

ACERCA DEL MARCO TEÓRICO DE LA CORRUPCIÓN

Jaime CÁRDENAS*
María de la Luz MIJANGOS**

A la querida memoria de la maestra Marta Morineau

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Definición.* III. *Conceptos aledaños, ámbitos y tipos de corrupción.* IV. *Causas o condiciones de la corrupción.* V. *Soluciones que se brindan para resolver la corrupción.* VI. *Los sistemas de integridad nacional, ¿un enfoque holístico?* VII. *Los mecanismos para medir la corrupción.*

I. INTRODUCCIÓN

Casi todos podemos estar de acuerdo con la idea de que la corrupción es en nuestro país uno de los problemas mayores, un lastre, un cáncer que carcome nuestra vida pública, privada y social. La corrupción ha estado presente en México desde hace mucho tiempo y su existencia no depende del nivel de desarrollo, pues en países más desarrollados que el nuestro la corrupción existe; tampoco es un fenómeno privativo de México; y, desde luego, no podemos asociarla sólo al pasado reciente; la corrupción convive con regímenes democráticos y no democráticos,¹ en transición o en proceso de consolidación democrática.²

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

** Contadora Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹ Linz, Juan, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Greenstein, Fred I. y Polsby, Nelson W. (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 3, *Macropolitical Theory*, Massachusetts, Addison-Wesley, 1975.

² La literatura sobre procesos de transición democrática y procesos de consolidación es muy vasta: Huntington, Samuel, P., *The Third Wave. Democratization in the Late*

La historia de la corrupción en México o en el mundo entero nos ilustra que ha estado presente desde muy antiguo. Bien podríamos decir, que desde que existe una organización humana, algún grado de institucionalidad y normas, encontramos a alguien dispuesto a violar ese orden a cambio de obtener beneficios extrapositionales. Un recorrido por el México precolumbino, el de la Colonia, el independiente, el de la reforma, el revolucionario, el posrevolucionario o el actual, nos darían más de un ejemplo de lo que aquí se comenta. Fray Bernardino de Sahagún comenta cómo en la selección de jueces en el México prehispánico se evitaba que los electos tomaran dádivas o actuaran parcialmente.³ En el México de hoy tenemos algunas de esas preocupaciones, cómo hacer que la policía, el Ministerio Público o los jueces actúen con independencia, probidad e imparcialidad. Las formas de corrupción del pasado las podemos encontrar hoy en día, seguramente amplificadas por el desarrollo tecnológico y social. Podemos especular también si hay periodos históricos más corruptos o si todos lo han sido por igual. Los historiadores podrían darnos diferentes explicaciones. En estas páginas no pretendemos establecer cuáles fueron los periodos más corruptos de la historia, seguramente existen unos más que otros, lo que se busca es explicar qué es la corrupción a través de sus discursos, teóricos e ideológicos, y sobre todo, proponer medidas de solución a partir del entendimiento de sus causas.

En un estudio coordinado por Claudio Lomnitz⁴ se pasa revista a los discursos ideológicos que sobre la corrupción han existido en México. Estos discursos han permitido construir proyectos políticos que han generado condiciones de dominación política para la élite en turno, pero también indican la comprensión que se ha tenido del fenómeno y las alternativas de solución que se han brindado. El primero de los discursos corresponde

Twentieth Century, University of Oklahoma Press, 1991; Linz, Juan, "Transitions to Democracy", *The Washington Quarterly*, Washington, verano 1990; Przeworski, Adam, "Democracy as Contingent Outcome of Conflicts", en *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, 1988, O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 1: Europa meridional, vol. 2: América Latina, vol. 3: Perspectivas comparadas, y vol. 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Buenos Aires, Paidós, 1988.

³ De Sahagún, fray Bernardino, *Historia general de las cosas de la Nueva España*, México, Pedro Robredo, t. II, Libro Octavo, cap. XVII, 1938, p. 317.

⁴ Lomnitz, Claudio, *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS-Porrúa, 2000.

a los primeros años de la conquista, en donde los curas y los hombres de Estado presentaban propuestas para castigar y para reformar a los indígenas con base en la noción de que en América el diablo había corrompido la verdadera fe, dando como resultado la idolatría, el sacrificio humano, el canibalismo, etcétera; en este discurso, la encomienda fue una institución que sirvió para propiciar la tutela moral del indio y extraerlo de la corrupción diabólica en la que se encontraba. El segundo discurso sobre la corrupción se preocupa por los vicios ancestrales de los indígenas pero también por los abusos que sufrían a manos de los españoles, éste sería el discurso de un fray Bartolomé de las Casas y de otros hombres de la Iglesia, igualmente fue preocupación de la Corona española separar la república de los indios de la de los españoles así como la expedición de las Leyes de Indias. El tercer discurso, ya asentado en las rutinas de dominación, se denomina barroco, se interesó por mantener impermeables las fronteras del mundo católico, tanto del ámbito externo como del interno, haciendo hincapié en la gravedad de los pecados contra Dios y contra el rey. El cuarto de los discursos corresponde a las reformas borbónicas de mediados y fines del siglo XVIII, aquí aparece de manera clara la idea del bien y del bienestar público, en donde la corrupción deja de ser un pecado individual para transformarse en un atentado o afectación a los asuntos del Estado, por eso, las reformas iban en el sentido de vender menos puestos públicos y, de fortalecer una burocracia profesional y asalariada; la prostitución pasó de ser un pecado a una ofensa pública. Otros discursos posteriores sobre la corrupción han existido, entre otros, el del México independiente, entre ellos el que fue forjado por la criticable actuación de Santa Anna, mismo que fue fundamental para que los liberales del siglo XIX desarrollaran nuevos discursos sobre la corrupción que subsistieron hasta el siglo XX.⁵

Los modernizadores del proyecto económico del viejo régimen —Miguel de la Madrid, Salinas, Zedillo— intentaron con más o menos suerte, el diseño de políticas públicas y reformas jurídicas para combatir el tipo de corrupción que consideraron inaceptable para la inclusión de México en el mundo globalizado. Hoy, en el sexenio del presidente Fox, también existe una discusión sobre la corrupción que suele culpar al viejo régimen de las peores prácticas y pretende ensayar un proyecto distinto, aunque el propio Fox en su origen político proviene de prácticas corruptas, los Amigos de

⁵ *Ibidem*, pp. 11-30.

Fox. El proyecto de Fox ha sido insuficiente para combatir la corrupción y se apoya en algunos cambios administrativos, principalmente en la Secretaría de la Función Pública y Desarrollo Administrativo, así como en la de Desarrollo Social respecto a la entrega más clara y menos clientelar de subsidios y apoyos a sectores marginados de la sociedad. En el plano legislativo la política anticorrupción foxista descansa en una deficiente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en una Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, ambos productos legislativos son esfuerzos incompletos que no responden al fenómeno en su integridad.⁶ La existencia de distintos discursos sobre la corrupción en México, no sólo es un indicador de la forma en que circulan las elites, sino de la manera de cómo en cada momento histórico se comprende y responde a la corrupción.

No se pretende en este libro justificar de manera alguna a la corrupción, aunque esfuerzos teóricos existen en ese sentido, tanto en México como en otros países.⁷ Algunos de estos esfuerzos teóricos señalan que la corrupción desempeña importantes funciones de mediación, entre ellas: 1) la mediación entre los atributos formales del poder estatal y las necesidades reales de control social; 2) la mediación entre el poder real social y el poder político formal; 3) la mediación entre dinámicas del mercado y los reglamentos jurídicos; 4) la mediación entre los recursos administrativos de una institución burocrática y la demanda social para sus servicios; y, 5) la mediación provocada por la relación de impunidad *de facto* de ciertos personajes y las responsabilidades de los servidores públicos.⁸

La razón epistémica de estos enfoques tiene que ver con análisis descriptivos de la realidad que no someten a juicio a la realidad ni a sus actores. En buena medida tales aproximaciones funcionalistas nacen de la constatación de que la corrupción es un fenómeno que tiene relación ex-

⁶ Ramírez Carrillo señala como los esfuerzos del gobierno foxista han sido insuficientes para enfrentar la corrupción, por ejemplo, no se han desmantelado algunas de las redes clientelares del antiguo régimen. Véase Ramírez Carrillo, Luis Alfonso, *Las redes del poder. Corrupción, maquiladoras y desarrollo regional en México. El caso de Yucatán*, Cámara de Diputados, Universidad Autónoma de Yucatán-Porrúa, 2004, pp. 22-29.

⁷ Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, Barcelona, Ariel, 1997, pp. 90 y ss. Este autor expone una batería de argumentos hacendísticos, estructurales y políticos a favor de la corrupción.

⁸ Escalante Gonzalbo, Fernando, “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. 30 (2), 1989, pp. 328-345.

clusivamente con el subdesarrollo o con causas estructurales. A este respecto son muy importantes los puntos de vista de autores como Ernesto Garzón Valdés, quien enjuicia fenómenos como la corrupción, las intervenciones humanitarias armadas y, el terrorismo no institucional como calamidades, esto es, desastres, desgracias, miserias que resultan de acciones humanas intencionales. La corrupción no es sólo un fenómeno estructural de una sociedad en donde sus actores no hayan tenido intervención y, por decirlo de alguna manera, haya surgido “solita”; la corrupción está vinculada a actos y omisiones de personas siempre identificables. Es cierto también, que existen elementos estructurales, institucionales o de otra índole que estimulan o desestimulan, pero nunca podríamos sostener como lo hacen, entre otros, los funcionalistas que: 1) la corrupción es una desgracia humanamente inevitable; 2) negar la autoría de la corrupción aduciendo que su realización no fue producto de una acción u omisión humana; 3) invocar “verdades absolutas” cuya imposición o defensa de la corrupción se autojustifica por el carácter irrenunciable de aquéllas: la calidad suprema del bien perseguido superaría con creces los costos de su consecución; 4) alegar que la situación en la que hubo que actuar estaba ya corrompida y que lo único que podía hacerse era optar por la corrupción menos grave; y, 5) postular que la corrupción era imprevisible.⁹

La corrupción sí puede ser combatida y se puede luchar por erradicarla. Es una calamidad producto de la razón y de la voluntad humana y, lo que el ser humano hace u omite también puede deshacerse o corregirse. Sin embargo, como no es producto sólo de actos individuales, la comprensión de la corrupción y de sus soluciones debe verse en el ámbito de las acciones y omisiones colectivas y, de las condiciones contextuales —sociales, económicas, políticas— que la prohijan o reprimen.

También hay quien dice que la corrupción es estructural al poder. Alejandro Nieto señala: “la corrupción acompaña al poder como la sombra al cuerpo”,¹⁰ quien dispone de poder, es decir, de la facultad de influir sobre otros mejorando o perjudicando su destino, está sometido a la tentación de otorgar sus favores a cambio de contrapesos especiales. No se niega en estas páginas que la corrupción aflore en las relaciones de poder, pero éstas también son resultado de actos y omisiones humanas. El poder puede

⁹ Garzón Valdés, Ernesto, *Calamidades*, Barcelona, Gedisa, 2004, pp. 11-30.

¹⁰ Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, cit., nota 7, p. 7.

ser expuesto, domado, controlado, fiscalizado: no es una ley indefectible de la naturaleza social o humana que el poder permanezca ajeno a todo escrutinio y control. El poder corruptor y el poder absoluto, a diferencia de lo que sostenía Lord Acton, puede ser transformado y reducido. La corrupción no es inevitable. No es cuestión de optimismo y de pesimismo, es una cuestión de racionalidad, voluntad y lucidez.

Debemos admitir, como lo hace el ex presidente de Costa Rica y Premio Nóbel de la Paz, Óscar Arias, que la corrupción que existe tanto en regímenes no democráticos como democráticos, se combate mejor en democracia, en un ambiente de pluralismo, tolerancia, libertad de expresión, seguridad individual, etcétera; lo que no significa que en democracia no haya corrupción. La corrupción existe en el ámbito del Estado, pero también en el de las empresas privadas, la corrupción existe en el comercio internacional, en la política internacional, en la vida municipal y en muchísimos ámbitos más. La corrupción está presente en los grandes factores reales de poder: partidos, medios de comunicación, fuerzas armadas, iglesias, sindicatos, organizaciones empresariales. La corrupción no es privativa del ámbito de los asuntos públicos como muchas veces se cree.¹¹

Aunque existen zonas grises y en ocasiones es difícil saber si una conducta es corrupta, bien podríamos decir que la corrupción se manifiesta, entre otras maneras, en las siguientes: cuando se impide la transparencia y la rendición de cuentas; al sobornar, extorsionar y, enriquecerse ilícitamente; al obtener ventajas ilegales de asuntos públicos, privados, sociales; cuando el gobernante no cumple con su programa electoral y de gobierno; cuando el político engaña al electorado con falsas promesas; cuando se usan fondos ilegales en las campañas; cuando los funcionarios y los políticos usan la distribución de privilegios y prebendas para despojar a los partidos políticos y a otras organizaciones de sus principios éticos y de su vigor intelectual; cuando el gobernante no actúa con preparación, desinterés, voluntad de servicio; cuando los subalternos son oportunistas; cuando se reprime la crítica para posteriormente obtener ventajas; y, cuando los gobiernos democráticos permiten que sus industrias suministren armas a gobiernos represivos. La lista es interminable y comprende todo tipo de asuntos y ámbitos.

¹¹ Arias, Óscar, "Prólogo", *Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional*, versión española, pp. 7-11.

La corrupción tiene importantes costos. La Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 señala de manera genérica los siguientes: socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos. Esas expresiones pueden parecer sumamente retóricas como suelen serlo las de los documentos internacionales, lo cierto es que la corrupción tiene costos en términos del PNB¹² y en términos de afectación a las condiciones de un mercado justo, eso, sin dejar de advertir los daños que produce a la confianza social, al prestigio y legitimidad de las instituciones. Según Transparencia Internacional, la corrupción significa aproximadamente 15 por ciento más del costo que las empresas cargan al consumidor por las cuotas que deben pagar para operar en México, así resulta que ese 15 por ciento repercute en la determinación de precios y su crecimiento, es decir en la inflación, la calidad de los productos y el encajecimiento de los servicios; sólo en lo que se refiere a compras gubernamentales, una investigación del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, realizada en el año pasado concluía que 30% de las operaciones económicas relativas a la inversión extranjera se perdían por la corrupción existente, esto sin considerar cómo repercute en desestimular la inversión privada. La empresa auditora Water House Coopers calcula que cada año dejan de ingresar a México como inversión alrededor de 8 mil 500 millones de dólares, sin considerar la inversión interna, afectada del mismo mal. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que México es miembro, ha estimado que nuestro país no sólo es el que obtiene la menor recaudación impositiva de quienes la integran (alrededor de 12% del PIB), sino que ésta se ve influida por la corrupción, que representa en este indicador entre 0.3 y 1.8% y significa pérdida de dinamismo en la inversión y distorsión del mercado. De acuerdo con el Índice

¹² Ackerman, Susan-Rose, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Madrid, Siglo XXI de España editores, 2001, p. 3. Esta autora cita los trabajos de Paolo Mauro, Alberto Ades y Rafael di Tella y de Shang-Jin Wei, para mostrarnos como los altos niveles de corrupción se hallan asociados con menores niveles de inversión como porcentaje del producto nacional bruto (PNB). Los índices de corrupción guardan una relación con altos índices de evaluación de la ineficacia burocrática como el número de trámites burocráticos y la calidad del sistema judicial. Existe la tendencia en los países altamente corruptos a gastar menos en educación. El impacto de la corrupción limita las políticas industriales a la mitad. La corrupción actúa como un impuesto regresivo sobre el PIB.

Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, la corrupción tuvo un costo en 2003, de mil millones de dólares, distribuido en 101 millones de actos de corrupción en 38 servicios públicos medidos, con un promedio de 107 pesos por cada uno, lo que habría representado 7 por ciento de los ingresos totales de los involucrados, lo que en el caso de ingresos familiares calculados con base en el salario mínimo habría representado 29.5 por ciento de los ingresos familiares.¹³ Robert Klitgaard ha señalado como “la corrupción sistemática genera costos económicos debido a la distorsión de los incentivos, costos políticos debidos al debilitamiento de las instituciones, y costos sociales debidos a la redistribución de la riqueza y poder hacia los más ricos y privilegiados, cuando la corrupción contradice el derecho de propiedad, la vigencia de la ley y los incentivos para la inversión, el desarrollo económico y político queda mutilado”.¹⁴ Como nos recuerda Laporta, la corrupción genera un sentimiento de enajenación y cinismo que tiene consecuencias en términos de inestabilidad política y desconfianza hacia el sistema, la percepción del fraude a las leyes induce en los ciudadanos la actitud pícaro del que trata de escaquearse o encontrar atajos al margen de la ley, con lo que los esquemas generales de cooperación política, social y económica se resienten y los gobernados se ven obligados a redactar normas, más procedimientos que llevan directamente a la sobrerregulación, que es, a su vez un caldo de cultivo de la corrupción. La corrupción produce en términos generales ineficiencia social y también ineficiencia en términos de satisfacción de los intereses particulares de los que evaden las reglas porque el costo que pagan esos agentes por actuar en un medio corrupto acaba afectando a su economía por la cantidad de recursos innecesarios y preocupaciones estúpidas que es preciso utilizar para moverse en él, además de pagar ese costo, deben enfrentarse todavía a la distorsión que el incremento de reglas producido por la corrupción genera en el funcionamiento ordinario de la sociedad.¹⁵

¹³ Meza, Gilberto, “‘Todos corruptos’, lema de gobierno en México”, *Revista Milenio*, México, 4 de abril de 2005, pp. 28-31.

¹⁴ Klitgaard, Robert, “Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción”, *Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1995, p. 247.

¹⁵ Laporta, Francisco, “La corrupción política: introducción general”, en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 24.

Lo más preocupante de la corrupción en términos democráticos implica que es sólo la punta del *iceberg* de un problema mayor: la tendencia a sustituir la cooperación democrática por formas de competencia y de imposición de influencias que contradicen el ideal democrático.¹⁶ En otras palabras, la corrupción, tal vez sea, la expresión de las insuficiencias de la democracia representativa y del Estado de derecho. Jorge Malem al referirse a la corrupción política menciona las afectaciones que produce en ese ámbito: daña la regla de la mayoría porque cuando el gobierno toma alguna medida en cumplimiento de un pacto corrupto se dejan de lado las preferencias de los votantes, se decide porque así lo ha dispuesto el donante, la idea de autogobierno “una persona u voto” desaparece; corroe los fundamentos de la teoría de la representación porque hace inútil la prohibición del mandato imperativo, ya que los representantes ejecutarán las órdenes de ciertos representados, el voto igualitario se trastoca en una especie de voto censitario donde determinadas preferencias valen más que otras; elimina la esperanza de los actores políticos al apartarse los ciudadanos de la vida política al saber con absoluta certeza que su voto es irrelevante; la calidad de la democracia se ve debilitada porque la corrupción afecta o elimina el principio de publicidad que le es propio; se sustraen de la agenda pública todas aquellas cuestiones que constituyen la contraprestación corrupta; provoca una serie de actos ilícitos en cascada; fomenta la impunidad y afecta todos los sistemas de control; se produce en el ciudadano una sensación de que “todo vale”; viola los principios de igualdad y de equidad en las condiciones de competencia entre partidos y candidatos, pues aumentan las oportunidades de ganar al que tiene más recursos aunque éstos sean ilícitos; alienta el crimen organizado y el narcotráfico; y, daña las bases del libre mercado y del fair play y con ello se afecta a los consumidores.¹⁷

II. DEFINICIÓN

Aunque todos podemos tener una idea de la corrupción no todos podemos concebirla con claridad en primera instancia. La corrupción es un

¹⁶ Garzón Valdés, Ernesto, *op. cit.*, nota 9, p. 226.

¹⁷ Malem, Jorge, “Financiamiento, corrupción y gobierno”, en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003, pp. 485-498.

término difícil de asir porque existen diversas orientaciones teóricas para comprenderla. Históricamente, como ya vimos, la corrupción ha evolucionado en sus significados. Solange Alberro, sobre esto último, nos dice que en el primer diccionario en lengua castellana, el *Tesoro de la lengua castellana o española* de Sebastián de Covarrubias, publicado por primera vez en Madrid en 1611, no existe el sustantivo “corrupción”, sólo aparece el verbo “corromper”, que según ese diccionario significa vicio, estrago, perversión, falsificación, podredumbre.¹⁸ Los diccionarios contemporáneos indican que corrupción deriva del latín *corrompere* (romper juntos) y tiene distintas acepciones: descomposición, putrefacción, degradación, depravación, perversión, malignidad, influencia del cohecho, venalidad, perversión de la rectitud o de la fidelidad, adulteración, pérdida de la inocencia por seducción o por violación.¹⁹

Sobre las orientaciones para entender qué es corrupción, encontramos diversas clasificaciones o enfoques. Heidenhammer señala que la corrupción puede referirse a tres dominios principales: un dominio jurídico (como delito o infracción por parte de un servidor público), un dominio de mercado (la corrupción como una decisión económica tomada por un servidor público), y un dominio político (la corrupción como la subversión del interés público por intereses particulares).²⁰ Podríamos también hablar de enfoques moral-individualistas, delictivos-formalistas, estatal-rentistas, anómico-sociales y, micro organizacionales.

Los enfoques moral-individualistas enfatizan el carácter principalmente individual y voluntarista de la corrupción. Su carácter social lo limitan al aspecto cultural: la crisis de valores. Las soluciones se fincan en los llamados a la conciencia de las personas.

Los enfoques delictivo-formalistas subrayan el carácter formal de la corrupción entendida como acción delictiva de funcionarios. En ocasiones, en

¹⁸ Alberro, Solange, “Control de la Iglesia y transgresiones eclesiásticas durante el periodo colonial”, Lomnitz, Claudio, *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, cit., nota 4, p. 35.

¹⁹ Según el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, corrupción significa: acción y efecto de corromper; alteración o vicio en un libro o escrito; vicio o abuso introducido en las cosas no materiales (corrupción de costumbres, de voces); y, en las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquéllas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.

²⁰ Heidenhammer, Arnold, Johnston, Michael y Le Vine, Victor (eds.), *Political Corruption: a Handbook*, New Brunswick, N. J., Transaction Publishers, 1989.

estos enfoques, no se distinguen niveles de gravedad del acto cometido y se imponen iguales penas a actos de corrupción de alta o baja nocividad social, o de alto o bajo perjuicio económico inferido a la colectividad.

Los enfoques estatal-rentistas se circunscriben al intervencionismo estatal en la economía como generadora de inmovilismo, ineficiencia y corrupción. La intervención del Estado en la economía movería a grupos de presión a buscar, a través de sobornos las rentas y privilegios que ofrece. Para evitar la corrupción en este enfoque debe seguirse la siguiente regla: a menor intervención del Estado en la economía y a mayor privatización menos corrupción.

Por su parte, los enfoques anómico-sociales no superan los márgenes de la óptica de la desviación social vinculada a la ilicitud.

Los enfoques microorganizacionales como el de Klitgaard²¹ señalan que la corrupción puede ser entendida como una ecuación en donde si un agente tiene el monopolio de las decisiones, actúa con altos niveles de discrecionalidad y no existe rendición de cuentas, se posibilitan márgenes de desviación. Estos enfoques están vinculados a la relación agente-cliente y no toman seriamente en cuenta los elementos macro de las instituciones.

Existen otros enfoques de gran capacidad explicativa como el de Luis Moreno Ocampo que en un trabajo inédito explora la estructura informal de la red de corrupción de Vladimiro Montesinos en Perú. Moreno rechaza lo que el denomina el modelo PAC (*principal, agent, client*) derivado de la obra de Klitgaard que entiende que la corrupción ocurre cuando el agente (el empleado público) se apropia de algún beneficio público, sea financiero o de otra índole, y no lo transfiere al principal (estado nacional). En el modelo PAC se asume que al incrementar los costos asociados con la participación en la corrupción a la larga se minimiza su incidencia ya que los agentes perciben la amenaza de las sanciones. El defecto más importante del modelo PAC es su dependencia de las características formales de las organizaciones para determinar el nivel de monopolio, discrecionalidad y *accountability*. Moreno Ocampo estima que el modelo PAC no es útil para explicar la corrupción generalizada o sistemática. En muchos países latinoamericanos con corrupción generalizada, la corrupción sólo puede ser entendida bajo el esquema de redes de corrupción institucionalizada,

²¹ Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción*, La Paz, Bolivia, Fundación Hanns Seidel, Quipus, 1992.

por ejemplo el famoso caso Fobaproa que sirvió para convertir de manera anticonstitucional deuda privada en deuda pública y, que según algunos, parte de esos recursos se emplearon para financiar las campañas del PRI en los noventa hasta por 25 millones de dólares, se basó en el esquema de redes que vincularon a empresarios, banqueros, autoridades y políticos, principalmente del PRI; financiamiento electoral ilegal, que por cierto, no fue investigado por las autoridades electorales federales.²²

La existencia de redes de corrupción institucionalizada que persisten a través del tiempo presuponen un complejo sistema de intercambio de recursos políticos. A través de las redes, la corrupción se organiza a pesar de las regulaciones formales o de los controles burocráticos. Las redes sociales forman la base de la continuidad institucional que descarrila reformas y proporciona impunidad para aquéllos que participan en actos corruptos. Las redes sociales se componen de múltiples relaciones que se conforman en todos los grupos sociales de cualquier magnitud. Estas conexiones se forman con una variedad de propósitos: para intercambiar información, confianza, recursos, apoyo, etcétera. La forma en la cual un individuo está conectado a otras personas determina cuáles opciones tiene disponibles para actuar. Las redes conforman en términos de Bourdieu²³ el capital social y éste es la suma de recursos, actuales o virtuales, que se asignan a un individuo o grupo por medio de una red de relaciones duradera y más o menos institucionalizada de asociación y reconocimiento recíproco. Los individuos que gozan de un capital social alto disponen de mayor cantidad y diversidad de contactos, por lo que gozan de mayores oportunidades de empleo, ganancias financieras y de apoyo. El capital social explica la corrupción sistemática o generalizada cuando se utiliza en contra de las estructuras, normas y organizaciones formales.

Como se sabe, el régimen de Fujimori, sobre todo a partir de su reelección de 1995, se caracterizó por ser un gobierno con una fuerte concentración del poder, con mecanismos débiles de *accountability*, con una libertad de prensa deteriorada, y con una fuerte interferencia del poder político sobre el poder

²² Moreno Ocampo, Luis, “El Rasputín del Perú: La estructura informal de la red de corrupción de Vladimiro Montesinos”, 2002. (inédito). Para el caso de México y analizar la forma como operan las redes de corrupción, véase: López Obrador, Andrés Manuel, *Fobaproa: expediente abierto. Reseña y archivo*, México, Grijalbo, 1999; y Ramírez Carrillo, Luis Alfonso, *op. cit.*, nota 6.

²³ Bourdieu, Pierre, *Lección sobre la lección*, Barcelona, Anagrama, 2002, p. 46.

Judicial. Montesinos manejó el gobierno al estilo de la “Mafia”, valiéndose de mecanismos corruptos, clientelismo, coerción, manipulación del poder Judicial y del poder Legislativo. La red de corrupción atravesó el Estado y la sociedad civil. Montesinos desplegó redes informales en diferentes campos: el poder Judicial, el político, el sector privado, medios de comunicación y bancos. Un intercambio permanente de favores y alianzas desde el poder presidencial a cambio del apoyo a una tercera reelección de Fujimori. Montesinos logró, con el esquema de corrupción basado en las redes que conformó, el control y debilitamiento de los mecanismos horizontales de rendición de cuentas como los órganos de fiscalización, electorales, de investigación de delitos, el poder judicial, etcétera.

Enfoques adicionales han puesto el acento causante de la corrupción en las carencias, de desarrollo, de moralidad o de rendición de cuentas. Para muchos, desde Max Weber,²⁴ la corrupción está vinculada a los procesos de modernización, lo que trae aparejado que cuando las sociedades tienen más desarrollo existen menos posibilidades de corrupción. Sin embargo, la experiencia empírica de muchos países industrializados con grandes problemas de corrupción echa por tierra esta tesis. Países como el Reino Unido, Alemania, España, Francia, Estados Unidos, Japón, etcétera, cuentan en los índices de Transparencia Internacional con una calificación muy desalentadora, en cambio países de similar desarrollo a México como Chile están situados en el lugar número veinte, en condiciones superiores a Francia, España y Japón y sólo un punto por debajo de Estados Unidos que ocupan el lugar diecinueve.²⁵ Escándalos como el caso Enron en Estados Unidos ponen en evidencia lo que aquí se señala.

Los enfoques que señalan que la corrupción tiene su origen en la carencia de valores, ponen el acento en un tema que desde luego es relevante en términos de corrupción —la falta de adhesión a la moral subyacente al sistema normativo— o como decía Hart, la no aceptación del punto de vista interno de las normas.²⁶ No obstante, la corrupción no tiene sólo que ver con la violación a normas morales,²⁷ ni se puede tampoco sostener, por

²⁴ Weber, Max, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Madrid, Alianza, 2003.

²⁵ Índice de Percepción de la Corrupción 2004 de Transparencia Internacional.

²⁶ Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, México, Editora Nacional, 1980, pp. 102-113.

²⁷ Noonan, John T. Jr., *Bribes*, Nueva York, MacMillan, 1984.

ejemplo, que en los países democráticos representativos existe menos corrupción. La experiencia empírica demuestra lo contrario.

La tesis centrada en las organizaciones de Klitgaard también tiene relación con la ausencia de rendición de cuentas. Para Klitgaard la ecuación básica de la corrupción sería: Corrupción = monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión menos rendición de cuentas. La ecuación tiene parte de razón pero no podemos desconocer que otros elementos o factores intervienen en la corrupción como la falta de publicidad en los procedimientos y en las decisiones, las asimetrías en la distribución del poder, las redes sociales orientadas a la corrupción, las condiciones del sistema normativo, etcétera.

En su clásico estudio sobre la corrupción política en el México contemporáneo, Stephen D. Morris, establece como núcleo de la corrupción la deslealtad o traición a las reglas del Estado. Morris dice:

La corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común, desde una perspectiva más amplia, consiste en un representante del Estado (el funcionario público) que actúa contra las reglas del Estado. En un sentido más amplio, la corrupción corresponde a una discordia o incongruencia entre dos dimensiones de un mismo Estado.²⁸

La última afirmación de Morris atiende a la divergencia entre el mundo real y el de las normas, a un problema que los juristas referimos cuando clasificamos, por ejemplo, la Constitución, en normativa, nominal o semántica.²⁹

Antes de analizar los enfoques normativistas apuntamos que éstos en ocasiones se mezclan con posiciones sociológicas. El caso de Lomnitz es ilustrativo cuando señala:

²⁸ Morris, Stephen D., *Corrupción política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores, 1992, p. 21.

²⁹ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1983, pp. 216-222. La Constitución normativa es aquella que efectivamente es vivida por los destinatarios y detentadores del poder. La Constitución nominal es aquella donde las condiciones socioeconómicas impiden una concordancia entre las normas constitucionales y las exigencias del poder. La Constitución semántica formaliza una situación de poder político en beneficio exclusivo de los que disponen del aparato coactivo del Estado.

Como categoría cultural, la corrupción incluye a todas aquellas prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema normativo para el lucro personal. Los corruptos buscan fomentar estas contradicciones para luego enriquecerse con ellas, pero dicho enriquecimiento también los condena en el plano moral... la corrupción implica una apropiación privada e ilegítima del valor, resulta ideológicamente incómoda, ya que sustituye la producción de valor por trabajo con producción de valor por subversión del sistema normativo.³⁰

Aquí Lomnitz resalta a la corrupción como categoría cultural pero insistiendo en el papel del sistema normativo y aun en el de la condena moral.

Entre los análisis o enfoques normativos, voy a referirme entre los muchos que existen a tres:³¹ el de Alejandro Nieto, Jorge F. Malem Seña y el de Ernesto Garzón Valdés.

Nieto³² expone que es importante contar con un concepto de corrupción para no banalizar a la propia corrupción. Este autor rechaza entender la corrupción sólo desde la perspectiva de la ética. Para él, en primera instancia, la corrupción supone un uso desviado de los poderes públicos en beneficio particular. La corrupción no solamente infringe los postulados de la ética, cualesquiera que éstos sean, sino que también infringe las reglas de convivencia política voluntariamente aceptadas, junto con normas jurídicas preestablecidas y, en fin, perjudica económicamente a la sociedad y desestabiliza sus estructuras. En definitiva, para Nieto, el concepto de corrupción se fracciona y adopta diferentes modalidades superpuestas o no, según sea la naturaleza de la norma infringida: corrupción religiosa, social, pública, política, administrativa, penal, privada, etcétera. La corrupción religiosa contravendría las disposiciones de alguna religión con el propósito de obtener ventajas o beneficios; para Lutero, por ejemplo, la venta de indulgencias que realizaba la iglesia católica durante su época se oponía a los principios de pobreza del dogma cristiano. La corrupción social implica trasgresión a las normas de convivencia social que cada grupo

³⁰ Lomnitz, Claudio, "Introducción", *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, cit., nota 4, p. 15.

³¹ Muchos son los enfoques normativos, uno de los más recientes es el de Jesús González Amuchástegui. Véase González Amuchástegui, Jesús, "Corrupción, democracia y responsabilidad política", en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.) *Poder, derecho y corrupción*, México, IFE, ITAM y Siglo XXI Editores, 2003, pp. 63-80.

³² Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, cit., nota 7, pp. 76-89.

social selecciona, aquí aparece también, por los agentes de la corrupción, la idea de beneficio y, la sanción social consistente en el rechazo o marginación del sujeto. La corrupción política infringiría reglas de ese carácter, un ejemplo de ello sería el transfuguismo político. En cuanto a la corrupción pública, es la que afecta a las instituciones estatales y, dentro de la que debe distinguirse entre corrupción legislativa, judicial, administrativa. Sobre las modalidades de la corrupción, Nieto nos dice, que no siempre el Estado se pronuncia negativamente mediante normas sobre un fenómeno real, puede ocurrir que la opinión legal de las normas o de las autoridades no coincida con la social o con la individual o, mucho menos, con la religiosa. Es común, el error de identificar corrupción con corrupción penal o, lo que es lo mismo, afirmar que las únicas conductas corruptas son las que están tipificadas en el Código Penal y que, por tanto, no hay más prácticas corruptas concretas que las que un juez ha declarado; y, por lo mismo, fuera del Código Penal no hay corrupción y fuera de una sentencia condenatoria no hay personas corruptas.³³

La corrupción pública que interesa a Nieto, la presenta en lo que él llama sus dos modalidades, la penal y la administrativa,³⁴ según se infrinjan disposiciones penales o de carácter administrativo. Desde su punto de vista, la estructura de la acción es lo que proporciona la clave de identificación de una actividad corrupta concreta. La estructura de una operación corrupta entraña una relación entre dos personas: el desviador del poder público y el beneficiario de la desviación, los que se conectan sinalgmáticamente: la autoridad pública entrega un favor arrancado de las potestades administrativas y el particular corresponde con un precio y, como consecuencia de la desviación se produce un enriquecimiento que beneficia directamente al adjudicatario. Las relaciones no terminan aquí, porque, paralelamente, el beneficiario directo de la desviación hace una dádiva al desviador, que se convierte en un beneficiario indirecto o segundo beneficiario. El beneficiario directo se enriquece, por tanto, como consecuencia de la desviación, mientras que el beneficiario indirecto se enriquece a consecuencia de la dádiva. Para Nieto, los intermediarios que existan, en cualquiera de sus variedades, no son autores de la corrupción sino instrumentos

³³ La Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 cae en ese reduccionismo: circunscribir el combate a la corrupción con tipos penales.

³⁴ Nieto peca de reduccionista. No toma en cuenta, por ejemplo, como modalidad de la corrupción pública a la corrupción política.

de ellos. Nieto distingue entre corrupción completa cuando las dos relaciones se dan entre el beneficiario directo e indirecto y corrupción incompleta cuando existe una sola de las relaciones (por ejemplo, habrá corrupción incompleta cuando se produce una desviación de poder y como consecuencia un enriquecimiento particular, aunque no haya mediado dádiva que beneficie a la autoridad). No obstante, ambas formas de corrupción son auténticas corrupciones.³⁵ Otros ejemplos de corrupción incompleta son el nepotismo, el uso de prestanombres, cuando se paga a un tercero, cuando el hecho es lícito pero se paga una dádiva, etcétera.

Malem Seña³⁶ expone como características de la corrupción, las siguientes: 1) el acto de corrupción implica la violación de un deber posicional, quienes se corrompen transgreden, por activa o por pasiva, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen; 2) para que exista la corrupción, debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia (económico, político, jurídico, ético); 3) un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica, que el acto de corrupción sea legal o ilegal, desde un punto de vista penal o administrativo, dependerá de cada sistema jurídico; 4) los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. La ganancia puede ser política, profesional, sexual; 5) los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto o al menos en un marco de discreción. A partir de esas características, Malem concluye: “Se puede definir a los actos de corrupción, entonces, como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional cualquiera sea su naturaleza”.³⁷

Garzón Valdés propone la siguiente definición: “La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decidores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que soborna o a quien extorsionan a cambio del otorgamiento de benefi-

³⁵ Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, cit., nota 7, p. 88.

³⁶ Malem Seña, Jorge F., *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Barcelona, Gedisa 2000, pp. 25-28. Véase también Malem Seña, Jorge F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Barcelona, Gedisa, noviembre de 2002, pp. 32-35.

³⁷ Malem Seña, Jorge F. *Globalización comercio internacional y corrupción*, cit., nota 36, p. 28.

cios para el sobornador o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado”.³⁸ Este concepto se vincula como los inmediatamente anteriores al sistema normativo, sea jurídico o no, a la violación de ese sistema, a la intervención de distintas personas, al beneficio o ganancia; la diferencia está en la advertencia que hace Garzón, pues la violación al sistema normativo es limitada porque no podría existir una sociedad en la que todos sean corruptos. La persistencia del sistema normativo es una condición necesaria para que puedan existir actos corruptos.

Los enfoques normativistas ayudan a precisar las características de la corrupción cuando ésta se ha producido, también para rescatar el papel que desempeñan los diversos sistemas normativos. Sin embargo, no son suficientes para explicar las causas que producen la corrupción, sean normativas, sociales, culturales, éticas, relacionadas con la distribución del poder, con las redes sociales, con los incentivos económicos que existen para que se produzca, con las debilidades institucionales del Estado, etcétera. Tampoco brindan suficiente ayuda para entender sus efectos o consecuencias, en la sociedad, la economía, la vida institucional o la psicología de las personas. La corrupción no puede ser entendida sólo a partir de la violación de la ley; es imprescindible conocer, por ejemplo, los grados de discrecionalidad del que gozan los decidores, el diseño de programas públicos, la manera en que se organizan las administraciones públicas y privadas, la conciencia pública que exista sobre la corrupción y, la creación de instituciones para prevenir la corrupción. Los enfoques normativistas son una fotografía que da cuenta de una realidad y que nos auxilian en su delimitación, pero no para entenderla en sus causas y sus consecuencias.

En otras palabras, requerimos de algo más —aunque no es poca cosa— que una definición para entender lo que es la corrupción a fin de combatirla, pues como dice González Amuchástegui, el solo derecho penal —agregaríamos nosotros, administrativo o de otro tipo— es insuficiente, inapropiado para combatirla, se quiere entre otros elementos, fortalecer el compromiso ético mediante la potenciación de los mecanismos internos de adhesión al sistema y promover las fuerzas que sostienen la comunidad.³⁹

³⁸ Garzón Valdés, *Calamidades*, *cit.*, nota 9, p. 212.

³⁹ González Amuchástegui, Jesús, “Corrupción, democracia y responsabilidad política”, *cit.*, nota 31, p. 80.

III. CONCEPTOS ALEDAÑOS, ÁMBITOS Y TIPOS DE CORRUPCIÓN

1. *Los conceptos aledaños*

La teoría sobre la corrupción suele distinguirla de otras prácticas que le pueden ser cercanas como los regalos, las propinas o ciertas formas de negociación política como el lobbying o el clientelismo.⁴⁰ Es obvio, que siempre será importante distinguir y separar con la mayor precisión posible, entre unas y otras conductas. La tarea no siempre es sencilla por las connotaciones lingüísticas o culturales de los términos. John Noonan explica como los griegos no tenían una palabra para designar los sobornos y, consideraban que todas las donaciones debían ser prohibidas, es decir, consideradas sobornos, pues los donantes sabían que habría en los beneficiarios una deuda de gratitud y posibles contraprestaciones recíprocas.⁴¹ En muchas de las culturas contemporáneas los regalos no generan necesariamente obligaciones de retribución y son socialmente aceptados en los ámbitos familiares y de amistad. Sin embargo, si el regalo se da con el propósito de obtener una retribución, un beneficio, etcétera; se realiza de forma secreta o discreta, o genera un conflicto de interés, debe considerarse como una actividad corrupta. Alejandro Nieto recuerda como el Código Penal español en su artículo 426 se refiere al llamado cohecho pasivo impropio, en donde se penalizan las dádivas que se entregan no para que el corrompido realice (u omita) algo en el futuro sino en pago *a posteriori*, de algo que ya ha hecho e incluso como agradecimiento genérico a las actividades propias del cargo y, pone como ejemplo, las “cestas de Navidad” que se obsequian a ciertos servidores públicos y que pueden contener turrón, licores, joyas costosas; el propósito de esos obsequios es suavizar las relaciones entre funcionarios y ciudadanos y al tiempo que muestran el agradecimiento del donante por hechos pasados, preparan favores de futuro, pues sólo reciben cestas los que mantienen relaciones permanentes con los donantes,

⁴⁰ Rabotnikof, Nora, “Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados”, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coords.), *Poder, derecho y corrupción*, cit., nota 31, pp. 45-60; Ackerman, Susan Rose, “Rendición de cuentas y Estado de derecho en democracia en consolidación”, Unidad de Seminarios, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2004 (inédito); y, Ackerman, Susan Rose, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, cit., nota 12, pp. 125-152.

⁴¹ Noonan, John T. Jr., *Bribes*, Nueva York, MacMillan, 1984, pp. 687-689.

ya que los jubilados o desempleados no reciben jamás regalos; “las cestas tienen dos asas, una pequeña que mira al pasado y otra más generosa que mira al futuro”.⁴² Es por tanto, muy importante tener un ojo experimental para distinguir entre regalos y conductas corruptas.

Las propinas son dádivas que se ofrecen a empleados o prestadores de servicios mal remunerados. Se entregan *a posteriori* de ejecutada la función o trabajo y, el valor de lo entregado, guarda relación con el trabajo efectuado. La propina puede constituir un acto de corrupción no sólo cuando el sistema normativo jurídico la prohíbe —penal o administrativo, sino cuando es excesiva, se otorga en espera de una contraprestación para engrasar o acelerar un trámite, etcétera— y por lo mismo viola principios como el de igualdad de trato o de imparcialidad respecto de aquéllos que están en condiciones similares al que recibe una respuesta satisfactoria o de autoridad. Las propinas pueden implicar soborno o extorsión. Es por eso que las normas administrativas y penales mexicanas prohíben que un servidor público reciba propinas a cambio de los servicios que de acuerdo con la ley realiza. El artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, fracción XII, señala que es obligación de los servidores públicos: “abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo (parientes), que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión. Habrá intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión”. El artículo 222, fracción I, del Código Penal Federal establece que comete el delito de cohecho: “el servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para

⁴² Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, cit., nota 7, p. 116.

hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones”. Sin embargo, administrativamente se deslegitiman los contenidos de la ley, tanto los de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas como el propio Código Penal, pues por un acuerdo administrativo de la otrora Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se permite recibir regalos u obsequios que no impliquen conflicto de intereses y cuyo valor acumulado en el año no sea superior a diez veces el salario mínimo vigente del Distrito Federal, si el obsequio excede esas cantidades, los servidores públicos deberán remitirlo a esa dependencia, la que se supone debe llevar un registro de dichas donaciones, y posteriormente deben destinarse tales bienes a fines estatales que prevé el acuerdo.⁴³

La definición de sobornos (en el caso mexicano la legislación penal habla de cohecho para referirse al soborno), regalos y propinas, no puede siempre aclararse con una interpretación libresca de la ley, pues como dice Susan Rose-Ackerman estas definiciones dependiendo de los países pueden entenderse como un asunto cultural, aunque la cultura es dinámica y, si la conducta etiquetada como “corrupta” por algunos observadores es considerada por otros como una entrega aceptable de regalos o de propinas será considerada justificable; no obstante, si estas conductas imponen costos ocultos o indirectos sobre la población pueden entenderse como conductas corruptas.⁴⁴ En México, a partir de las reformas legales de 1982 en materia de responsabilidades de servidores públicos y el paulatino fortalecimiento de los órganos de control interno y externo, muchas conductas referidas a regalos y dádivas a funcionarios han ido poco a poco considerándose corruptas entre la población.

Problemáticas también resultan prácticas que pueden ser corruptas o cercanas a la corrupción, tales como el clientelismo y la distinción con una imparcial asignación de recursos, entre *pantouflage* y tráfico de influencias y, entre *lobbying* y corrupción.⁴⁵ Estas prácticas y otras, si para su

⁴³ Se trata del Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos, mismo que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1984.

⁴⁴ Ackerman, Susan Rose, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, cit., nota 12, pp. 151 y 152.

⁴⁵ Rabotnikof, Nora, “Corrupción política: Definiciones técnicas y sentidos sedimentados”, cit., nota 40, p. 49. Un análisis sobre las negociaciones políticas, payoffs y estabilidad de los gobiernos de coalición puede verse en: Robles Egea, Antonio, “Negociacio-

realización exigen el secreto o la discreción, se atenta contra las reglas del juego democrático, se obtienen beneficios económicos privados o extrapositionales, se actúa con parcialidad, con favoritismo, podríamos estar en presencia de conductas corruptas. Estos casos como el de los regalos o propinas, deben analizarse con cuidado, a partir de las circunstancias concretas para poder determinar si las conductas son corruptas.

2. *Los ámbitos de la corrupción*

La corrupción se presenta en distintos ámbitos, principalmente en los espacios públicos, privados y sociales. La corrupción en los ámbitos públicos tiene relación con el aparato del Estado, sus servidores públicos, y en relación con aquellas entidades que son fundamentales para entender la vida del Estado como los partidos, sindicatos, organizaciones empresariales, medios de comunicación electrónica. La corrupción privada se genera en las empresas, en la multiplicidad de relaciones comerciales y financieras entre ellas. Por lo que ve a la corrupción social, ésta se gesta al interior de las organizaciones no gubernamentales o en otras variadas instancias del tejido social. Lo importante es advertir que no toda la corrupción es pública, aunque hay quien sostiene que toda corrupción lo es,⁴⁶ también existe corrupción en las relaciones privadas y sociales.

La corrupción puede desenvolverse en los ámbitos nacionales o internacionales. La corrupción transnacional es una de las que con más dificultad se detecta y es en donde existen pocos mecanismos institucionales y jurídicos para combatirla. La OCDE, la Unión Europea, y la OEA cuentan con algunos instrumentos para enfrentarla.⁴⁷ Estados Unidos, desde 1977, tie-

nes, *payoffs* y estabilidad de los gobiernos de coalición”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 126, octubre-diciembre de 2004, pp. 91-112.

⁴⁶ Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, cit., nota 7, p. 63.

⁴⁷ En 1975 la ONU, adoptó una resolución en la que, tras condenar las prácticas corruptas en las transacciones comerciales, subrayaba la conveniencia de legislaciones adecuadas y de una correcta cooperación internacional. Esta primera declaración precedió a una serie de iniciativas que se concretaron en un proyecto de acuerdo sobre los pagos ilícitos, que vio la luz en 1979. La ONU abordó el problema de la corrupción en el VIII Congreso sobre la Prevención del crimen y el tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990 con el título “Criminalidad y abuso de poder: Delitos y delincuentes fuera del alcance de la ley”. Fruto del acuerdo obtenido fue la resolución núm. 7 sobre la corrupción. La Comisión de los Derechos del

ne la Foreign Corrupt Practices Act, que tiene por propósito combatir el soborno y la extorsión transnacional. Los teóricos de la corrupción transnacional saben que uno de los contextos más favorables para que surjan fenómenos corruptos es la existencia de asimetrías (diferencias que se producen a nivel económico, cultural, político, social, jurídico). A nivel internacional las asimetrías son más profundas que a nivel nacional. Malem⁴⁸ dice que según la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de Naciones Unidas, dichas asimetrías están conduciendo a la corrupción a través de mercados ilegales y como ejemplo de ello se mencionan las asimetrías legales existentes respecto a la banca y el sistema impositivo. Tales asimetrías invitan a las empresas a preferir ciertas jurisdicciones para realizar transacciones mercantiles porque ofrecen un escudo protector contra la investigación de prácticas corruptas. Lo que constituye un delito en un país puede ser objeto de un grado posible de deducción en otro, lo que facilita a las personas y empresas a racionalizar sus prácticas corruptas como violaciones técnicas. El proceso de globalización se manifiesta fundamentalmente en el sector financiero internacional y en las nuevas tecnologías informáticas que favorecen el pago de acuerdos corruptos, pues una vez que el dinero entra en el circuito financiero internacional es difícil distinguir entre lo lícito y lo ilícito, ya que el dinero no tiene conciencia ni memoria. Tanto la corrupción como el tráfico de drogas suponen una amenaza a la integridad del sistema financiero internacional.

La corrupción transnacional suele estar ubicada en lo que se conoce como la gran corrupción para distinguirla de otras formas de corrupción nacionales que no siempre caen dentro de esa categoría. En la corrupción na-

Hombre de la ONU adoptó la resolución 1992/50, sobre enriquecimiento fraudulento de los responsables del Estado en detrimento del interés público. El IX Congreso de la ONU celebrado en El Cairo en 1994, consagró al tema de la corrupción gran parte de sus trabajos. La Asamblea General de la ONU proclamó el 15 de noviembre de 1996 la "Declaración contra la corrupción en las transacciones comerciales internacionales". El 26 de enero de 1997, la Asamblea General de la ONU aprobó un código internacional de conducta de los agentes de la función pública. En este momento la ONU trabaja en un convenio sobre la corrupción de alcance universal. Por su parte la OEA aprobó en 1996 el convenio interamericano contra la corrupción. La OCDE desde los años setenta ha propugnado por recomendaciones y convenciones internacionales que enfrenten la corrupción internacional en el comercio. Véase González, Joaquín, *Corrupción y justicia democrática*, Madrid, Clamores, 2000, pp. 48-90.

⁴⁸ Malem Seña, Jorge F., *Globalización, comercio internacional y corrupción*, cit., nota 36, p. 76.

cional encontramos la gran corrupción practicada por altos funcionarios del Estado y grandes empresarios sobre contratos, obras o recursos políticos, pero también la llamada “menor” o de “supervivencia”, practicada por funcionarios que pueden estar insuficientemente remunerados y que dependen de algunos actos de corrupción para mantener a sus familias.⁴⁹ No obstante, debe tenerse cuidado con la llamada corrupción menor o de supervivencia, pues como señala Transparencia Internacional esta corrupción puede ser indicativa de formas mucho más perjudiciales de corrupción y en el mediano y largo plazo provoca los mismos efectos nocivos —económicos, sociales, políticos— que la gran corrupción.⁵⁰

Un periodista mexicano ha señalado como ámbitos de la corrupción en México los siguientes: a) la corrupción desde las esferas oficiales que puede ser gubernamental o estar relacionada con la esfera corporativa; b) la corrupción privada; c) el narcotráfico y el crimen organizado; y d) la corrupción en la sociedad civil.⁵¹ La corrupción gubernamental tiene diferentes ángulos: 1) el funcionario que se enriquece por recibir dinero por aplicar la ley y no hacerlo sobre un servicio específico de un particular que paga; 2) por uso de información privilegiada sobre leyes, inversiones, empresas, para orientar la inversión propia o de los amigos y compadres; 3) el otorgamiento de puestos a amigos y compadres, a sabiendas de su ineficiencia e incluso, de su propia honradez; 4) decisiones corruptas, es decir, la toma de decisiones por parte del funcionario que no se orientan en

⁴⁹ Ackerman señala que la alta corrupción tiene relación con servidores públicos y funcionarios de alto nivel. Es una corrupción que tiene que ver con grandes contratos, concesiones, privatizaciones; representa un desembolso sustancial de fondos y puede tener un enorme impacto en el presupuesto gubernamental y en las perspectivas de crecimiento de un país. Ackerman dice que cuando el gobierno actúa como comprador o como contratante, existen varias razones para el gran soborno o la gran extorsión, ejemplos son: una empresa puede pagar para ser incluida en la lista de postores precalificados y para restringir el tamaño de la lista, se puede pagar por información privilegiada; los sobornos pueden inducir a los funcionarios a estructurar las especificaciones de las licitaciones de tal manera que la empresa corrupta sea el único proveedor calificado, una empresa puede ser seleccionada como el contratista ganador, o una empresa puede pagar para obtener precios inflados o para escatimar en calidad. Ackerman, Susan Rose, “Corrupción y economía global”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo, *Poder, derecho y corrupción*, cit., nota 31, pp. 210 y ss.

⁵⁰ Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional, versión en español, p. 16.

⁵¹ Martínez, José, *Conaliteg-Vamos México. Corrupción de Estado. El peón de la reina*, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2004, pp. 23 y ss.

beneficio de la colectividad, sino en función de sus intereses en su carrera de ascenso hacia el poder y que también ha desviado los fondos de la comunidad, de lo social (que era su destino legal) hacia el interés privado; 5) la corrupción en los procesos de nacionalización y privatización de la banca; 6) la corrupción hacia el sector rural basada en el clientelismo; 7) la componenda con líderes sociales y sindicales como instrumento de control político. En cuanto a la corrupción privada, ésta se produce en los variados mecanismos de evasión fiscal, la que se produce en los mercados financieros y de valores, en la banca como en el gravísimo caso de Fobaproa. Martínez a la corrupción vinculada al narcotráfico y al crimen organizado le da un tratamiento especial y tiene como manifestación la fuerza corruptora de los cárteles de la droga, el lavado de dinero, el pago de protección a las fuerzas de seguridad pública o del ejército.⁵² La corrupción social se expresa en actitudes de ciudadanos que no cumplen con sus deberes y que pretenden obtener beneficios, por ejemplo, el profesor que no cumple sus obligaciones, el alumno que exige su diploma aun cuando no sabe nada, el automovilista que da mordida, etcétera.

El ámbito de la corrupción puede ser sistemático o aislado-incidental. Un ejemplo de corrupción sistemático se dio en Perú con la red de influencia que tejió Montesinos.⁵³ La corrupción sistémica también se denomina hipercorrupción y tiene relación con aquellas situaciones en donde los sistemas son altamente corruptos y se distinguen de acciones individuales de carácter corrupto pero que son individualizables. En la hipercorrupción los sistemas de acción se insertan en una cultura general permisiva de violación de las normas, en las que el soborno y la extorsión resultan mecanismos generalizados en todos los niveles. Nora Rabotnikof pone algunos ejemplos de hipercorrupción, uno de ellos ocurrió recientemente en el Distrito Federal, la Secretaría de Finanzas denunció la existencia de una red de falsificación de 600,000 formas de pago de multas por incumplimiento de la verificación vehicular.⁵⁴ La corrupción relacionada con los video-escándalos del PRD y el gobierno del Distrito Federal reseñada en

⁵² Una obra reciente que rescata estos mecanismos es la de Santana, Adalberto, *El narcotráfico en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 2004.

⁵³ Moreno Ocampo, Luis, "El Rasputín del Perú: la estructura informal de la red de corrupción de Vladimiro Montesinos", 2002 (inédito).

⁵⁴ Rabotnikof, Nora, "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados", *op. cit.*, nota 40, p. 58.

los medios de comunicación nacionales y presentada en forma de crónica en el libro de Raúl Monge, *El Tango de Ahumada*,⁵⁵ es un ejemplo de corrupción sistémica, o también la hipercorrupción que significaron los casos Pemex y Amigos de Fox,⁵⁶ o los actos de corrupción vinculados a la asociación “Vamos México”.⁵⁷

Los ámbitos de la corrupción pueden diferenciar entre la corrupción negra, gris y blanca. Cuando existe consenso entre las elites y la opinión pública acerca de que un acto particular es merecedor de reproche y que por lo mismo debe ser castigado, estamos en presencia de corrupción negra. La corrupción gris ocurre cuando algunos elementos de las elites desearían ver la acción de la cual se trata penalizada, aunque otros son de una opinión distinta y la población mantiene una opinión ambigua. En la corrupción blanca, se consideran esas conductas como tolerables.⁵⁸ La corrupción también puede presentarse en ámbitos de inclusión o de exclusión de sectores sociales, en espacios de integración o desintegración dentro de esos mismos sectores y, puede tener consecuencias inestables o estables para el sistema político.

3. *Las formas más usuales de corrupción*

Existen dos clases generales de corrupción admitidas por la teoría: el soborno y la extorsión.⁵⁹ El soborno requiere un encuentro diádico entre un ciudadano particular y un empleado público, en el cual el ciudadano induce una respuesta deseada por parte del funcionario público mediante el uso de sanciones positivas como el beneficio monetario. En la extorsión, el funcionario público influye en el comportamiento del ciudadano mediante el uso de sanciones negativas tales como la amenaza de un abuso

⁵⁵ Monge, Raúl, *El tango de Ahumada. Su vida, sus negocios y sus mujeres*, Proceso y Grijalbo, México, 2004.

⁵⁶ Cárdenas, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.

⁵⁷ Martínez, José, *Conaliteg-Vamos México. Corrupción de Estado. El peón de la reina*, op. cit., nota 51, 2004.

⁵⁸ Heidenhammer, Arnold, “Perspectives on the Perception of Corruption”, en Heidenhammer, Arnold, Johnston, Michael y Levine, Victor (eds.), *Political Corruption. A Handbook*, 3a. ed., Londres, Transaction Pub., 1993, pp. 161 y ss.

⁵⁹ Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores, 1992, pp. 24 y ss.

adicional de autoridad, o se refiere a la autocorrupción en la que sólo está implicado el funcionario público.

La extorsión es más asimétrica, el funcionario público tiene mayores beneficios, debido a que la sanción positiva que se ofrece con el soborno representa un costo para el ciudadano, mientras que la sanción negativa utilizada en el caso de la extorsión no representa una pérdida para el funcionario público quien, dentro de ciertos límites, puede volver a emplearla.

Existen otras formas de corrupción. Se señalan, entre otras, las siguientes. Los arreglos en donde el agente público y el ciudadano privado establecen un pacto recíproco en perjuicio del público, de forma tal que una decisión oficial (adjudicación de contrato, concesión administrativa) favorece al privado a cambio de una recompensa o merced para el agente público. Alteraciones fraudulentas del mercado en donde el agente público que decide en materias que introducen en el mercado externalidades positivas o negativas determinantes de cambio de valor de bienes —por ejemplo actos de corrupción debidos a la especulación con el uso del suelo— utiliza su decisión para beneficiar o perjudicar a un tercero sin bases objetivas para hacerlo, por simple amistad o enemistad, o mediante la aceptación de una recompensa. Malversaciones y fraudes, referidas a la utilización de fondos públicos o de posiciones oficiales para objetivos distintos de los previstos en las leyes, tales como selección interesada de personal, favores, adquisiciones, etcétera. Especulación financiera con fondos públicos que entraña inversiones de fondos públicos en el mercado financiero para obtener —aun sin menoscabo de fondos públicos— intereses irregulares. Parcialidad que implica discriminación deliberada en la interpretación y aplicación de normas, lo que promueve regulaciones *ad hoc*, favoritismo, clientelismo. Patronazgo consiste en la parcialidad sistemática con el objeto de crear una “clientela” cohesionada y fiel. Colusión privada es un tipo de corrupción en donde ciertas empresas o proveedores se ponen de acuerdo para controlar el tipo mínimo de oferta en una licitación o adjudicación para repartirse entre sí los beneficios. El uso de información privilegiada para tomar decisiones económicas privadas.⁶⁰ En México algunas de los tipos expuestos de corrupción no tienen una traducción jurídico penal, pen-

⁶⁰ Laporta, Francisco J., “La corrupción política: introducción general”, en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina, *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 21 y 22.

semos en el clientelismo o patronazgo o en la parcialidad al dictar resoluciones judiciales o administrativas o de otra índole.

Además de las anteriores formas podríamos incluir al tráfico de influencias o el enriquecimiento ilícito. El tráfico de influencias se comete según el artículo 221 del Código Penal Federal cuando el servidor público por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión o cuando el servidor público promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia de empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de sus parientes cercanos. El artículo 224 de Código Penal Federal determina que hay enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño.

Muchas formas de corrupción no tienen una connotación penal o administrativa. La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas señala, en su artículo octavo, 24 conductas susceptibles de responsabilidad administrativa.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos menciona en su artículo séptimo, las siguientes responsabilidades políticas: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; violaciones, tanto por acción como por omisión, a la Constitución o a las leyes federales que cause perjuicios graves a la federación, a los estados, a las instituciones o a la sociedad; y violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distrito Federal. En la responsabilidad política no necesariamente las conductas tienen un carácter delictuoso.

También la corrupción puede implicar la violación a principios y valores jurídicos, aunque aquí existe una polémica dada la obligación de tipicidad en materia penal que exige una norma exhaustiva que comprenda la conducta reprochable, por lo que difícilmente se podría sostener responsabilidad penal por la simple y llana violación a principios jurídicos. No así en materia de responsabilidad administrativa, en donde las autoridades suelen establecer responsabilidades por violación a ilícitos atípicos, que son aquellos que entrañan la contradicción con principios jurídicos y, que por tanto,

producen ilícitos como el abuso del derecho, el fraude de ley o el desvío de poder.⁶¹ En un interesante asunto, el Instituto Federal Electoral sancionó al desaparecido PSN (Partido de la Sociedad Nacionalista) por actos de corrupción consistentes en infracción a principios electorales que implicaron abuso de derecho y fraude de ley. La determinación de la autoridad electoral implicó graves sanciones a ese partido por violar principios jurídicos y no reglas, dado que actuaba como partido-empresa, como partido-familia, transgrediendo los fines y obligaciones de todo partido político previstas en el artículo 41 y diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁶²

Sin embargo, la discusión en materia administrativa no está totalmente zanjada, pues el artículo 113 constitucional exige que las leyes sobre responsabilidades administrativas determinen las obligaciones de los servidores públicos y, ello podría interpretarse como una garantía a favor de éstos, en un sentido similar al penal, en el tenor de si la conducta (acto u omisión) no está debidamente tipificada, no existe responsabilidad administrativa alguna. Este tema pone en evidencia la forma en que se suelen evadir responsabilidades.

La corrupción puede quedar fuera de la tutela del derecho. Alejandro Nieto señala que la mentira de un político puede entrañar un acto de corrupción.⁶³ Igualmente el incumplimiento del programa político o plataforma electoral que lo llevó al poder puede constituir un acto de corrupción.

⁶¹ Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Ilícitos atípicos*, Madrid, Trotta, 2000.

⁶² Entre otros ver el procedimiento disciplinario oficioso identificado con el número de expediente P-CFRPAP 09/02 vs. PSN. También analizar la resolución CG108/2003 del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio 2002. En las resoluciones citadas se señaló: “Un partido político se encuentra en libertad de adquirir como estime conveniente los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de sus tareas, sin embargo, el hecho de que las empresas de las que adquiere diversos bienes y servicios sean propiedad de altos dirigentes del partido configura, en opinión de esta Comisión de Fiscalización, un claro e inequívoco fraude a la ley”. También se dijo en esas resoluciones que el PSN había cometido un auténtico abuso del derecho por haber utilizado como medio normas jurídicas para dar apariencia legal a ciertas conductas ilícitas que violentan los fines mismos de esas normas, esto es, los valores que tutelan. En cuanto al fraude de ley se recordó que suele presentarse en una conducta que aparentemente es conforme a la norma pero que produce un resultado contrario a otra u otras normas o al ordenamiento jurídico en su conjunto.

⁶³ Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, cit., nota 7, p. 129.

Ciertas conductas de ocultamiento o soslayamiento de conductas propias o de terceros argumentado seguridad nacional pueden caer dentro de los actos corruptos. Estos ejemplos y otros quedan al margen del derecho y son el caldo de cultivo de otros actos de corrupción que cuando mucho reciben el reproche moral.

En el campo internacional suelen señalarse como causa de corrupción al soborno trasnacional. El artículo VIII de la Convención Interamericana contra la Corrupción señala:

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial. Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de soborno trasnacional, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de esta Convención. Aquel Estado Parte que no haya tipificado el soborno trasnacional brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

Por su parte el artículo IX de la Convención determina sobre el enriquecimiento ilícito que:

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico; los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él. Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de enriquecimiento ilícito, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de la presente Convención. Aquel Estado Parte que no haya tipificado el enriquecimiento ilícito brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

Existen formas de corrupción que se denominan grises, esto es, conductas que para algunos son corruptas y para otros son inocentes. Esto ocurre, sobre todo, ahí donde el acto de corrupción no tiene una traducción jurídica, o, en donde es difícil determinar la regla, el principio, la directriz o el valor normativo (jurídico, moral, social) que la conducta transgrede. Algunos ejemplos de estas zonas grises son contratos de asesoría que no siempre se requieren y en donde los asesores cobran jugosos beneficios. Alejandro Nieto señala la siguiente hipótesis:

Imaginemos el caso de un empresario emprendedor que sugiere a la dirección de un museo público que establezca en él una garita destinada a la venta de reproducciones y que, naturalmente, sea él el concesionario. En estas condiciones, y puesto que al museo nada va a costar la operación y sólo puede ganar, se cierra el trato. La adjudicación se ha realizado directamente, eliminando de forma dolosa a los competidores; pero, por otro lado, tampoco hubiera sido justo prescindir del autor de la idea y del proyecto. ¿Dónde empieza lo reprochable? ¿Puede hablarse aquí de corrupción?⁶⁴

En México, la fiscalización por parte de los órganos de control externo a los fideicomisos y asociaciones civiles que utilizan recursos públicos no es sencilla, estas instituciones suelen argumentar su carácter privado para negarse a ser controladas por el Estado, no obstante es frecuente que se utilicen estas y otras figuras jurídicas para fines públicos pero sin que, entre otras operaciones, los contratos y adjudicaciones que realizan se sometan a la legislación correspondiente; ¿cuándo los servidores públicos emplean estos mecanismos están realizando un acto de corrupción?; para muchos la respuesta es afirmativa, pues para conseguir fines públicos se evade la normatividad de control y de fiscalización sobre recursos públicos mediante el empleo de estas figuras, para otros no, pues dichos mecanismos tienen reconocimiento legal y los particulares y el Estado pueden hacer uso de ellos para obtener sus fines.

Una distinción interesante entre los actos de corrupción la clasifica entre la corrupción con robo y sin robo. La corrupción con robo ocurre cuando un individuo soborna a un funcionario público para obtener un contrato pero sin realizar los productos del contrato, obra o servicio. La corrupción

⁶⁴ *Ibidem*, p. 197.

sin robo implica que el que obtiene el contrato, la concesión o la obra, sí realiza el producto específico.⁶⁵ No obstante, la llamada corrupción sin robo produce en el mediano y largo plazo afectaciones económicas importantes a la sociedad y a las instituciones públicas, porque toda corrupción altera las condiciones de la competencia y del libre mercado. Por eso el artículo XII de la Convención Interamericana contra la Corrupción señala que para los efectos de ese tratado no será necesario que los actos de corrupción descritos en la misma produzcan perjuicio patrimonial al Estado.

La corrupción puede organizarse directamente, mediante intermediarios, utilizando tramas triangulares para la liquidación de sobornos, empleando borradores de huellas o, mediante organizaciones con estructuras y procedimientos propios. La corrupción tradicional implica una negociación directa, el agente público pacta con algún ciudadano o le impone la dádiva que debe ser entregada para percibir el beneficio. La corrupción con intermediarios permite la conducta corrupta sin que los actores se conozcan, para ello interviene un tercero —intermediario— que realiza la relación corrupta. Las tramas triangulares se realizan con empresas o terceros que por un lado facilitan el acuerdo y por otro, se encargan de la liquidación del soborno de manera oblicua, sin que los actores principales formalmente entren en contacto para la verificación de la acción u omisión corrupta; la triangulación casi siempre consiste en el uso de facturas falsas que amparan pagos que expresan prestaciones ficticias que realizan los terceros. Para borrar huellas, la ingeniería financiera suele ser muy útil. En el caso “Amigos de Fox” se utilizaron empresas intermediarias coordinadas por Lino Korrodi y una compleja ingeniería financiera para borrar las huellas de los donantes, principalmente grandes empresarios mexicanos, que originalmente aportaron a la campaña de Fox;⁶⁶ también se utilizó dinero en metálico con la intención de no dejar rastro alguno. La corrupción en las grandes transacciones suele utilizar una organización y procedimientos probados. Un ejemplo de este esquema de organización corrupta es el que empleó Carlos Ahumada en las delegaciones del Distrito Federal

⁶⁵ Shleifer, A. y Vishny, R., “Corruption”, *Quarterly Journal of Economics*, núm. 108 (3), pp. 599-617.

⁶⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.

y que describe el periodista Raúl Monge.⁶⁷ Este empresario influía en las delegaciones del Distrito Federal para que se designaran funcionarios a su gusto en las áreas de obras y administración con el propósito de obtener contratos y posteriormente recaudar pagos adelantados. El control en las delegaciones le permitía cobrar sin que las obras estuviesen concluidas, o cobrar con fuertes sobrepagos, entre otros métodos. Podríamos decir que se trataba de un *modus operandi* que durante algún tiempo le funcionó y que en su conjunto implicaba una organización construida hacia la corrupción.

IV. CAUSAS O CONDICIONES DE LA CORRUPCIÓN

Existen causas de carácter genérico, de carácter social, cultural o económico que propician la corrupción. Según Reisman, la corrupción se incrementa en periodos de rápido crecimiento y modernización debido a las nuevas fuentes de riqueza y poder; también aumenta cuando aparecen nuevas oportunidades políticas en tanto que habrá más gente dispuesta a entrar en política como modo de hacer dinero; la corrupción puede llegar cuando las economías nacionales se abren a las nuevas inversiones internacionales que buscan cómo encontrar un lugar en un mercado interno desconocido; y, cuando el protagonismo político —de los partidos— no encuentra correspondencia con las fuentes formales de financiamiento.⁶⁸

Otras condiciones para la corrupción son más específicas. Se suelen mencionar: el bajo nivel salarial de los funcionarios públicos, la ausencia de garantías laborales adecuadas de los servidores públicos (interinidad y prestaciones débiles), la escasa probabilidad de sanciones a funcionarios corruptos, la sobrerregulación administrativa que impele a dar dinero a cambio de trámites, la importancia de las decisiones de autoridad para la economía o el mercado, servidores públicos que tienen más lealtad a las empresas o a los partidos que los llevaron al cargo, la falta de un mercado abierto, libre y competitivo, la existencia de monopolios, la ausencia de

⁶⁷ Monge, Raúl, *El tango de Ahumada. Su vida, sus negocios y sus mujeres*, México, Proceso y Grijalbo, 2004.

⁶⁸ Reisman, W. Michael, *Folded Lies: Bribery, Crusades, and Reforms*, Nueva York, Free Press, 1979, *¿Remedios contra la corrupción? (Cohechos, cruzadas y reformas)*, México, FCE, 1981.

controles internos y externos adecuados a la gestión pública, la falta de transparencia en el procesamiento de decisiones de autoridad.⁶⁹

El teórico de la corrupción Robert Klitgaard considera como causas fundamentales de la corrupción, razones de carácter organizativo. Hay corrupción para Klitgaard, cuando existe monopolio de la decisión pública más discrecionalidad en la toma de decisiones y menos responsabilidad (rendición de cuentas) por la decisión pública.⁷⁰

El profesor Luis Moreno Ocampo, por su parte, hace descansar la corrupción en aspectos informales. El corrupto utiliza sus redes de poder y su capital social, tal como lo hizo Montesinos en Perú. Las redes explican que no se tiene poder si éste no se ejerce sobre otros actores; quien controla la red de poder es propenso a corromper y ser corrompido. Montesinos utilizó su red informal, el capital social que había gestado, para promover la tercera reelección de Fujimori, la que finalmente fue frustrada por la divulgación de los 110 “Vladvideos”. Los objetivos de Montesinos, según Ocampo, fueron: 1. Crear una mayoría parlamentaria que apoyara la reelección de Fujimori, por lo cual Montesinos pagó sumas de dinero para que determinados congresistas se pasaran a las filas oficialistas. La mira de Montesinos era alcanzar las dos terceras partes de los votos en el Congreso y frustrar el referéndum que cancelaba la posibilidad de un nuevo mandato de Fujimori. 2. Controlar al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) para hacer los cambios de las reglas en materia electoral. Montesinos se aseguró que cuatro de los cinco miembros de ese órgano bloquearan el referéndum. Algunos de sus miembros recibieron compensaciones monetarias y favores personales a cambio de su cooperación. 3. Apoyar ciertos candidatos del oficialismo pero que frente al electorado se presentarían como independientes para quitarle votos a los candidatos de la oposición.⁷¹

Algunos de los últimos escándalos de corrupción en México, como el de los videos del PRD que expone a la luz pública la corrupción en el gobierno del Distrito Federal y en el PRD, o el conocido como Conaliteg-Vamos

⁶⁹ Deysine, Anne, “Political Corruption: A Review of the Literature”, *European Journal of Political Research*, vol. 8, núm. 4, pp. 447-462.

⁷⁰ Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción*, La Paz, Bolivia, Quipus, Fundación Hanns Seidel, 1992.

⁷¹ Moreno Ocampo, Luis, “El Rasputín del Perú: la estructura informal de la red de corrupción de Vladimiro Montesinos”, 2002 (inédito).

México,⁷² se pueden explicar en buena medida, por el uso de redes formales e informales de poder y de capital social, que se utilizan para generar condiciones de asimetría en las relaciones públicas, que son propicias para generar corrupción. En nuestro país han sido muy valorados los “operadores políticos”, personajes que controlan esas redes de poder, información y capital social, y que mediante la utilización de mecanismos y procedimientos informales y paralelos a la ley realizan actos de corrupción.

Los teóricos del Estado constitucional, como Luigi Ferrajoli, explican como causas de la corrupción, la crisis de la democracia representativa y del Estado de derecho, incapaz de orientar su funcionamiento en garantía de los derechos fundamentales de todos.⁷³ Existe una divergencia entre la realidad y la Constitución, la primera no se ajusta a la norma y cuando ello ocurre están dadas las condiciones para el florecimiento de la corrupción. La corrupción implica además de esa divergencia —norma constitucional y realidad— una perversión de las instituciones del Estado, los partidos se transforman en empresas o el gobierno lo hace y, las instituciones sociales como las empresas o los medios de comunicación asumen orientaciones y características que corresponden al Estado. En Italia, según Ferrajoli, han sido alarmantes para la democracia y el Estado, la irrupción de nuevas técnicas televisivas de captación del consenso, la confusión entre la esfera pública y privada, la idea del carácter ilimitado del poder mayoritario y la idea del carácter ilimitado de la libertad del mercado.

Existen otros autores, que responsabilizan a ciertos agentes de la corrupción sistémica. La regla que ellos expondrían sería que a mayor poder de un agente —económico, social, político— más capacidad de corrupción tiene. En esta tesitura, Perfecto Andrés Ibáñez explica como causa de la corrupción en España o Italia, el papel negativo de los partidos políticos. Dice Perfecto Andrés, que los partidos fueron concebidos constitucionalmente como instrumentos fundamentales para la participación de la sociedad en la política; sin embargo, han experimentado un fortísimo proceso de degradación y se han transformado en agencias de gestión de intereses corporativos, fuertemente teñidos de ilegalidad en sus prácticas habituales

⁷² Martínez, José, *Conaliteg-Vamos México. Corrupción de Estado. El peón de la reina, cit.*, 2004.

⁷³ Ferrajoli, Luigi, “El Estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, en *Corrupción y Estado de derecho. El papel de la jurisdicción*, Madrid, Trotta, 1996, pp. 15-29.

articuladas en torno a los sistemas de financiamiento ilegales. Cuando los partidos son gobierno, ponen su formidable capacidad de coacción y de extorsión al servicio de intereses particulares. Los partidos dice Perfecto Andrés Ibáñez impedirán por todos los medios que la legalidad impere en su vida interior, la legalidad empobrece, limita el acceso a copiosas fuentes informales de recursos, es un freno a la lógica del beneficio que los guía, y por ello, no es casual que políticos como Craxi⁷⁴ o Felipe González reivindiquen la autonomía de la política para impedir que la legalidad impere en la vida interna de los partidos.⁷⁵ La explicación de Perfecto Andrés Ibáñez bien puede reconducirse a todos aquellos agentes públicos, privados como los medios o sociales como las Iglesias que concentran importantes decisiones, lo hacen en ocasiones en circunstancias monopólicas o cuasimonopólicas, realizan sus prácticas al margen de la legalidad y, suelen reivindicar niveles importantes de autonomía o de discrecionalidad. Una muestra de cómo los partidos en México evitan la legalidad en su interior la encontramos en la iniciativa de reforma al Cofipe y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que pretende cercenar las atribuciones de las autoridades electorales para conocer de sus actos internos.⁷⁶ También se pueden rastrear, en los medios de comunicación nacionales que han intentado oponerse por todos los caminos a la aprobación de un nuevo marco jurídico que los someta en serio a las redes del derecho,⁷⁷ y en las dificultades que tuvo la Comisión Anti-

⁷⁴ Un segmento de la clase política italiana y después de los procesos anticorrupción en ese país, intenta rehabilitar a Bettino Craxi a cinco años de su muerte. Como se sabe Craxi fue el que dijo que todos eran responsables, que todos los políticos habían recibido financiamiento ilegal. Silvio Berlusconi encabeza esa rehabilitación, lo que demuestra que la clase política se protege a sí misma y, que por ello, la política no debe tener autonomía respecto de las instituciones: jueces y fiscales, por ejemplo, ni obviamente de la sociedad. *El País*, viernes 28 de enero de 2005, sección internacional, p. 7.

⁷⁵ Ibáñez, Perfecto Andrés, "Corrupción: necesidad, posibilidades y límites de la respuesta judicial", *Poder, derecho y corrupción*, op. cit., pp. 185-206.

⁷⁶ Véase al respecto Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 25 y ss.

⁷⁷ Véase al respecto el núm. de la revista *Etcétera* de enero de 2005 que explica cómo los concesionarios de los medios de comunicación electrónicos se resisten a la aprobación de una nueva ley de radio televisión, en especial léase la p. 34 de esa revista, en donde diversos comunicadores, empleados de los medios, utilizan la injuria como arma política para oponerse a la reforma.

corrupción del PRD para realizar sus procedimientos con transparencia y de cara a la sociedad.⁷⁸

El enfoque normativista sostiene que la causa de la corrupción tiene relación con la falta de adhesión al sistema normativo. Es decir, los ciudadanos y funcionarios que deben cumplir con las normas, no lo hacen porque no están convencidos que ese sistema normativo deba ser obedecido porque no hay buenas razones para hacerlo.⁷⁹ Esto significa que no existe un punto de vista interno al sistema, el ciudadano y el funcionario, no se sienten representados por su sistema normativo y estiman que no promueve fines realmente valiosos, tal como lo ha señalado autores reseñados en estas páginas como Laporta, Garzón y Amuchástegui.

Stephen D. Morris elabora tres proposiciones básicas para explicar el origen de la corrupción. Estas son: “Primero, la corrupción se produce debido a un desequilibrio estructural esencial entre la habilidad y la capacidad de las organizaciones estatales y sociales para influir sobre el comportamiento político. Segundo, cuando la fuerza de las organizaciones sociales domina al Estado, se presenta una tendencia hacia el soborno generalizado. En este caso, se propone la hipótesis de que la capacidad de organizaciones sociales como empresas, grupos étnicos o incluso la familia, para penetrar en el Estado, influyendo así ilegítimamente sobre la conducta de un funcionario público. Por último, en el caso opuesto, en el que organizaciones estatales son más poderosas que las sociales y, por lo tanto, más capaces de controlar las oportunidades de movilidad existe la tendencia hacia la extorsión generalizada”.⁸⁰ En la tesis de Morris, es claro que el

⁷⁸ Esta Comisión surgió a mediados del año 2004 con el propósito de resolver los problemas de corrupción en el PRD. Desde sus inicios se negó la posibilidad de que sus procedimientos fuesen transparentes, lo que favorece arreglos informales entre los dirigentes de ese partido.

⁷⁹ La teoría de la legitimidad insiste en la obediencia al derecho basada en razones fuertes como son los derechos humanos y sus garantías de protección. Las nuevas teorías contractualistas dicen que un sistema jurídico es legítimo, siempre y cuando, haya sido aprobado siguiendo los procedimientos democráticos y si garantiza los derechos humanos. La teoría habermasiana establece que las condiciones comunicacionales son el fundamento de la legitimidad de todo sistema normativo. Entre otros, Garzón Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987 y Habermas, Jürgen, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1975.

⁸⁰ Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, cit., nota 28, pp. 31 y 32.

punto de no corrupción ocurre cuando hay un equilibrio de fuerzas entre el Estado y la sociedad, cuando esto sucede existe como resultado una burocracia no politizada y profesional que sigue las reglas expresas de la institución política y el espíritu de la ley, los servidores públicos están dispuestos a rendir cuentas.

Es obvio que la teoría de Morris es insuficiente, en tanto que la existencia de corrupción no se puede explicar sólo como desequilibrios entre la sociedad y el Estado, otros factores influyen como los referidos al tipo de diseño institucional, a la profesionalización de la burocracia, a las debilidades y fortalezas en la rendición de cuentas, al nivel de transparencia en las decisiones y, en general, a la fortaleza o debilidad de los mecanismos de control de poder (público, privado o social); esto sin olvidar los grados de adhesión de los gobernados y gobernantes a su sistema normativo.

V. SOLUCIONES QUE SE BRINDAN PARA RESOLVER LA CORRUPCIÓN

Si las causas de la corrupción son variadas las soluciones también. Hay quien propone distintas medidas a la vez, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Otros se conforman con hacer hincapié en algunas pocas medidas y, en fin, quien sostiene que existe sólo una solución. Frente a los que piensan en las soluciones están aquellos escépticos para los que la corrupción no tiene soluciones, para ellos, el Estado de derecho se ha sacralizado y ese dato es producto de la vieja ambición de moralizar la política, lo que parece imposible, por eso, debe en el punto de vista de estos autores, darse un enfoque distinto, hacer como lo hizo Polibio o Salustio, entender que la corrupción es obra de la misma historia, de la condición humana, de la sociedad entera que se corrompe y, con ella los hombres públicos, en fin, la corrupción es consecuencia de una contradicción entre ley y costumbre: es culpa de las instituciones que exigen mucho a sociedades atrasadas. El orden justo y virtuoso queda situado en algún lugar fuera del tiempo y no es realizable en la historia.

La política es decisión y negociación, y sólo en una pequeña parte rutina administrativa y más, aún, la política no tiene sentido relacionada con las hipótesis de neutralidad o desinterés, porque su propia materia son los intereses particulares y su motor específico es el interés de los políticos. La política no ocurre fuera de la sociedad pero ésta no se reconoce en las contingencias de la política y demanda la realización de los más impracticables

ideales de pureza, imágenes de un orden consensual y transparente que traducen, acaso, una imprecisa protesta contra la dominación, pero también una subterránea nostalgia tribal.

Por tanto, la creciente complejidad del mercado y de la política hacen muy remoto, para este tipo de autores, la moralización de la vida pública, “en el mundo tal como es, siempre será necesaria la política y que los políticos salven de algún modo la brecha entre los ideales (impracticables), las instituciones (caducas) y las necesidades sociales (irreductibles a fórmulas generales), que carguen con el estigma de ser responsable de ese desajuste”. El tema de la corrupción es sólo un discurso para llenar un vacío ideológico, para dar un nuevo sentido moral a la política.⁸¹

El discurso disolvente del escepticismo no lo podemos aceptar, implica renunciar a las capacidades de la razón humana, significa justificar que el ser humano no es un sujeto moral, que no existen posibilidades para la construcción de una ética universalizable y, que las instituciones carecen de sentido, que son una mascarada o una pantalla. Pensamos que la realidad a veces no brinda caminos a la esperanza pero ello no debe llegar al grado de desconocer el sentido moral del ser humano y la importancia de las instituciones y el Estado para hacer del ser humano y de la vida algo valioso. Como dice el gran teólogo Hans Küng, a partir de los problemas que enfrentamos, a pesar de que vivimos en un tiempo dividido, una época en que muchas autoridades han perdido credibilidad y muchas instituciones han entrado en la espiral de profundas crisis de identidad, en que muchas normas y pautas empiezan a tambalearse, de tal modo que incluso hay mucha gente joven que ya apenas sabe qué es bueno y qué es malo en los distintos ámbitos de la vida, hoy más que nunca es necesario un nuevo consenso social y una vuelta a unos valores y principios mínimos, y entre esos valores están: la humanidad que entraña que cada persona posee una dignidad intransferible, la reciprocidad para tratar a los demás como fines en sí mismos y no como medios, el respeto por la vida para las presentes y futuras generaciones, el rechazo a la violencia como mecanismo de solu-

⁸¹ Escalante Gonzalbo, Fernando, “Piedra de escándalo. Apuntes sobre el significado político de la corrupción”, en Lomnitz, Claudio (coord.), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México, CIESAS-Porrúa, 2000, pp. 275-291. También véase Águila, Rafael del, *La senda del mal. Política y razón de Estado*, Madrid, Taurus, 2000.

ción de conflictos, la solidaridad para usar la propiedad con sentido social, la justicia para producir más igualdad y libertad, la tolerancia para respetar al distinto, la veracidad para recuperar la credibilidad, la igualdad de derechos entre sexos y la cooperación y, recordar que la cooperación se produce cuando las instituciones se desvían de su sentido. Así Küng recuerda a Mahatma Gandhi que señalaba los siete pecados sociales —corrupción— del mundo contemporáneo: riqueza sin trabajo, placer sin conciencia, conocimiento sin carácter, negocio sin moral, ciencia sin humanidad, religión sin sacrificio, política sin principios.⁸² Por eso, aquí proponemos algunas soluciones de los teóricos que han estudiado el fenómeno.

Susan Rose Ackerman insiste en que mientras los funcionarios detenten un poder discrecional, persistirán los alicientes para la corrupción, por lo que un mecanismo adecuado para combatirla consistirá en reducirla.⁸³ Ello implica simplificar las leyes fiscales para reducir el poder discrecional de la burocracia, reorganizarla, profesionalizarla. Ackerman propone también examinar las leyes administrativas para ver cuáles pueden ser eliminadas, simplificadas o, analizar en donde se requiere mejorar su aplicación. Igualmente insiste en reestudiar los mecanismos y procedimientos para aprobar proyectos de infraestructura. Ackerman es partidaria de reformas y mejoras a los órganos de control, transparentar las acciones de gobierno, reformar al funcionariado mediante su reducción y mejora de sus prestaciones e incentivos. También está de acuerdo en perfeccionar el funcionamiento de tribunales, de los fiscales, auditores o, en su caso crear comisiones anticorrupción. Una de las propuestas de la autora norteamericana estriba en fortalecer el papel de los organismos e instancias internacionales que desarrollan proyectos anticorrupción. Políticamente insiste en el compromiso de la cúspide del gobierno para concebir e implementar los esfuerzos anticorrupción.

Robert Klitgaard propone medidas a nivel nacional e internacional dirigidas a moderar la discrecionalidad de las decisiones públicas y, desde luego, en perfeccionar los mecanismos de rendición de cuentas. Entre las medidas a nivel nacional, Klitgaard se ocupa de las reformas legales

⁸² Küng, Hans, “La lucha contra la corrupción requiere un marco ético. Epílogo de Hans Küng”, Eigen, Peter, *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*, México, Planeta, 2003, pp. 251-263.

⁸³ Ackerman, Susan Rose, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, cit., nota 12, pp. 308 y 309.

(financiamiento de los partidos y campañas políticas, legislación contra el enriquecimiento ilícito, leyes a favor del escrutinio público y, leyes vinculadas a los órganos que combaten la corrupción). No obstante, Klitgaard estima que las leyes por sí mismas son insuficientes para combatir la corrupción y comenta como en 1989, se entrevistó con varios ex funcionarios del Banco Mundial con relación a la corrupción en las operaciones del Banco y en los países con los que el Banco trabajaba y, éstos le mencionaron que en Ecuador se tienen leyes avanzadas y sofisticadas para regular las compras y contrataciones del Estado y, sin embargo, la corrupción está generalizada y, que en México durante el sexenio de Miguel de la Madrid se aprobó una legislación anticorrupción que no tuvo éxito.⁸⁴

La ley, según Klitgaard es una parte de la solución, la otra consiste en analizar los sistemas corruptos; por ejemplo, se debe romper el círculo vicioso que estimula la corrupción de los servidores públicos; para ello, debe desestimularse a los funcionarios incrementando las penalidades cuando ocurra un acto corrupto o rompiendo el monopolio en las decisiones que esos servidores públicos adoptan. La finalidad es variar los parámetros de la ecuación: corrupción = monopolio + discrecionalidad - obligación de rendición de cuentas. Ello implica mejorar los incentivos profesionales de los servidores públicos, aumentar las sanciones por actividades corruptas, reducir el monopolio de las decisiones, aclarar las facultades de decisión, reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, selección de los funcionarios en función de sus cualidades y, el fomento a una cultura corporativa caracterizada por una ética más elevada. Klitgaard está a favor de mecanismos más participativos, esto es, se trataría de incorporar al mayor número posible de sectores sociales en la lucha contra la corrupción; de manera señalada los dirigentes del Estado y de factores reales de poder deben participar en esta lucha. Adicionalmente, se insiste en: establecer una Comisión Independiente de Lucha contra la Corrupción siguiendo el modelo de Hong Kong, aplicar medidas recomendadas por la OCDE, favorecer el trabajo de organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional, aplicar un programa experimental en los organismos recaudadores, en el que los funcionarios reciban una proporción de los ingresos impositivos

⁸⁴ Klitgaard, Robert, "Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción", "Pena y Estado", *Revista Latinoamericana de Política Criminal*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1995, pp. 245-260.

recaudados a partir de cierta-meta durante un periodo de dos años.⁸⁵ Entre las medidas de carácter internacional, Klitgaard insiste en apoyar los programas de lucha contra la corrupción en otros países, promover las acciones de organismos como la OCDE, brindar apoyo financiero a las instituciones que trabajan para el control de la corrupción, penalizar al soborno transnacional, incrementar el número de tratados de extradición entre los países para combatir la corrupción, etcétera.⁸⁶

Francisco Laporta, influido por Klitgaard, propone tres tipos de medidas: las primeras tienen que ver con el proceso en la toma de decisiones, esto implica integrar a la sociedad en las decisiones de autoridad y para ello es fundamental evitar que la decisión tienda a concentrarse en una persona y en un momento procesal único, así es mejor contar con órganos colegiados y no unipersonales, es mejor la revisión jerárquica de las decisiones que su solución en instancia única, división en temas de las decisiones que decisión unitaria. Todo ello tiene que ver con la integración ciudadana, desconcentración administrativa, pluralismo y legalidad. El segundo tipo de medidas tiende a reducir la discrecionalidad de los responsables públicos. El tercer tipo de medidas se refieren a la información y a la transparencia, según Laporta, los canales de información y los vehículos de transmisión han de ampliarse y drenarse al máximo en materias de gestión pública: auditorías, creación de un clima en el que las irregularidades se hagan públicas, *ombudsman*, transparencia general, sociedad abierta y pluralismo de las fuentes de información.⁸⁷

Jorge Malem⁸⁸ menciona que no basta que los Estados nacionales establezcan como delito los sobornos a sus funcionarios públicos o a sus agentes privados; los Estados deberían velar porque las empresas que operan en el ámbito internacional se abstengan de realizar pagos indebidos en el extranjero, lleven un registro que impida la doble contabilidad y den publicidad a sus operaciones. También insiste en que se introduzcan en las legislaturas normas que penalicen los sobornos a funcionarios públicos o a

⁸⁵ Klitgaard, Robert, “Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción”, *op. cit.*, nota 14, pp. 249-257.

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 258 y ss.

⁸⁷ Laporta, Francisco J., “La corrupción política: introducción general”, en Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina, *La corrupción política, cit.*, nota 15, pp. 31 y 32.

⁸⁸ Malem Seña, Jorge F., *Globalización, comercio internacional y corrupción, cit.*, nota 36, pp. 184 y ss.

agentes privados extranjeros. Igualmente, los grandes centros financieros deben rechazar conceder ayudas o créditos a aquellos Estados que no promulguen leyes para combatir la corrupción. La finalidad es que cada Estado cumpla con sus obligaciones de control. La legislación debe versar sobre el combate al lavado de dinero, sobre delitos contra la administración pública o sobre competencia desleal. Este autor es partidario de fortalecer los organismos e instancias que luchan contra la corrupción transnacional, pues han sido muy importantes los esfuerzos de organismos con vigencia universal como son las Naciones Unidas u organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos o la Unión Europea, pasando por organizaciones no gubernamentales como la Cámara de Comercio Internacional o Transparencia Internacional. Estas organizaciones han generado declaraciones, convenios, tratados, recomendaciones y documentos que establecen la penalización a pagos corruptos, la cooperación y el intercambio de información entre los Estados, la unificación de la legislación penal para evitar zonas de impunidad y la facilitación de la extradición a los culpables. Un tema internacional fundamental ha sido la propuesta de desvelamiento del secreto bancario y la persecución del delito de lavado de dinero conexo a prácticas corruptas.⁸⁹

Las anteriores medidas normativistas son enfrentadas por aquellos que sostienen que todo planteamiento sobre la corrupción transnacional pasa por la liberalización de los mercados. Instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio proponen esta medida sin cesar. Se sostiene que el mercado y la libre competencia son la fórmula adecuada porque se reduce la presencia de funcionarios públicos en la actividad económica, porque no tendrían cabida las empresas ineficientes, ni aquellas que incrementan costos para atender a factores corruptos, porque el mercado funciona como una correa de transmisión de informaciones y de transparencia y, porque el mercado como mecanismo de intercambio, le resulta indiferente la ideología o las tradiciones culturales.

⁸⁹ La Convención Interamericana contra la Corrupción, en su artículo XVI alude al secreto bancario y señala que los Estados no podrán negarse a proporcionar la asistencia solicitada amparándose por el secreto bancario; asimismo se señala que el Estado Parte requirente se obliga a no utilizar las informaciones protegidas por el secreto bancario que reciba, para ningún fin distinto del proceso para el cual hayan sido solicitadas, salvo autorización del Estado requerido.

La posición economicista es ciertamente falsa, pues según los índices de Transparencia Internacional, los países del norte de Europa figuran entre los menos corruptos del mundo a pesar de contar con políticas económicas intervencionistas; además es incorrecto que las empresas que hacen pagos corruptos en el mercado siempre incrementen sus costos y, por consiguiente, resultan eliminadas en el proceso competitivo; también es falso que el mercado garantice plenamente la publicidad y la información veraz. El mercado como todos sabemos es imperfecto y no existe una mano invisible que lo autorregule. El mercado está condicionado por circunstancias institucionales, políticas y culturales.

Por eso también se invoca en el plano internacional que las empresas generen prácticas de contención mediante el uso de “Códigos de Conducta”. La medida es conveniente porque genera un clima de rechazo moral a la corrupción, pero es insuficiente; las empresas no son asociaciones filantrópicas que hayan sido creadas para comportarse de manera benevolente y como dicen algunos, la ética es algo hermoso pero los negocios son los negocios.

Garzón Valdés,⁹⁰ propone una lista de medidas para enfrentar la corrupción: a) sustituir en la medida de lo posible las decisiones discrecionales por las decisiones mecánicas, un método para lograrlo podría ser el “método de la cola”; b) establecer un sistema de sanciones severas para la violación de las obligaciones; c) asegurar a quienes son sujetos de obligaciones condiciones tales que el deseo de obtener beneficios extraposicionales se reduzca al máximo, estrategia que respalda los altos salarios, aunque se sabe que los deseos humanos son insaciables; d) procurar convencer a los decisores de que no es verdad que la obtención de beneficios extraposicionales sea la expresión de una actitud racional-prudencial, pues lo que es prudente es ser honesto; e) asegurar que los decisores adopten un punto de vista interno con respecto a las reglas básicas del sistema normativo relevante; f) procurar establecer una relación de cooperación con los intereses organizados para generar condiciones equitativas de confianza y lealtad recíproca entre el Estado y los intereses organizados (se refiere a la tesis de Stephen D. Morris); g) asegurar la vigencia del principio de publicidad, no sólo de las decisiones, sino del procedimiento por el que se llega a ellas;⁹¹

⁹⁰ Garzón Valdés, Ernesto, *Calamidades*, *cit.*, nota 9, pp. 216 y ss.

⁹¹ En México desgraciadamente la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en su artículo 14 considera reservada información que

h) reducir el ámbito del poder decisorio del Estado y aumentar el de las decisiones directas de los ciudadanos por lo que respecta al nombramiento de los funcionarios;⁹² i) promover la adquisición de bienes para uso estatal en las condiciones generales del mercado a fin de que el Estado se convierta en un comprador más.

Sobre todas estas propuestas y medidas, Garzón Valdés concluye que lo mejor es lograr, la práctica efectiva de la adhesión interna al sistema democrático por parte de sus decidores, lo fundamental es estimular las fuerzas que sostienen la comunidad y hacerlas menos vulnerables a las presiones de los grupos de interés y otras fuerzas. A fin de cuentas, el origen de la corrupción se debe a las deficiencias de la legitimidad del sistema normativo.⁹³

Alejandro Nieto⁹⁴ es escéptico en materia de lucha contra la corrupción y de sus soluciones, pues el gobierno es el gran interesado en que la corrupción no sea perseguida porque si la corrupción, por definición, es cometida por quienes ocupan el poder y éstos deben responder por ella, es inevitable que cabalmente desde el poder se intente ocultarla y llegado el caso esquivar el castigo. Nieto propone medidas represivas, de control y de prevención de la corrupción, además de una lucha contra la impunidad. Para él, las medidas represivas son las más llamativas pero no son siempre las más eficaces; es más eficaz el control y la prevención que el castigo. Las diferentes medidas deben partir de una política anticorrupción basada en principios elementales como: reducir las ocasiones de que la corrupción se produzca, pues no se puede dejar abierta la caja y luego amenazar con penas gravísimas a los rateros; tener muy claro que no sólo es corrupción lo que una ley ha tipificado como tal y no solamente es

tiene que ver con procedimientos, ello favorece prácticas de corrupción y de cooptación de servidores públicos. En grandes escándalos de corrupción como los asuntos Pemex y Amigos Fox no se contó con un procedimiento público y, eso, redundó en que las investigaciones no fuesen exhaustivas y, por tanto, no se llegara a la verdad material de los hechos. La falta de transparencia en los procedimientos debilita la independencia e imparcialidad de los servidores públicos. Cárdenas, Jaime, *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.

⁹² En Argentina diversas organizaciones ciudadanas están proponiendo mecanismos más abiertos y transparentes en la designación de altos funcionarios judiciales. Esos procedimientos implican darle voz a la sociedad en las designaciones. Cárdenas, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005.

⁹³ Garzón Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Madrid, Centros de Estudios Constitucionales, 1987.

⁹⁴ Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, cit., nota 7, pp. 203 y ss.

corrupto aquél a quien una sentencia ha condenado; nada hay tan hipócrita como el pudibundo gesto del gobierno cuando lamenta no poder investigar un caso notorio de corrupción alegando que está sub *judice* y que por tanto se debe permanecer pasivo para no interferir en la acción de la justicia; y, la mejor política anticorrupción es la prevención. Las medidas represivas comprenden: la legislación contra la corrupción aunque lo importante no es lo que digan las leyes sino como se aplican por los tribunales; un poder judicial independiente y con medios suficientes para investigar, conocer y sancionar la corrupción; el juez debe tener muy claro que los eslabones débiles de la cadena tienen relación con la autoría y la causalidad; la corrupción de personas morales, por ejemplo de los partidos, no se realiza directamente sino con intermediarios, empresas o asociaciones trianguladoras y, mediante un mecanismo organizativo y procedimental muy complejo; en cuanto a la causalidad, lo importante es sobre todo saber a quien beneficia la acción corrupta; es indiscutible que el órgano más idóneo para la represión de la corrupción política, no de la penal, es el gobierno que puede obligar a dimitir o cesar o disciplinar a los administradores públicos corruptos; la represión también puede confiarse a órganos autónomos; también puede ser eficaz la acción represora de los partidos políticos en lo que se refiere a sus miembros; y, los colegios y corporaciones pueden reprimir conductas de sus miembros mediante la expulsión y otras medidas disciplinarias.

En cuanto al control distingue cuatro tipos: el político, el técnico, el realizado por organizaciones internacionales y, el de los medios de comunicación, que según su punto de vista es el más efectivo. El político se realiza a través de comisiones de investigación del poder Legislativo que casi nunca funcionan adecuadamente; el técnico es generalmente realizado por la propia administración, en España se llama servicio de intervención; los organismos internacionales han realizado una labor de conciencia importante y Nieto pone como ejemplo la “Unidad de lucha antifraude” de la Unión Europea; finalmente estaría el control de la prensa. Los mecanismos de prevención implican prácticas en la sociedad que impactan en el Estado, por ejemplo, Códigos de Ética de empresas o servidores públicos, disminuir las posiciones de ventaja de la autoridad, desregulación, simplificación administrativa, etcétera. Un elemento importante de lucha anticorrupción tiene que ver con las señales claras de combate contra la impunidad. Nieto alerta contra las tendencias a que la

lucha anticorrupción sea un instrumento de la lucha política, en donde lo que importa sea sacar provecho electoral y no combatirla seriamente.⁹⁵

A nivel de la empresa privada existen diversas propuestas de combate a la corrupción. Un autor mexicano⁹⁶ señala una serie de acciones que deben tomarse en las empresas: transparencia en los procesos de compra y en la contratación de bienes y servicios; normas claras y justas en las adquisiciones; dar seguimiento a las quejas de los proveedores y contratistas; formación de profesionales en compras libres; establecer mecanismos de control interno y de supervisión; transparencia en los procesos de contratación de personal de nuevo ingreso y para ascenso del ya contratado; publicar convocatorias abiertas para que se presenten candidatos a ocupar las plazas vacantes; incluir la nómina en los procesos de revisión de auditoría; efectuar periódicamente compulsas con los prestadores de servicios; división de funciones claramente definidas; revisar las cuentas por cobrar canceladas; fomentar programas permanentes de auditoría; establecer políticas, normas, procedimientos y controles más estrictos para la custodia de información confidencial; y, generar mecanismos imparciales de evaluación a los empleados, principalmente aquellos encargados de la administración y control de los recursos humanos, materiales y financieros.

En un trabajo cuidadoso y bien construido sobre la corrupción en México, coordinado por José Octavio López Presa,⁹⁷ en donde se analiza el marco teórico de la corrupción y las políticas implementadas por el Estado en su lucha contra la misma, se proponen medidas escasas para enfrentarla, entre otras, las siguientes: ampliar y fortalecer la participación ciudadana, continuar con la profesionalización de los recursos humanos y con la reforma de las organizaciones públicas, adecuar los marcos jurídicos a las necesidades actuales, extender el uso de tecnologías de la información y, continuar con el desarrollo administrativo y la desregulación. Son medidas dirigidas a la reforma de la administración pública sin tomar en cuenta

⁹⁵ Los escándalos políticos que ha vivido últimamente México como: el “Pemexgate”, “Amigos de Fox” o los “Video escándalos” de PRD, no han tenido de parte de los partidos políticos por propósito combatir la corrupción, más bien infligir un daño electoral al adversario.

⁹⁶ Fernández Bueno, José Luis, *Corrupción y fraude. Una plaga de las empresas. Cómo detectarla y arrancarla de raíz*, México, Planeta Mexicana, 2004.

⁹⁷ López Presa, José Octavio (coord.), *Corrupción y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 375 y ss.

las otras instancias públicas: el poder Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, los órganos constitucionales autónomos, la cooperación internacional, el papel de la sociedad civil (la rendición de cuentas horizontal de carácter social), las políticas represivas y de control. Tampoco se enmarcan estas medidas de manera clara en el contexto de una necesaria reforma al Estado de derecho ni en la transformación del sistema político.

Existen propuestas que individualizan el arma contra la corrupción. Perfecto Andrés Ibáñez propone al poder judicial —uno independiente y con suficientes recursos— como el instrumento más adecuado. Así lo señala:

De esta manera, si una de las causas que pueden dar razón de la génesis y expansión de los fenómenos de corrupción en medios institucionales es la crisis de la garantía política que produce la amortización de los controles de esa procedencia y también de los de carácter jurídico internos de los aparatos administrativos; una de las circunstancias que hacen posible la articulación de una respuesta de cierto calado a aquellas formas degradadas de la actividad pública radica en la existencia de una instancia de fiscalización desde la legalidad dotada de cierto grado de independencia como es la judicial.⁹⁸

En el mismo sentido que Perfecto Andrés Ibáñez, Pier Luigi Zanchetta a la luz del papel de los fiscales que enfrentaron el fenómeno llamado Tangentopoli, se pronuncia como elemento clave en la lucha contra la corrupción, a favor del fortalecimiento y autonomía de esa figura porque es consciente que en Italia, el control penal ha desempeñado siempre una función relevante por la ausencia de obligados controles de naturaleza administrativa, aunque reconoce que no bastan las armas penales, es preciso un buen funcionamiento administrativo, transparencia del gasto, rápida capacidad de respuesta a las exigencias de los ciudadanos, pues el más solícito de los ministerios públicos o de los jueces, no pueden garantizar todas esas tareas.⁹⁹

Otras propuestas que individualizan el mecanismo de la lucha anticorrupción es la que propone para Costa Rica, Fernando Cruz Castro, y lo

⁹⁸ Ibáñez, Perfecto Andrés, “Corrupción: necesidad, posibilidades y límites de la respuesta judicial”, *Poder, derecho y corrupción, cit.*, nota 31, p. 197.

⁹⁹ Zanchetta, Pier Luigi, “Tangentopoli entre perspectivas políticas y soluciones judiciales”, en Ibáñez, Perfecto Andrés, *Corrupción y Estado de derecho. El papel de la jurisdicción*, Madrid, Trotta, 1996, pp. 85-99.

hace a favor del Ministerio Público, señalando propuestas de reforma en su país a esa institución.¹⁰⁰ En otros contextos como el mexicano y durante la reforma constitucional que prohijó la Auditoría Superior de la Federación, se consideró que este órgano de control externo era la clave para erradicar la corrupción en México.¹⁰¹

Hay enfoques que rompen con las visiones tradicionales. Los profesores argentinos Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz,¹⁰² señalan que la clave está en los medios de control, pero que no se debe centrar el control en los mecanismos tradicionales de *accountability*: elecciones, separación de poderes y un sistema de pesos y contrapesos entre las ramas del Estado, pues esos análisis ignoran el crecimiento de formas alternativas de control político basadas en las acciones de los ciudadanos y de los medios, además de que estos mecanismos alternativos —ciudadanos y medios— compensan las limitaciones intrínsecas de las elecciones como herramientas de *accountability* política, y son cruciales para activar una red, en muchos casos reticente, de agencias interestatales de control. Dentro del marco de la democracia representativa señalan que la cuestión central que aborda el concepto de *accountability* es precisamente como regular y reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía, que caracteriza a las relaciones de representación. Distinguen tres tipos de *accountability*: legal, política y social.

La *accountability* legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente y, me-

¹⁰⁰ Cruz Castro, Fernando, “La investigación y persecución de la corrupción: observaciones fundamentales sobre el rol del Ministerio Público en los sistemas penales latinoamericanos”, *Revista Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal*, Buenos Aires, 1995, pp. 81-98. Propone fiscales independientes que tengan competencia legal para iniciar de oficio las investigaciones. Igualmente se decanta por un mayor presupuesto al Ministerio Público, la imprescriptibilidad de los delitos cometidos por funcionarios públicos mientras se mantengan en el ejercicio de la función pública, el uso de agentes encubiertos, restricciones al secreto bancario y, la introducción de nuevos tipos penales.

¹⁰¹ Auditoría Superior de la Federación, *1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*, México, Honorable Cámara de Diputados, 2004. Los últimos capítulos de esta obra explican la creación de la Auditoría Superior de la Federación y su actual funcionamiento. Se insiste en el papel de este órgano de control externo para combatir la corrupción.

¹⁰² Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, “*Accountability* social: la otra cara del control”, *Controlando la política: ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.

dian­te la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos, el constitucionalismo moderno establece instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado; en el constitucionalismo moderno existe una discrecionalidad regulada dentro de la esfera de normas abstractas que fijan competencias, procedimientos y marcos de actuación para las autoridades. Un gobierno es responsable (*accountable*) desde el punto legal si hace posible que las acciones gubernamentales no infrinjan la ley y se ajusten al debido proceso; para que los mecanismos de *accountability* legal funcionen con eficacia, es necesaria la existencia de un sistema legal con capacidad para imponer la ley y hacer que los gobernantes la obedezcan.

La *accountability* política se refiere a la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan a sus preferencias. La *accountability* política se expresa a través de las elecciones, es de carácter vertical, aunque como han señalado muchos teóricos: Przeworski, Stokes, Manin,¹⁰³ fracasa porque los gobernados no pueden obligar a los gobernantes a actuar responsablemente (problemas de información, de sanción interelectoral, limitaciones del voto, etcétera). La *accountability* política también puede ser horizontal según la categorización de O'Donnell¹⁰⁴ y se refiere a la operación intraestatal de controles, dentro de una red de agencias (poder Legislativo, Judicial, Ejecutivo, órganos autónomos, tribunal constitucional) que se controlan y equilibran mutuamente.

Por lo que ve a la *accountability* social, ésta sería una especie de la *accountability* política de carácter vertical, relación electores-gobernantes. Peruzzotti y Smulovitz¹⁰⁵ sostienen que las elecciones tienen que complementarse con una sociedad civil activa y medios de comunicación autónomos. Las democracias en América Latina según O'Donnell son delegativas¹⁰⁶ porque el proceso de autorización de los representantes no se complementa con una red de instituciones capaces de controlar las ac-

¹⁰³ Przeworski, Adam, Stokes, Susan C., y Manin, Bernard (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, 1999.

¹⁰⁴ O'Donnell, Guillermo, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Indiana, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999, pp. 159-173.

¹⁰⁵ Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina, "Accountability social: la otra cara del control", *op. cit.*, nota 102, 2002.

¹⁰⁶ O'Donnell, Guillermo, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization, cit.*, nota 104, pp. 164-166.

ciones del Ejecutivo, además, la pervivencia del clientelismo político, la compra de votos y el fraude electoral, impiden que la *accountability* vertical funcione adecuadamente.

La *accountability* social se canaliza por vías institucionales y no institucionales. Las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas son representativas de las segundas. La *accountability* social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos, además los mecanismos sociales no necesitan contar con mayorías especiales o con atribuciones constitucionales para el control. Los mecanismos de *accountability* social buscan controlar política y legalmente las acciones de los políticos y de los burócratas. Cada ejercicio de control social puede tener metas específicas, y los ciudadanos no tienen que hacer uso de un único instrumento como es el voto. El ejercicio fragmentado del control permite a los ciudadanos concentrar su atención en aquellas políticas y políticos que quieren controlar y a diferencia de los mecanismos electorales, los sociales no son instrumentos que masivamente permitan evaluar todo un paquete de políticas gubernamentales. Los actores de la *accountability* social son las asociaciones civiles, las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales, etcétera. Las sanciones de la *accountability* social son reputacionales y en muchos casos, los mecanismos sociales son una condición necesaria para la activación de mecanismos con “dientes” como las comisiones de investigación del poder Legislativo, en otras palabras, suelen hacer sonar la alarma. Los mecanismos sociales exponen y denuncian actos presumiblemente ilegales, activan la operación de los mecanismos horizontales y, para muchos, la movilización legal puede ser considerada la forma paradigmática de la participación democrática en la medida en que las demandas legales obligan al Estado a responder pública y oficialmente a las peticiones legales presentadas.

Se suele criticar a la *accountability* social porque puede tener consecuencias sociales ambiguas para la igualdad de la representación, lo que revelaría uno de los defectos de este tipo de control, pues las preferencias de una minoría intensa y persistente pueden terminar sobrerrepresentándola. Por otra parte, no siempre los ordenamientos jurídicos legitiman procesalmente las acciones de estos grupos,¹⁰⁷ lo que dificulta que desarrollen

¹⁰⁷ Cárdenas, Jaime, *La argumentación como derecho*, México, UNAM, 2005. Especialmente las propuestas del cap. V en relación con la legitimidad del juez constitucional.

todas sus posibilidades de vigilancia, control, supervisión, crítica y propuesta. Entre las principales formas de *accountability* social podemos señalar: la “vigilancia social”, las acciones colectivas y protección de intereses difusos, la acción de tutela colombiana, el papel que pueden desempeñar los *ombudsman* sociales, etcétera.

De lo dicho, me parece que la *accountability* social, es un mecanismo fundamental para el combate a la corrupción que debe ir acompañado de los demás mecanismos legales y políticos de *accountability*. La existencia de una *accountability* social vigorosa no debe hacer perder de vista de los demás instrumentos para una lucha integral contra la corrupción.

VI. LOS SISTEMAS DE INTEGRIDAD NACIONAL, ¿UN ENFOQUE HOLÍSTICO?

Transparencia Internacional¹⁰⁸ ha elaborado una propuesta para afrontar la corrupción en los países que denomina: “Sistema de Integridad Nacional”. Tal sistema tiene por propósitos orientar a los gobiernos a esquemas de rendición de cuentas. La tarea consiste en alejarse de un sistema de rendición de cuentas vertical y complementarlo con un horizontal, bajo el supuesto de que en donde el poder se dispersa, nadie tiene el monopolio de las decisiones y cada quien es individualmente responsable. Todos los factores reales de poder, incluyendo medios de comunicación, partidos, sindicatos, organizaciones empresariales más las instancias formales del Estado se pretenden hacer sujetos de la rendición de cuentas. Se busca que cada actor político, social y económico, vigile y sea vigilado, monitoree y sea monitoreado. Se trata de dar respuesta a la pregunta, ¿quién vigila a los vigilantes?¹⁰⁹

El esquema del sistema de integridad nacional está diseñado para países en transición o en nuevas democracias. Se insiste en cómo un sistema de rendición de cuentas horizontal puede ser capaz de generar un sistema de agencias que impongan límites al poder, que investiguen los abusos del poder por parte de otras oficinas y ramas del gobierno. Los mecanismos de rendición de cuentas horizontales incluyen a los tribunales, a los órganos electorales, órganos de control, bancos centrales, organizaciones profesio-

¹⁰⁸ Transparencia internacional, *Libro de consulta 2000*, apartado IV.

¹⁰⁹ Cappelletti, Mauro, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Nueva York, Clarendon Press, 1989.

nales, parlamentos, medios de comunicación, etcétera. En pocas palabras, el reto entraña diseñar un sistema de contrapesos para que las diferentes instancias de poder sean responsables entre ellas. En términos de la ciencia política, se trata de dejar atrás la democracia delegativa.¹¹⁰

Un sistema de integridad nacional, incluye la rendición de cuentas, la transparencia y el castigo. Se pretende rediseñar instituciones¹¹¹ que incluyen áreas formales e informales del Estado. Así se habla de códigos de liderazgo, cambios organizacionales, reformas legales, reformas de procedimiento en las burocracias. El énfasis se coloca en los sistemas institucionales y normativos.

Para que funcione el sistema de integridad nacional se propone la participación amplia de todos los sectores políticos, sociales y económicos. Se habla así de una cruzada en contra de la corrupción. El fin último del establecimiento de un sistema nacional de integridad es convertir la corrupción en un acto de “alto riesgo” y de “bajos rendimientos”. El sistema se orienta a evitar que ocurra la corrupción más que a sancionarla.

Transparencia Internacional visualiza al sistema de integridad nacional como un templo griego con un techo que será la integridad nacional. El techo está sostenido por pilares y cada uno representa un elemento individual del sistema. Los pilares son la rama legislativa, ejecutiva, judicial, los órganos de control externo, el ombudsman, el servicio público, los medios de comunicación, la sociedad civil, el sector privado y, los actores internacionales. Cada uno de los pilares debe contar con herramientas adecuadas —los juristas decimos competencias, facultades, derechos— para ser eficaces. Por ejemplo, los medios deben tener derecho pleno a la libertad de expresión y la sociedad civil debe contar con un espacio legal para organizarse y llevar a cabo sus tareas. Sobre el techo hay tres esferas: calidad de vida, cumplimiento de la ley y desarrollo sostenible. Estas tareas hacen hincapié en la importancia de que el techo se mantenga nivelado. El templo se construye sobre bases que son la conciencia pública y los valores de la sociedad. Las bases son fundamentales, si los

¹¹⁰ O'Donnell, Guillermo, *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, cit., nota 104, pp. 159 y ss.

¹¹¹ Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 1999.

ciudadanos son apáticos y no vigilan, o si hay una falta de valores en la sociedad las bases serán débiles.¹¹²



Cada uno de los pilares debe ser atendido para evitar que el peso se concentre en uno de ellos. Por eso, el enfoque pretende ser holístico. A cada pilar institucional corresponden prácticas y reglas básicas que indican la capacidad del pilar y su fortaleza, por ejemplo:

¹¹² Hart distingue dos puntos de vista que las personas adoptamos frente al derecho. Es posible ocuparse de las reglas como un mero observador que no las acepta, o como un miembro del grupo que las acepta y que las usa como guías de conducta. El primero es el punto de vista externo y el segundo el interno. El punto de vista interno es el que se supone utilizan los funcionarios, abogados o particulares, situación tras situación, como guías para conducir la vida social, como fundamento para reclamaciones, demandas, reconocimientos, críticas o castigos, esto es, en todas las transacciones familiares de la vida conforme a reglas. Para ellos la violación de una regla no es simplemente una base para la predicción de que sobrevendrá cierta reacción hostil, sino una razón para esa hostilidad. Hart, *El concepto de derecho*, México, Editora Nacional, 1980, pp. 102-113. Esta distinción ha sido posteriormente desarrollada por muchos autores, entre otros, debe también verse a Joseph Raz.

Pilar institucional	Prácticas/reglas básicas
Legislativo/Parlamento	Elecciones justas
Ejecutivo	Reglas sobre conflicto de intereses
Comisiones de Investigación	Poder para cuestionar a los altos funcionarios
Órgano de control externo	Poderes de control
Administración pública	Servicio Civil de Carrera
Poder Judicial	Independencia
Medios	Acceso a la información
Sociedad civil	Libertad de expresión y vías para denunciar y proponer
<i>Ombudsman</i>	Garantías plenas para proteger derechos humanos
Sector privado	Leyes antimonopolio, políticas sobre competencia, <i>fair play</i>
Comunidad internacional	Ayuda mutua legal-judicial, extradición, combate al soborno transnacional.

La correspondencia entre pilares y prácticas es sólo indicativa. Un pilar se corresponde con muchas prácticas y reglas para poder realizar debidamente su función dentro del sistema.

La metáfora del templo que corresponde al sistema de integridad nacional es una manera útil para diagnosticar el estado de las instituciones en un país, sus debilidades y fortalezas. Se entiende que la corrupción es una hidra de muchas cabezas que exige respuestas múltiples y complejas. Es insuficiente como se ha hecho en México, concentrar los esfuerzos en las prácticas y reglas electorales y, descuidar el resto de las instituciones y prácticas. Un poder Judicial fuerte e independiente, por poner un ejemplo, de nada sirve, si no existe una reforma profunda al ministerio público, a las policías y a la legislación penal.

Los sistemas de integridad nacional para que funcionen, se integren y puedan aplicarse en los hechos, necesitan del concurso de muchos sectores sociales. A la reunión de estos actores que diagnostican y evalúan el estado de sus instituciones para enfrentar la corrupción, Transparencia Internacional, les llama Talleres de Integridad Nacional. Éstos consisten en convocatorias a los actores relevantes de la sociedad para que se involucren en la tarea y modifiquen un estado de cosas, pues sin la participación activa de muchos sectores y líderes es muy improbable que un proyecto en contra

de la corrupción tenga éxito. En los talleres de integridad se elaboran planes de acción y compromisos de transformación institucional.

Es obvio que el modelo de los sistemas de integridad nacional requiere de estímulos políticos para su realización. En muchas ocasiones se fracasa por no existir acuerdo o consenso entre los sectores relevantes de la sociedad. Puede ocurrir que el presidente no tenga una visión integral del problema, que los altos funcionarios del Estado no se sientan comprometidos con los cambios, que los gobernantes electos olviden sus promesas, que las reformas se lleven a cabo de manera dispersa y sin coordinación, que se entienda que la lucha contra la corrupción se desenvuelve sólo en el terreno legal-formal, que los cambios se concentren en los niveles medios y bajos de la burocracia, o que existan, como suele ocurrir, intereses que se resistan a un cambio profundo.

En nuestro país, desde hace algunos sexenios se han intentado medidas de prevención, control y sanción a la corrupción que han sido infructuosas porque nunca se ha elaborado un proyecto integral de cambio y combate a la corrupción y, porque los intereses en contra de los proyectos han sido evidentes. Un sistema de integridad nacional es posible cuando los arreglos institucionales de construcción democrática más importantes están en marcha, si esto no ocurre, el combate a la corrupción queda supeditado al éxito que tengan ellos.

VII. LOS MECANISMOS PARA MEDIR LA CORRUPCIÓN

Aunque no existen por el momento mecanismos y parámetros —indicadores e índices— totalmente confiables para medir la corrupción por su carácter secreto y ambiguo, existen un buen número de ellos, basados en percepciones o en experiencias.¹¹³ Estos indicadores e índices son útiles en la lucha contra la corrupción, pues estimulan el debate sobre la corrupción y sobre áreas problemáticas, dan a la sociedad herramientas de análisis y, al mismo tiempo le brindan voz, pueden en su momento ayudar a promover reformas institucionales e identifican las áreas problemáticas y las prioridades de reforma. En muchos países del mundo se han utilizado técnicas diversas para medir la corrupción, así podemos señalar las tarjetas

¹¹³ Castillo, Arturo del, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003.

de reporte de servicios públicos que se han utilizado en Bangladesh para medir los “extras” que los consumidores tienen que pagar para tener acceso legítimo a un servicio, las encuestas “Big-Mac” desarrolladas en Argentina por Poder Ciudadano a fin de medir diferencias de precios en las adquisiciones, y las estadísticas de espejo usadas en Bulgaria para medir los niveles de corrupción en las aduanas.

Entre los índices que califican directa o indirectamente la corrupción en México, podemos mencionar a los siguientes.

— El Índice de Opacidad 2001 de Pricewaterhouse Coopers que calcula en qué medida cinco factores clave contribuyen o limitan la transparencia de mercados, estos factores son: nivel de corrupción percibida, sistema legal, política económica, normas contables e información y regímenes reguladores.

— El Internacional Country Risk Guide mide la estabilidad política y toma en cuenta la corrupción como un elemento de ella.

— El Reporte de Competitividad Mundial 2001 del World Economic Forum que mide la percepción del soborno en las transacciones internacionales.

— El Índice de Transparencia Presupuestaria se ocupa de la percepción sobre la transparencia del gasto público.

— El Índice de Freedom House que analiza el nivel de democracia y respeto a los derechos humanos.

<i>Índice</i>	<i>Países clasificados</i>	<i>Calificación de México</i>	<i>País mejor calificado</i>	<i>País peor calificado</i>
IPC 2001 de Transparencia Internacional	91	3.7 de 10	Finlandia 9.9 de 10	Bangladesh 0.4 de 10
International Country Risk Guide 1999 de PRS Group	140	67.4 de 100	Luxemburgo 89 de 100	Sierra Leona 32.3 de 100
Reporte de Competitividad Mundial 2001 del World Economic Forum	75	51 de 75	Finlandia 1	Bolivia 75
Índice de Opacidad 2001 de Pricewaterhouse Coopers	35	48 de 150	Singapur 29 de 150	China 87 de 150
Índice de Transparencia Presupuestaria 2000 de CIDE. Fundar, Equidad de Género y Fundación Ford	5	5.0 de 10	Chile 5.9 de 10	Perú 3.7 de 10
The World Competitiveness Yearbook del International Institute of Management Development	49	43.67 de 100	Estados Unidos 100 de 100	Indonesia 28.26 de 100
Índice de Freedom House	181	2.3 de 10	Australia 1.1 de 10	Turkmenistán 7.7 de 10

Fuente: Arturo del Castillo, *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, abril de 2003.

Además de los anteriores, en 2001, Transparencia Mexicana elaboró el Índice de Corrupción y Buen Gobierno que midió la percepción de las “mordidas” a cambio de servicios públicos. Transparencia Internacional elabora su índice de percepción de la corrupción año con año y, como se sabe de 146 países en el 2004, México ocupa el sitio 65.¹¹⁴

Encuesta Nacional de Corrupción
y Buen Gobierno 2001
Transparencia Mexicana

<i>Lugar</i>	<i>Estado</i>	<i>Promedio</i>
1	Colima	3.95
2	Baja California Sur	3.35
3	Aguascalientes	4.33
4	Coahuila	4.98
5	Chihuahua	3.33
5	Sonora	3.33
6	San Luis Potosí	5.74
6	Baja California	5.74
7	Guanajuato	3.93
8	Quintana Roo	6.12
9	Zacatecas	6.20
10	Tamaulipas	6.28
11	Nayarit	6.43
12	Tlaxcala	6.38
13	Hidalgo	6.43
14	Yucatán	6.73
14	Chiapas	6.73
15	Nuevo León	7.03
16	Campeche	7.34
17	Oaxaca	7.38
18	Morelos	7.83
19	Sinaloa	7.93
20	Veracruz	7.03

¹¹⁴ Índice de percepción de la corrupción 2004 de Transparencia Internacional.

21	Querétaro	8.03
22	Tabasco	8.04
23	Durango	8.05
24	Michoacán	10.21
25	Jalisco	11.00
26	Puebla	12.10
27	Guerrero	12.30
28	México	16.00
29	Distrito Federal	22.02

Un riesgo que se corre con todos esos índices e indicadores es que se puede pensar que la corrupción es un mal endémico que forma parte de una “cultura”. Lo que como aquí se ha sostenido es falso. Tal como se señala en un estudio reciente sobre las percepciones de la corrupción en la ciudad de México, el hecho de que muchos de los actos corruptos reflejen costumbres, tradiciones, formas de vivir y hacer las cosas, ello no significa que la causa de la corrupción sea cultural. Todas esas prácticas son consecuencia de las debilidades de nuestro sistema político, de la fragilidad del Estado de derecho, de una ciudadanía de baja intensidad y de profundas deficiencias en la participación, publicidad y rendición de cuentas de nuestro sistema institucional. La diferencia entre el México normativo y el informal no depende del carácter, naturaleza o temperamento de los mexicanos, depende de nuestra incapacidad para construir un Estado de derecho democrático.¹¹⁵

¹¹⁵ Castillo, Arturo del, y Guerrero, Manuel Alejandro, *Percepciones de la corrupción en la ciudad de México ¿predisposición al acto corrupto?*, México, Cide, 2003.