

La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad económica

Frank Anechiarico*

El bien documentado argumento de que un riguroso control de la corrupción puede reducir tanto el desempeño de los organismos públicos como la competitividad pública ha conducido a la noción de que es necesario tolerar “cierta” corrupción en beneficio del desarrollo económico y el desempeño gubernamental. Si bien el argumento es sostenible, la idea que considera tolerables ciertos niveles de corrupción constituye un malentendido. ¿De qué manera, entonces, enfocar la protección de la integridad pública sin sacrificar los intereses públicos y privados? Este análisis considera, primero, los costos de la corrupción que podría denominarse “útil” o “necesaria”; segundo, los costos de un control estricto de la corrupción; tercero, el particular síndrome de corrupción al que se enfrenta México, con sus implicaciones para una política de integridad y, cuarto, la forma en que las *redes públicas de integridad* pueden reducir los costos de la corrupción para la competitividad y evitar, asimismo, los de un excesivo control de aquélla.

Palabras clave: corrupción, competitividad económica, *redes públicas de integridad*.

Corruption and Corruption Control as Impediments to Economic Competitiveness

The well-documented argument that stringent corruption control can reduce both public agency performance and public competitiveness has led to the notion that “some” corruption must be tolerated in the interests of economic development and government performance. While the argument is sustainable, the notion regarding tolerable levels of corruption is a misapprehension. How, then, should the protection of public integrity be approached so that public and private interests are not sacrificed? This discussion considers,

*Frank Anechiarico es profesor Maynard-Knox de gobierno y derecho del Departamento de Gobierno en el Hamilton College. Su dirección es 198 College Hill Road Clinton, New York 13323. Tel. 31 58 59 43 42. Correo-e: fanechia@hamilton.edu.

Artículo recibido el 19 de octubre de 2009 y aceptado para su publicación el 18 de febrero de 2010.

first, the costs of what may be considered “useful” or “necessary” corruption; second, the costs of stringent corruption control; third, the particular syndrome of corruption confronted by Mexico and its implication for integrity policy and; fourth, the way that *integrity networks* may reduce costs to competitiveness of corruption and also avoid costs of excessive corruption control.

Keywords: corruption, economic competitiveness, *public integrity networks*.

Los creadores de instituciones en México están atrapados en una carrera vital con los intereses corruptos en relación con el tipo de futuro que experimentará la nación (Johnston, 2005, 151-152).

HISTORIA DE DOS CIUDADES

• Qué clase de estructura política permite la competitividad y la innovación mientras impone normas básicas de integridad pública? Esta pregunta tiene raíces profundas. Sin necesidad de regresar a la caverna de Platón podemos encontrar un ejemplo que aborda esta interrogante en la política municipal estadounidense de finales de los años sesenta y durante los setenta.

John V. Lindsay asumió el cargo de alcalde de la ciudad de Nueva York en enero de 1966, precisamente cuando una huelga del sistema de transporte colectivo paralizaba la ciudad. Era un presagio de lo que habría de ocurrir durante los ocho años que permaneció en el cargo. Su gobierno estuvo marcado por una decreciente calidad de los servicios municipales, desde la recolección de basura hasta el acceso a los hospitales, así como por un aumento marcado y corrosivo de la criminalidad. Lindsay llegó al cargo como reformista —dispuesto a eliminar los últimos vestigios de la maquinaria de control político de la organización de Tammany Hall—¹ y en cambio fue quien presidió la declinación de la ciudad hasta que ésta llegó a la bancarrota, un año después de concluir él su segundo periodo.

A más de mil kilómetros de allí, en las costas del lago Michigan, el alcalde Richard J. Daley gobernaba Chicago por medio de una entronizada

¹ Con el nombre Tammany Hall se conoce la maquinaria política del Partido Demócrata de Estados Unidos que, con una estrategia principalmente clientelar, ejerció un férreo control de la política en la ciudad de Nueva York. (Nota del editor).

maquinaria de su partido político. Una de las maneras esenciales en las que consolidó su autoridad consistió en restringir el alcance del gobierno municipal. Gran cantidad de servicios e instalaciones públicas se dejaron en manos de autoridades y entidades públicas del estado de Illinois. De esa forma Daley logró evitar las crisis fiscales y los conflictos sindicales a los que debió enfrentarse Lindsay. Lo que quedó en Chicago fue un núcleo de trabajadores municipales responsables de los servicios de protección y de la supervisión financiera de los ingresos. La maquinaria de Daley instaló en esos cargos a miembros leales del partido, que actuaban acatando en directo los deseos del alcalde. En esencia se trató de la actuación de un solo individuo, misma que llevó a cabo en estrecha cooperación con la comunidad empresarial y con grupos clave de electores.

Es fácil sintetizar las evaluaciones que periodistas y académicos hicieron en esa época. El gobierno de Chicago y la economía política de la ciudad funcionaban; los de Nueva York, no. Con el curso del tiempo esta valoración ha evolucionado. Lo que ahora se considera como el secreto del éxito de Chicago es su gobierno en forma de una máquina repleta de conflictos de interés, que canalizaba contratos a amigos y seguidores, y que no empleaba a las personas con base en sus méritos. A principios de la década de 1990, precisamente cuando los fiscales y funcionarios responsables de la integridad pública estaban eliminando los últimos vestigios de la “vieja política” encarnada en Daley, Alan Ehrenhalt publicó un lamento por los tiempos idos, titulado *The United States of Ambition: Politicians, Power, and the Pursuit of Office* [*Estados Unidos de la ambición: Políticos, poder y la búsqueda del cargo*] (Ehrenhalt, 1992). En una entrevista televisiva acerca de la maquinaria política de Utica, Nueva York, Ehrenhalt vinculó las prácticas de la máquina de Utica con el grado de autoridad requerido para conseguir que las cosas se hagan.

[Utica; el jefe político de Nueva York, Rufus Elefante] y sus compinches comían todos los días en un lugar que se llamaba Marino. Era un restaurante italiano anticuado, con compartimientos de madera de respaldos muy altos. Uno no siempre sabía quién estaba en el compartimiento de junto. Yo nunca lo vi. Desapareció hace 17 años, pero me guó por las descripciones que me hicieron.

Tal como me lo contaron, según lo que querías iras a un compartimiento diferente. Si necesitabas algo que tenía que ver con drenajes, había un tipo sentado en un compartimiento del restorán y te dirigías a él. Si te hacía falta algo que tenía que ver con elecciones, había otro compartimiento. En la mesa principal estaba Rufus Elefante, y él se ocupaba de sus negocios. Después de comer se iba a dar una vuelta en coche con el representante del consejo municipal y le decía qué tenía que hacer el consejo ese día o en su próxima reunión. El representante lo hacía todo siguiendo las instrucciones de su jefe. Bueno, es una historia que en la actualidad no hace que nos sintamos demasiado cómodos. Por otro lado, se hacían las cosas, se tomaban las decisiones [...] Rufus Elefante siempre decía “lo único que hacen los políticos en el poder es andar besando bebés; yo soy un líder”. Eso no es lo que tenemos ahora. No es que quiera que todo vuelva a ser así, pero no puedo dejar de lamentarme por un poco de la autoridad que veo que ahora está haciendo falta en la política estadounidense.²

Ehrenhalt no quiere “que todo vuelva a ser así”, y en otro momento dice que la forma en que Elefante hacía sus negocios lo hace sentir “incómodo”. ¿Pero qué parte habría que recuperar? Utica fue volviéndose cada vez menos competitivo, incluso mientras persistía la maquinaria. Las tendencias industriales nacionales y los patrones de comercio internacional resultaban invisibles para la maquinaria de Elefante, que estaba más preocupado con los “moches” de los contratos para limpiar la nieve que con la migración global de la industria textil del valle de Mohawk a las Carolinas y las Filipinas. La investigación de tres años que realizó la Comisión del Estado de Nueva York sobre Utica, en la década de 1950, mandó a la cárcel a varios socios de Elefante y a Utica le mereció el apodo de “ciudad del pecado”.

Lo que Ehrenhalt y otros llamaban “honest graft”³, en Utica y otros lugares era denominado “pagar para jugar” por el gobernador Rob Blagojevich y sus compinches. Era Utica en gran escala. El bien público y la com-

² CSPAN, entrevista, Brian Lamb con Alan Ehrenhalt, 21 de julio de 1991, acerca de *The United States of Ambition: Politicians, Power and the Pursuit of Office*.

³ “Cochupo honesto”.

petitividad económica de Illinois (que estuvo más o menos en el curso de los últimos años en el lugar 35 en materia de crecimiento económico de los 50 estados del país) (U. S. Department of Commerce, s. f.) le cedió su lugar a “pagar para jugar”. El interés abrumador del gobernador consistía en extraerle un precio prácticamente a todo contrato, concesión o incluso financiamiento ordenado por el Legislativo, que estuviese en sus manos retrasar, negar o evitar (State of Illinois, 2009).

La corrupción omnipresente, en gran escala, si está bien organizada, refuerza, en el corto plazo, la autoridad central. Los ejemplos previos se complementan con análisis históricos y contemporáneos de las consecuencias que tiene para la competitividad, y para la naturaleza democrática de la entidad interesada, ajena al mercado, de la economía política (Rose-Ackerman, 1999). De esta forma, la “noción” de que cierto grado de corrupción es útil es *nostalgie de la boue* o frustración con la gobernanza democrática. En cualquier caso, queda claro que si supiésemos qué elemento de las viejas políticas tenía la probabilidad de ser más “útil”, no sería posible reintroducirlo sin rechazar las protecciones básicas de la integridad pública, como las leyes contra la extorsión y el soborno públicos. Por último, Shan-Jin Wei (1997) demuestra los costos directos de la corrupción para el desarrollo económico y la competitividad. Wei observa que la corrupción equivale a un “impuesto” a la inversión extranjera directa, de modo que la cantidad creciente de corrupción, desde el nivel muy bajo de Singapur hasta el mucho más alto de México, equivale a un “impuesto de 21 por ciento a la inversión” en México (Wei, 1997, 27).

EN POS DE LA INTEGRIDAD ABSOLUTA

Si se considera la carga sustancial de la corrupción sobre la calidad de la gobernanza en la competitividad económica, resulta lógicamente necesario cierto control de la misma. Los funcionarios públicos preocupados por los efectos de la corrupción tienden a aumentar regularmente el número y la rigidez de las medidas anticorrupción. No obstante, tal como ocurre con

cualquier tipo de regulación, ésta se elevará hasta llegar a un punto de rendimiento decreciente y, luego, resultará contraproducente. Por lo tanto, debemos preguntarnos cuánto control de la corrupción es demasiado. La respuesta se basa en el desarrollo, desde la administración pública, de una empresa controlada por pares, de tipo colegial, hasta una burocracia en gran escala que requiere controles externos para el cumplimiento de la ley. Para la época en que se alcanzó esta última etapa en Estados Unidos, alrededor de 1970, en varias importantes categorías del control administrativo podían observarse las siguientes patologías específicas:⁴

EL SERVICIO CIVIL

El servicio civil es el *sine qua non* de lo que podríamos llamar el proyecto anticorrupción. Fue la primera pieza que se estableció tanto en Estados Unidos como en otros lugares, y originó un paso casi inmediato del poder de manos de las autoridades partidistas responsables de proporcionar servicios, a los controles de la burocracia naciente.

Un estudio de las “restricciones y oportunidades” del sistema de servicio civil en la ciudad de Nueva York, llevado a cabo por la Universidad de Columbia, descubrió que para la década de 1990 la reforma del servicio civil había vuelto ineficaz el gobierno de la ciudad y que, irónicamente, lo había dejado expuesto a la manipulación política: lo peor de ambos panoramas (Cohen y Eimicke, 1993). El estudio de Columbia encuestó a administradores de todos los rangos en tres dependencias y encontró un negativismo uniforme respecto al sistema de personal. La crítica se centraba en varios grandes problemas: la contratación tarda demasiado, las pruebas no valoran las actitudes pertinentes, los ascensos no son controlados en el nivel de la dependencia y despojan a los administradores de un incentivo básico, las descripciones del puesto están redactadas de manera tan técnica y estrecha que una pequeña transferencia interna se convierte en una gran cuestión

⁴ Adaptado de Frank Anechiarico y James B. Jacobs (2001).

burocrática, y la disciplina, las sanciones y el despido se han vuelto prácticamente imposibles debido a las protecciones con que cuenta el servicio civil.

CONFLICTOS DE INTERÉS Y DECLARACIÓN FINANCIERA

La aprobación de la ley de ética del estado de Nueva York que incluyó estos dos elementos, en mayo de 1991, provocó un torrente de renuncias de funcionarios locales de todo el estado. La Asociación de Condados del Estado de Nueva York informó de más de un centenar de renuncias a puestos de gobierno del condado, especialmente de consejos de salud, comisiones de desarrollo urbano y planeación, y juntas directivas de universidades comunitarias (Sack, 1991). Pero incluso si las leyes de conflicto de interés y declaración financiera no impiden que las personas busquen o acepten cargos públicos, la administración pública padecerá en caso de que la legislación en materia de ética afecte negativamente la moral o haga más defensiva y lenta la toma de decisiones.

PROTECCIÓN A LOS DENUNCIANTES INTERNOS

La Ley de Protección a los Denunciantes Internos en Estados Unidos, de 1989, reforzó lo establecido por la ley de 1978 al independizar a la Oficina de Asesoría Especial del Consejo de Protección de los Sistemas de Mérito, y permitió que los denunciantes internos no tomaran en cuenta la Asesoría Especial y presentaran sus quejas directamente ante el Consejo de Méritos. La ley de 1989 redujo también los criterios para las pruebas necesarias a fin de realizar una denuncia interna protegida. El empleado debía mostrar que su revelación de la información era sólo “un factor” (más que el *factor predominante o causal*) de la subsecuente acción o inacción negativa de un miembro del personal.

La protección y el estímulo a los denunciantes internos permitió que todos los empleados públicos fuesen investigadores y activistas del proyecto

anticorrupción. La misma maquinaria de la denuncia interna fue un buen ejemplo del arraigo de los mecanismos de control.

INVESTIGACIÓN INTERNA

La presencia de inspectores generales y de asociados encubiertos en diversas entidades en el gobierno de la ciudad de Nueva York creó un sistema que algunos empleados describen como “el Gran Hermano” y “como en la vieja Unión Soviética”. Nadie sabía si un empleado de la ciudad realmente trabajaba para la misma como adjunto en el terreno o si un presunto miembro del público era de hecho un investigador encubierto que estaba tratando de entrapar a alguien o realizando lo que se conocía como prueba de integridad. Una comisionada de la administración del alcalde Edward Koch, al comentar su experiencia, señaló que la peor parte de su trabajo era el temor de que un día los investigadores internos la citaran para interrogarla sobre algún asunto que le había pasado inadvertido. Hubo un momento en el que se dio cuenta de que estaba usando teléfonos públicos porque tenía miedo de que los de su oficina estuviesen intervenidos. Y añadió: “Para mí dar la impresión de que soy honesta es más importante que hacer las cosas”.

REGLAMENTACIÓN DE LAS ADQUISICIONES

El carácter y la integridad de los contratistas privados que deseaban hacer negocios con el gobierno de la ciudad de Nueva York y otros gobiernos fueron de especial interés para los funcionarios responsables de la integridad. Quienes pretendían ser contratistas tenían que someter relaciones completas sobre las finanzas tanto empresariales como personales. (Véase más adelante la discusión del sistema Vendex.) Las bases de datos de información de antecedentes sobre los contratistas se iban ampliando. Una decisión negativa de cualquier entidad gubernamental eliminaba las oportunidades de

obtener contratos para la municipalidad, porque los jefes de otras entidades querrían evitar toda crítica por hacer negocios con “cochuperos”.

El terreno se veía aún más limitado por lo que era prácticamente una obsesión en la ciudad de Nueva York (y en otras) por evitar hacer negocios con contratistas que tuviesen una conexión, por tangencial que fuese, con lo que podía llamarse el crimen organizado. Los estudios de los vínculos familiares llevados a cabo por el contralor municipal de Nueva York eliminaron contratistas que tenían parientes políticos con presuntos vínculos con mafiosos.

AUDITORÍAS

Los auditores se han convertido en actores de influencia en el gobierno estadounidense debido a los numerosos mandatos y responsabilidades que se les asignan y a que las auditorías negativas, en especial las que imputan o sugieren corrupción, tienen la potencialidad de socavar o destruir a los administradores. Los políticos y burócratas sensibles al escándalo incrementaron controles financieros, preauditorías y postauditorías a fin de protegerse de la posibilidad de imputaciones futuras en el sentido de que habían ignorado el fraude y la corrupción.

No obstante, la inspección y la supervisión burocrática son presa de las mismas patologías que asedian a todas las estructuras de ese tipo: demoras, duplicaciones, hipercentralización, desmoralización de los mandos medios, criminalización del intercambio interorganizacional y desplazamiento de las metas originales en favor de cumplir las regulaciones éticas.

ENJUICIAMIENTO PÚBLICO

El principal cambio en el componente de aplicación de la ley del proyecto contra la corrupción fue el papel agresivo de los organismos nacionales responsables del cumplimiento de la investigación y el enjuiciamiento por corrupción de funcionarios estatales y locales de alto nivel, incluyendo a

gobernadores y alcaldes en todo Estados Unidos (18 United States Code §§1341 y 1343, 1988, y Supp. iv, 1992). La Procuraduría Federal, así como las procuradurías locales más grandes, crearon unidades especializadas en corrupción pública, con el compromiso profesional de llevar casos ante la justicia. Los procuradores esperaban que los administradores públicos compartiesen la señalada prioridad que le habían dado a la lucha contra la corrupción y las actividades ilegales.

Estas regulaciones inhibían el motor de la competitividad: la inversión pública justa, bien meditada, en capital social (educación, bienestar infantil) y en la empresa privada (renovación de infraestructura, auspicio de investigación y desarrollo). La ciudad de Nueva York, en la década de 1990, fue un lamentable ejemplo de la manera en que el control de la corrupción puede lesionar la economía política. El mejor ejemplo es la industria de la construcción. Una ciudad grande necesita tener una buena relación de trabajo con las grandes empresas constructoras. Debido al uso del sistema Vendex en Nueva York, la mayoría de las principales empresas constructoras de Estados Unidos se vieron imposibilitadas de celebrar contratos con la municipalidad. El sistema Vendex de Nueva York seguía —y sigue en la actualidad— la pista de presentaciones de antecedentes de contratistas y vendedores que deseaban trabajar con la municipalidad. Las reglamentaciones que rigen el método para determinar a un licitador responsable se exponen en las “Reglas del Departamento de Finanzas de la Ciudad de Nueva York” y en reglamentos expedidos por el “Consejo de Política de Adquisiciones”. Un ejemplo de las reglas del Departamento de Finanzas indica el alcance y la especificidad de la definición de responsabilidad:

Sec. 45-03: el postor no podrá recibir una adjudicación definitiva por un tribunal de jurisdicción competente antes de transcurridos siete años de la fecha en la cual dicho postor sería considerado responsable de haber cometido: [...] robo [...] incendio doloso [...] fraude en materia de seguros [...] soborno [...] o fraude contra acreedores.

O ninguna ley similar en esta jurisdicción o en otra, y no puede haber procedimiento civil o criminal pendiente en su contra por cualquiera de tales ac-

tos. Un licitador responsable no puede estar afiliado con una persona que haya cometido cualquiera de los actos especificados en esta subsección (New York City Administrative Code, 2006).

Los responsables de aplicar esta definición realizaron un gran esfuerzo e invirtieron mucho tiempo en verificar el estatus legal y las relaciones generalizadas de los posibles contratistas. El desempeño previo del contratista no formaba parte de la ecuación. Lo que resultó fue que las grandes empresas constructoras de elevado desempeño, como Turner y AMEC, quedaban proscritas por violaciones directas o de afiliación correspondientes a la definición, o se abstenían de entrar a las licitaciones de proyectos de la ciudad de Nueva York debido a los retrasos reglamentarios y a la probabilidad de que una de las oficinas de la procuraduría de la contraloría les tendiese una trampa.

El resultado fue la concesión de grandes proyectos a contratistas que habían hecho propuestas muy bajas, frecuentemente con la intención de compensar su margen de utilidad aduciendo la necesidad de labores complementarias y apelando a litigios posteriores al contrato. Para finales de los años noventa era raro que Nueva York terminase un proyecto sin haber tenido que volver a licitarlo y reconstruirlo. Además, los registros del Departamento de Investigación y de los siete procuradores que trabajaban en la municipalidad indican que durante este periodo las violaciones de la integridad pública no declinaron en ninguna categoría. La inversión pública y la competitividad padecieron, y la corrupción se mantuvo.

Lo que quedó fue una misión moralista que convenció a los funcionarios públicos de que controles aún más rigurosos de la corrupción resultarían eficaces. Sin embargo, el moralismo no brindó alivio alguno al daño realizado a la economía política de la ciudad. En 1986, en medio de revelaciones de corrupción, y pese a toda una combinación de controles, el alcalde de Nueva York, Edward Koch, anunció que procuraría duplicar, casi, el presupuesto del Departamento de Investigación de la ciudad. En una declaración clásica de esa época hizo el anuncio de la solicitud presupuestal diciendo: “Se tiene que saber que vamos a estar eliminando a los bribones y a los incompetentes todavía con más energía” (Daley, 1986, 31).

Tanto la corrupción como el control de la misma presentan obstáculos de diferentes tipos para la competitividad económica y el desempeño gubernamental. No obstante, está claro que la variable clave es el control de la corrupción. Si no existe algún tipo de protección de la integridad, los funcionarios públicos y las personas vinculadas con el sector privado tienden a redefinir la ética de acuerdo con sus propios intereses. Sugerir un modelo para un control más eficaz de la corrupción que no inhiba la competitividad depende del tipo de corrupción que caracterice a la entidad en cuestión. Cada tipo de corrupción entraña problemas particulares sensibles a ciertos tipos de control y no a otros. En esto la oportunidad de cometer errores es sustancial. Un régimen de control inadecuado puede ser incapaz de impedir mayor corrupción y, al mismo tiempo, inhibir la competitividad. En pocas palabras, es posible, con las mejores intenciones, reinventar el desacreditado sistema de los noventa en la ciudad de Nueva York.

SÍNDROMES DE CORRUPCIÓN Y COMPETITIVIDAD: LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INTEGRIDAD PÚBLICA

Como ya se señaló, Wei calcula que México tiene una desventaja para la inversión extranjera de 21 por ciento en comparación con Singapur, debido a la corrupción (Daley, 1996, 31). ¿Qué clase de corrupción causa tanta disparidad en la competitividad? Michael Johnston identifica cuatro síndromes de corrupción, en los cuales clasifica a la mayor parte de los países del mundo. Cada uno de los síndromes proviene de factores socioeconómicos y políticos estructurales similares y presenta retos parecidos para establecer la protección de la integridad pública (Johnston, 2005, 47-59). Los elementos clave que se relacionan con las diferencias entre los síndromes son la fortaleza relativa de las instituciones y la capacidad relativa del Estado y de la sociedad. El primer síndrome, caracterizado por instituciones fuertes y una capacidad Estado/sociedad extensa, es corrupción por influencia del mercado. Este síndrome se encuentra en funcionamiento en Estados Unidos, Japón y Alemania. El segundo síndrome, cárteles de élites, está

caracterizado por una capacidad Estado/sociedad moderada e instituciones moderadamente bien integradas y se presenta, entre otros países, en Italia, Corea y Botswana.

El tercer síndrome, que se encuentra en Rusia, Filipinas y México, muestra instituciones débiles y una baja capacidad Estado/sociedad. Lo que denomina corrupción de oligarcas y clanes muestra “una imagen aún más compleja y en muchos sentidos pesimista” que los dos primeros tipos. Como lo expresa Johnston:

La liberalización política y económica ha avanzado mucho [en los países con este síndrome] pero las instituciones subyacentes son un problema. La competencia política es amplia, pero los derechos políticos, la rendición de cuentas, las libertades civiles y el imperio de la ley son marcadamente menos seguros que en los dos primeros grupos [...] Los líderes enfrentan menos restricciones políticas, y los regímenes son menos estables (Johnston, 2005, 57).

El cuarto síndrome está signado por una pobreza generalizada y mercados negros para los bienes básicos. La corrupción mongola oficial se encuentra en China, Kenia e Indonesia.

¿Qué implica el análisis del síndrome para la competitividad? El tipo de oligarcas y clanes indica una regulación de los mercados relativamente ineficiente. Si bien los mercados negros no son la norma, la búsqueda de rentas está generalizada y, habitualmente, sustituye tanto a la actividad pública con rendición de cuentas como a las obligaciones legales del sector privado. Las adquisiciones con rendición de cuentas y las obligaciones que puedan someterse a la justicia son fundamentales para la competitividad.

De acuerdo con el análisis de Johnston, la rendición de cuentas y los mecanismos de la justicia no están bien establecidos en el sistema mexicano. Además, a medida que se desmoronaba el control del régimen por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la década de 1980, la estabilidad en lo que había sido un sistema de cárteles de élites se redujo y la búsqueda de rentabilidad alcanzó niveles que colocaron a la economía política mexicana en el tipo de oligarcas y clanes. En pocas palabras, el síndro-

me de corrupción de México “impide la búsqueda franca y justa de riqueza y de poder, y debilita los marcos de referencia institucionales requeridos para sustentar y controlar esos procesos” (Johnston, 2005, 153). Una línea temporal condensada indica en qué grado la corrupción de oligarcas y clanes se ha arraigado en el sistema mexicano:

A partir del auge petrolero de finales de los setenta, y que continuó hasta los noventa, la corrupción aumentó por su escala, su frecuencia y su potencial de disrupción [...] Durante un tiempo los elevadísimos precios del petróleo promovieron una carrera por el enriquecimiento [...] mientras que el descenso subsecuente intensificó la rebatinga por un menor caudal de ingresos. El tráfico de drogas desató violencia [...] y un estilo de corrupción más desestructurado. Los beneficios que podrían haberse distribuido dentro del PRI para conservar la paz, o utilizarse para mantener su base popular, fueron extraídos del partido. Desde la década de 1980 crecieron la violencia política y la corrupción de las fuerzas de la ley, vinculada en ocasiones con los narcos y sus bandas.

[Por ejemplo], el secuestro, en 1994, de un empresario acaudalado produjo un enorme rescate; cuando se descubrieron casi 30 millones de dólares en billetes marcados en manos de funcionarios de Pemex, un delegado de la procuraduría general hizo arrestos e inició investigaciones, sólo para presenciar pocos días después el asesinato de su hermano, José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI (Johnston, 2005, 151-152).

De acuerdo con este paradigma, cualquier acercamiento al control de la corrupción en México tiene que contrarrestar los bajos niveles de capacidad Estado/sociedad y las débiles instituciones. El capítulo mexicano de Transparencia Internacional se enfoca a la debilidad institucional en su diagnóstico del sistema federal de control y sus partes constitutivas (Transparencia Mexicana, 2008). El “diagnóstico institucional” de Transparencia Mexicana cataloga la manera en la que se informa a las autoridades (o a la prensa) de violaciones a las reglas de adquisiciones e ingresos, a las que no se da seguimiento alguno. Un señalamiento del diagnóstico tiene que ver con la falta de autoridad de los cargos de los auditores públicos. Las audito-

rías son el medio principal para documentar y exigir la rendición de cuentas ante violaciones a la integridad que degradan la eficacia gubernamental y la competitividad del sector privado. Las auditorías, que abarcan tanto la forense como la evaluación del desempeño, representan la base de un gobierno abierto y dispuesto a rendir cuentas, por lo cual constituyen un factor decisivo para la ubicación de un país entre los síndromes de Johnston (Transparencia Mexicana, 2008, 2).

PASOS PRÁCTICOS PARA ALEJARSE DE LA CORRUPCIÓN DE OLIGARQUÍAS Y CLANES

Resulta importante tomar en consideración el caso de Hong Kong, que logró alejarse del tipo de oligarquías y clanes para pasar al de influencia del mercado. Durante generaciones, la corrupción en Hong Kong había relegado al puerto a ser un rincón romántico pero económicamente retrasado del imperio británico. En la colonia el sistema era similar, en muchos sentidos, al que Johnston describe para México. En respuesta a la corrupción en los altos niveles de la policía durante la década de 1970 se creó una institución que sacó a Hong Kong de la categoría de oligarquías y clanes y lo hizo ascender hasta las filas más altas del índice de percepción de integridad de Transparencia Internacional (lugar 12, frente al lugar 72 de México en 2008) (Transparencia Internacional, 2008). La siguiente descripción de la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong resulta ilustrativa y tal vez pueda servir de modelo. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que la comisión se desarrolló con el firme apoyo del gobernador general británico y, a partir de 1997, del Ejecutivo de la región especial.

La Comisión Independiente maneja oficinas regionales y formas de difusión en los medios para llevar a cabo su misión tripartita: prevención de la corrupción, incluyendo una extensa formación para quienes desean ingresar al servicio público y para quienes ya están en él; detección de la corrupción, con la colaboración de las autoridades legales, lo que permite un profundo escrutinio de los asuntos privados de los empleados públicos, y

educación pública respecto a la vinculación entre la integridad y el progreso económico. Más recientemente la comisión ha iniciado investigaciones de empresas del sector privado que pueden representar un riesgo para la competitividad económica, sin importar si la compañía de que se trate es o no proveedora o contratista pública (Hong Kong ICAC, 1999 y 2006).

El enfoque de la Comisión Independiente es distinto de los controles que se ejercían en la ciudad de Nueva York en la década de 1990. La comisión no es un organismo de aplicación de la ley, sino parte de la administración civil de Hong Kong, con vastas conexiones con las dependencias que proporcionan servicios. Se inició en cooperación con administradores públicos. Su éxito tiene que atribuirse a sus redes de contactos tanto con administradores como con quienes controlan otras funciones, incluyendo al auditor de la región, el departamento de servicio civil, procuradores, funcionarios de educación y personas vinculadas con los medios de comunicación, así como la policía de Hong Kong.

El aislamiento de los funcionarios responsables de la integridad en la ciudad de Nueva York bajo un estricto programa contra la corrupción condujo al estancamiento tanto de la imposición de la ley como de la administración de servicios. La red de integridad de Hong Kong, de la cual la Comisión Independiente contra la Corrupción constituye la parte central, impide el estancamiento porque hace de la competitividad parte de su misión y porque mantiene un intercambio con los administradores públicos y los líderes de la sociedad civil. Evidentemente Hong Kong fue capaz de fortalecer sus instituciones y de construir capacidad Estado/sociedad. Esto no quiere decir que las redes de integridad sean la única manera de mejorar la competitividad. No obstante, la falta de cooperación entre los actores que se identificó en Hong Kong y que es común a la mayor parte de los sistemas políticos hará necesario utilizar medios con más autoridad a fin de vencer las combinaciones público-privadas que se vuelven usuales para restringir a los emprendedores.

Un segundo modelo digno de consideración funciona de manera menos sistémica para evitar tanto la corrosión de la corrupción endémica como el estancamiento de los controles estrictos. En los últimos diez años se han

realizado serios esfuerzos por evitar los impedimentos de las reglamentaciones rigurosas y promover que entren al mercado de la construcción de la ciudad de Nueva York grandes compañías que evitaron someterse a los controles de integridad municipales o que no fueron admitidas debido a éstos. La Fuerza de Tareas contra el Crimen Organizado del Estado de Nueva York desarrolló, durante la década de 1990, un *sistema de vigilancia privada de integridad y desempeño públicamente certificado*, que el Departamento de Investigación de la ciudad de Nueva York utilizó de manera más notoria para la limpieza y la construcción posteriores a los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra la isla de Manhattan.

Fue entonces cuando se volvió crítica la falta de competitividad relacionada con la sobrerregulación de las adquisiciones. Ninguna de las principales compañías constructoras disponibles para trabajar en la zona de Nueva York se consideraban “licitadores responsables” de acuerdo con las reglas discutidas antes. Por lo tanto, el Departamento de Diseño y Construcción de Nueva York concedió contratos a cuatro de las empresas más grandes que pudo encontrar con la condición de que contratasen un monitoreo privado, lo que se denomina formalmente inspectores generales independientes del sector privado, IPSIG, por sus siglas en inglés. Los contratistas les pagan a estos inspectores ya sea una tarifa fija o un pequeño porcentaje del contrato. El contratista accede a mantener a los IPSIG mientras dure el contrato, y éstos aceptan trabajar una única vez con esa firma en particular. El trabajo de los IPSIG queda bien descrito en una carta firmada por el alcalde de la ciudad de Nueva York, Rudolph Giuliani, el 20 de noviembre de 2001. Según se asienta en la carta, el contrato entre el Departamento de Investigación de la ciudad de Nueva York y los cuatro IPSIG del sitio donde se levantara el World Trade Center incluía (Giuliani, 2001):

- Monitorear e investigar las acciones, conductas, operaciones u omisiones del contratado o de cualquiera de sus empleados, subcontratistas, asesores, proveedores, vendedores o de otras entidades que tuviesen cualquier conexión con el contrato o con trabajo relacionado con el desastre del WTC que, en opinión de los [IPSIG] o de la municipa-

lidad, pudiese relacionarse con la responsabilidad del contratado en tanto tal.

- Llevar a cabo auditorías e investigaciones para garantizar: *a)* el cumplimiento de todas las leyes; *b)* el cumplimiento con los términos del contrato; *c)* que la nómina y las requisiciones de pago sometidas a la municipalidad fuesen completas, precisas y legítimas; *d)* que no se efectúen reembolsos por gastos relacionados con la adquisición de nada de valor a empleados gubernamentales u organizaciones sindicales.
- Llevar a cabo la revisión y la vigilancia del contratado, sus vendedores, proveedores y subcontratistas. Esa revisión incluye, pero no se limita, a demolición, retiro de escombros, firmas de transporte y remoción, en el cumplimiento del contrato.
- Diseñar y poner en práctica procedimientos —incluyendo el desarrollo de cuestionarios— para cerciorarse de que todos los vendedores, proveedores y subcontratistas posean la integridad y las calificaciones requeridas para hacer negocios con la municipalidad.
- Efectuar investigaciones de campo e investigaciones en el sitio, según sea necesario.

Cabe señalar que, contrariamente a lo previsible, el trabajo de limpieza de la “zona cero” se realizó a un costo mucho menor del calculado y en un plazo de unos dieciocho meses. Un comentario aparecido en el *New York Times* indica qué lejos había llegado el gobierno de la ciudad desde la disfunción de la década anterior:

[La limpieza de la zona cero] fue un verdadero milagro, y al mismo tiempo una victoria considerable sobre el cinismo respecto a lo que los trabajadores son capaces de hacer en Nueva York [...] si tiene un lado malo es que esta labor notable puede hacer que la gente se pregunte muy en serio por qué no es posible cumplir con los calendarios en todos los casos [Como lo expresó Kenneth Holden, el comisionado del Departamento de Diseño y Construcción], entre los trabajadores prevalece el sentimiento de “mostrarle al mundo que sabemos cómo volver al trabajo; adelante, para reconstruir la ciudad más

grande del mundo. Esta es una motivación poderosa (LeDuff y Greenhouse, 2001, A1).”

El impacto político y económico de los IPSIG es similar en varios aspectos importantes al de la Comisión Independiente de Hong Kong:

1. La integridad se define como un trato honesto de y entre el sector público y el privado.
2. Se le concede un valor primordial a atraer ofertas de proveedores y contratistas de alto desempeño.
3. El crecimiento de la capacidad institucional se relaciona con la confianza y el apoyo de la sociedad.
4. Se codifica y hace cumplir un alto grado de transparencia y esfuerzo.
5. El éxito se mide tanto en términos de exigencia de cumplimiento como de efectividad administrativa.

RESUMEN

La entrada número 5 pone de relieve el equilibrio entre un exceso de reglamentación y la tolerancia ante la corrupción. La competitividad es derrotada por el exceso de control y prácticamente por cualquier tipo de corrupción. Por ello tolerar cierta corrupción, sobre todo en un sistema de oligarquías y clanes, es el sendero erróneo. Y también lo es endurecer los controles al margen de otros valores. Tomar en consideración “tanto exigencia de cumplimiento como efectividad administrativa” tiene que ir un paso más allá, para redefinir la integridad pública a fin de que abarque tanto la honestidad como la efectividad. Los estudios de caso de México y de la ciudad de Nueva York demuestran que la falta de cualquiera de las mismas, y desde luego la ausencia de ambas, permitirá concentraciones anticompetitivas de poder. Una infraestructura efectiva, adquisiciones honestas, impuestos justos, seguridad pública eficaz, son todos requisitos para mantener una economía política abierta e innovadora.

CONCLUSIÓN

La dinámica de la reforma en los países en desarrollo difiere en varios sentidos de la que puede observarse en Hong Kong o en la ciudad de Nueva York. Las limitaciones de la estructura institucional en un sistema caracterizado por una corrupción de oligarquías y clanes suele impulsar a los reformistas a abogar por medidas extremas. La profundidad del alcance de las violaciones a la integridad exigen medidas eficaces y cuidadosamente analizadas. No obstante, las mismas no son, necesariamente, las más estrictas que sea posible. De hecho, medidas muy rigurosas en Filipinas, Kenia e Indonesia demuestran que pueden resultar contraproducentes (Transparencia Internacional, 2009). La primera respuesta ante medidas nuevas y enérgicas, ya sean decretos ejecutivos o leyes, es la negativa a cooperar por parte de los administradores públicos. Incluso si, pese a la falta de cooperación, los procuradores logran demostrar algunos casos, éstos pueden no llegar a prosperar en el sistema de justicia criminal.

Puesto que los sistemas de oligarquías y clanes, como México, no se caracterizan por asociaciones fuertes y funcionales entre funcionarios responsables de integridad, procuradores, jueces y funcionarios correccionales, un ataque contra la corrupción, por agresivo que sea, tiene pocas probabilidades de sostenerse. El patrón más habitual en los países en desarrollo es que una nueva administración nacional dote a una reforma contra la corrupción de leyes duras y de recursos, y que permita que se extinga cuando se tope con resistencias y con la incapacidad institucional.

Crear una red sustentable tiene mejores posibilidades de reducir la corrupción a largo plazo que las campañas esporádicas y *duras*. Es posible ver que el modelo de la red de integridad de Hong Kong se está poniendo en práctica en varios lugares del mundo en desarrollo. Es notorio que la Dirección para la Corrupción y el Crimen Económico (DCEC) de Botswana haya desarrollado un conjunto de conexiones en red con otros organismos responsables del cumplimiento de la ley, con organizaciones de la sociedad civil y con la administración pública.

La DCEC tiene el mandato de examinar las prácticas y los procedimientos de las dependencias públicas a fin de impedir prácticas corruptas, y de asesorar a los funcionarios públicos y a los administradores de instituciones públicas acerca de los medios para eliminar el potencial de actividades corruptas. Con ese fin la DCEC creó un cuerpo especializado, el Grupo de Prevención de la Corrupción, cuya misión consiste en identificar en las organizaciones públicas las áreas particularmente susceptibles de presentar transacciones corruptas, como adquisiciones y proyectos, y aconsejar a los administradores de tales áreas respecto a prácticas de trabajo que limiten el potencial de corrupción (Landette, 2002, 46).

Desde el estudio de la Universidad de Birgmingham que señaló el avance de Botswana, la DCEC ha fortalecido los lazos de sus redes y ahora ocupa el lugar 36 del índice de percepción de integridad de Transparencia Internacional. Un reciente discurso de E. Wasetso, director de la DCEC, indicó una dirección que coincide con el modelo de red:

La corrupción es un asunto complejo, que no tiene arreglo rápido. Es una trayectoria, y muy larga, por cierto. Requiere planeación adecuada, decisión, resistencia y, por encima de todo, una fuerte voluntad política. La guerra contra la corrupción exige una gran variedad de esfuerzos integrados y sostenibles, de modo que el gobierno, el sector privado, los medios de comunicación de masas y el público en general tienen que trabajar juntos, asociados.

Para que ganemos la guerra contra la corrupción es necesario capacitar a nuestras instituciones dentro de los sistemas de justicia criminal, y tiene que haber una voluntad política muy fuerte para tratar las cuestiones de este sistema.

La DCEC está donde está porque permitió que la sociedad condujese debates abiertos, foros de consulta, una política de puertas abiertas para todos los interesados, que defendiese la regla de la ley tal como se exalta tanto en la dimensión tradicional como en el establecimiento legal de nuestra sociedad.

La necesidad de cooperación nacional y regional a través de diversas dependencias de aplicación de las leyes y otras partes interesadas es vital para la lucha continua con miras a combatir este vicio contraproducente: la corrupción (Wasetso, 2008).

Los detalles específicos de la manera en que Botswana mantiene sus conexiones de red son de gran importancia para quienes tengan interés por emular la operación de la DCEC. No obstante, el elemento clave —las conexiones en red— es muy fácil de trasladar. El esfuerzo por crear conexiones de red no sólo da inicio a una protección sostenible de la integridad, sino que contrarresta también las deficiencias institucionales porque construye capacidad en un área crítica de la gobernanza. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anechiarico, Frank y James B. Jacobs (2001), “Corruption Control and Its Discontents”, en Michael Johnston y Arnold Heidenheimer (eds.), *Corruption Studies*, 3a. ed., Edison, Transaction Press.
- _____ (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago, University of Chicago Press.
- Daley, Suzanne (1986), “Koch Seeking Increase for Investigation Unit”, *New York Times*, 3 de mayo, sec. 1, p. 31.
- Ehrenhalt, Alan (1992), *The United States of Ambition: Politicians, Power, and the Pursuit of Office*, Nueva York, Three Rivers Press.
- Cohen, Steven y William B. Eimicke (eds.) (1993), *New York City Solutions II: Transforming the Public Personnel System*, Nueva York, Columbia University Program in Politics and Public Policy.
- Giuliani, Rudolph W., alcalde de la ciudad de Nueva York (2001), “To All Ground Zero Construction Site Personnel”, 20 de noviembre.
- Hong Kong ICAC (1999), *25th Anniversary Assessment and Report*.
- _____ (2006), entrevistas, oficina central de ICAC, julio.
- Johnston, Michael (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Lamb, Brian (1991), entrevista con Alan Ehrenhalt, CSPAN, 21 de julio.
- Landette, María del Mar (2002), “Combating Corruption”, International Development Department, University of Birmingham.
- LeDuff, Charlie y Steven Greenhouse (2002), “Far From Business as

- Usual: A Quick Job at Ground Zero”, *New York Times*, 21 de enero, p. A1.
- New York City Administrative Code (2006), Sec. 45, “Rules Related to Qualification as a Responsible Bidder”, enmendado.
- Rose-Ackerman, Susan (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sack, Kevin (1991), “New York Ethics Law Leads Local Officials to Quit Posts”, *The New York Times*, 18 de mayo.
- State of Illinois (2009), 95th General Assembly, House of Representatives, Special Investigative Committee, “Report of the Special Investigative Committee”, Springfield, 9 de enero.
- Transparencia Mexicana (2008), “Diagnóstico institucional del sistema federal de control”, México, Transparencia Mexicana, www.transparenciamexicana.org.
- Transparency International (2008), “Corruption Perception Index”, Berlín, Transparency International, www.transparency.org.
- _____ (2009), *Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector*, Cambridge, Cambridge University Press.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, “Economic Growth by State: Percent Change in GSP, 2002-2007”, Regional Economic Accounts, www.bea.gov.
- Wasetso, E. (2008), “Assessing the Impact and Efficiency of Anti-Corruption Institutions in Africa — Botswana Situation”, United Nations Economic Commission for Africa, Addis Abeba.
- Wei, Shang-Jin (1997), “Why is Corruption So Much More Taxing the Tax?”, NBER Working Paper 6030, citado en Michael Johnston (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, p. 27.