

.....
The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Controls Makes Government Ineffective, de Frank Anechiarco y James B. Jacobs (University of Chicago Press, 1996)
 Óscar Ángel Talledos

La burocracia es un mecanismo de intermediación entre el Estado y la sociedad. En gran medida, de su funcionamiento depende que los ciudadanos puedan realizar sus actividades de manera adecuada. En este sentido, la función de los servicios públicos es indispensable, ya que, si éstos fallan o son inadecuados, las relaciones sociales se trastornan significativamente. La función básica de la burocracia es manejar los recursos públicos. Para ello, se han elaborado una serie de leyes, normas y controles, a fin de evitar que los servidores públicos hagan un manejo inadecuado

tanto del dinero como de las posiciones que ocupan, es decir, a fin de evitar la corrupción oficial.

Para Frank Anechiarco y James B. Jacobs,¹ el *proyecto anticorrupción*,² que se ha llevado a cabo en Estados Unidos desde finales del siglo XIX, no ha eliminado las prácticas corruptas en la administración pública; por lo contrario, ha impuesto severos costos en su intento por remediarlas. En su obra *The Pursuit of Absolute Integrity*, los autores describen cómo ese proyecto no sólo ha fallado, sino que ha constituido una de las principales causas del aumento en la ineficiencia de una parte importante del aparato burocrático de

¹ Frank Anechiarco imparte la cátedra de Gobierno y Leyes en Hamilton College. James B. Jacobs es profesor de Leyes y director del Centro de Investigación de Crimen y Justicia en la Universidad de Nueva York.

² Leyes, regulaciones y políticas organizacionales dirigidas a identificar, prevenir y castigar la corrupción en el ámbito de la administración pública.

ese país, en general, y de la ciudad de Nueva York, en particular.

A lo largo del libro, se argumenta que el hecho de buscar un gobierno sin corrupción mediante el incremento de las reglas, la emisión de nuevas leyes y el fortalecimiento de los controles anticorrupción ha sido un factor fundamental en la reproducción de las patologías burocráticas de la administración pública. Así, el principal problema de los asuntos públicos ya no es tanto la corrupción, sino más bien la manera como se enfrenta la corrupción. Se ha dado prioridad a los métodos de control, sin considerar las reacciones políticas y administrativas que éstos generan y su efecto en la sociedad.

En general, más que referirse a la corrupción en sí, el libro trata sobre los métodos utilizados para combatirla. La tesis principal es que la enorme maquinaria anticorrupción ha tenido implicaciones negativas en la administración pública, principalmente porque ha restringido la discrecionalidad de quienes toman las decisiones y, al mismo tiempo, ha disminuido la eficiencia del gobierno. Por consiguiente, los controles para combatir la corrupción han resultado incompatibles con los conceptos de eficacia y eficiencia de las agencias administrativas.

El *proyecto anticorrupción*, al igual que el concepto de corrupción, ha evolucionado de acuerdo con el tiempo y el contexto. En

ese sentido, los reclamos sociales por un comportamiento moralmente elevado de los servidores públicos constituyen una constante en la actualidad. Por ese motivo, en un ambiente democrático, resulta cada vez más difícil lidiar con la corrupción de la burocracia.

A lo largo de sus diferentes etapas, el *proyecto anticorrupción* ha enfrentado, por lo general, el problema mediante el fortalecimiento de los controles en contra de actividades legal y moralmente incorrectas de los servidores públicos. Así, el primer paso del proyecto anticorrupción fue adoptar una visión anticlientelar (*antipatronage*), que constituyó la base para la profesionalización del servicio civil. El siguiente estado del proyecto, llamado progresivo (*progressive*), promovió una reforma integral del sistema político mediante la separación del Estado y la administración. La tercera fase o administración científica (*scientific administration*) planteó una administración basada en principios científicos de la economía y en la eficiencia. Con estas tres fases, de una u otra manera, se propuso mejorar la eficiencia de los organismos gubernamentales.

Sin embargo, el enfoque dominante en nuestros días (*panóptica*) se interesa únicamente en controlar el comportamiento de los funcionarios públicos y deja completamente de lado las propuestas sobre la efi-

ciencia del gobierno. Aunque cada uno de los distintos enfoques ha contribuido al incremento de los controles de la corrupción, este último ha dejado de considerar a la investigación y a la disuasión mediante el amedrentamiento constante (en términos legales) como medios para lograr un gobierno más eficiente y las ha convertido en sus fines.

En su afán por alcanzar un gobierno moralmente íntegro, y lejos de entender las necesidades políticas y la complejidad de la administración pública, muchos reformadores, desde la perspectiva panóptica del control de la corrupción, pugnan por fomentar la moralidad del quehacer público y han encontrado en el servicio civil el campo más fértil para hacerlo. Mediante la imposición de reglas y normas a los servidores públicos, el servicio civil restringe su capacidad de acción y, por tanto, vuelve ineficiente al gobierno.

Por otro lado, la manera como se aplican los controles sobre la corrupción define al gobierno como el campo más propicio para realizar actos corruptos y a los servidores públicos como personas propensas a delinquir. En ese sentido, los propios mecanismos de control que se han aplicado a la administración pública hacen que los servidores públicos sean tratados como criminales potenciales.

Dadas las exigencias de los reformado-

res, en la actualidad no basta con no cometer un acto de corrupción, también es necesario no “parecer corrupto”, pues esto constituye, de hecho, un delito. Las leyes anticorrupción han hecho que el concepto se haya expandido de tal modo que ahora cubre un amplio espectro de conflictos de intereses. En lugar de basarse en la profesionalización de los servidores públicos, las estrategias de control están encaminadas a eliminar este tipo de conflictos.

En la mayoría de los casos, los resultados no son los esperados. La emisión de leyes sobre la ética de las personas (como las que intentan eliminar los conflictos de intereses) afecta de manera negativa la moral de los empleados del servicio público. Estas leyes hacen que los servidores públicos se sientan como criminales, lo cual denigra la labor pública.

En un afán por controlar a toda costa el comportamiento de los empleados del sector público, las medidas de control se aplican sin evaluar sus consecuencias. Tal es el caso de los *whistleblowers*, empleados que se encargan de “informar” a una agencia externa sobre actos no permitidos. Nadie puede asegurar la eficacia del empleo de estos “informantes”; sin embargo, de ellos depende, en gran medida, que una agencia esté sujeta a investigación o no.

Los autores exponen un ejemplo claro del triunfo de la visión panóptica del con-

trol de la corrupción, al analizar el Departamento de Investigación (DEI) de la ciudad de Nueva York. La transformación de este organismo muestra la evolución del *proyecto anticorrupción* y nos permite ver hasta qué grado el control de la corrupción se ha convertido en el objetivo principal en lugar de seguir siendo un medio para aumentar la eficiencia de la burocracia.

Creado en 1873 como respuesta a uno de los escándalos políticos de la época, el DEI se ha modificado en diversas ocasiones. Inicialmente se llamaba *The Office of the Commissioners of Accounts* y funcionaba como una fiscalía para vigilar actos tanto de corrupción como administrativos mediante la revisión de la contabilidad de las agencias. La manera en que evolucionó este organismo hizo que, ya en 1938, fuera considerado como una agencia de investigación de tipo intragubernamental.

Sin embargo, hacia 1958, el DEI se convirtió en un organismo para aplicar la ley. Su principal objetivo era la investigación de posibles casos de corrupción con la intención de perseguir legalmente el delito. Desde entonces, su mandato ha sido investigar la corrupción tanto dentro del gobierno de la ciudad como en contra de éste. Hacia 1970, se estableció dentro del DEI un sistema de inspección general mediante el cual en cada agencia gubernamental se nombra- ron agentes especiales, coordinados por el

DEI, con el propósito de combatir la corrupción.

A través del tiempo, esta agencia ha creado un ambiente de omnipresencia que opera principalmente a través de inspectores generales y operaciones encubiertas. Como resultado de los escándalos de corrupción en la ciudad de Nueva York a finales de los años ochenta,³ el DEI prácticamente se transformó en una fuerza policiaca especializada. A partir de entonces, los objetivos del *proyecto anticorrupción* se persiguieron con mayor vigor que nunca.

Ante tales medidas, el funcionamiento de las agencias no es el más efectivo. Todos actúan tratando de no infringir alguna ley o realizan sus actividades poniendo un gran cuidado en obedecer las normas y procedimientos; intentan anticipar cómo serán consideradas sus acciones por el DEI y se preguntan constantemente cuál de ellas podría estar sujeta a investigación. El efecto de estas medidas sobre el aparato burocrático, lejos de solucionar sus problemas, los incrementa y crea un ambiente de persecución entre los servidores públicos.

A partir de la década de los ochenta, se observó un cambio en la lucha anticorrupción, en el sentido de perseguir legalmente a la corrupción y no sólo controlarla, lo que

³ Uno de los más importantes fue el que se suscitó en el *Parking Violations Bureau*, en 1986.

llevó a aumentar la presencia de investigadores federales en agencias de los ámbitos locales de gobierno. No obstante lo anterior, el *proyecto anticorrupción* enfrenta una restricción que le impone la propia naturaleza de la burocracia. Existen muchas razones de corte político para mantener la persecución de la corrupción oficial en las jerarquías bajas y medianas del gobierno, ya que es muy costoso llevar los casos relevantes ante un tribunal, además de que resulta bastante difícil ganar en esos juicios. Así, es mejor lidiar con situaciones menos riesgosas. Esto constituye, evidentemente, una severa limitación a la que se enfrentan los investigadores comprometidos en el *proyecto anticorrupción*.

En la búsqueda de la integridad de las operaciones gubernamentales, han sido numerosos los métodos utilizados para intentar controlar la corrupción. A fin de impedir las posibles relaciones con agrupaciones mafiosas o "deshonestas", el gobierno ha establecido una serie de requisitos que garanticen la honestidad de las empresas con las que celebrará contratos, aun a costa de la inmovilidad de las operaciones del gobierno, por ejemplo, en el caso de obras públicas. Así, la eficiencia del gobierno se sacrifica en aras de obedecer las leyes anticorrupción hasta sus últimas consecuencias. La búsqueda de la máxima integridad en los contratos ha generado un ambiente

de persecución en contra de las empresas competidoras, pues cualquier acto que realicen y parezca corrupto será tratado como tal.

El manejo de los recursos financieros ha sido un elemento que no ha escapado a la visión panóptica de control de la corrupción. El monitoreo constante de las conductas y transacciones de las agencias gubernamentales ha sido, a últimas fechas, la forma más común de controlar los actos de corrupción.

Aunque la expansión de los controles financieros y del propio *proyecto anticorrupción* ha tenido efectos significativos en la administración pública, no todos han sido siempre positivos. El efecto positivo de los controles financieros se puede observar en la medida en que evitan la corrupción; pero su aplicación indiscriminada o excesiva crea un ambiente de vigilancia extremo y totalmente abrumador entre los servidores públicos, de manera que, en lugar de aliviar las patologías de la burocracia, las refuerza.

La propuesta de fondo del *proyecto anticorrupción* es la creación de un sistema de pesos y contrapesos que permita la vigilancia de las dependencias gubernamentales; sin embargo, se ha caído en excesos o abusos de poder. La pregunta fundamental, entonces, gira en torno a la intensidad con la que se deben aplicar los contrapesos sin que se reduzca la eficiencia de las dependencias. Parece ser que las medidas aplica-

das hasta el momento han sido, en gran parte, el resultado de una lectura limitada del problema, pues junto con la aplicación de tales medidas debió de haberse fortalecido su capacidad administradora.

De acuerdo con los autores, el *proyecto anticorrupción* ha estado enfocado a librar una guerra en contra de lo inevitable, o por lo menos ha podido hacer muy poco para eliminarlo. Si bien la corrupción pudo haber disminuido en los últimos años, pocas son las pruebas que pueden ofrecerse para asegurar que dicho proyecto contribuyó a esa disminución. La ciudad de Nueva York ha estado sujeta a las más amplias iniciativas anticorrupción, concretamente en sus departamentos de Construcción y de Policía; sin embargo, cada nuevo escándalo demuestra que la corrupción, en lugar de reducirse, se mantiene e incluso crece, pese a los esfuerzos realizados.

Lejos de eliminar las prácticas corruptas, el *proyecto anticorrupción* ha contribuido a incrementar las patologías de la burocracia: las medidas adoptadas retrasan la toma de decisiones; generan mayor centralización; provocan una inadecuada distribución de la autoridad; causan que la administración esté siempre a la defensiva; desplaza los objetivos centrales de la agencia, pues su principal preocupación se convierte en "seguir adecuadamente la norma" en vez de buscar cumplir con su compromiso; desin-

centiva la moral de los servidores públicos; y establece una serie de barreras para la cooperación interorganizacional, de manera que los agentes no pueden trabajar en un ambiente de flexibilidad.

En este sentido, el *proyecto anticorrupción* constituye un severo obstáculo a la reforma de la burocracia o a la búsqueda de una nueva forma de administración, pues se basa en el fortalecimiento de la burocracia y mantiene una lucha dirigida a liberar al gobierno de la corrupción. Contrario a las consideraciones principales de la visión *progresiva*, que buscaba la eficiencia y la aplicación de la ley, las medidas adoptadas a partir de los años ochenta han puesto mayor énfasis en un control férreo de la corrupción, sin tener en cuenta los daños que esto ha ocasionado al funcionamiento del aparato administrativo.

Dados los resultados obtenidos, una primera prioridad que apunta a la reforma del *proyecto anticorrupción* es buscar un nuevo discurso sobre la interrelación entre éste y la administración pública. Una segunda línea de acción es construir una base de conocimiento que permita llevar a cabo una evaluación seria acerca de la naturaleza y la extensión de la corrupción, así como de los costos y beneficios de los controles a los que se someta ésta. Por último, es necesario planificar una serie de experimentos que permitan la evaluación de varias estra-

tegias anticorrupción. Así, una reforma integral del *proyecto anticorrupción* debe considerar estrategias más allá de las que tradicionalmente se aplican (monitoreo, control y castigo).

La idea principal de los autores es volver a la visión *progresiva*, a fin de crear un servicio público que genere sus propias normas, reglas y controles internos, ya que las excesivas medidas de prevención impuestas han provocado que los servidores públicos sean tratados como criminales, así que actúan en consecuencia, en detrimento del servicio que los ciudadanos esperan y además financian.

En conclusión, los autores proponen la profesionalización de los servidores públicos y que su actuación esté sujeta a la vigilancia ciudadana. La creación de un marco institucional apropiado y la profesionalización del servicio público se plantean como un buen reemplazo de las rutinas de monitoreo y vigilancia. Así, un cambio profundo del aparato gubernamental requiere un balance serio entre el *proyecto anticorrupción* y la eficiencia y eficacia del gobierno.

Irónicamente, el *proyecto anticorrupción* ha significado el sustento de la burocracia gubernamental. Puesto que ésta es una condición entre el Estado y la sociedad, las medidas para controlar la burocracia siempre estarán presentes, por lo que resulta necesario que los controles a la que

se someta estén equilibrados con la eficiencia de sus acciones. Controlar la corrupción sin redireccionar la burocracia sólo lleva a una reforma más. Intentar eliminar la burocracia parece un esfuerzo bastante inútil. Entonces, la propuesta para resolver este problema es una reforma integral de la administración pública que fomente la participación y el interés ciudadano en la prevención de la corrupción mediante la reducción paulatina de la burocracia.

.....
Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform, de Susan Rose-Ackerman (Cambridge University Press, 1999)

Iliana Nava Lagarda

"[...] A veces se realizan acciones magistralmente y de la manera más ingeniosa, aunque la dirección de las acciones es perturbadora y depende de diversas impresiones malsanas..."

Crimen y castigo
Feodor Dostoevsky

Sin tener en cuenta al país, la corrupción parece no sólo estar siempre presente, sino también ser la misma. Lo anterior puede explicarse con base en la relación gobierno-corrupción, ya que esta última se encuentra

en los orígenes del primero. Así, resulta imposible diseñar un gobierno sin pensar en la corrupción y en el mal¹ que de él se derivan. Con esto en mente, la pregunta obligada, entonces, es ¿cuáles son las causas que llevan a un nexo tan estrecho? En la medida en que esta interrogante sea resuelta, podrán también discutirse las consecuencias de esa interrelación y sus posibles reformas.

La pregunta recién planteada parece ser la misma que se encuentra implícita en el libro de Susan Rose-Ackerman. La autora de *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform* hace, en términos generales, un análisis de las principales razones por las que surge la corrupción y, con base en ello, explica las consecuencias de tales acciones respecto al sistema de gobierno, es decir, establece cómo estas acciones negativas afectan no sólo la legitimidad de un determinado gobierno, sino también la gobernanza y el mercado de un país.

De lo anterior puede observarse que Ackerman realmente emprende su análisis a partir de la concepción de la corrupción como un problema y, utilizando la economía como su principal herramienta, la autora desarrolla esta idea a lo largo de cuatro dimensiones centrales.

La primera dimensión concibe la corrupción como un problema económico, por lo que parte de la noción de que tanto la sociedad como la organización del Estado son cosas dadas y, por tanto, el eje que guía esta parte se centra en cómo surgen los incentivos corruptos dentro de los programas públicos. Puesto que aquí el marco conceptual es el económico, se trata de probar que, desde esta perspectiva, la corrupción además de crear ineficiencias e inequidades, también resulta ser inferior a los esquemas de pago legales. En otras palabras, en esta primera parte del libro se estudian las decisiones individuales en un contexto social.

La segunda dimensión considera la corrupción con base en la cuestión cultural, es decir, el punto de partida es reconocer que el término “corrupción” tiene diferentes significados según la sociedad en la cual se sitúe. Sin embargo, más allá de esto último, el aspecto fundamental de este apartado es entender la cuestión cultural como elemento histórico-explicativo. Así, no se trata de definir un referente universal respecto al cual se defina la corrupción, es decir, no se intenta establecer un límite absoluto entre lo que se entiende como un regalo o incentivo por desempeño y los sobornos, sino más bien ver hasta qué punto el aspecto cultural ayuda a identificar el momento en el que el sistema legal del pa-

sado deja de ser funcional en las condiciones del presente.

La tercera línea de análisis se centra en la manera como la estructura básica de los sectores público y privado promueve o inhibe la corrupción; por tanto, la cuestión fundamental es la relación que existe entre los incentivos que generan corrupción y la configuración democrática, así como el poder relativo de negociación que poseen tanto las organizaciones públicas y privadas como los actores individuales. Con base en esto último, podemos decir que si una sociedad suele otorgar más poder de negociación a una persona o a un grupo de personas, se puede asegurar que existe corrupción. Por otra parte, en el diseño de cualquier gobierno, el mayor ímpetu debe estar dirigido a crear un sistema tal que no se preste a la corrupción. Por tanto, se trata de contar con un gobierno donde todo o casi todo el poder no termine en manos de una sola persona o de un grupo específico. Por consiguiente, Ackerman dice: “Reform at this level may well require changes in both constitutional structures and the underlying relationship between the market and the state” (En este nivel, la reforma puede requerir cambios tanto en las estructuras constitucionales como en la relación implícita entre el mercado y el Estado).

Por último, el cuarto aspecto que trata la autora se refiere a la complejidad que ro-

dea, no tanto a las reformas en sí mismas, sino al logro de éstas. A este respecto, se analiza, por un lado, el papel de la comunidad internacional como organizaciones asistentes y prestadoras, y el de los cuerpos político-económicos multinacionales y, por el otro, el hecho de que cualquier reforma lleva a un problema de disponibilidad política en el ámbito nacional.

LA CORRUPCIÓN COMO UN PROBLEMA ECONÓMICO

Hemos dicho ya que la corrupción, entendida como un problema económico, tiene que ver con la aprehensión de las situaciones que dan origen a esquemas de soborno dentro del ámbito público. Por ello, es necesario partir de la noción básica de que todos los estados, sin importar el tipo de sistema que los caracterice, controlan la distribución de los beneficios considerados de valor, así como la imposición de costos onerosos. Por lo general, tanto la distribución como la imposición están bajo el control de agentes públicos que poseen un alto nivel de poder discrecional. Ahora bien, los actores privados² que desean un trato favorable están dispuestos a pagar por él. En este escenario, un pago será corrupto si se halla fuera del

¹ Por mal, entendemos el daño que es seguro que ocurra en un sistema de gobierno que puede ser corrompido y en el que el poder está en manos de personas que seguramente serán corruptas.

² Consideraremos agentes (o actores) privados tanto a los individuos como las empresas u organizaciones ajenas al esquema gubernamental que impere en una nación.

marco legal y pretende obtener un beneficio o eludir un costo; por tanto, la corrupción es un fenómeno de que algo está mal dentro de la administración del gobierno.

Una vez dicho lo anterior, queda claro que los objetivos de un gobierno son fundamentales para comprender los diversos efectos negativos que se derivan de la corrupción y que afectan el bienestar público. Así, la corrupción obliga a los gobiernos que no son capaces o que no están dispuestos a maximizar el bienestar a rendirse ante este tipo de actividad. Lo último puede suceder de dos maneras. Primera, cuando la decisión de los agentes en control, es decir de los servidores públicos, se halla distorsionada y, por ende, limita no sólo el espacio contractual del que dispone, sino también la decisión del gobierno y, por consiguiente, constituye un factor benévolo. Segunda, cuando un agente corrupto crea ineficiencias distributivas, invalida su credibilidad para conservar políticas eficaces y, por tanto, abre la puerta al oportunismo. Así, Susan Rose-Ackerman discute a lo largo de cinco capítulos las causas, consecuencias y posibles reformas de la corrupción vista como una cuestión económica.

La principal idea que sustenta todas estas argumentaciones es que, según la noción de la mano invisible de Smith, el interés propio puede asumirse por lo general como una acción que mejora la prosperi-

dad, porque la competencia obliga a los oferentes a servir mejor a quienes demandan sus productos o servicios y, por tanto, asegura que tales bienes no lleguen a quienes no los valoran; sin embargo, resulta difícil que exista este tipo de mano invisible. Esto parece ser cierto cuando los actores privados tratan directamente con el gobierno, cuando reclaman bienes públicos controlados o suministran productos al Estado. En este sentido, en vez de la fuerza que transforma el interés propio en impulsos eficientes, puede existir otra fuerza, que reside en la competencia entre dichos agentes, que encamine a los distintos actores a una tensión más fuerte y con una dinámica distinta. En vista de lo anterior, la corrupción es la razón más fuerte de por qué se produce un intercambio entre el gobierno y sus ciudadanos y por qué éste puede ser una fuente de ineficiencia.

En otras palabras, lo que la autora propone es concebir a la corrupción como el mal uso del poder público para el beneficio personal (o privado). Precisamente esta acepción nos permite entender por qué en la corrupción está implícito el hecho de que existe un flujo constante de dinero que pasa de mano en mano.

En mi opinión, la cuestión más importante que se deriva de esta primera parte del libro es que, en la mayoría de los casos, los ricos y corruptos se vuelven más ricos a

costa de los honestos y pobres. Esto puede tener consecuencias distributivas que desencadenen un gran descontento en la mayoría de la población y difícilmente se vinculan con las consecuencias que afectan el bienestar público. Por ello, la autora hace énfasis en que la corrupción disminuye la inversión, la productividad del capital y otros factores macroeconómicos que son importantes para el bienestar social.

Con base en lo anterior, Rose-Ackerman describe el posible escenario de reformas para contrarrestar la corrupción. En términos generales, se trata de reducir los incentivos que generan la corrupción e incrementar sus costos. La autora nos propone, entonces, seis opciones de reforma que son: eliminación de programas, privatización, reforma de ciertos programas públicos, reforma administrativa, efecto disuasivo de leyes anticorrupción y, por último, sistemas de obtención de bienes y servicios. Por tanto, la reforma estructural constituye la primera opción para poner en funcionamiento diferentes mecanismos que contrarresten la corrupción existente. Sin embargo, la autora deja claro que este tipo de política nunca debe tratar de aniquilar por completo a la corrupción, sino sólo aislar las acciones negativas que estén causando el mayor daño a la sociedad, para crear después los mecanismos necesarios para que esa vía de acción resulte demasiado costo-

sa, así como proveer los incentivos necesarios para que cualquier acto delictivo sea denunciado. Sin embargo, Rose-Ackerman dice que todos estos esfuerzos resultarán inútiles si no se emprende lo que ella considera la reforma económica más básica, es decir, mejorar, o en su caso crear, un servicio civil de carrera competente.

Por tanto, se trata de empezar a analizar dónde se producen la demanda y la oferta de servicios corruptos, a fin de reestructurar programas que generen incentivos para ello y reorganizar un servicio civil de carrera que permita que los servidores públicos tengan un ingreso digno.

LA CORRUPCIÓN COMO UN PROBLEMA CULTURAL

Partiendo del modelo económico del agente-principal, y aún teniendo en mente que la corrupción es el mal uso del poder público a favor de una ganancia privada, se explica por qué, en este esquema, la corrupción da lugar a un sinfín de oportunidades. Sin embargo, esta definición supone, simplemente, que existe una distinción clara entre el papel público y el privado que uno desempeña. No obstante, como lo indica la autora, difícilmente existe esta distinción, por lo que la perspectiva agente-principal se ve limitada para explicar la corrupción como una cuestión cultural.

Entonces, si bien es cierto que esta visión económica no ayuda a explicar la corrupción como un fenómeno cultural, también lo es que, en la mayoría de los países en desarrollo, existe una distinción informal entre los papeles antes mencionados; es decir, en ciertos países se entiende que, en las normas culturales de una determinada sociedad, está implícito lo que se percibe como un comportamiento permitido y lo que se considera una conducta inapropiada. De aquí se deduce que lo que la sociedad considera como apropiado o no, influye en la actitud que tomará respecto a la corrupción. Por consiguiente, si bien es cierto que la economía no puede dar respuesta a cuestiones culturales, sí puede ayudar, como ya dijimos antes, a comprender las implicaciones de que una sociedad se pronuncie por lo que es importante, según la autora, distinguir entre sobornos, regalos, propinas o precios regulares (o legales). No es una tarea sencilla, nos dice Rose-Ackerman, ya que entre estos términos existe una similitud fundamental. Sin embargo, el hecho de poder distinguir, aunque sea en escalas mínimas, los significados de un término u otro nos ayuda a determinar cuáles son los beneficios y los costos de tales acepciones informales enraizadas en la sociedad y los efectos que pueden tener para un país en desarrollo, así como en los países que se encuentran en una etapa de transición entre

un estado socialista y una economía de mercado.

Puesto que la definición de lo que se entiende como soborno o regalo es una cuestión cultural y, puesto que esta última es dinámica (constantemente está cambiando), es fundamental reconocer que habrá comportamientos “corruptos” —para ciertos investigadores o teóricos—, que no sean tal en un determinado país, por lo que tales acciones deberían ser informadas y legalizadas. Si tales actos, por el contrario, imponen un costo oculto o indirecto en la sociedad, quienes analizan estas cuestiones, pueden calcular dichos costos y documentarlos. Rose-Ackerman señala que, si esto último sucede, es posible cambiar la visión de una sociedad respecto a un determinado pago, mientras que al mismo tiempo, los investigadores pueden aprender algo nuevo con respecto a la organización de las actividad económica y social a través de los sistemas donde el *implicit contracting* es la única forma de contrato viable y donde, a final de cuentas, las relaciones interpersonales son cruciales para el desarrollo económico.

LA CORRUPCIÓN COMO UN PROBLEMA POLÍTICO

La corrupción describe, de una manera u otra, una relación entre el Estado y el sec-

tor privado. A veces, los servidores públicos (o funcionarios estatales) son el actor dominante. Otras, los actores privados son quienes detentan el poder. La relativa negociación de poder entre estos actores, en términos de Crozier, determina tanto el efecto de la corrupción en la sociedad como las ganancias distributivas entre sobornantes y sobornados.

Dado lo anterior, Rose-Ackerman señala que la naturaleza de la corrupción depende no sólo de la organización del gobierno —entendiendo organización como la configuración de un determinado gobierno—, sino también de la organización y poder de los agentes privados. El eje crítico que hay que considerar aquí es si alguna de estas cotas tiene el monopolio del poder cuando se está negociando entre éstos.

Así, para analizar la corrupción dentro de un marco político, no sólo es necesario saber quién detenta el monopolio de poder, sino también introducir la cuestión de un sistema político democrático, ya que en él se encuentra implícita la cuestión de la gobernabilidad democrática, es decir, los procedimientos clave y los requisitos para que funcionen, con los que cuenta un gobierno para despertar valores en su sociedad y ejercer el poder legítimo en el contexto de reglas generalmente aceptadas.³

³ En la cuestión de la gobernabilidad, influyen cinco criterios fundamentales: monopolio de la coerción legal, admi-

Con base en lo antes mencionado, debe quedar claro que, en la medida en que se entienda a la corrupción como un problema político que supone necesariamente un nexo entre gobierno y agentes privados, la corrupción podrá ser indirectamente contrarrestada a través de mecanismos que tengan como función limitar el poder político. Para ello, es necesario crear estructuras gubernamentales que desarrollen puntos de veto, así como fuentes independientes de poder político, administrativo y judicial. De esta manera, se limitaría la corrupción y la haría menos redituable tanto para los funcionarios como para quienes pagan. La segunda opción en esta línea de acción trata de crear los espacios necesarios para que tanto los grupos como los individuos puedan opinar libremente respecto al gobierno y los servicios que proporcionan. Para ello, el gobierno debe proveer la información de sus acciones a los medios de comunicación y al público en general, y emitir su opinión. Todos los actores debemos exigir una clara rendición de cuentas.

ALCANZANDO REFORMAS

Susan Rose-Ackerman parte del hecho de que hoy día la corrupción es una prioridad para la comunidad internacional y ese inte-

tración de justicia, capacidad administrativa, abastecimiento de los bienes públicos y por último, resolución de conflictos.

rés repite un viejo patrón. Algunos intentos de reforma han tenido éxito, pero en la mayoría de los casos resulta contraproducente, ya que la visión macroeconómica y la infraestructura a gran escala no son suficientes para entender semejante fenómeno. Así, si las instituciones políticas y burocráticas son endeble y, además, el mercado que impera opera de manera ineficiente, es muy probable que cualquier ayuda falle y, por tanto, no pueda producir resultados positivos.

Las organizaciones internacionales han dado los primeros pasos hacia una verdadera reforma. La corrupción ha dejado de ser un tabú para convertirse en una cláusula más que debe considerarse en cualquier contrato de préstamo. A este respecto, el Banco Mundial es quien más avances tiene, pero también el que más dificultades ha enfrentado. Ha habido casos donde este organismo retira su apoyo a los países donde la corrupción es evidente. Las dificultades que enfrentan son, a grandes rasgos, el hecho de que no existe la noción de *one size fits all*, sino que se debe hacer una revisión exhaustiva de la situación particular de cada país. Aquí debe señalarse que, para que los esfuerzos internacionales realmente tengan un efecto, deberán hallar la manera de concretar las lecciones aprendidas en sus investigaciones, para no ser sólo un documento más. Para ello, será necesario crear instituciones internacionales de monitoreo e im-

posición. Sin embargo, este aspecto aún está por desarrollarse y se ha puesto en duda por la dificultad de lograr un acuerdo internacional.

Ahora bien, con respecto al ámbito nacional, lo que interesa es por qué se da una reforma. Como lo indica la autora, en cuanto a cuestiones domésticas, lo importante son las ideas y el compromiso de quien las emprende. El reto, en este eje de acción, es lograr identificar los factores estructurales que permitan una condición favorable para la reforma. Si lo anterior se da, entonces la reforma es posible y, en ciertas circunstancias, puede convertirse en una nueva institución que sea difícil de revertir.

Asimismo, la autora señala que, en un contexto nacional, muchas de las reformas dependen a veces de un escándalo o de una crisis severa. Otras veces, una reforma parcial, no sólo es más segura, sino que ayuda a crear credibilidad y es más posible que encuentre cabida.

Por último, y como mencionamos anteriormente, la manera como implemente dicha reforma también constituye un aspecto crucial. Esto último puede darse en dos dimensiones, en el corto plazo, o abruptamente, y en el largo plazo. La primera dimensión es viable cuando hay una crisis y existe insatisfacción con el *statu quo*. La segunda implica una estrategia de implementación gradual, donde cada paso debe ser

designado cuidadosamente, a fin de que no halle resistencia en su camino.

CONCLUSIONES

Para concluir, vale la pena mencionar algunas ideas centrales que Rose-Ackerman expone a lo largo de su libro. La primera, y quizás el punto de partida del estudio, es que el interés propio y el interés público entran, muchas veces, en conflicto. Dado esto último, en la mayoría de los casos, se genera una relación de corrupción donde tanto el que soborna como el que se deja sobornar están mejor, aunque dicha transacción viole la política gubernamental.

Lo que se debe aprehender es que la tolerancia a tales sistemas de corrupción representa un peligro, puesto que tienen efectos nocivos para cualquier Estado. Al analizar las causas de la corrupción, es posible entrever consecuencias comunes y posibles reformas, aunque, como dice la autora, no sea posible generalizar.

Sin embargo, la principal lección que nos deja *Corruption and Government* es que, cuando se trata de contrarrestar un fenómeno tan nocivo y peculiar como la corrupción, no hay reforma viable, a menos que ésta se dé con la noción de crear un cambio creíble, por lo que deberá dirigirse (la reforma) a cambios estructurales que están implícitos en los mismos incentivos que

propician las actividades corruptas y que, a final de cuentas, se hallan en ciertos mecanismos de gobernabilidad del Estado.

.....
Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption, de Donatella Della Porta y Alberto Vannucci (Nueva York, Aldine de Gruyter, 1999)

Julio César Vega

De acuerdo con sus connotaciones morales, siempre se ha considerado que la corrupción está mal y que, por tanto, no tiene consecuencias positivas. Sin embargo, la corrupción no es simplemente una mala conducta de gente mala; más a menudo se trata de un proceso de intercambio complejo con profundas raíces sistémicas.

En este sentido, la corrupción, más que el deterioro o la decadencia de un Estado anteriormente sano, es una manifestación y un recordatorio constante de las imperfecciones de los gobiernos, tal como lo demuestra el análisis de Donatella della Porta y Alberto Vannucci. La corrupción entraña vastos factores estructurales y fuerzas históricas. En el nivel teórico, la corrupción se modela como mercado para la renta política. Nueve capítulos examinan las estacas de los intercambios corruptos; participantes políticos, negocios, burócratas, la mafia, co-

rredores vagos de la potencialidad del crimen organizado.

En el libro podemos identificar principalmente tres partes, la primera se relaciona con la protección política. Aquí se consideran los intercambios corruptos como un *trade-off* entre el financiamiento del partido y los favores políticos. La segunda parte tiene que ver con el círculo vicioso entre la corrupción y los costos de la política; la tercera parte se refiere a la corrupción política y a su dinámica.

En este sentido, la primera parte expone el análisis del caso italiano. Ahí se muestra claramente que el financiamiento ilegal y oculto del partido político a menudo está conectado con una demanda de protección política: los sobornos pueden ir dirigidos a los funcionarios del partido, que desempeñan el papel de patrón o de garantes políticos. Los que están asociados a la corrupción pueden, de hecho, intentar obtener, no sólo un beneficio específico, sino una protección genérica para sus actividades empresariales y para sus relaciones de intercambio con la administración pública y sus agentes corruptos. Por ejemplo, cuando un proveedor espera ineficiencias administrativas y retrasa su actividad pública, puede establecerse un intercambio corrupto con el agente o la organización política que puede atenuar sus consecuencias costosas. Pagando tales sobornos, el empresario reduce esa fuente de incertidumbre y compra

el derecho de continuar trabajando en un mercado protegido que, como el sector público, ofrece la posibilidad de ganancias sustanciales.

La demanda de protección suele surgir en cada contexto social, caracterizada por los altos niveles de corrupción. Cuando son más altos los costos de transacción relacionados con los derechos de propiedad sobre las rentas políticas, los lazos “naturales” entre los ciudadanos y el Estado suelen generar conflictos y desconfianza. Las organizaciones políticas pueden responder a tales demandas, proporcionando la protección que puede sustituir esa carencia de confianza en el Estado.

De hecho, en Italia, una fuerte demanda de protección surgió en el mercado oculto de los intercambios corruptos. Puesto que la “modernidad” emitida por el Estado está garantizada como medida oficial de intercambio, la confianza en el cumplimiento de promesas o la colección de los “créditos”, que son ofrecidos por organizaciones políticas como los partidos, permite la reducción de los costos de la transacción de la corrupción que, de otra manera, serían muy altos. La autoridad dentro de los partidos se convierte entonces en un recurso para la consolidación de las creencias, o las expectativas de que los agentes implicados honrarán sus promesas en el mercado de la corrupción. La disponibilidad de un garante

externo significa que no es necesario confiar más en su socio para intercambios corruptos (aunque ambos socios deben, por supuesto, estar convencidos de la capacidad del protector de hacer cumplir el acuerdo). La protección política no está sustentada, como en el caso del Estado y las organizaciones criminales, por la amenaza creíble de la violencia y, por lo tanto, puede ser menos eficaz.

Por otra parte, la protección privada puede reducir los costos de la transacción de la corrupción, pero, puesto que el Estado no la concibe como “bien público”, debe ser comprada privadamente a un vendedor potencialmente fraudulento. La organización del partido —con su sistema institucional de sanciones e incentivos— puede generar expectativas duraderas de confianza en el mercado de la protección, colocándose en la punta de una jerarquía informal de proveedores individuales de protección política.

Aquí, la protección proporcionada por los partidos políticos parece importante para colocar las controversias que puedan surgir entre los diversos agentes en intercambios corruptos, en los ámbitos centrales y locales. Como con cada materia escasa y valiosa, las garantías políticas se pueden exigir y proveer después en el intercambio por un precio, es decir, una cotización para el soborno. Si las finanzas políticas no son,

en sí mismas, una fuente de la corrupción, sí pueden, sin embargo, generar la corrupción cuando, como en el caso italiano, el Estado tiene un poder amplio en la designación de papeles públicos y privados.

La protección política es, en efecto, un prerrequisito para las carreras políticas, así como para la administración pública. La segmentación de los partidos políticos corruptos es confirmada por el análisis de los flujos del soborno, que solamente en algunos casos fueron recogidos por la tesorería central de partidos.

En suma, los líderes de partidos corruptos, así como los funcionarios, pueden influir directamente en la acción de los administradores públicos, quienes son los ejecutores finales y proveedores de los favores específicos.

Asimismo, el círculo vicioso entre corrupción y costos políticos produce tendencias inflacionarias, aumentando los costos de las inversiones en el mercado político. Permite emplear recursos de origen ilegítimo en actividades políticas que también beneficiaron a gente corrupta, impulsando a los competidores a que busquen el financiamiento ilícito para poder competir. Entre la corrupción y los costos de las políticas se ha creado un círculo vicioso: conforme fueron más costosas las actividades políticas, más grandes fueron los incentivos para pagar dinero a cambio de ocupar posiciones públicas.

Al mismo tiempo, cuanto más ricas son las oportunidades del beneficio ilegítimo en papeles públicos, más fácil (y más ventajoso) se convirtió invertir en las campañas electorales.

Los autores, al hablar de la corrupción política y su dinámica, se refieren a que la extensión de la corrupción ha contribuido a que las organizaciones del partido compitan en facciones egoístas, aumentando los costos de las actividades políticas. En la competencia política, los recursos que se derivan de la corrupción han aumentado las posibilidades de éxito de los políticos corruptos, no sólo mediante el incremento en la inflación en los costos de campañas electorales, sino también en los de la administración normal de costosas maquinarias políticas, organizadas alrededor de la distribución de ventajas materiales.

Los escándalos no han traído ciertamente una consolidación de las estructuras del partido. Con pocas excepciones, los nuevos partidos tienen estructuras frágiles de organización, sujetas a divisiones continuas, privadas de control democrático interno y, a menudo, de activistas.

En resumen, Della Porta y Vannucci consideran a la corrupción como una enfermedad democrática de la década. Sostienen que la corrupción está aumentando significativamente. Hacen referencia a la manera como la corrupción y la reforma provocaron el derrumbamiento del régimen en Italia.

Tratar a la corrupción como un mercado puede tener sus límites. Algunos tipos de corrupción surgen como intercambios voluntarios, pero otras clases se derivan de la explotación directa, sostenida ocasionalmente por la violencia. La corrupción, en forma de mercado, es ilegal y en los estados más débiles, por tanto, implica más riesgos. Sin embargo, los mercados pueden impedir los intercambios y el flujo de la información; y hacer que escaseen las mercancías corruptas, desalentando de esta manera a los competidores.

Finalmente, Della Porta y Vannucci consideran a la reforma como un desafío sistémico, pero temen que la corrupción pueda emerger como sistema normativo en su propio derecho.