenos autoimpuestos desde la sociedad o desde las propias decisiones de la élite política para el combate de la GCP.

Nunca serán en vano los esfuerzos académicos para aportar conocimiento a un problema tan complejo y que arroja el costo social más grave: el de una sociedad desigual, sin posibilidad efectiva de que su voz, su voto y sus decisiones cuenten en la noble pero sinuosa actividad política. La cual es por excelencia la actividad más humana, pues la política es la que permite no sólo regular el conflicto social, sino mejorar o empeorar millones de vidas, u es a su vez, la única vía de acción social, libre y pacífica para conseguir una convivencia más justa y más digna.

Por tanto estudiar y –por igual– combatir la Corrupción Política no es una tarea ingenua o irrelevante. Es una lucha colectiva que requiere valentía, creatividad e innovación constante.

Bibliografía y referencias empleadas.

Armantier, Olivier, and Amadou Boly. 2011. "A Controlled Field Experiment on Corruption." *European Economic Review* 55 (8): 1072–82.

Bertrand, Marianne, Simeon Djankov, Rema Hanna, and Senhil Mullainathan. 2007. "Obtaining a Driver's License in India: An Experimental Approach to Studying Corruption," *The Quarterly Journal of Economics* 122(4): 1639–76.

Casar, María Amparo. 2016, *Anatomía de la corrupción en México: 2ª Edición corregida y aumentada*. México. MCCI.

Colomer, Josep. 2009, *Ciencia de la Política*. Madrid, Ariel.

Contreras, Alcántara Javier. 2014, *La Experiencia de la Democracia: Cambio político y conceptual en el México contemporáneo*. San Luis Potosí, El Colegio de San Luis.

Crozier, Michel J., Huntington, Samuel P., & Watanuki, Joji, 1975. *The crisis of democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. En Morris, Stephen Davis. 1988. *The causes, consequences and dynamics of political corruption in Mexico*, Phoenix, The University of Arizona. P. 24.

Chaikin, David, and J. C. Sharman. 2009. *Corruption and Money Laundering: A Symbiotic Relationship*. New York: Palgrave MacMillan.

De la Cruz, Carrillo Omar. 2012, *La designación de los consejeros electorales del IFE en 2010: entre la autonomía y las cuotas partidarias*. *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 73 • año 33 • julio-diciembre de 2012 • pp. 127-148

della Porta, Donatella, and Alberto Vannucci. 1997. "The 'Perverse Effects' of Political Corruption," *Political Studies* 45: 516–38.

della Porta Donatella y Keating Michael. 2013. *Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales: Una Perspectiva Pluralista*, Madrid. Akal.

Easton, David. 1957. "An approach to the analysis of political systems", en *World Politics*, Vol 9 No. 3. pp. 383-400.

Flores Llanos, Fernando Ulises. "¿Por qué persiste la corrupción en México?: gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos". Tesis doctoral. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2017. <http://hdl.handle.net/11651/2258>

Fried, Brian, Paul Lagunes y Atheendar Venkataraman. 2010. "Corruption and Inequality at the Crossroads: A Multimethod Study of Bribery and Discrimination in Latin America," *Latin American Research Review* 45: 76–97.

Hoselitz, Bert F. 1970. *Performance Levels and Bureaucratic Structure*. En Morris, Stephen Davis. 1988. *The causes, consequences and dynamics of political corruption in Mexico*, Phoenix, The University of Arizona. P. 24.

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. En Morris, Stephen Davis. 1988. *The causes, consequences and dynamics of political corruption in Mexico*, Phoenix, The University of Arizona. P. 24.

Johnston, Michael. 2005. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, UK.

Johnston Michael. 2012. "Building a Social Movement against Corruption," *Brown Journal of World Affairs* 18(11): 57–74.

Johnston Michael. 2014. *Corruption Contention and Reform: The Power of Deep Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Karras, Alan L. 2010. *Smuggling: Contraband and Corruption in World History*. Plymouth, UK: Rowman and Littlefield.

Koselleck, Reinhard. 1993, *Futuro pasado: para una semántica de los tiempos históricos*, Paidós, Barcelona España.

Kunicová, Jana, y Susan Rose-Ackerman. 2005. "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption," *British Journal of Political Science* 35: 573–606.

Levi, Michael, Maria Dakolias, and Theodore S. Greenberg. 2007. "Money Laundering and Corruption," in J. Edgardo Campos and Sanjay Pradhan, eds., *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington, DC: The World Bank, pp. 389–426.

Malem, Seña, Jorge F. 2000. "La corrupción política" en *Jurídica*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana Número 31: 579-585.

McMullen, M. 1961. *A Theory of Corruption*. En Morris, Stephen Davis. 1988. *The causes, consequences and dynamics of political corruption in Mexico*, Phoenix, The University of Arizona. P. 24.

Mill, John Stuart. 1843 [2011]. *A System of Logic: Ratiocinative and Inductive, Being a connected view of the Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*. eBooks@Adelaide, Adelaide, Australia.

Morris, Stephen. 1988. Ph.D. Thesis: The causes, consequences and dynamics of political corruption in Mexico, Phoenix, The University of Arizona.

Niblo, Stephen R. 1999. *Mexico in the 1940's: Modernity, Politics, and Corruption*, Wilmington, SR Books.

Niblo Stephen. 1991. *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Niblo Stephen. 2008. "Disaggregating Corruption: A Comparison of Participation and Perceptions in Latin America with a Focus on Mexico," *Bulletin of Latin American Research* 27(3): 388–409.

Nieto, Morales, Fernando. 2018. "Corrupción" Curso masivo abierto en línea, impartido por el Colegio de México. A.C. a través de la plataforma "MéxicoX"

Norris, Pippa. 2011, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: University Press.

North, Douglas. 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.

New York: Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo, (2004), "Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust" en Scott Mainwaring y Christopher Welna (eds.), "Democratic accountability in Latin America", Oxford, Oxford University Press.

Ragin, Charles C. y Rubinson Claude. 2009. "The Distinctiveness of Comparative Research", en *The SAGE Handbook of Comparative Politics*. Landman, Todd y Rubinson, Neil. SAGE, London, U.K.

Riggs, Fred W. 1970. *The Sala Model and Comparative Administration*. En Morris, Stephen Davis. 1988. *The causes, consequences and dynamics of political corruption in Mexico*, Phoenix, The University of Arizona. P. 24.

Rose-Ackerman, Susan, Palifka, Bonie J. 2016. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge, University Press.

Rose-Ackerman Susan. 1975. "The Economics of Corruption," *Journal of Public Economics* 4: 187–203.

Rose-Ackerman Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

Rose-Ackerman Susan. 1983. "Social Services and the Market," *Columbia Law Review* 83: 1405–38.

Rose-Ackerman Susan. 1986. "Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives?" *Journal of Law, Economics, and Organization* 2: 131–61.

Rose-Ackerman Susan. 1996. "Democracy and 'Grand' Corruption," *International Social Science Journal* 48: 365–80.

Rose-Ackerman Susan. 1997. "Corruption, Inefficiency, and Economic Growth," *Nordic Journal of Political Economy* 24: 3–20.

Rose-Ackerman Susan. 2005. From Elections to Democracy: Building Accountable Government in Hungary and Poland, Cambridge UK: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 1976 [2005], Partidos y Sistemas de Partidos, Madrid, Alianza Editorial.

Smulovitz, Catalina. 2002, ¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados, en “Política y Gobierno”, Vol IX, Núm. 2., pp. 297-324.

Tilly, Charles, 2007. Democracia. Madrid: Akal.

Tejada Ávila, Roberto. 2005, Amigos de Fox, breve historia de un “partido” efímero. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XII No. 34 □ Septiembre / Diciembre de 2005, pp. 67-92

Toshkov, Dimiter. 2016. Research Design in Political Science. Palgrave, New York, U.S.

Tsebelis, George. 2006 Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas, Fondo de Cultura Económica, México.

Vázquez, Valencia, Luis Daniel. 2018. Corrupción y Derechos Humanos: ¿Por dónde empezar la estrategia anticorrupción?, Nueva York, Peter Lang.

Vázquez, Valencia, Luis Daniel. 2019. Captura del Estado macrocriminalidad, y derechos humanos, México, FLACSO.

Vázquez, Valencia, Luis Daniel. 2020. Enumerando las causas de la impunidad: reflexiones para iniciar una estrategia anti-impunidad. (*Documento de trabajo).

Valles, Josep María. 2000. Ciencia Política una Introducción, Madrid, Ariel.

Villamil, Jenaro. 2018, *Cleptocracia: El nuevo modelo de la corrupción*, Ciudad de México, Grijalbo.

Villoria, Mendieta, Manuel. 2006, *La Corrupción Política*, Madrid, Editorial Síntesis.

Weber, Max. 1919 [2008], *El Político y el Científico*. México D.F, Colofón.

Wraith, R. and E. Simpkins. 1963. *Corruption in Developing Countries*. En Morris, Stephen Davis. 1988. *The causes, consequences and dynamics of political corruption in Mexico*, Phoenix, The University of Arizona. P. 24.

Zaid, Gabriel. 2019, *El Poder Corrompe*, Ciudad de México, Penguin Random House Grupo Editorial.

- **Páginas web:**

“José Woldenberg: crisis actual de los partidos políticos” YouTube (27/01/2017), disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iT7YGTrdAu4> consultado el 13 de enero de 2021.

“Televisa y el negocio de la democracia” Proceso (27/07/2012) disponible en: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2012/7/27/televisa-el-negocio-de-la-democracia-106181.html> consultado el 07 de enero de 2021.

“De Pío a Felipa: la propia familia de López Obrador ha comprometido su lucha contra la corrupción” Infobae 25/12/2020, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/12/25/de-pio-a-felipa-la-propia-familia-de-lopez-obrador-ha-comprometido-su-lucha-contra-la-corrupcion/> consultado el 07 de enero de 2021.

“Perfil. Lino Korrodi, el “Amigo de Fox”” El universal (09/07/2017), disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/07/9/perfil-lino-korrodi-el-amigo-de-fox> consultado el 08 de enero de 2021.

Resultados electorales Nacionales históricos INE: <https://portalanterior.ine.mx/documentos/RESELEC/esta2000/inipres.htm> consultados el 09 de enero de 2021.

“Sanciones históricas del INE: Morena ya está en el Top 5” Expansión Política (19/07/2018), disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2018/07/19/sanciones-historicas-del-ine-morena-ya-esta-en-el-top-5> consultado el 09 de enero de 2021.

“Financiamiento político ilegal Pemexgate y Amigos de Fox” Nexos (1/04/06), disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=11863> consultado el 09 de enero de 2021.

“Woldenberg: en el caso Amigos de Fox el IFE no recibió línea de Los Pinos.” La Jornada (9/09/03), disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2003/10/09/008n1pol.php?printver=1&fly=> consultado el 09 de enero de 2021.

“López Obrador ofrece a empresarios de radio y TV reducir tiempos oficiales” Proceso (07/11/2019), disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/11/7/lopez-obrador-ofrece-empresarios-de-radio-tv-reducir-tiempos-oficiales-233938.html> consultado el 18 de enero de 2021.

“El INE vs. El decreto del presidente AMLO que modifica los tiempos fiscales”, Nexos (06/08/2020), disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11677#_ftn3 consultado el 18 de enero de 2021.

“El 'decretazo’ de AMLO, inconstitucional condonación fiscal” Proceso (14/04/2020), disponible en: <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2020/4/14/el-decretazo-de-amlo-inconstitucional-condonacion-fiscal-241307.html> consultado el 18 de enero de 2021.

“La Amedi pide que se revierta el decreto que redujo los tiempos fiscales en radio y TV.” AMEDI (14/01/2021), disponible en: <https://www.amedi.org.mx/la-amedi-pide-que-se-revierta-el-decreto-que-redujo-los-tiempos-fiscales-en-radio-y-tv/> consultado el 18 de enero de 2021.

“AMEDI critica devolución de tiempos de radio y televisión a concesionarios.” Expansión (03/04/2020), disponible en <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/04/03/amedi-amlo-devolucion-de-tiempos-oficiales-en-radio-y-televisio> consultado el 20 de enero de 2021.

“AMLO y su ley Televisa-2” Siempre (11/04/2020) <http://www.siempre.mx/2020/04/amlo-y-su-ley-televisa-2/> consultado el 20 de enero de 2021.

“Critican devolución de tiempos fiscales a TV y Radio” Reforma (03/04/2020), disponible en: [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/critican-devolucion-de-tiempos-fiscales-a-tv-y-radio/ar1911992?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783b786d3a-](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/critican-devolucion-de-tiempos-fiscales-a-tv-y-radio/ar1911992?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783b786d3a-_-) consultado el 20 de enero de 2021.

“TEPJF: Infundadas quejas contra decreto presidencial de tiempos fiscales en radio y TV”, CIRT (04/06/2020) disponible en: <https://cirt.mx/tepjf-infundadas-quejas-contradecreto-presidencial-de-tiempos-fiscales-en-radio-y-tv/> consultado el 21 de enero de 2021.

“Critican PAN, PRD y MC decisión del ejecutivo sobre tiempos oficiales del estado” CIRT (04/06/2020), disponible en: <https://cirt.mx/critican-pan-prd-y-mc-decision-del-ejecutivo-sobre-tiempos-oficiales-del-estado/> consultado el 22 de enero de 2021.

“Si significa ahorro, está bien: AMLO, sobre iniciativa para desaparecer IFT, Cofece y CRE” Forbes (11/06/2020), disponible en: <https://www.forbes.com.mx/politica-si-significa->

[ahorro-lo-veo-bien-amlo-sobre-iniciativa-para-desaparecer-ift-cofece-y-cre/](#) consultado el 25 de enero de 2021.

“Entrevista del CP Adolfo Cuevas Teja a Águila o Sol de Foro TV. Tema: Importancia del IFT, función y autonomía.” (IFT: 10/01/2021); disponible en: <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/entrevistas/adolfo-cuevas-teja/entrevista-del-cp-adolfo-cuevas-teja-aguila-o-sol-de-foro-tv-tema-importancia-del-ift-funcion-y> consultado el 25 de enero de 2021.

Entrevista de Santiago Nieto Castillo con el periodista Hernán Gómez en el programa “El Octágono” transmitido por la Octava TV (6 de agosto de 2020). “Santiago Nieto: el sexenio de Enrique Peña Nieto ha sido el más corrupto de la historia moderna”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=WOuRrpHxXfs&list=PL39aYwf5QlpRHsIHIIHN54BxAUqRMFHdi&index=5> consultado el 05 de noviembre de 2020.

“Constructora brasileña Odebrecht se declara en bancarrota en EU” El Universal 27/08/2019. <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/constructora-brasilena-odebrecht-se-declara-en-bancarota-en-eu> consultado el 06 de noviembre de 2020.

“Liberan a Lula: el expresidente de Brasil sale en libertad tras pasar 19 meses preso por un caso de corrupción” BBC, 8/11/2019. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50354829>; “Lula da Silva y Rousseff, absueltos de desvío de fondos públicos” televisa.news 5/12/2019. <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/lula-rousseff-absueltos-desvio-fondos-publicos/> consultada el 07 de noviembre de 2020

“Lula da Silva es demandado nuevamente por corrupción.” <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/lula-rousseff-absueltos-desvio-fondos-publicos/> televisa.news 24/10/2020, consultada el 07 de noviembre de 2020.

“La Operación Lava Jato cumple cuatro años con 123 políticos y empresarios condenados” Agencia EFE, 17/03/2018. <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-operacion-lava-jato-cumple-cuatro-anos-con-123-politicos-y-empresarios-condenados/20000035-3556312> consultado el 07 de noviembre de 2020.

“Los "peces gordos" que han sido condenados por la Lava Jato en Brasil” el Diario.es, 17/03/2019. https://www.eldiario.es/politica/gordos-condenados-lava-jato-brasil_1_1643145.html consultado el 07 de noviembre de 2020.

“Corrupción en Petrobras podría superar los 10 mil mdd.” El Siglo Coahuila, 12/11/2015. <https://www.elsiglocoahuila.mx/coahuila/noticia/amp.php?nota=77158> consultado el 07 de noviembre de 2020.

“Ex directivo de Odebrecht declara supuestos sobornos a Lozoya (Parte 2)” min.3:18. El Economista TV, (06/12/2017). https://www.youtube.com/watch?v=J_FrSdgbLHU consultada el 11 de noviembre de 2020.

“El Ciclo” Ahora si (09/05/2017), <http://elciclo.ahora.si/timeline/> consultado el 10 de noviembre de 2020.

“Pemex publica contratos con Odebrecht pero censura los datos centrales” Animal Político (6/04/2017) disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/04/pemex-contratos-odebrecht-2/> consultada el 14 de diciembre de 2020.

“Lozoya pagó al contado una casa de 38 millones poco después de cerrar la campaña de EPN en 2012.” Sin embargo.mx (15/08/2017) disponible en: <https://www.sinembargo.mx/15-08-2017/3285338> consultada el 14 de diciembre de 2020.

“Acusa ¡Odebrecht! a red de corruptos” MCCI, 31/01/2019. <https://contralacorrupcion.mx/acusa-odebrecht-a-red-de-corruptos/> Infografía consultada el 7 de noviembre de 2020.

“Rafael Caraveo confiesa que recibió 15 maletas con sobornos para senadores del PAN” Proceso (11/11/2020). Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/politica/2020/11/11/rafael-caraveo-confiesa-que-recibio-15-maletas-con-sobornos-para-senadores-del-pan-252542.html?fbclid=IwAR3rye5nppNR2YNk7MW6uvld8oi0Vn7jxg4oS5h6d3hTP3QYyUwj2WbiI> consultado el 11 de noviembre de 2020.

“El Pacto por México, de joya de la corona a piedra en el zapato de Peña Nieto” La Jornada (13/08/2020). Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/08/13/politica/005n1pol> consultada el 19 de diciembre de 2020.

“La FGR hurga la corrupción de la campaña de EPN 8 años después, como no lo hicieron IFE y TEPJF” Sin Embargo.mx (30/07/2020). Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/30-07-2020/3832628> Consultado el 10 de noviembre de 2020.

“IFE hizo lo que la ley le ordenaba” en relación con la fiscalización de la campaña de Peña Nieto” Infobae (17/08/2020), disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/08/17/leonardo-valdes-indico-que-el-ife-hizo-lo-que-la-ley-le-ordenaba-en-relacion-con-la-fiscalizacion-de-la-campana-de-pena-nieto/> consultado el 19 de diciembre de 2020.

“Auditoría Superior halla sobrepagos de Pemex a Odebrecht” Forbes (2/11/2017), disponible en <https://www.forbes.com.mx/auditoria-superior-halla-sobrepagos-de-pemex-a-odebrecht/> consultado el 19 de diciembre de 2020.

“Emilio Lozoya exigió que lo exoneraran y una disculpa pública por el ‘caso Odebrecht’” El País (18/10/2017), disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/10/18/mexico/1508338178_095010.html consultado el 21 de diciembre de 2020.

“El día que Emilio Lozoya le exigió a Santiago Nieto que le ofreciera una disculpa” (07/02/2020). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=UjJg7DrVGEM> consultado el 21 de diciembre de 2020.

“Cesan al titular de la Fepade por revelar investigación contra Lozoya” La Jornada (21/10/2020), disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2017/10/21/politica/003n1pol> consultado el 21 de diciembre de 2020.

“El Senado da carpetazo a la polémica por la destitución de Santiago Nieto” Expansión (01/11/2020). Disponible en: <https://politica.expansion.mx/politica/2017/11/01/el-senado-da-carpetazo-a-la-polemica-por-la-destitucion-de-santiago-nieto> consultado el 21 de diciembre de 2020.

“Desde Calderón se urdió la sangría de Etileno XXI a Pemex.” La Jornada, (17/08/2020). Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/08/17/desde-calderon-se-urdió-la-sangria-de-etileno-xxi-a-pemex-7709.html> consultado el 10 de noviembre de 2020.

“Braskem e Idesa: Proyecto Etileno XXI.” Página web oficial del consorcio Braskem-Idesa disponible en: <https://www.braskem.com.br/idesa/perfil> consultado el 10 de noviembre de 2020.

“El mecanismo de la corrupción. Etileno XXI, Odebrecht y Lozoya”, Documental Canal 14 (26/07/2020). Declaración a partir del min 18:56 Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=PzC8_9eMjzw&list=PL39aYwf5QlpRHsIHlIH54BxAUqRMFHdi&index=12&t=2074s consultado el 10 de noviembre de 2020.

“Desde Calderón se urdió la sangría de Etileno XXI a Pemex.” La Jornada, (17/08/2020). Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/08/17/desde-calderon-se-urdió-la-sangria-de-etileno-xxi-a-pemex-7709.html> consultado el 10 de noviembre de 2020.

“Diputados frenan exhorto a la ASF sobre medidas en el caso Odebrecht.” Expansión. (06/3/2018), disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2018/03/06/diputados-frenan-exhorto-a-la-asf-sobre-medidas-en-el-caso-odebrecht> consultada el 23 de diciembre de 2020.

Confirma AMLO cancelación de contrato con filial de Odebrecht para Etileno XXI. La Jornada (02/12/2020), disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/12/02/confirma-amlo-cancelacion-de-contrato-con-filial-de-odebrecht-para-etileno-xxi-2398.html> consultado el 23 de diciembre de 2020.

“Meade se negó a parar el contrato de Etileno XXI” Aristegui Noticias (29/07/2020), disponible en: <https://aristeginoticias.com/2907/investigaciones-especiales/meade-involucrado-en-quebranto-en-pemex-por-proyecto-de-odebrecht/> consultado el 30 de diciembre de 2020.

“EPN ejecutó estrategia secreta de filial de Odebrecht para impulsar Etileno XXI” Aristegui Noticias (30/05/2018), disponible en: <https://aristeginoticias.com/3005/mexico/epn-ejecuto-estrategia-secreta-de-filial-de-odebrecht-para-impulsar-etileno-xxi/> consultada el 31 de diciembre de 2020.

Informe General Ejecutivo Cuenta Pública (54:2016), ASF. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2018/feb/ASF-20180222.pdf> consultada el 31 de diciembre de 2020.

“El SAT aumenta 164% la recaudación a grandes contribuyentes y va por más” El Contribuyente (11/11/2020), disponible en: <https://www.elcontribuyente.mx/2020/11/el-sat->

[aumenta-164-la-recaudacion-a-grandes-contribuyentes-y-va-por-mas/](#) consultado el 02 de febrero de 2021.

“Ejecutivo ya podrá ser juzgado” El Economista (16/12/2020), disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Ejecutivo-ya-podra-ser-juzgado-20201216-0001.html> consultado el 02 de febrero de 2021.

"Desde Pemex se organizaba el robo de combustible": cómo funciona la red de 'huachicoleo' que detectó el gobierno de AMLO en México, BBC (28/12/2018), disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46697816> consultado el 09 de febrero de 2021.

- **Software especializado.**

Cronqvist, Lasse. QCA Add-In. Version 1.1. Trier, 22.02.2019. <https://www.qca-addin.net>

- **Documentos y Legislación.**

Carta de Jesús Ramírez Cuevas Coordinador de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República a Lorenzo Córdova Vianello Consejero Presidente del INE (17/12/2020) Oficio No. CGCSYVGR/114/2020.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020.

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, 2020.

Controversia Constitucional INE-Gobierno Federal, 2020

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector público, 2020.

Ley de Obras y Servicios Públicos Relacionados con las Mismas, 2020.

Código Nacional de Procedimientos Penales, 2020.

Informe General Ejecutivo Cuenta Pública, ASF. 2016.