

Un modelo de choques e interrupciones de reforma anticorrupción

Evidencia del caso mexicano

A Shocks and Punctuation Model of Anti-Corruption Reform: Evidence from Mexico

German Petersen Cortés*

Resumen: ¿Cómo y por qué ocurren reformas anticorrupción en países con corrupción sistémica? El presente artículo se basa en evidencia histórica del caso mexicano para desarrollar un modelo de reforma anticorrupción. Las tres reformas bajo análisis —1982, 1995 y 2000— ocurrieron como interrupciones episódicas después de largos periodos de estabilidad en el subsistema anticorrupción. Las reformas fueron consecuencia de choques exógenos y endógenos que indujeron a la élite política a aprobar medidas de cambio institucional. El artículo también subraya la efectividad que pueden llegar a tener las instituciones y políticas públicas anticorrupción, un aspecto poco estudiado en la literatura al respecto —caracterizada por una “inclinación estructural”, es decir, por prestar excesiva atención a las estructuras económicas, político-económicas y democráticas que contribuyen al control de la corrupción.

Palabras clave: corrupción, anticorrupción, cambio institucional, equilibrio puntuado, choques, México.

***German Petersen Cortés** es profesor-investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Periférico Sur Manuel Gómez Morin 8585, col. ITESO, San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, 45604. Tel: (33) 3669 3434. Correo-e: gpetersen@iteso.mx. ORCID: 0000-0003-3275-8230.

Durante la investigación y escritura de este trabajo, el autor recibió la Beca Fulbright-García Robles y la Beca ConTex financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la Universidad de Texas en Austin. El autor se benefició de los comentarios de John Gerring, Bryan Jones, Patricia Maclachlan y Kurt Weyland (Universidad de Texas en Austin). También se benefició de los comentarios de Rasmus Broms (Universidad de Gothenburg) y de Rachel Bowen (Universidad del Estado de Ohio), quienes discutieron en paneles en los cuales se presentaron versiones anteriores de este artículo: Rasmus en la Reunión Anual de 2018 de la Asociación de Ciencia Política de Midwest (MPSA, por sus siglas en inglés) (Chicago, IL) y Rachel en la Reunión Anual de 2018 de la Asociación de Ciencia Política Estadounidense (APSA, por sus siglas en inglés) (Boston, MA). El autor también se benefició de los comentarios de revisores anónimos.

Artículo recibido el 3 de octubre de 2018 y aceptado para su publicación el 17 de junio de 2019.

Traducción del inglés por Ana Inés Fernández.

doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v29i2.775>

Abstract: How and why do anti-corruption reforms happen in countries with systemic corruption? This work builds on thirty years of historical evidence from Mexico to develop a model of anti-corruption reform. The three reforms under study —1982, 1995, and 2000— happened as episodic punctuations after long periods of stability in the anti-corruption sub-system. The reforms were a consequence of exogenous and endogenous shocks that induced the political elite to approve them. The work also stresses the importance that reforming anti-corruption institutions and policies in countries with systemic corruption might have, an understudied subject in the literature —due to the literature’s “structural bent”, that is, an excessive focus on the economic, political-economic, and democratic structures that contribute to the control of corruption.

Keywords: corruption, anti-corruption, institutional change, punctuated equilibrium, shocks, Mexico.

¿Cómo y por qué se dan reformas anticorrupción en países con corrupción sistémica? Con base en pruebas sobre México, este trabajo afirma que las reformas anticorrupción se dan como interrupciones episódicas tras largos periodos de estabilidad y como consecuencia de choques externos e internos que inducen a la élite política a hacer reformas. Por lo tanto, con respecto a las pruebas presentadas, en lugar de ser continua o gradual, la reforma anticorrupción es episódica e interrumpida. Para fines de este trabajo, los factores que conducen al cambio ubicados fuera del subsistema anticorrupción se consideran exógenos, mientras que los localizados dentro, se consideran endógenos. Este trabajo argumenta que en México, el modelo de equilibrio, de choques y de interrupción era el único tipo de modelo de reforma anticorrupción entre 1980 y 2010, y por lo tanto, este modelo podría explicar reformas anticorrupción en otros lugares. El artículo no sostiene que dicho modelo de choques e interrupción sea el único modelo de reforma anticorrupción en general, sino que fue el único que se produjo en México durante el periodo analizado.

El modelo de choques e interrupción contradice las posturas que afirman que el cambio institucional es continuo y gradual (Boas, 2007; Dahl, 1961; Davis *et al.*, 1966; Greif y Laitin, 2004; Lindblom, 1959, 1979; Thelen, 2004; Wildavsky, 1964). Con este modelo, los enfoques teóricos que mejor explican las reformas anticorrupción son aquellos que creen que el cambio generalmente es rápido y considerable en un momento específico, como la teoría del equilibrio interrumpido (Baumgartner y Jones, 2009). Dicha teoría reconoce que la gradualidad explica el cambio en políticas públicas la mayor parte del tiempo. Ciertamente, para este enfoque, casi siempre el cambio en políticas públicas es continuo y gradual. Sin embargo, la gradualidad no explica la mayor parte del cambio en

políticas públicas. De hecho, para la teoría del equilibrio interrumpido, la mayor parte de los cambios no se da de manera gradual, sino con interrupciones, a las que siguen largos periodos de un equilibrio nuevo.

Las interrupciones que aquí se analizan se dieron por choques exógenos y endógenos. Este trabajo argumenta que los choques exógenos —económicos o políticos— dieron pie a choques endógenos en el subsistema anticorrupción —algún escándalo—, que abrieron “coyunturas críticas” donde se decidieron las reformas. Siguiendo el trabajo fundamental de Collier y Collier (1991: 29), por coyuntura crítica se entiende un “periodo de cambio significativo” o, más formalmente, “periodos de tiempo *relativamente* cortos durante los cuales hay una probabilidad *sustancialmente* elevada de que las decisiones de los agentes afecten el resultado de interés” (Capoccia y Kelemen, 2007: 348).

Este trabajo también pretende contribuir con la bibliografía sobre control de corrupción y criticar su “sesgo estructural”, es decir, su tendencia a afirmar que para controlar la corrupción en países donde el problema es sistémico, los cambios institucionales y de políticas públicas tienen, en el mejor de los casos, un éxito limitado, y que los cambios que realmente importan se llevan a cabo en la estructura donde emerge la corrupción. Como se argumentará, la bibliografía menciona especialmente tres aspectos cruciales de dicha “estructura” para controlar la corrupción: la economía —grado de modernización económica—, la economía política —grado de liberalización económica— y el sistema político —grado de democratización. La bibliografía sobre la efectividad de las instituciones anticorrupción en países con corrupción sistémica tiene un desequilibrio significativo a favor de los “pesimistas”, quienes afirman que, en tales contextos, las instituciones anticorrupción tienen un efecto muy limitado. Según ellos, se deben implementar reformas básicas, como Estado de derecho elemental, participación ciudadana y libertades civiles, antes de crear instituciones anticorrupción (He, 2000; Huther y Shah, 2000; Persson *et al.*, 2013; Riley, 1998).

Las pruebas en las que se fundamenta este trabajo vienen de México. El análisis comprende el periodo de treinta años entre 1980 y 2010, que inicia con la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, el primer candidato presidencial del antes hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI) que condenó públicamente la corrupción, y concluye con la reciente crisis de violencia en México, que ha cambiado la lógica de la corrupción. Hubo tres interrupciones durante el periodo: 1982, 1995 y 2000. Cada interrupción se dio tras choques externos y, luego, internos. Los choques exógenos fueron la crisis económica de 1981; las crisis política y económica de 1994, y el cambio presidencial en 2000

del PRI al Partido Acción Nacional (PAN). Los choques endógenos que siguieron a los exógenos fueron los escándalos de corrupción que involucraron al presidente José López Portillo en 1982; aquellos que involucraron al presidente Carlos Salinas en 1994, y los escándalos relativos al financiamiento ilegal de campaña del sindicato petrolero para la campaña presidencial del PRI. Como se verá, la configuración institucional anticorrupción fue estable en medio de dichas interrupciones.

Este trabajo es cualitativo y usa un enfoque histórico comparativo. Las instituciones anticorrupción son vistas como un subsistema del sistema político. Sin embargo, el subsistema es un sistema en sí mismo debido a las interacciones mutuas entre sus dimensiones, que se dan de forma interdependiente. El modelo supone que la élite política es el único actor que puede reformar las características legales de las instituciones anticorrupción. No obstante, en países con corrupción sistémica, la élite política tiende a beneficiarse muchísimo de la corrupción. En consecuencia, la élite juega un papel paradójico: es beneficiaria de la corrupción y, por lo tanto, en principio no tiene incentivos para presionar por un cambio, pero al mismo tiempo es el único actor que puede cambiar las instituciones formales relacionadas con la anticorrupción. Afirmar que en los países con corrupción sistémica la élite política se beneficia de la corrupción no implica que todos los miembros de la élite política sean corruptos. Esto significa que ciertas partes de la élite son corruptas y que las otras no invierten suficientes recursos para cambiar el equilibrio de corrupción. Además, algunos de esos políticos no corruptos incluso usan las fallas en las medidas anticorrupción para relajar las negociaciones políticas con los corruptos, lo que les permite seguir obteniendo beneficios privados de los cargos públicos y, por lo tanto, contribuyen con el mantenimiento de un equilibrio de corrupción.

En consecuencia, este trabajo afirma que, como la élite política se beneficia, ya sea directa o indirectamente de la corrupción, en principio estaría contra la reforma anticorrupción y trataría de resistirse a ella lo más posible. La reforma se dará cuando las presiones sean insostenibles gracias a un choque exógeno seguido por uno endógeno. Debido a la resistencia previa a adaptarse al cambio —o fricción, como la llaman Jones y Baumgartner (2005)—, cuando se dé la reforma, ésta será rápida y considerable en un momento específico, es decir, interrumpida, como sucedió en el caso de México en 1982, 1995 y 2000. Jones y Baumgartner (2005) afirman que cuando hay mucha fricción, las interrupciones son más drásticas. Como la fricción evita que se genere un cambio gradual, e impide que los sistemas se ajusten continuamente, cuando finalmente se da el

cambio, ocurre como una interrupción. Según las pruebas que se presentan a continuación, durante mucho tiempo, la élite política mexicana evitó la reforma anticorrupción y, por lo tanto, cuando el sistema finalmente cambió, fue mediante una interrupción.

El trabajo tiene cuatro secciones. Primero, se presenta un resumen de los debates contemporáneos en ciencia política sobre cómo cambian las instituciones y las políticas, sobre el origen de tales cambios y sobre las explicaciones del control de la corrupción. Segundo, se detalla el principal argumento y su contribución a los debates. Tercero, se indaga en el estudio de caso de México, donde se mostrará que el cambio fue, desde la perspectiva del “cómo”, una interrupción tras un equilibrio, y desde la perspectiva del “por qué”, una consecuencia de choques. Se cierra con una conclusión sobre la posibilidad de usar este modelo para explicar reformas anticorrupción en otros países con corrupción sistémica.

DEBATE TEÓRICO

La bibliografía de la gradualidad, tanto la clásica (Dahl, 1961; Davis *et al.*, 1966; Lindblom, 1959, 1979; Wildavsky, 1964) como la contemporánea (Boas, 2007; Greif y Laitin, 2004; Thelen, 2004), afirma que el cambio institucional es por lo general continuo y se da mediante la acumulación de cambios pequeños. En contraste, los teóricos del equilibrio interrumpido afirman que, aunque haya equilibrio y periodos de cambio marginal, la mayor parte del cambio se da de manera episódica, rápida y considerable, es decir, con interrupciones (Baumgartner y Jones, 2009). Con respecto al origen del cambio institucional, hay dos posturas principales opuestas: una que asevera que las fuentes del cambio son exógenas a las instituciones (Capoccia y Keleman, 2007; Collier y Collier, 1991; Rixen y Viola, 2015) y otra que dice que las fuentes son endógenas a las instituciones (Boas, 2007; Greif y Laitin, 2004; Thelen, 2004). Otros enfoques (Mahoney y Thelen, 2010; Weyland, 2008) mezclan elementos tanto exógenos como endógenos. Para fines de este trabajo, los factores que conducen al cambio que se ubican fuera del subsistema anticorrupción son considerados exógenos y los que se ubican dentro, endógenos.

La corrupción es el abuso (uso incorrecto, uso indebido, uso viciado) de las instituciones públicas (poder, poder otorgado, cargo, puestos, recursos) para beneficio privado (lucro, ganancia, recompensa). Uno de los problemas de la bibliografía sobre anticorrupción es que tiene un “sesgo estructural”, es decir, las principales explicaciones del control de la corrupción se asocian con cambios en la estructura en donde se da la corrupción, y no con cambios institucionales o de políticas

públicas. Los tres cambios “estructurales” propuestos con más frecuencia para controlar la corrupción son: modernización económica, reformas económicas liberales y profundización de la democracia. El argumento clásico de la modernización afirma que el desarrollo económico traerá consigo gobernanza de mejor calidad, lo que incluye la reducción de la corrupción (Lerner, 1958; Sandholtz y Koetzle, 2000; Svensson, 2005; Treisman, 2000).

La explicación de las reformas económicas liberales asevera que la intervención pública en la economía aumenta las oportunidades de corrupción (Bates, 1981; Sandholtz y Koetzle, 2000; Sung, 2004) y, en especial, que las regulaciones excesivas crean un contexto proclive para la corrupción (Gerring y Thacker, 2005; Johnson *et al.*, 2000; Kaufmann, 1997; Tanzi, 1998). De forma similar, Svensson (2005) postula una asociación positiva entre corrupción y un gobierno socialista reciente y proteccionismo económico. Otros proponen una relación negativa análoga entre corrupción y apertura comercial y de inversión (Gerring y Thacker, 2005; Sandholtz y Koetzle, 2000; Treisman, 2000).

Con respecto a la profundización de la democracia, varios autores afirman que las elecciones libres y justas tienden a reducir la corrupción (Emerson, 2006; Sandholtz y Koetzle, 2000; Sung, 2004). Chowdhury (2004) muestra que es el castigo de los votantes a los candidatos corruptos, y no la competencia entre partidos, lo que reduce la corrupción. Otros autores comparten la afirmación de que la democracia y el control de la corrupción van de la mano, pero introducen matices y condiciones. Treisman (2000), por ejemplo, sostiene que, aunque el grado de democracia no influya en la corrupción, un periodo democrático más largo tiende a reducir la corrupción. Para Rock (2007), la corrupción aumenta con la democracia hasta cierto punto y luego empieza a caer, en forma de U invertida. Según Rock, la inflexión en la U invertida se da entre cuatro y 15 años después de iniciar el proceso de democratización. Sung (2004) también predice un aumento acelerado de la corrupción al final de largos periodos autoritarios.

La bibliografía sobre la efectividad de las instituciones anticorrupción en países con corrupción sistémica demuestra un fuerte desequilibrio a favor de posturas “pesimistas”. Los autores pesimistas afirman que las instituciones anticorrupción sólo pueden trabajar en países con las manos relativamente limpias. Según ellos, en países con corrupción generalizada, las reformas básicas se deberían implementar antes de crear las instituciones anticorrupción, al igual que la consolidación del Estado de derecho elemental, la participación ciudadana, las libertades civiles, la liberalización económica y la rendición de cuentas (He, 2000; Huther y Shah, 2000; Riley, 1998). Tangri y Mwenda (2006) señalan otros obstáculos para que

las instituciones anticorrupción tengan éxito, por ejemplo, la posibilidad de que la élite política las capture. Persson *et al.* (2013) afirman que las reformas anticorrupción tienden a fracasar en países con corrupción sistémica, pues presentan la corrupción como consecuencia de las decisiones de individuos autónomos, mientras que es un problema de acción colectiva. A la inversa, una reducida minoría de autores adopta la postura “optimista”. Los autores optimistas afirman que, aunque podría haber inercias difíciles de superar al luchar contra la corrupción a través de instituciones anticorrupción, se puede conseguir progreso, sobre todo si dichas instituciones persiguen crímenes financieros (Lawson, 2009).

La bibliografía que ofrece modelos explicativos de cambio anticorrupción institucional no es abundante, y una parte significativa de ésta explica la reforma anticorrupción a partir de la vaga noción de “voluntad política”, afirmando que sólo se puede dar una reforma anticorrupción si existe tal “voluntad política” (Brinkerhoff, 2000; Doig y Riley, 1998). El argumento es bastante endeble y casi tautológico (*i.e.*, la reforma anticorrupción se da cuando la élite política tiene la voluntad de aprobar la reforma anticorrupción), y supone que los agentes políticos están desconectados de los entornos institucionales. Otros autores que tratan de explicar la reforma anticorrupción insisten en la importancia de formar coaliciones anticorrupción que ejerzan presión para que se dé una reforma anticorrupción sostenible (Johnston, 1998; Johnston y Kpundeh, 2002), y hacen eco también del enfoque de la “voluntad”.

McCoy (2001) sostiene que todos los cambios anticorrupción a nivel mundial que sucedieron en la década de 1990 estuvieron guiados por la adopción de una norma anticorrupción global. Si adoptamos un enfoque institucional, Rothstein (2011) afirma que los cambios graduales en instituciones anticorrupción no controlan la corrupción y que sólo se puede conseguir efectividad mediante un enfoque de “gran explosión”: un evento de gran trascendencia y de una sola vez que altere el juego a favor de las instituciones anticorrupción, como sucedió por ejemplo en Suecia en el siglo XIX. De hecho, el argumento de Rothstein (2011) es similar al que se presenta aquí: los choques pueden lanzar cambios en instituciones anticorrupción, en sus políticas y en sus resultados. A pesar de las similitudes, este trabajo difiere del de Rothstein en que dicho autor recomienda la “gran explosión” (*i.e.*, para controlar la corrupción, *debería* darse una “gran explosión”), mientras que aquí se afirma que, empíricamente, los cambios institucionales anticorrupción son consecuencia de choques (*i.e.*, para la creación de instituciones anticorrupción, los choques *sí* suceden). Además, según Rothstein (2011), sólo hay un choque estructural, mientras que el análisis aquí presentado muestra

la posibilidad de que converjan dos choques: uno exógeno, estructural, que cree las condiciones para la reforma, y uno endógeno que la detone.

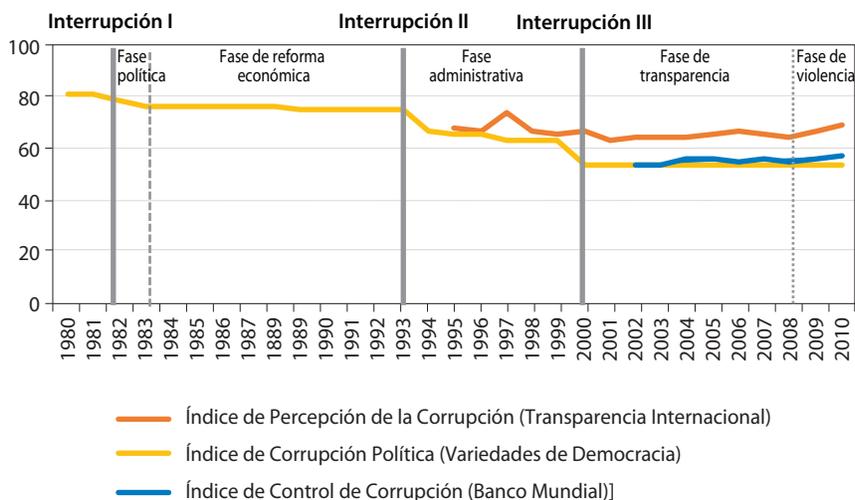
ARGUMENTO

Este trabajo afirma que las reformas anticorrupción se producen como interrupciones episódicas tras largos periodos de estabilidad y como consecuencia de choques externos e internos que inducen a la élite política a hacer reformas. Tales interrupciones se deben a una característica crucial de la relación entre la élite política y la corrupción en países con corrupción sistémica: la élite se beneficia de la corrupción, ya sea directa —mediante el enriquecimiento de sus miembros— o indirectamente —mediante el uso de corrupción (o la falta de denuncias de corrupción) como herramienta para relajar las negociaciones políticas—. A este respecto, la élite política no tiene incentivos, en sí misma, para reformar las instituciones anticorrupción y, por lo tanto, se necesitan choques para presionar a la élite hacia una coyuntura crítica y una reforma interrumpida. Este modelo ciertamente no es exhaustivo de todas las reformas anticorrupción. De hecho, el modelo ni siquiera es exhaustivo de reformas anticorrupción en México. Por ejemplo, la reforma anticorrupción de 2015 en México ocurrió tras el involucramiento del presidente, la familia del presidente y miembros del gabinete federal en un escándalo de conflicto de intereses. Sin embargo, no hubo ningún choque exógeno reciente involucrado. El giro presidencial más reciente había sucedido tres años antes, en 2012. A pesar de esas limitaciones, el modelo sirve para explicar treinta años de reforma anticorrupción en México, lo que indica la amplitud de su alcance.

Una de las implicaciones más importantes de este argumento para la bibliografía anticorrupción es que las políticas y las instituciones anticorrupción son importantes para explicar el éxito y el fracaso para controlar la corrupción, y no sólo los acuerdos económicos, político-económicos y democráticos de un país, como sugiere la mayor parte de la investigación; por lo tanto, el argumento critica el “sesgo estructural” de la bibliografía. Ciertamente, en determinadas circunstancias, las instituciones y las políticas sí pueden ayudar a reducir la corrupción en países donde el problema es sistémico, como fue el caso de México entre 1994 y 2000, como se verá más adelante. En suma, las políticas y las instituciones anticorrupción en países con corrupción sistémica no están condenadas a la irrelevancia o el fracaso.

Este trabajo se basa en tres medidas de corrupción en México, todas ellas fundamentadas en encuestas de percepción de la corrupción aplicadas a expertos: Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2016), Índice de

GRÁFICA 1. Índices de corrupción en México



Fuente: Elaboración propia.

Corrupción Política (Variedades de Democracia, 2016) e Índice de Control de Corrupción (Banco Mundial, 2016). La gráfica 1 presenta la evolución histórica de dichas mediciones, normalizado a una escala que va de 0 (baja corrupción) a 100 (alta corrupción). La construcción de cada uno de esos índices es distinta y, por lo tanto, se deben evitar comparaciones directas entre ellos. No obstante, tomando en cuenta que las escalas están normalizadas y que las tres se basan en percepciones de expertos sobre corrupción, las tendencias se pueden interpretar de manera conjunta. Las tendencias de tales mediciones permiten hacer una división en la historia reciente de anticorrupción en México en cinco fases. Las etiquetas de las fases son una contribución original de este trabajo. Las fuentes fueron las leyes a través de las cuales se promulgaron dichos cambios (Cámara de Diputados, 2017) y fuentes secundarias sobre el periodo histórico. Los choques, interrupciones y fases que se dieron entre 1980 y 2010 fueron los siguientes:

1. Durante los años autoritarios (1980-2000), el choque exógeno I fue la crisis económica de 1981 y el choque endógeno I fueron los escándalos de corrupción que involucraron al presidente José López Portillo (1976-1982). A éstos le siguieron la interrupción I en 1982 y luego dos fases: la fase política (1982-1983)

- y la fase de reforma económica (1984-1994). La fase política vino después de la primera reforma anticorrupción y consistió en la persecución de chivos expiatorios corruptos, elegidos por razones políticas. Sin embargo, esa fase fue breve y tuvo un efecto anticorrupción mínimo. Durante la fase de reforma económica, el gobierno se movilizó para reformar la economía y desatendió el combate a la corrupción.
2. El choque exógeno II fue la crisis política y económica de 1994, y el choque endógeno II fueron los escándalos de corrupción que involucraron al presidente Carlos Salinas (1988-1994), que dividieron a la élite autoritaria. A esos choques siguieron la interrupción II en 1995 y luego la fase administrativa (1995-2000), cuando la administración federal usó con éxito las herramientas administrativas para controlar la corrupción.
 3. Durante los años democráticos (2000-2010), el choque exógeno III fue el primer cambio presidencial, y el choque endógeno III fue un escándalo sobre la transferencia ilegal de fondos para fines proselitistas por parte del sindicato petrolero hacia el PRI —conocido como Pemexgate—, a lo que siguió la interrupción III y luego la fase de transparencia (2001-2007). En dicha fase, la desclasificación de información pública y los pesos y contrapesos políticos entre el presidente (PAN) y la mayoría de los gobernadores (PRI) estabilizaron la corrupción, pero no la frenaron. Por último, en la fase de violencia (2008-2010), la lucha entre las autoridades y el crimen organizado abrió más espacios para la corrupción, que aumentó de forma moderada.

En suma, durante el periodo de treinta años entre 1980 y 2010, el subsistema anticorrupción mexicano tuvo tres interrupciones, todas seguidas por choques externos e internos. El subsistema estaba en equilibrio entre las interrupciones, lo que significa que no hubo cambios mayores. Desde una perspectiva teórica, esto sustenta la teoría del equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones (2009), y rechaza las posturas gradualistas del cambio institucional, pues gran parte del cambio fue rápido y considerable en momentos específicos, y no continuo, gradual ni acumulado.

Uno de los cinco periodos de equilibrio que se estudiaron fue efectivo en el control de la corrupción (1995-2000), mientras que los cuatro restantes fueron inefectivos. Las razones subyacentes de dicha situación se exploran a continuación. Siguiendo la teoría de Baumgartner y Jones (2009), las fases de equilibrio llevaron al establecimiento de los monopolios de la élite política en el subsistema anticorrupción, mientras que las interrupciones llevaron a la destrucción de tales

monopolios. Según Baumgartner y Jones (2009: 7), en los monopolios de políticas “una estructura institucional definible es responsable de la formulación de políticas públicas, y dicha estructura limita el acceso al mismo proceso de formulación”. Durante los periodos de equilibrio, la élite política mexicana implementó un arreglo estructural en su favor que se rompió por choques externos seguidos de choques internos, otra coyuntura crítica y una interrupción y, finalmente, la llegada a un nuevo equilibrio.

ESTUDIO DE CASO

Este trabajo explora la lógica de la reforma en el subsistema anticorrupción. El subsistema anticorrupción se compone de las instituciones que actúan contra la corrupción. Tales instituciones se presentan en el cuadro 1, organizadas en ámbitos anticorrupción. Esta configuración corresponde a 2010, el último año analizado, pero hubo cambios en el periodo de 1980-2010. El trabajo se enfoca en estas instituciones y sus predecesoras.

CUADRO 1. Instituciones por ámbito del subsistema anticorrupción

<i>Ámbito</i>	<i>Instituciones</i>
Transparencia	• Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI)
Auditoría	• Auditoría Superior de la Federación (ASF)
Controles administrativos	• Secretaría de la Función Pública (SFP) • Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)
Acusación criminal	• Procuraduría General de la República (PGR)
Castigo criminal	• Poder Judicial de la Federación (PJF)

Fuente: Elaboración propia.

Periodo autoritario (1980-2000)

Durante el periodo autoritario, las instituciones anticorrupción mexicanas se construyeron en torno a la rama ejecutiva. En contraste, durante el periodo democrático, se construyeron ya sea en torno a la rama legislativa o de forma autónoma. Desde una perspectiva anticorrupción, el periodo autoritario tuvo tres fases: la fase política, la fase de reforma económica y la fase administrativa. La primera se inició con los esfuerzos anticorrupción, con motivaciones políticas, contra chivos expiatorios elegidos (interrupción I). Tales esfuerzos siguieron a la severa crisis económica de 1981 (choque exógeno I) y a los escándalos de corrup-

ción que involucraron al presidente López Portillo (choque endógeno I). La fase de reforma económica se caracterizó por la reestructuración económica del país y la desatención de la anticorrupción y otras reformas de gobernanza de la élite autoritaria. Finalmente, la fase administrativa (interrupción II) llegó tras la crisis económica de 1994 (choque exógeno II), la ruptura de la élite autoritaria (choque exógeno II), y los escándalos de corrupción que involucraron al presidente Salinas (choque endógeno II). La implementación de herramientas administrativas anticorrupción durante la fase administrativa frenó la corrupción.

CHOQUES E INTERRUPCIÓN I

Fase política (1982-1983)

A principios de la década de 1980, México seguía bajo un régimen autoritario con un partido hegemónico, el PRI, que había estado en la presidencia desde 1929. El PRI controlaba a todos los miembros del Senado, las 32 gubernaturas, y tenía una amplia mayoría de escaños en la Cámara de Diputados. El dominio del PRI era tal que en 1976, José López Portillo ganó la presidencia con 100 por ciento de los votos. Durante el último año de su mandato (1976-1982), México enfrentó una severa crisis económica (choque exógeno I). El gobierno manejó mal la deuda pública y se negó a ajustar la tasa de cambio peso-dólar. Para agravar aún más las cosas, el gobierno decidió nacionalizar la banca, lo que desató la incertidumbre en los mercados (Tello, 1989). El efecto en la economía fue enorme: el producto interno bruto (PIB) del país cayó 5.25 por ciento en 1981, 0.46 por ciento en 1982 y 3.28 por ciento en 1983.

Los dueños de empresas y el gobierno trataron de echarse la culpa mutuamente por la crisis, y el acuerdo previo entre élite política y empresarial se rompió (Loaeza, 2001; Hernández, 1986, 1990). En medio de la crisis, el candidato presidencial del PRI para la elección de 1982 —Miguel de la Madrid— prometió luchar contra la corrupción. De hecho, el eslogan principal de su campaña fue “Renovación moral” (Lerner, 1983). Durante la campaña, De la Madrid habló con frecuencia a favor de llevar al país a una nueva era donde importara la integridad. Teniendo en cuenta la naturaleza autoritaria del régimen y la casi segura victoria del PRI, muchos se sorprendieron al ver que el candidato del partido en el gobierno ponía a discusión el tema de la corrupción, lo que implicaba una crítica a la administración anterior, en la que había sido secretario de Planeación y Presupuesto.

Tan pronto como el presidente López Portillo dejó el cargo en 1982, inició un pródigo estilo de vida que levantó fuertes sospechas sobre su integridad (choque

endógeno I). De inicio, De la Madrid prefirió no reformar las instituciones anticorrupción existentes ni crear nuevas, y trató de controlar la corrupción dentro del escenario institucional vigente. Había dos instituciones anticorrupción desde las cuales el presidente decidió guiar sus acciones anticorrupción: la Contaduría Mayor de Hacienda, una organización de auditoría clásica que dependía del Congreso y tenía instrumentos rudimentarios para identificar prácticas corruptas, y la Procuraduría General de la República, subordinada a la rama ejecutiva. En otras palabras, la decisión era si adoptar una postura administrativo-legislativa o una criminal-ejecutiva.

De la Madrid eligió la postura criminal y la usó con motivaciones políticas. La Procuraduría General juzgó al director de Petróleos Mexicanos (Pemex), Jorge Díaz Serrano, involucrado en escándalos en la administración anterior. En ese entonces, Pemex era una compañía paraestatal enorme que tenía el monopolio de la industria de hidrocarburos. Básicamente, se eligió a Díaz Serrano como chivo expiatorio en la cruzada anticorrupción y terminó en la cárcel. Al hacer esto, De la Madrid pretendía mostrarle al país, y en particular a la élite empresarial, que la nueva administración estaba comprometida con la lucha contra la corrupción para resolver la situación económica y restaurar la legitimidad. En 1983, el gobierno pasó una iniciativa para crear un nuevo organismo a nivel secretaría que se enfocara en los controles administrativos, la Contraloría General de la Federación (interrupción I). La corrupción, según los índices, empezó a caer al principio de la campaña de De la Madrid.

A pesar de esos esfuerzos anticorrupción, a inicios de 1984, el gobierno detuvo su lucha contra la corrupción y se enfocó exclusivamente en la reestructuración de la economía. Este giro hizo que la corrupción volviera a alcanzar un equilibrio que duró toda la fase de reforma económica. En suma, además de juzgar a Díaz Serrano como chivo expiatorio y hacer ajustes institucionales formales, el gobierno decidió no avanzar en la agenda anticorrupción, y en cambio impulsó una reforma económica.

Fase de reforma económica (1984-1994)

La corrupción quedó marginada de las prioridades de De la Madrid y el gobierno se enfocó en la reforma económica, sobre todo a través de la privatización de varias compañías públicas y la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986 (De Mateo, 1988; Loeza, 1992). La administración de De la Madrid no siguió con la persecución criminal de políticos ni burócratas acusados de corrupción —ni siquiera de

“chivos expiatorios”—, ni usó a la Contraloría General de la Federación para investigar y castigar la corrupción.

Cuando comenzó el periodo presidencial de Carlos Salinas en 1988, los esfuerzos anticorrupción y, más ampliamente, los problemas de gobernanza no cambiaron de manera sustancial con respecto a la última etapa de la administración anterior. El gobierno siguió profundizando la reforma económica, con un nuevo énfasis en la apertura económica, y dejó de lado el cambio institucional anticorrupción. En 1990, el gobierno de Salinas inició negociaciones para incluir a México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos y Canadá. El nuevo TLCAN se firmó dos años después y entró en vigor el primero de enero de 1994 (Vega, 2010). Las nuevas oportunidades que abrió el TLCAN para las compañías mexicanas le permitieron al presidente Salinas seguir con su agenda económica.

En medio de la intensa reforma económica y con el propósito de relajar la presión de la oposición y ganar apoyo legislativo, el presidente decidió nivelar el terreno de juego electoral. Sin embargo, la nivelación no se hizo reformando las instituciones democráticas, sino de manera informal, reconociendo la derrota del PRI en las elecciones estatales. En 1989, se reconoció al PAN ganador de la elección a la gubernatura del estado de Baja California, el primer cambio a nivel gubernatura desde 1929 (Rodríguez y Ward, 1994). En los años siguientes, hubo muchos giros en otros estados, casi todos en favor del PAN (Greene, 2007; Lujambio, 2000; Merino, 2000), y el PRI perdería también la mayoría en el Senado y la Cámara de Diputados (Casar, 1999). A cambio, el PAN apoyó la agenda de reforma económica de Salinas.

CHOQUES E INTERRUPCIÓN II

Fase administrativa (1995-2000)

El periodo de Salinas terminó en 1994 en medio de una severa crisis política y económica (choque exógeno II) y de acusaciones escandalosas de corrupción contra el ex presidente y su familia (choque endógeno II). El año 1994 en México, cuando entró en vigor el TLCAN y, por lo tanto, se esperaba que fuera el año en el que culminaría la reestructuración económica de México, se recuerda más por los conflictos sociales, los asesinatos políticos y el colapso económico (Hernández y Reyna, 1994). Los problemas empezaron en enero, cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), organización indígena con base en el estado pobre y sureño de Chiapas, le declaró la guerra al gobierno federal. Tras la respuesta armada del gobierno y varias negociaciones, las partes alcanzaron

un acuerdo de paz. En marzo, el candidato presidencial del PRI —Luis Donaldo Colosio— fue asesinado en circunstancias aún controvertidas y fue reemplazado por quien se convertiría en el presidente en diciembre de ese año, Ernesto Zedillo. Meses después del homicidio de Colosio, José Francisco Ruiz Massieu, dirigente del PRI y ex cuñado del presidente Salinas, también fue asesinado. La incertidumbre política que se desató tras los sucesos causó una fuerte fuga de capitales y una situación económica extremadamente difícil, que llevó al colapso económico de diciembre de 1994 y a la caída de 7.05 por ciento del PIB en 1995.

La crisis económica de diciembre de 1994 explotó cuando Zedillo llevaba tres semanas en el cargo. En medio de la crisis, las cifras de aprobación del presidente se hundieron y Zedillo decidió combatir la corrupción. Empezó con la investigación de los escándalos de corrupción de la administración de Salinas, en la que había sido secretario de Planeación y Presupuesto, y secretario de Educación, y continuó con una serie de reformas institucionales en el ámbito de controles administrativos (interrupción II). Raúl Salinas, el hermano del presidente Salinas, fue juzgado y luego encarcelado. Al mismo tiempo, Zedillo inició una batalla pública con el ex presidente Salinas sobre la responsabilidad de la crisis de 1994 y la corrupción del país.

Con respecto a la reforma institucional anticorrupción, en las primeras semanas de su administración, Zedillo convirtió la Contraloría General de la Federación en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) (Pardo, 1999). Con eso, el presidente decidió concentrar la reforma institucional anticorrupción en los controles administrativos. La Secodam empezó un programa de modernización administrativa, con elementos tecnológicos, informáticos y burocráticos que limitaron las áreas con riesgo de corrupción. Con esos mismos fines, la nueva Secretaría implementó protocolos para la contratación pública (Arellano Gault y Guerrero, 2003; López, 1998). Como se muestra en la gráfica 1, las mejoras administrativas de la Secodam contribuyeron de forma significativa a reducir la corrupción durante la administración de Zedillo.

La victoria de Vicente Fox, candidato del PAN, en la elección presidencial de 2000 fue el primer cambio en la presidencia desde 1929. Tras el giro se dieron varias reformas institucionales anticorrupción que, contrario a las expectativas de la bibliografía de que las elecciones libres y justas tienden a reducir la corrupción (Emerson, 2006; Lambsdorff, 2006; Sandholtz y Koetzle, 2000; Sung, 2004), llevaron a la corrupción a un nuevo periodo de estabilidad, no de reducción. Como se muestra a continuación, la ineffectividad de las elecciones democráticas para frenar la corrupción se debió, al menos en parte, a la falta de determinación política

del presidente entrante de luchar contra la corrupción y a la falta de autonomía de las instituciones anticorrupción para luchar contra la corrupción por sí mismas.

Periodo democrático (2000-2010)

Durante el periodo democrático, las instituciones anticorrupción mexicanas se crearon en la rama legislativa o como entidades autónomas desde las tres ramas de gobierno. Hasta 2010, el periodo democrático se componía de dos fases con respecto a las instituciones anticorrupción: la fase de transparencia y la fase de violencia. La fase de transparencia llegó tras el primer giro presidencial (choque exógeno III) y el escándalo del Pemexgate de financiamiento ilegal de la campaña del PRI por parte del sindicato petrolero (choque endógeno III). La administración de Fox decidió impulsar la transparencia como herramienta para reducir la corrupción (interrupción III). El hecho de que el presidente perteneciera a un partido distinto al de la mayoría de la élite política —casi todos miembros del PRI— también sirvió como mecanismo de pesos y contrapesos y estabilizó la corrupción. Tales mecanismos de pesos y contrapesos permanecieron ahí no sólo durante el periodo de Fox (2000-2006), sino también durante el de Calderón (2006-2012). Por último, desde 2008, la violencia que ha afectado al país también ha aumentado la corrupción.

CHOQUES E INTERRUPCIÓN III

Fase de transparencia (2001-2007)

Durante su campaña presidencial, Vicente Fox prometió un cambio claro y sustantivo (Loaeza, 2010). Entre los elementos críticos para los que los ciudadanos exigían respuestas estaban la opacidad y la corrupción. Al respecto, el cambio de gobierno abrió un espacio para lanzar reformas institucionales en favor de la transparencia y la integridad. Una vez más, como con las crisis económicas de 1982 y 1995, un choque externo —en este caso, uno político: el cambio de gobierno (choque exógeno III)— abrió espacio para el cambio. Además, en 2001, cuando Fox llevaba apenas unos meses en el cargo, las investigaciones revelaron una transferencia ilegal de aproximadamente 50 millones de dólares del sindicato petrolero a la campaña presidencial del PRI (Córdova y Murayama, 2006) (choque endógeno III).

En diciembre de 2000, pocas semanas después de tomar posesión, el presidente Fox redactó una nueva ley: la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la cual creaba la Auditoría Superior de la Federación (interrupción III). Dicha institución era parte de la rama legislativa y estaba a cargo de revisar el gasto del

presupuesto federal. Con base en esta revisión, la Auditoría Superior tenía que: *a)* llenar observaciones administrativas de posibles irregularidades, *b)* emitir sanciones de responsabilidad administrativa cuando se cometieran ilegalidades administrativas y *c)* notificar al procurador general sobre los posibles delitos. También en diciembre de 2000, el presidente reformó el ámbito de los controles administrativos con la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), una corte encargada de juzgar las ilegalidades fiscales y administrativas, pero sin jurisdicción sobre asuntos criminales. Dicha corte se volvió el mecanismo de sanciones del subsistema anticorrupción mediante la imposición de multas y la prohibición de trabajar en el sector público.

En mayo de 2001, un grupo de expertos y defensores del derecho al acceso a la información pública se reunió en la ciudad de Oaxaca y emitió una declaración sobre la importancia de tener una ley en la materia. Tanto el presidente como la rama legislativa acogieron la propuesta y se redactó la Ley de Acceso a la Información Pública en 2002. Una de las características principales de la ley fue la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), institución reguladora autónoma a cargo de garantizar ese derecho (Arellano Gault y Lepore, 2011; Aziz y Alonso, 2009; Cejudo *et al.*, 2014).

En 2003, el presidente Fox volvió a reformar el ámbito de los controles administrativos, con la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, las responsabilidades de la nueva Secretaría estaban limitadas casi exclusivamente al cumplimiento de procedimientos relacionados con el uso de recursos públicos y a la detección de corrupción menor, y evitó que detectara corrupción mayor. En 2004, el presidente creó una subprocuraduría enfocada en los crímenes de corrupción, la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal. No obstante, la reforma no llevó a juicios por cargos de corrupción a ningún miembro importante de la élite política.

Como se muestra en la gráfica 1, los cambios institucionales anticorrupción durante la presidencia de Fox prácticamente no tuvieron ningún efecto en el control de la corrupción. La administración optó por cambiar las instituciones, no por perseguir a los corruptos. Además, las instituciones recién creadas o reformadas carecían de la autonomía necesaria para investigar y sancionar la corrupción sin autorización presidencial. A pesar de esos defectos, el hecho de que el presidente perteneciera a un partido distinto que la mayoría de los miembros de la élite política y, sobre todo, que los gobernadores, sirvió como mecanismo de pesos y contrapesos para evitar que aumentara la corrupción. El ambicioso programa de

descentralización que inició Zedillo y continuó Fox les dio acceso a los gobernadores a una cantidad impresionante de recursos (Flamand, 2006; Hernández, 2008), pero la corrupción no aumentó. Aunque Fox decidiera no perseguir a miembros de la élite política, el gobierno federal tenía la posibilidad de hacerlo, y eso pudo haber disuadido potencialmente a los gobernadores corruptos de participar en prácticas corruptas. Los pesos y contrapesos se sostuvieron incluso en estados que eran enclaves autoritarios (Benton, 2012; Gibson, 2013; Petersen, 2018), y subsistieron durante la siguiente administración federal, que también estaba al mando del PAN —Felipe Calderón— y que tuvo que interactuar con una abrumadora mayoría de gobernadores priistas.

Fase de violencia (2008-2010)

Desde que inició su mandato en diciembre de 2006, el presidente Felipe Calderón le declaró la guerra al crimen organizado y, específicamente, a los capos de la droga (Holland y Ríos, 2017; Phillips, 2015; Trejo y Ley, 2018). La decisión desató una ola de violencia sin precedentes en el México posrevolucionario. En medio del conflicto, la corrupción creció (gráfica 1), sobre todo entre fuerzas de seguridad y gente de la rama ejecutiva en áreas de gobernanza, e incluso más precisamente en los niveles estatal y local. Se descubrió, por ejemplo, que muchos cuerpos policiales e incluso políticos de alto rango estaban bajo el control de organizaciones criminales.

La seguridad se convirtió, por mucho, en la prioridad de la administración de Calderón. De cierta forma, se atacó la corrupción en los programas de evaluación y entrenamiento de policía y ejército, pero no con una reforma en el aparato institucional anticorrupción. Así, el lugar de la corrupción en la agenda del gobierno se asemejó a lo que pasó durante la fase de reforma económica: los temas de corrupción cedieron su lugar en la agenda a otro tipo de problemas que obtuvieron prioridad casi absoluta, es decir, la economía en la fase de reforma económica y la seguridad en la fase de violencia. Como en la fase de transparencia previa, la corrupción también se contrarrestó con mecanismos políticos.

CONCLUSIONES

El caso mexicano da pruebas para afirmar que las reformas anticorrupción se producen como interrupciones episódicas tras largos periodos de estabilidad y como consecuencia de choques externos e internos que inducen a la élite política a hacer reformas. Entre 1980 y 2010 no hubo modelos alternativos de cambio anticorrupción en México. El cambio siempre ha estado interrumpido tras el

equilibrio y siempre ha respondido a choques. Teóricamente hablando, este trabajo afirma que esto se da porque la élite política en países con corrupción sistémica se beneficia directa o indirectamente de un *statu quo* corrupto y, por lo tanto, habrá un cambio después de choques que abran una coyuntura crítica e induzcan a la élite política a hacer reformas. Como la élite se resistirá a la reforma el mayor tiempo posible, lo que aumenta la fricción del sistema (Jones y Baumgartner, 2005), la reforma será interrumpida —rápida, considerable, en un sólo momento— y llevará a un equilibrio nuevo. Ese nuevo equilibrio durará hasta que ocurra un nuevo choque que lleve a una nueva interrupción.

Este trabajo contribuye con la bibliografía anticorrupción pues afirma que las instituciones anticorrupción y las políticas públicas *podrían* ser importantes para controlar la corrupción. Por lo tanto, el “sesgo estructural” de la bibliografía —enfoque en los acuerdos económicos, político-económicos y democráticos de un país que explican su nivel de corrupción— es un exceso. Las instituciones y las políticas públicas pueden, en ciertas circunstancias, contribuir con la reducción de la corrupción, como sucedió en México entre 1995 y 2000. Por lo tanto, las instituciones anticorrupción y las políticas públicas en países con corrupción sistémica no están condenadas al fracaso, como sugiere la mayor parte de la bibliografía. Sin embargo, los enfoques sobre anticorrupción centrados excesivamente en la agencia también están equivocados. Como se mostró, la reforma anticorrupción es consecuencia de choques exógenos y endógenos, no de una mera “voluntad política” (Brinkerhoff, 2000; Doig y Riley, 1998) ni de la fuerza de la coalición anticorrupción (Johnston, 1998; Johnston y Kpundeh, 2002).

Las instituciones anticorrupción mexicanas claramente transitaron de estar centradas en el ejecutivo, luego en el legislativo, y finalmente a ser autónomas. Un hallazgo importante de este estudio, tanto desde una perspectiva teórica como de una de políticas públicas, es que el caso mexicano no muestra que un acuerdo institucional contra la corrupción centrado en el ejecutivo —como el arreglo mexicano de 1980 a 2000— sea necesariamente peor que uno centrado en el legislativo ni que uno autónomo. Este descubrimiento contradice el supuesto clásico de los pesos y contrapesos, según el cual la rama ejecutiva usará mejor el presupuesto público cuando esté vigilada desde fuera. De hecho, puede pasar exactamente lo contrario, pues la única etapa en que decreció significativamente la corrupción en México fue durante la fase administrativa, que se produjo durante un periodo centrado en el ejecutivo.

En suma, la reforma anticorrupción en países con corrupción sistémica puede ser consecuencia de choques externos e internos y suceder como una interrup-

ción tras la estabilidad. Este modelo de cambio podría “viajar” (Sartori, 1970) para explicar las reformas anticorrupción en otros países o para explicar situaciones en que la élite política esté cómoda con un *statu quo* deficiente. En retrospectiva, se deberían dedicar más investigaciones a la trayectoria que conecta los choques exógenos y endógenos con la decisión de la élite política de aceptar reformas anticorrupción. Como se mostró, hay ciertos choques que inducen a la élite política a aceptar las reformas anticorrupción. Sin embargo, ¿cómo sucede esa “inducción”? ¿Qué sucede entre los choques y la decisión de cambiar? Tentativamente, hay actores políticos que apoyan expresamente las reformas y podría haber un aumento en el apoyo de la opinión pública a la anticorrupción. No obstante, son cuestiones empíricas que requieren mayor exploración. Un tema pendiente más amplio en la bibliografía sobre el cambio institucional es construir una teoría que muestre en qué circunstancias el cambio es continuo y gradual, y bajo cuáles otras hay equilibrio e interrupción. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano Gault, D. y J. Guerrero (2003), “Stalled Administrative Reforms of the Mexican State”, en B. Ross Schneider y B. Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 151-179.
- Arellano Gault, D. y W. Lepore (2011), “Transparency Reforms in the Public Sector: Beyond the New Economics of Organization”, *Organization Studies*, 32(8), pp. 1029-1050.
- Aziz, A. y J. Alonso (2009), “Tres instituciones de la democracia mexicana: IFE, TEPJF e IFAI”, en I. Bizberg y L. Meyer (eds.), *Una historia contemporánea de México*, vol. 3, México, Océano/El Colegio de México, pp. 237-290.
- Banco Mundial (2016), “Worldwide Governance Indicators”, disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> [fecha de consulta: 21 de noviembre de 2016].
- Bates, R. (1981), *Markets and States in Tropical Africa*, Berkeley, University of California Press.
- Baumgartner, F. y B. Jones (2009), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Benton, A. (2012), “Bottom-Up Challenges to National Democracy: Mexico’s (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves”, *Comparative Politics*, 44(3), pp. 253-271.
- Boas, T. (2007), “Conceptualizing Continuity and Change: The Composite-Standard Model of Path Dependence”, *Journal of Theoretical Politics*, 19(1), pp. 33-54.
- Brinkerhoff, D. (2000), “Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytic Framework”, *Public Administration & Development*, 20(3), pp. 239-252.

- Cámara de Diputados (2017), leyes federales, disponibles en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> [fecha de consulta: 6 de octubre de 2017].
- Capoccia, G. y R. Kelemen (2007), “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism”, *World Politics*, 59(3), pp. 341-369.
- Casar, M.A. (1999), “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: El caso de México”, *Política y Gobierno*, VI(1), pp. 83-128.
- Cejudo, G., S. López Ayllón y A. Ríos (eds.) (2014), *La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Chowdhury, S. (2004), “The Effect of Democracy and Press Freedom on Corruption: An Empirical Test”, *Economic Letters*, 85, pp. 93-101.
- Collier, D. y R. Collier (1991), *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Córdova, L. y C. Murayama (2006), *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena.
- Dahl, R. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- Davis, O., M. Dempster y A. Wildavsky (1966), “A Theory of the Budgetary Process”, *American Political Science Review*, 60(3), pp. 529-547.
- De Mateo, F. (1988), “La política comercial de México y el GATT”, *El Trimestre Económico*, 55(217), pp. 175-216.
- Doig, A. y S. Riley (1998), “Corruption and Anti-Corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries”, en G. Cheema y J. Bonvin (eds.), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Economies*, París, OCDE.
- Emerson, P. (2006), “Corruption, Competition and Democracy”, *Journal of Development Economics*, 81, pp. 193-212.
- Flamand, L. (2006), “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal: La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos”, *Política y Gobierno*, XIII(2), pp. 315-359.
- Gerring, J. y S. Thacker (2005), “Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?”, *International Organization*, 59(1), pp. 233-254.
- Gibson, E. (2013), *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Greene, K. (2007), *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Greif, A. y D. Laitin (2004), “A Theory of Endogenous Institutional Change”, *American Political Science Review*, 98(4), pp. 633-652.

- He, Zengke (2000), "Corruption and Anti-Corruption in Reform China", *Communist and Post-Communist Studies*, 33(2), pp. 243-270.
- Hernández, R. (1986), "La política y los empresarios después de la nacionalización bancaria", *Foro Internacional*, 27(2), pp. 247-265.
- Hernández, R. (1990), "La conducta empresarial en el gobierno de Miguel de la Madrid", *Foro Internacional*, 30(4), pp. 736-764.
- Hernández, R. (2008), *El centro dividido: La nueva autonomía de los gobernadores*, México, El Colegio de México.
- Hernández, R. y J. Reyna (1994), "El riesgo de la ingobernabilidad de México: Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas", *Estudios Sociológicos*, 12(36), pp. 515-532.
- Holland, B. y V. Ríos (2017), "Informally Governing Information: How Criminal Rivalry Leads to Violence Against the Press in Mexico", *Journal of Conflict Resolution*, 61(5), pp. 1095-1119.
- Huther, J. y A. Shah (2000), "Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation", documento de trabajo, WPS 2501, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Johnson, S., D. Kaufmann, J. McMillan y C. Woodruff (2000), "Why Do Firms Hide? Bribes and Unofficial Activity after Communism", *Journal of Public Economics*, 76(3), pp. 495-520.
- Johnston, M. (1998), "Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform", *The European Journal of Development Research*, 10(1), pp. 85-104.
- Johnston, M. y S. Kpundeh (2002), "Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reforms", documento de trabajo 37208, Instituto del Banco Mundial.
- Jones, B. y F. Baumgartner (2005), *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Kaufmann, D. (1997), "Corruption: The Facts", *Foreign Policy*, 107, pp. 114-131.
- Lambsdorff, J. (2006), "Causes and Consequences of Corruption: What Do We Know from a Cross-Section of Countries?", S. Rose-Ackerman (coord.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 3-51.
- Lawson, L. (2009), "The Politics of Anti-Corruption Reform in Africa", *The Journal of Modern African Studies*, 47(1), pp. 73-100.
- Lerner, B. (1983), "1983: La ruptura frente al populismo, el compromiso con la austeridad y la renovación moral", *Revista Mexicana de Sociología*, 45(2), pp. 545-577.
- Lerner, D. (1958), *The Passing of Traditional Society*, Nueva York, Free Press.
- Levitsky, S. y L. Way (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Nueva York, Cambridge University Press.

- Lindblom, C. (1959), “The Science of “Muddling Through”, *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88.
- Lindblom, C. (1979), “Still Muddling, Not Yet Through”, *Public Administration Review*, 39(6), pp. 517-526.
- Loeza, S. (1992), “Delamadridismo: La segunda modernización mexicana”, en C. Bazdresch, N. Bucay, S. Loeza y N. Lustig (eds.), *México: Auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Loeza, S. (2001), “México: La rebelión de las élites”, *Estudios Sociológicos*, 19(56), pp. 363-380.
- Loeza, S. (2010), *Acción Nacional: El apetito y las responsabilidades del triunfo*, México, El Colegio de México.
- López, J. (1998), *Corrupción y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lujambio, A. (2000), *El poder compartido: Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- Mahoney, J. y K. Thelen (2010), “A Theory of Gradual Institutional Change”, en J. Mahoney y K. Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Nueva York, Cambridge University Press, pp. 1-37.
- McCoy, J. (2001), “The Emergence of a Global Anti-Corruption Norm”, *International Politics*, 38(1), pp. 65-90.
- Merino, M. (2000), *La transición votada: Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pardo, M. (1999), “Un testimonio de modernización en la administración pública: La profesionalización de la función pública”, en R. Uvalle y M. Bravo (eds.), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Plaza y Valdés, pp. 63-86.
- Phillips, B. (2015), “How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico”, *The Journal of Politics*, 77(2), pp. 324-336.
- Persson, A., B. Rothstein y J. Teorell (2013), “Why Anticorruption Reforms Fail: Systemic Corruption as a Collective Action Problem”, *Governance*, 26(3), pp. 449-471.
- Petersen, G. (2018), “Elites and Turnovers in Authoritarian Enclaves: Evidence from Mexico”, *Latin American Politics and Society*, 60(2), pp. 23-40.
- Riley, S. (1998), “The Political Economy of Anti-Corruption Strategies in Africa”, *The European Journal of Development Research*, 10(1), pp. 129-159.
- Rixen, T. y A. Viola (2015), “Putting Path Dependence in Its Place: Toward a Taxonomy of Institutional Change”, *Journal of Theoretical Politics*, 27(2), pp. 301-323.
- Rock, S. (2007), “Corruption and Democracy”, documento de trabajo 55, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas.

- Rodríguez, V. y P. Ward (1994), "Political Change in Baja California: Democracy in the Making?" documento de trabajo 40, San Diego, Centro de Estudios Estados Unidos-México.
- Rothstein, B. (2011), "Anti-corruption: The Indirect 'Big bang' Approach", *Review of International Political Economy*, 18(2), pp. 228-250.
- Sandholtz, W. y W. Koetzle (2000), "Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade", *International Studies Quarterly*, 44(1), pp. 31-50.
- Sartori, G. (1970), "Concept Misformation in Comparative Politics", *The American Political Science Review*, 64(4), pp. 1033-1053.
- Sung, H. (2004), "Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison", *Crime, Law and Social Change*, 41, pp. 179-194.
- Svensson, J. (2005), "Eight Questions about Corruption", *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), pp. 19-42.
- Tangri, R. y A. Mwenda (2006), "Politics, Donors and the Ineffectiveness of Anti-Corruption Institutions in Uganda", *The Journal of Modern African Studies*, 44(1), pp. 101-124.
- Tanzi, V. (1998), "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scopes, and Cures", documento de trabajo 98/63, Washington, D.C. Fondo Monetario Internacional.
- Tello, C. (ed.) (1989), *México: Informe sobre la crisis (1982-1986)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Thelen, K. (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Transparencia Internacional (2016), Índice de Percepción de la Corrupción, disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table> [fecha de consulta: 26 de octubre de 2016].
- Treisman, D. (2000), "The Causes of Corruption: A Cross-National Study", *Journal of Public Economics*, 76, pp. 399-457.
- Trejo, G. y S. Ley (2018), "Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico? Subnational Party Alternation, the Breakdown of Criminal Protection, and the Onset of Large-Scale Violence", *Comparative Political Studies*, 51(7), pp. 900-937.
- Varietades de Democracia (2016), Variable Graph, disponible en: <https://www.v-dem.net/en/analysis/VariableGraph/> [fecha de consulta: 26 de octubre de 2016].
- Vega, G. (2010), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Visión retrospectiva y retos a futuro*, México, El Colegio de México.
- Weyland, K. (2008), "Toward a New Theory of Institutional Change", *World Politics*, 60(2), pp. 281-314.
- Wildavsky, A. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown.

German Petersen Cortés. Profesor-investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Su campo de especialidad es la política comparada y sus principales áreas de interés son corrupción, anticorrupción, democratización, participación política y desarrollo, con concentración en México y América Latina. Sus artículos académicos han aparecido en *Latin American Politics and Society*, *POSTData*, *Foro Internacional*, *Espiral* y otras revistas. Recibió la beca Fulbright-García Robles y la Beca ConTex para realizar estudios de doctorado, y la Beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para realizar estudios de maestría. Sus estudios e investigaciones también han sido financiados por la Universidad de Texas en Austin, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Consorcio de Métodos Cualitativos de Investigación (CQMR). Obtuvo la licenciatura en Ciencias Políticas y Gestión Pública en el ITESO (mención honorífica), la maestría en Ciencia Política en El Colegio de México (Colmex) y el doctorado en Gobierno en la Universidad de Texas en Austin.