

Claves para entender la corrupción Israel Covarrubias González

Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores), *Poder, derecho y corrupción*, México, Siglo XXI/IFE/ITAM, 2003, 306 pp.

Farid Kahhat, "El tema de la corrupción en la literatura en ciencia política", México, CIDE, Documento de Trabajo, núm. 102, 2003, 16 pp.

Guido Rossi, *Il conflitto epidemico*, Milán, Adelphi, 2003, 143 pp.

La perrera y la mordida

Quisiera comenzar con una peculiar historia sobre el origen de la mordida y, por ende, de una *forma* particular de corrupción. Es una historia tan peculiar que probablemente no sea del todo verdadera, pero ante pruebas contrarias me ciño a referirla. En una rara edición disponible en la Biblioteca del H. Congreso de la Unión, es posible encontrar un ejemplar de la revista *Diógenes*, cuyo pie de imprenta está referido a los Talleres Gráficos Nacionales. El número de 1951, lleva por título "Moral y Luces", y en él se describe la muy interesante historia del griego Diógenes "el cínico", oriundo de Siopie y que vivió en el siglo IV antes de Cristo.

Diógenes fue discípulo de Antístenes que a su vez era discípulo de Sócrates. La historia de Diógenes está vinculada con un gimnasio de entrenamiento de los jóvenes humildes de Atenas en el tránsito del siglo IV-V antes de Cristo, llamado *cynosarges*, cuya traducción libre puede ser "la perrera". Según esta peculiar revista, *cynosarges* deriva de la voz griega *kynos*, que es el origen etimológico de *cinos* y *can*; también corresponde a la etimología de cínico, perroides, perrunos o semejantes a perros (p. 19). Su uso social en aquel entonces estaba referido a dos vertientes, en donde el perro era un símbolo de: 1) respeto hacia su dueño porque expresaba una firme lealtad ("fiel como un perro") (p. 20); 2) animal desconfiado (fiera ladadora, mordedora). La paradoja de estas dos acepciones está en el hecho de que "el homónimo, sin embargo, lleva algo de despectivo. Entraña bajeza, indignidad, falta de pudor. Porque el perro no es generoso para la generalidad, sino apegado sólo a su amo. El sentido de libertad, el espíritu de independencia, son virtudes a las que es completamente ajeno. Hasta en el mejor de los casos, la comparación del hombre con el perro es figura de desprecio" (pp. 20-21).

En este sentido, es interesante recuperar la idea de fondo de la historia: la dis-

tinción entre *eficiencia* y *honradez*. La primera no presupone la segunda (por ejemplo, se puede ser eficiente y corrupto al mismo tiempo), pero la segunda sí puede presuponer a la primera. Y ambos atributos, con independencia de su positividad o negatividad, están presentes en las dinámicas de la mordida. Hecho extraño, pero se puede, además, referir a la eficiencia como un componente público y a la honradez como un componente privado. Se premia la eficacia del funcionario, del político, del profesor, del profesional, etc. En cambio, la honradez, ¿cómo se detecta y, después, cómo puede premiarse? Lo que aquí interesa señalar son las características que configuran a la vida pública, ya que es en ella donde la corrupción —mediante sus formas más perniciosas—, pone en predicamento la funcionalidad de un *régimen democrático*. Sobre la necesidad de comenzar un discurso medianamente coherente acerca de la corrupción a partir de su vínculo con la democracia, volveré más adelante. El binomio mordida-(in)eficiencia institucional es adecuado para comprender mejor la corrupción de un país como México. No obstante que los trabajos que más adelante comentaremos no ubican sus discursos directamente en el caso mexicano, sí ofrecen al lector pistas para traducirlas a la situación actual del país.

Según la revista a la cual he aludido, la mordida —definida en virtud del tipo de mecanismo que usualmente adopta y no por los montos del intercambio corrupto— puede ser tipificada de tres modos distintos: a) mordida de buena voluntad; b) mordida infame; c) supermordida. El primer tipo sería la expresión de un intercambio *relativamente* pernicioso para las instituciones. Esto es: "El funcionario o empleado no la exige. El empleado o funcionario está dispuesto a cumplir con su deber en el curso y ritmo de su trabajo cotidiano. Pero el particular, a quien le urge que le despachen su asunto con la mayor rapidez, se congracia con el funcionario o empleado, y con muestras de amistad o simpatía le hace un regalito. Ese regalito es una mordida" (p. 30).

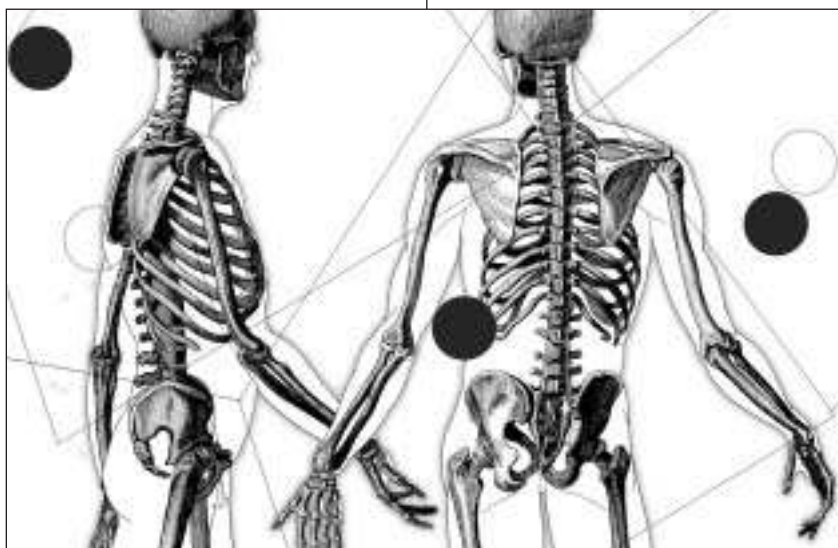
Ejemplos de ello son el *pourboire* francés, el *tip* inglés o la *propina* en el mundo iberoamericano, expresiones que "premián" un *buen servicio* y no el *servicio debido*. El segundo tipo estaría representado por una forma irregular de corrupción. Por ejemplo, la mordida burocrática, "fundada en un mal servicio". En este caso, existe una omisión deliberada por parte del funcionario o empleado público para no hacer efectivo un servicio debido. El tercer tipo, el cual debería llamar la atención en el contexto mexicano, es propiamente hablando, la mordida política, incluyendo en esta acepción a la "alta corrupción". En este caso, resulta fundamental saber qué tipo de intercambio está siendo puesto en marcha, los montos, los actores involucrados y qué está derivándose para la legitimidad y la funcionalidad de un régimen democrático.

Por ello, cuando la corrupción es analizada desde las coordenadas de la democracia, es necesario ofrecer una mínima visión de conjunto para no perderse en los hilos que la relación entaña. En particular, por dos rasgos que sobresalen y que deben abordarse de inmediato. El primero es la libertad con la cual se puede hablar de corrupción y democracia, con independencia de sus referentes empíricos —más difíciles de relevar en el primer caso que con la democracia. El segundo es la creciente cantidad de estudios sobre la corrupción a partir del final de la llamada guerra fría. El aumento de éstos implicó un aumento considerable de la "incapacidad" para construir una teoría de mediano rango (o local) sobre la corrupción, cosa necesaria por las imposibilidades de hacer "viajar" un concepto como éste. Basta recordar las profundas diferencias existentes en los códigos jurídicos que la regulan y la sancionan en cada país (incluso en una misma región como América Latina). Más aún, porque la definición jurídica es la más usual para iniciar su estudio.

El hecho de tener a disposición una considerable cantidad de artículos e in-

vestigaciones especializadas en materia de corrupción, corrobora, en efecto, su eminente carácter global, su importancia analítica e histórica así como la necesidad de capturarla en algunas de sus vertientes más significativas. Sin embargo, sólo parcialmente esto verificará su vínculo "casi natural" con los cambios y con el desarrollo de la democracia y los procesos de democratización en el mundo contemporáneo. Es decir, las transformaciones de la democracia (sobre todo las más recientes) y las transformaciones de la corrupción corren en la misma dirección, no obstante que las expresiones de cada uno de estos fenó-

men formalmente democrático, el problema de la corrupción *en la* democracia no es de forma, antes bien, de *sustancia*. Con este cambio parcial de enfoque puede volverse plausible un discurso sobre el entendimiento de la extendida cultura de la corrupción, por ejemplo, en México, y dejar para mejor ocasión aquellas iniciativas que han puesto el acento sobre su erradicación. En nuestro país, vale agregar, la corrupción se ha colado como dilema de la consolidación democrática y no necesariamente como obstáculo. Por ello, puede ser pensada como uno de los principales desafíos que la discusión sobre la consolidación



menos sean diferentes. Sin una mínima atención conjunta a las transformaciones de ambos fenómenos, resulta estéril desarrollar una reflexión de largo aliento de las aristas diseminadas por los dos fenómenos en los sistemas políticos contemporáneos: el primero, bajo la expresión del régimen democrático, fomentando el control, la sanción y la regeneración de sus patologías; la segunda, la corrupción, presente en modo *latente* en el interior de la democracia como agente que bloquea el desarrollo de la vida democrática. Por tanto, es inútil distinguir entre corrupción en un régimen autoritario y corrupción en un régimen democrático. Es decir, si se parte de la premisa de habitar en un régi-

democrática tendrá en su agenda para los próximos años, ya que su impacto sobre ella aún está por ser observado.

Las dimensiones de la corrupción

El primer trabajo que comentamos es el libro coordinado por Carbonell y Vázquez que, bajo el formato de la antología de textos, tiene la pretensión de encerrar en un solo tiempo algunas de las principales direcciones para dar cuenta del fenómeno. Con independencia de la originalidad del libro —ya que algunos de los textos fueron recogidos de publicaciones anteriores—, en su conjunto es posible identificar siete vertientes diseminadas a lo largo de la obra: 1)

los problemas conceptuales del término, ya referidos; 2) la relación entre corrupción y democracia; 3) la corrupción en el contexto de la economía global; 4) la génesis del fenómeno; 5) los vínculos entre corrupción y Estado de derecho; 6) la corrupción judicial; y 7) los mecanismos de su control.

Con relación al primer punto, cabe señalar que tanto el ensayo de Garzón Valdés como el de Rabotnikof, coinciden en ubicar las distintas definiciones sobre corrupción en el ámbito de la norma y su violación. Al respecto, Garzón Valdés dirá que “el concepto de corrupción está lógicamente vinculado con el de sistema

la organización de sistemas de lealtades y solidaridades por afuera del sistema predominante, ya que cuando estos sistemas sean más fuertes que el dominante, las ocasiones de la corrupción estarán a la orden del día (pp. 85-86). Dice el autor: “las ocasiones para la corrupción crecen en la medida en que se amplía el área de las decisiones públicas que suscitan el interés de las organizaciones económicas, y cuando aumenta la cantidad de recursos adjudicados según criterios políticos y burocráticos” (p. 89).

Los vínculos entre corrupción y economía global han tenido en Susan Rose-Ackerman a una de sus principales

La génesis de la corrupción puede ser leída como su gradual transformación al pasar de una función *latente* a una función *manifiesta*. El entendimiento de este tránsito puede comprenderse a partir de los cambios generales que un sistema político determinado sufre en el transcurso de su historia. Obviamente, aquí importa señalar aquellos que tienen alguna relación con los regímenes democráticos en dos sentidos: a) los cambios *de la* democracia; b) los cambios *en las* democracias desde la óptica país por país. Al respecto, sugiero el texto de Mény incluido en la obra.

La corrupción y el Estado de derecho representan los dos extremos socioculturales y políticos que cohabitan en el interior de la democracia. De aquí, que sea posible hablar de una suerte de “contigüidad” natural entre estas categorías, aunque resulten casi irreconocibles entre ellas. Al introducir el tema del Estado de derecho como dimensión indispensable para el análisis de la corrupción, se puede llegar rápidamente al ámbito del poder Judicial y *su corrupción*, así como a los límites que este último tiene para combatirla. Corrupción, Estado de derecho y poder Judicial son caras interdependientes y de ellas surgirán análisis como el de Ferrajoli, Malem Seña e Ibañez.

Por último, no podían faltar las reflexiones sobre los mecanismos de control de la corrupción. Si bien, en la mayoría de los ensayos reunidos en esta obra, el acento será puesto en el desentrañamiento de las dimensiones analíticas de la misma, es igualmente necesario ubicar el discurso sobre las posibilidades reales que un régimen político tiene para controlarla. En particular, en el ámbito de la creación de un diseño institucional que no sea poroso como para dejar filtrar –aunque sea a cuentagotas– la corrupción en la vida pública de un país. En la obra, el texto que mejor da cuenta de ello es el de Victoria Haro.

Esta última dimensión de análisis nos lleva directamente al segundo de los textos de esta entrega, que es el peque-



normativo. No es posible hablar de corrupción sin hacer referencia simultáneamente al marco normativo dentro del cual se produce el acto o la actividad calificada de corrupta” (p. 21). Una de las ideas inherentes es que la corrupción forma parte de un conjunto de prácticas de regulación de la vida social y política, y que cuando tales prácticas son transgredidas sobreviene inevitablemente el mecanismo del intercambio corrupto.

Con relación al segundo punto, ya abordado líneas arriba, es importante subrayar el trabajo de Vanucci, que junto con Donatella della Porta, Alessandro Pizzorno y Franco Cazzola, es uno de los principales exponentes del estudio de la corrupción en Italia. Sustentando su argumento en un trabajo excepcional de Pizzorno sobre el tema, Vanucci habla de los subsistemas de la corrupción. En particular, analiza las variables de corte cultural que están detrás del llamado costo moral de la corrupción. Este enfoque tiene sus raíces en la llamada *principal agent theory*, que refiere puntualmente

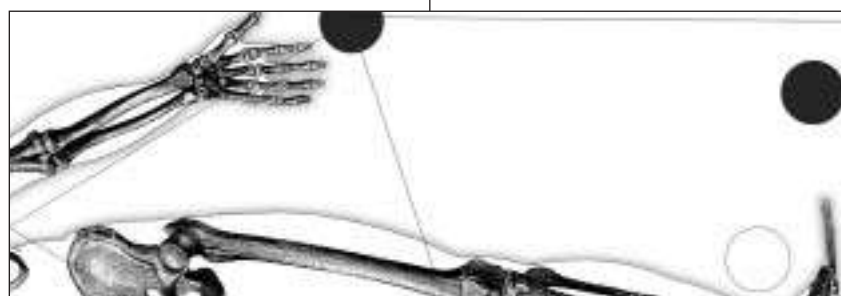
exponentes. En su ensayo, la estudiosa americana da cuenta de la llamada “alta corrupción” de algunos países en desarrollo. Es decir, aquellos intercambios en donde participan grandes empresas nacionales y, sobre todo, transnacionales con las elites políticas locales. En este sentido, pone el acento sobre los particulares tipos de reformas estructurales y sus consecuentes procesos de privatización en algunas regiones como Asia y Latinoamérica. Y apunta: “[...] generalmente las empresas transnacionales no han considerado el impacto de su comportamiento en las perspectivas de largo plazo de los países donde invierten y comercian” (p. 223). Esto sugiere, por lo tanto, que en la base de los intercambios del estricto orden económico, la ética de los negocios estará ausente, y que necesariamente algún esfuerzo encaminado a revertir este tipo de corrupción pasa por las medidas que los actores internacionales adopten, tanto con las elites locales como con las empresas transnacionales.

ño ensayo de Kahhat, para quien la reducción de la incidencia de corrupción en un régimen político determinado está dada por la clara y eficaz división de poderes y un contexto de competencia política (pp. 10-11). El tema que Kahhat quiere resaltar es el de la plena autonomía de los poderes que componen al Estado. Sin embargo, también es necesario recordar que en la actualidad los contrapesos, los autocontroles estatales, las llamadas autoridades independientes, el monitoreo de la sociedad civil sobre las actividades del Estado, son retos que una democracia deberá solventar cuando todavía no está plenamente consolidada. Más aún, cuando estos mecanismos pasan forzosamente por una profunda reforma estatal. De igual modo, es importante resaltar el papel que juegan los medios de comunicación en el control del poder político. Tal vez los recientes videoescándalos en nuestro país pueden inscribirse en este ámbito. Aún está por... ¿corroborarse?

Los mercados de la corrupción

Finalmente, comentamos el libro de Guido Rossi que discute el tema del conflicto de intereses. Es oportuno referir que las transformaciones recientes de la democracia han venido acompañadas por cambios en los mecanismos de reproducción del mercado, por lo menos en dos sentidos claramente identificables. El primero afronta los cambios en el ordenamiento jurídico del Estado para organizar la vida económica. El segundo pone el acento en los mecanismos transnacionales de regulación del capitalismo actual, sobre todo en su variante financiera y su consecuente repercusión en la vertiente doméstica. En ambos casos, se encontrará una patología económico-política que, a pesar de que siempre ha existido en el interior de las dinámicas del capitalismo y la democracia de libre mercado –para ser más preciso–, se ha radicalizado en los últimos años: el llamado conflicto de intereses. Para aproximarse al tema, se puede re-

cuperar la referencia que Guido Rossi, jurista italiano de prestigio internacional y padre de las leyes *antitrust* en Italia, hace al relato *El gran diamante como el Hotel Ritz* de Scott Fitzgerald: “[...] el gran corruptor, el hombre más rico del mundo, después de haber eliminado a los huéspedes que tenían conocimiento de sus fechorías, y por el temor de ser descubierto ofrece un pedazo de su montaña de diamantes a Dios, esperando su ayuda. Y cuando éste, con un sombrero gruñido desde lo alto de una montaña, hace entender que no acepta la oferta, el corruptor concluye, orgullosamente, que quizás la cifra era muy ba-



ja” (p. 20). Indudablemente, esta alegoría refiere en modo implícito al fenómeno de los mercados de la corrupción. Sin embargo, el conflicto de intereses no necesariamente es sinónimo de corrupción, antes bien, representa una tensión permanente con ella.

La discusión sobre el conflicto de intereses ha tenido su nicho natural de desarrollo en la filosofía del derecho de corte europeo-occidental. En particular, en las distintas corrientes que componen el debate sobre el derecho societario y de los mercados financieros. Esto es así porque el derecho cuando adopta su forma estatal, está obligado a imponer algún tipo de racionalidad (entiéndase con este término *control*) a la economía. Al respecto, dice Rossi: “la intervención del derecho tiene una sola función fundamental: la correctiva” (p. 34). Y agrega: “moviéndose con desenvoltura sobre el confín incierto que separa el derecho privado del público, el capitalismo financiero ha hecho prevalecer el derecho contractual, típico del

primero, sobre la norma imperativa, mediante el cual se rige el segundo” (p. 63). Su manifestación es patente a nivel global, ya que se asiste a una suerte de disolución del derecho público estatal e internacional y a la emergencia del derecho privado contractual que está sustituyendo en modo paulatino al primero, lo que ha orillado el regreso de una *lex mercatoria* medieval y, en algunos casos, pretoriana (p. 105).

Este libro cobra relevancia porque el argumento que discute ha estado marginado por mucho tiempo de las principales temáticas de la filosofía política y de las ciencias sociales (tal vez la economía

en algunas de sus variantes más recientes ha puesto atención sobre el tema). Incluso, las influyentes teorías de corte anglosajón del neocontractualismo, no llamaron la atención sobre el conflicto de intereses en los intercambios económicos y políticos; acaso pretendieron poner el acento en los apetitos de la naturaleza humana (el juego, el riesgo, el engaño) para explicar algunas formas de organización de la racionalidad política y económica. Dicho en palabras de Rawls, con ello se indicaría solamente los contornos de las llamadas psicologías especiales (envidia, dominio, celos), cuya influencia en las estructuras del mercado son fundamentales.

En *Il conflitto epidemico*, Guido Rossi ofrece un fino ensayo sobre el ascenso en la vida internacional de la avidez como valor supremo para el intercambio económico, cuya variante más perversa cubre el espectro del llamado intercambio político (p. 13). Específicamente habla del agresivo cambio orquestado en la vida pública contemporánea por el as-

censo de la tríada relacional: mundo político, mundo económico y mundo de los negocios. En modo conjunto se asiste a la declinación de los mecanismos de autorregulación de los Estados y de las organizaciones internacionales para controlar a esta tríada. Pero también se observa la erosión de los valores democráticos y de las instituciones que a nivel doméstico controlaban en modo convencional el sistema político-económico.

Para Rossi, el conflicto de intereses quiere decir “un fuerte desequilibrio a favor de uno de los actores. Tal desequilibrio es debido al prevalecer, por afuera de cualquier norma, regla o praxis, del interés de una persona, y por lo tanto de un exceso de apagamiento de la situación jurídica de quien actúa en conflicto respecto a la de quién lo sufre” (pp. 21-22). Más adelante prosigue: “la consecuencia más evidente es la dominación, que se manifiesta en cualquier relación contractual, desde las más elementales hasta las más complejas, cada vez que uno de los dos contrayentes tiene una excesiva posición de fuerza, y se aprovecha de ello para imponer su voluntad al otro, o bien, cuando posee mucha más información sobre el objeto del acuerdo, y cuenta con las facultades para ocultarla. De aquí deriva la puesta en marcha de un mecanismo perverso capaz de institucionalizar las disparidades, poniendo en riesgo el funcionamiento mismo de los intercambios y, por consiguiente, del mercado” (p. 22).

En este contexto, un elemento de tensión en el análisis y debate del conflicto de intereses –y de la corrupción– es el uso cada vez más preponderante del dinero en la política, que, al ser desplazado de su lugar natural (recurso social), devino en un auténtico factor de decisión para los sistemas políticos contemporáneos y sus principales actores. De aquí surge una pregunta, ¿es posible situar la discusión del conflicto de intereses en el caso mexicano, en la base de los sucesos ligados al Fobaproa, IPAB, rescates carreteros, o del tráfico de influencias de nuestros prominentes políticos?

Empero, lo que manifiesta el conflicto de intereses es una transformación radical de la matriz estatal de la representación política y, también, de aquella encargada de organizar los intereses económicos en el interior del Estado. Es decir, expresa el paso de un sistema de representación estrictamente convencional (por ejemplo, sindicatos, empresas y Estado), a un sistema dual de representación pública y privada al mismo tiempo (Cfr., Alessandro Pizzorno, “Los nuevos actores de la globalización”, en *Metapolítica*, vol. 8, núm. 36, julio/agosto, 2004, pp. 103-104), que ha erosionado y cambiado en modo sustancial la organización jurídica estatal.

En resumen, el tema que refiere Rossi supone decir que las relaciones contractuales en una democracia están basadas en la noción de que ninguno de los dos o más actores que entablan el contrato deben llegar a él con ideas preconcebidas. Es decir, cualquier relación contractual es, por definición, una relación sustentada en la confianza de las partes contrayentes. Por ello, de la confianza, en particular la sistémica que construye las reglas del juego, surge una auténtica política por acuerdo que, al mismo tiempo, estructura y controla al mundo político y económico, así como al universo normativo, hasta alcanzar su correspondiente eficacia de cada uno de ellos, pero con mayor fuerza en la ordenación jurídica estatal.

Dice el autor: “[...] Las leyes son eficaces hasta en sus últimas consecuencias sólo si son dictadas en una comunidad, en cuyo interior su aceptación está acompañada por un consenso que respecta otros ámbitos del control social y de la vida civil, externos a las esferas del derecho” (p. 97).

El tema de la confianza en la estructuración de cualquier contrato supone una distinción de dos ámbitos que la constituyen. En especial, por la reacción que a la pérdida y/o traición de la confianza –compuesta, entre otras cosas, precisamente por la honradez manifiesta de una persona– por parte de uno de

los actores involucrados: la distinción entre moral y derecho. La primera no siempre corresponderá al segundo, en el sentido de que una reacción negativa en términos morales no presupone su consecuente cauce judicial. Y viceversa. Se puede decir que quien viola o no respeta el contrato no será considerado un agente inmoral, antes bien, un delincuente y así deberá ser tratado. Al respecto, este autor dice que “por ello la exigencia de hacer aplicar las leyes se encuentra hoy en el centro de cualquier proyecto político concreto.

La cuestión moral, así como ha sido repropuesta en la actualidad, es falaz y engañosa, porque esconde una crisis mucho más profunda en la vida de los coasociados, es decir, la crisis del Estado y de las instituciones, la primera de entre todas ellas, la administración de la justicia” (p. 134).

Así pues, la corrupción ha resultado ser un tema central de la agenda de discusión de la última década. Sin embargo, pareciera que se asiste a un efecto de desbordamiento. Por ejemplo, es elocuente el crecimiento de los libros publicados, por lo menos los noventa que, según los cálculos de Transparencia Internacional, superan los 4 000 libros especializados sobre el tema. Es decir, existen más de 4 000 investigaciones colectivas e individuales a disposición de los estudiosos y del público en general, pero que, por otra parte, pareciera que confirman una sola cosa: las actuales dificultades de comprender en modo pormenorizado todas y cada una de las dimensiones analíticas y empíricas implicadas en el fenómeno. Cosa, por lo demás, necesaria para discutir de corrupción, mucho antes de pretender cuantificarla o encontrarle el hilo negro con una serie de estadísticas parciales. ¿Cuánta corrupción existe en un país como México? La pregunta, incluso, no debería discutirse. Al contrario, es oportuno construir estrategias caso por caso. De otro modo, no se dejará de observar el fenómeno en modo fragmentario.