

CORRUPCIÓN, GOBERNANZA Y CAPTURA POLÍTICA: APUNTES Y ANÁLISIS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA MEXICANA

Gustavo Mazcorro-Téllez, Nicolás Rodríguez-Perego
Sección de Estudios de Posgrado e Investigación
UPIICSA, IPN
México

Resumen

Los mecanismos de captura del Estado suponen coerción o arreglos de mediano y largo plazos, donde los agentes públicos (incluyendo a los legisladores) se comprometen o son obligados a actuar en beneficio de intereses privados, y en general a vincular su actuación con las necesidades de los grupos “captadores.” Esto da cuenta de una diferencia importante con procesos “típicos” de corrupción: la deformación en los mecanismos de aplicación de leyes, y la deformación en los procesos de creación de leyes.

Un mecanismo clásico de ocurrencia de la captura del Estado es el financiamiento –legal o ilegal– de actividades proselitistas. En este caso, los agentes corporativos (empresas, sindicatos, iglesias, etc.) dan soporte a partidos y candidaturas mediante artificios que incluyen donativos en efectivo, bienes o servicios. La diferencia entre las contribuciones políticas y la compra de favores o la extorsión puede ser muy pequeña o flexible. Evidentemente, esto incide negativamente en los procesos democráticos y en la gobernanza.

La captura política es una forma de “gran corrupción” con efectos trascendentes (que pueden ser nacionales y de largo plazo, y que se asocia con funcionarios públicos de alto nivel y legisladores). La gobernanza se ve afectada debido a que los grupos captadores generalmente representan intereses perversos, orientados a obtener ganancias en función de objetivos que con frecuencia se contraponen a los programas de reforma del Estado y al interés público. Esto incluye desde ambiciones o intereses completamente ilícitos, como los del crimen organizado, hasta intereses privados que se ubican en las fronteras de la legalidad. El trabajo que se presenta analiza los fundamentos de esta problemática y algunos aspectos de la experiencia de México.●

Palabras Claves

Corrupción, gobernanza, captura política, crecimiento económico

Introducción

El ambiente sociopolítico de la década de los sesentas propició un interesante debate sobre los efectos económicos de la corrupción y sus implicaciones en la función pública. Autores como Nathaniel Leff (1964) y Samuel Huntington (1968) sugirieron que la corrupción podía tener consecuencias positivas en el crecimiento económico, particularmente cuando la actividad comercial estaba sujeta a la

injerencia predatoria de instancias gubernamentales. La corrupción, entendida como pagos de agentes privados a funcionarios públicos, se reconocía como un “lubricante” útil para el funcionamiento de las actividades productivas.

Bajo esta perspectiva, el principal argumento es que la corrupción evita demoras, facilita trámites, y en general permite contrarrestar o negociar la arbitrariedad asociada con regulaciones

excesivas o deficientes, a la vez que muestra un efecto “compensatorio” en los bajos salarios de los servidores públicos.

La discusión continúa hasta la fecha, aunque cada vez más conclusiones fortalecen la idea de que la corrupción tiene efectos negativos. Por ejemplo, Kaufmann (1997) afirma que *“en las sociedades corruptas los políticos tienen discreción sobre la creación, proliferación, e interpretación de regulaciones contradictorias. Y por tanto, en lugar de que la corrupción sea un lubricante para el “engrane atascado” de una administración pública rígida, se convierte en el combustible para la creación de reglas discrecionales excesivas”*. Así mismo, Mauro (1995) y Kaufmann (1997) sostienen que la corrupción afecta negativamente variables económicas de desarrollo, como la pobreza, la inversión, el gasto público y la recaudación fiscal.

La relación entre corrupción y crecimiento económico se ha estudiado convenientemente, tomando en cuenta diversos factores. Entre ellos sobresale la afectación de ese fenómeno en el desempeño de las empresas pequeñas o medianas —agentes fundamentales— sobre todo en economías emergentes donde ese sector es el principal empleador. Otra vertiente de estudio ha sido el encarecimiento del gasto público que imponen las externalidades vinculadas con la corrupción (pagos laterales a servidores públicos, menor calidad en obras, desvío de recursos, etc.), así como la existencia de relaciones directas entre la magnitud de la corrupción y deficiencias operativas en los sistemas de salud, educación, y en general, en políticas públicas que tienden a promover mayor equidad y menor pobreza. Así mismo, un cúmulo de trabajos académicos de índole econométrico se han concentrado en aspectos muy puntuales como los efectos de la descentralización gubernamental en la corrupción (Bardhan y Mookerjee, 2005), los efectos desequilibrantes de los cambios en la regulación (Benson) y la relación de la corrupción con políticas proteccionistas (Dutt, 2002).

Sin embargo, la relación entre desarrollo económico y los procesos de “captura del Estado”, definidos como los esfuerzos que realizan los particulares (sobre todo empresas) para conformar ambientes económicos y legales que les concedan privilegios u oportunidades específicas, comunes en la mayoría de los países con democracias consolidadas o en desarrollo, ha recibido menor atención por parte de analistas e investigadores.

El presente trabajo expone las generalidades de este fenómeno y examina algunas particularidades en el contexto mexicano. La primera sección se dedica a establecer las diferencias entre captura política y corrupción sistemática. La segunda y tercera secciones plantean algunas consecuencias adversas de la corrupción. La tercera sección establece las relaciones entre gobernanza (ocasionalmente llamada gobernabilidad) y captura política; y en la cuarta sección se discuten algunas repercusiones de la corrupción en el desarrollo económico. El trabajo concluye con una discusión final.

1. Corrupción Sistemática y Captura Política

Un estudio estadístico sobre gobernabilidad y desarrollo empresarial en México, elaborado a mediados de 2005, reveló —entre otros datos sorprendentes— que un 20% de las empresas encuestadas no sólo admitió haber pagado sobornos a funcionarios públicos, sino que manifestó haber destinado importantes recursos (en promedio el 6% de sus ingresos) para influir en los procesos legislativos (CEESP, 2005). En otras palabras, las empresas, además de aceptar haber incurrido en actos de corrupción para evadir obligaciones, violar reglas o acelerar trámites, también reconocieron haber intervenido en la definición del marco legal.¹

¹ Además de CEESP (2005) es interesante consultar el trabajo de del Castillo y Ampudia (2005), el cual proporciona datos y

Este tipo de fenómenos, sin embargo, no representa una variedad innovadora de corrupción. El concepto *captura política* o *captura del Estado* se ha utilizado especialmente a partir de la presente década para denotar los “...esfuerzos que realizan las empresas para influir y delinear las reglas básicas del juego (legislación, leyes, reglamentos, decretos) a través de pagos de agentes privados a funcionarios” (Hellman et. al., 2000). Este fenómeno es una variedad de “alta” corrupción, propia de las democracias desarrolladas y de las que experimentan procesos de transición.

1.1 Corrupción Sistemática

Los países con bajo desarrollo y democracias incipientes combinan las distorsiones de políticas económicas predatorias o restrictivas con la debilidad institucional del Estado, generando con ello deficiencias en el sector público y ambientes propicios para el asentamiento de corrupción institucionalizada o sistemática (Abed y Davoodi, 2002: 292). La *corrupción sistemática* ocurre en la relación cotidiana de los particulares con la burocracia gubernamental; depende de ambientes socioeconómicos específicos, exhibe un alto nivel de organización y tiene como base el monopolio coercitivo y la arbitrariedad del Estado (Anechiarico y Jacobs, 1996; Miller et. al., 2001; Robinson, 2002; Johnston, 2002). El nepotismo, las “mordidas” y de vehículos o instalaciones públicas para fines personales son casos típicos de esta variedad (Caiden et al., 2001: 1-14; Morris (sin fecha); Scott, 1972: 2-19).

1.2 Captura Política

En los países desarrollados la corrupción sistemática es relativamente menor —o tiende a disminuir—, pero importantes oportunidades de corrupción se presentan a menudo en los procesos de transición política, en el perfeccionamiento de las instituciones gubernamentales y en la definición de la acción pública; así como en los procesos legislativos, el comercio

globalizado, la competencia política, y en cualquier actividad que implique recursos públicos cuantiosos y escasa rendición de cuentas. Las “nuevas” oportunidades de corrupción involucran conductas incidentales o intercambios mucho más sofisticados que, por ejemplo, sobornar a un inspector para que sea omiso frente al incumplimiento de un reglamento, comprar protección policíaca, o influir en una sentencia judicial. Los fenómenos que surgen en tal contexto, considerados fenómenos de “gran corrupción,” tienen que ver con la interacción de legisladores y políticos de alto nivel, con empresarios y grupos de poder. Este fenómeno también implica el “abuso de la función pública para beneficiar intereses privados”, pero no involucra actividades burocráticas, rutinarias, o “al detalle.” Se trata de actos que resultan de la capacidad de manipular estratégicamente la función pública para obtener y perpetuar rentas (Nef, 2001).

Los mecanismos de captura del Estado suponen coerción o arreglos de mediano y largo plazos, donde los agentes públicos (incluyendo a los legisladores) se comprometen o son obligados a actuar en beneficio de intereses particulares, y en general, a vincular su actuación con las necesidades de los grupos “captadores.” Esto da cuenta de una diferencia importante entre los dos fenómenos: la corrupción sistemática se caracteriza por deformaciones en los mecanismos de aplicación de la ley, la captura política asume deformaciones en los procesos de creación de leyes.

Un mecanismo clásico de incubación y desarrollo de este fenómeno es el financiamiento —legal o ilegal— de actividades proselitistas (della Porta y Vanucci, 1999: Caps. 3,4; Carrillo-Flores, 1999; Zovatto, 2005). En este caso los agentes corporativos (empresas, sindicatos, iglesias, etc.) dan soporte a partidos y candidaturas mediante artificios que incluyen donativos en efectivo o bienes, uso de inmuebles, descuentos, viáticos, y promoción o “comentarios favorables” en los medios de comunicación, entre otros. En el mejor de los casos, los compromisos derivados

conclusiones sobre el impacto de la corrupción en empresas pequeñas o medianas.

asumen el carácter de “deudas de gratitud” que son medianamente correspondidas; sin embargo, los apoyos pueden convertirse en obligaciones de reciprocidad que afecten seriamente las decisiones gubernamentales (Carrillo-Flores, 1999). Por tanto, es natural conceder que *“...la línea que separa las contribuciones políticas y la compra de favores o la extorsión puede ser muy delgada...”* (Anechiarico y Jacobs, 1996: 4). Y evidentemente estas posibilidades tienen el riesgo de incidir negativamente en los procesos democráticos (Caiden, 2002). A este respecto, como expresa, Zovatto (2005) es importante asegurar que sea *“...el sistema democrático el que controle al dinero y no a la inversa”*.

En la corrupción sistemática, expresa Wallis, *“los agentes políticos deliberadamente crean rentas a través de la concesión selectiva de privilegios económicos”* a particulares. Es decir: la política corrompe la economía. Sin embargo, en la captura del Estado se promueven intereses económicos a través del proceso político. El fenómeno ocurre en sentido opuesto al anterior, es decir, la economía corrompe la política (Wallis, 2004).

2. ¿Por qué y cómo imponer límites a la Corrupción?

Los países que experimentan procesos de transición democrática y ajustes económicos –como México– sufren simultáneamente problemas de corrupción sistemática y de captura política. En estos países prevalecen viejas instituciones con altos niveles de corrupción y la sociedad es extraordinariamente tolerante al respecto (p. ej. en lo relacionado con la actuación de policías); a la vez que surgen instituciones que muestran una ética distinta, mayores niveles de eficacia, profesionalización y corrupción esporádica, aislada, o prácticamente nula (p. ej. el IFE y el IFAI en México)². En la corrupción

² El IFE es el Instituto Federal Electoral y el IFAI es el Instituto Federal de Acceso a la Información Gubernamental.

sistemática los procesos rutinarios del Estado son dominados, organizados y utilizados por funcionarios deshonestos, y quienes no quieren tolerar esas actividades tienen pocas alternativas para enfrentarlos; es más sencillo, y desde el punto de vista económico es hasta cierto punto justificable tolerar prácticas habituales de corrupción (Johnston, 2002; Acemoglu and Verrier, 1998).³ Un paso fundamental para superar estos problemas es reducir el nivel de tolerancia de la sociedad, de manera que los actos de corrupción sean fuertemente condenados, y el trabajo de la estructura institucional anticorrupción cuente con la colaboración extensiva del público (Johnston, 2002).

La corrupción sistemática significa una perversión generalizada de la función pública, con alto grado de tolerancia social. No obstante, diversas experiencias han mostrado ser eficaces para contrarrestar el fenómeno. Entre los mecanismos más efectivos se encuentra la desregulación y la imposición de medios de rendición de cuentas verticales y horizontales. Es el caso de México, a nivel federal existen la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, las cuales conjugan sus funciones de fiscalización con imposiciones legales de transparencia, libertad de acceso a la información gubernamental y libertad de expresión. Este arreglo institucional sirve de complemento a políticas y mecanismos de “mercado” como la privatización de empresas públicas, así como el fomento de servicios (no monopolizados del Estado) a través de organizaciones sociales autónomas (Goldin y Glaeser, 2004). Tal conjunto de ideas caracteriza un enfoque “económico-institucional” que asume que el comportamiento rentista es ineludible y por tanto el adelgazamiento del Estado y la imposición de controles y sanciones son el antídoto eficaz para evitar la corrupción (Klitgaard, 1988).

³ Sin embargo, es importante subrayar que la corrupción afecta severamente el desarrollo, además de que es éticamente inadmisibles. Ver, entre otros, (Mauro, 2004; Heidenheimer y Johnston, 2005: 251-353).

Sin embargo, el Estado no debe eludir sus obligaciones en cuanto a la protección de la integridad de las personas y los derechos de propiedad privada, por lo que el adelgazamiento no debe ser extremo de manera que produzca un Estado débil, que en principio no pueda controlar su propia burocracia y consecuentemente sea incapaz de cumplir sus obligaciones constitucionales (OCDE, 2004; Hellman et al., 2000; Myrdal, 1968).

Por otra parte, en la captura del Estado los funcionarios aprovechan sus jerarquías dentro de la estructura de gobierno, lo cual, además de los privilegios inherentes a sus puestos (salarios elevados, discrecionalidad, inmunidad), les permite incidir en la formulación de las políticas públicas y del estatus legal (y ocasionalmente ejercitar facultades meta-legales). La jerarquía también hace factible conocer o generar información privilegiada e incrementa la posibilidad de incurrir en el “fraude honesto.” Por ejemplo, tomar ventaja de la revelación de criterios reservados de elegibilidad en licitaciones públicas futuras o delinear proyectos a manera de que ciertos intereses se vean necesariamente favorecidos (Anechiarico y Jacobs, 1996: Cap. 4-5).

Así mismo, las reciprocidades que caracterizan la captura política pueden satisfacerse mediante la asignación de cargos administrativos a individuos convenientes a ciertos intereses; o a través de la agilización o el retraso deliberado de pagos de instituciones públicas a empresas privadas, la creación de entidades redundantes o el financiamiento a proyectos que no necesariamente representan el interés general. *“Los intereses económicos que pueden capturar o influir las políticas gubernamentales son la esencia de la corrupción moderna”* (Wallis, 2004).

3. Factibilidad y Riesgos de la Captura Política

De acuerdo con algunas investigaciones, la captura política es menos factible en regímenes que muestran balance institucional, sobre todo en cuanto a la separación eficaz de los poderes gubernamentales (Kudamatsu, 2002). También se observa que la forma como se integran los órganos legislativos influye en los niveles de captura. A partir del estudio de 94 democracias, Kunicova y Rose-Ackerman (2003) concluyen que las legislaturas de *representación proporcional* son más susceptibles de corrupción que las legislaturas integradas por *pluralidad*. Muestran, además, que los sistemas presidenciales combinados con legislaturas de *representación proporcional* exhiben mayores niveles de corrupción. La idea que parece derivar tales conclusiones es que la estructura o configuración política influye significativamente en las posibilidades de captura. Por ejemplo, la estructura sufre la intermediación de los sistemas electorales y la influencia de partidos políticos.

Las elecciones independientes son un componente básico de cualquier sistema democrático. Constituyen el momento que mejor caracteriza la máxima: gobierno “por el pueblo.” A través de elecciones democráticas los políticos rinden cuentas a los electores y reciben el aval o el rechazo mayoritario. Sin embargo, los sistemas electorales están muy lejos de ser perfectos, o incluso congruentes con ciertos principios básicos;⁴ amén de que como instituciones públicas pueden corromperse cuando no se les aplican controles adecuados. Algunas consecuencias no deseadas son el exceso electoral, la “partidocracia”, la tiranía de la mayoría y la “oclocracia”.

Como aspecto crucial hay que reconocer que las competencias electorales

⁴ Los problemas de elección colectiva fueron examinados de manera fundamental a mediados del siglo XX, la conclusión más importante, llamada “Teorema de Imposibilidad de Arrow” muestra que ningún sistema de elección colectiva garantiza la satisfacción de un conjunto básico de propiedades democráticas [Arrow (1963); Sen (2002)].

contemporáneas emplean grandes cantidades de recursos. En México, por ejemplo, la competencia electoral federal de 2006 contempla un presupuesto público de operación y financiamiento a partidos y agrupaciones políticas cercano a los 12 mil millones de pesos (un poco menos de mil millones de dólares americanos). Sin embargo, las extensivas campañas políticas asociadas con el posicionamiento de precandidatos y las elecciones internas (partidistas) evidencian claramente la erogación de enormes cantidades de dinero privado. La participación de capital privado en campañas políticas no está prohibida en México, pero tiene importantes restricciones en cuanto a los montos y la procedencia del financiamiento: no permite el dinero de corporaciones, ni del extranjero.

La problemática relacionada con el financiamiento electoral es compleja. En México el debate se ha concentrado en el otorgamiento de mayores facultades de fiscalización al Instituto Federal Electoral (IFE) la institución que regula estos procesos a nivel federal. Entre otras acciones, puede mencionarse el reglamento de fiscalización creado por el IFE. Este instrumento, de acuerdo con lo expresado por esa institución, obliga a los partidos y coaliciones a presentar tres informes de gastos, emitidos durante el desarrollo del proceso electoral. *"Las fechas para la entrega de esos informes parciales serían el 30 de marzo, el 30 de mayo y el 31 de julio, para saber cuánto están gastando."*⁵ La intención es introducir transparencia sobre los gastos de los partidos, especialmente con respecto a los gastos de propaganda en medios de comunicación. Otras acciones son el conocimiento de monitoreos de mensajes transmitidos por radio y televisión, y especialmente la apertura del secreto bancario en materia electoral, así como la prohibición de recibir

bonificaciones en la contratación de espacios y tiempos en los medios.

Sin embargo, no existen reglas electorales que permita una fiscalización precisa de los recursos erogados en promociones de precampaña, por lo que el control de estos procesos es fundamentalmente social. Este vacío puede fácilmente ser aprovechado por intereses privados como respuesta a "crisis" operativas. Por ejemplo, la medición constante de popularidad, tendencias, e intenciones de voto, además de requerir fondos para ejecutar investigaciones de campo, comúnmente obliga a "correcciones" urgentes de la baja presencia de candidatos o partidos en la conformación de preferencias electorales. Para corregir tendencias desfavorables los estrategias de campaña exigen recursos inmediatos y cuantiosos que son destinados al marketing electoral. La premura y la ansiedad cotidiana que introduce esta competencia pueden permitir el ingreso de fondos vinculados con intereses perversos. La idea es sencilla, como expresa Thompson (2005: 143) *"...para ser electos, los políticos toman dinero de contribuyentes y después, simplemente, les conceden favores..."* El mismo Thompson (2005: 143) llama a esto corrupción mediada (*mediated corruption*) debido a que los actos de corrupción son facilitados por los procesos políticos. De ahí la capacidad del capital privado para influir en la implementación de programas de desarrollo y reformas; actuales y futuras (Hellman et al., 2000).

Evidentemente, estos fenómenos no son exclusivos de México. En América Latina, por ejemplo, algunas estimaciones concluyen que aproximadamente 2/3 de los gastos estimados en las competencias electorales es de origen desconocido. De ello se puede suponer que existen recursos que se invierten en la competencia política, que si bien no todos son de origen ilícito, si tienen razones para ocultar su procedencia. Expresa Hodess, como conclusión del Reporte Global de Corrupción 2004, que *"...el financiamiento de partidos políticos con fuentes ilegales debe ser criminalizado..."* y el mismo reporte, a partir de un análisis

⁵ Expresado por Luis C. Ugalde Consejero Presidente del IFE en la rueda de prensa donde se hizo público el nuevo reglamento, dic, 2005.

extensivo de la corrupción en diferentes instituciones en el mundo, señala que “*si los ciudadanos tuvieran una “varita mágica” para eliminar la corrupción de una sola institución, la mayoría elegiría erradicarla de los partidos políticos antes que de cualquier otra.*” La preeminencia de corrupción en los procesos electorales produce apatía y abstención, desilusión con la democracia, falta de confianza en los gobiernos establecidos de manera obscura y un constante acción política ciudadana opositora.

La captura del Estado se convierte en un riesgo mayor ante de presencia de “maquinarias” políticas electorales. Definidas como “*...organizaciones no ideológicas interesadas mucho menos en principios políticos que en asegurar y preservar cargos para sus líderes y otorgar beneficios a quienes colaboran para ello...*” (Scott, 1969: 222). Se trata de agrupaciones que buscan incesantemente los beneficios que representa el poder; y eso las convierte en “*...instituciones flexibles que pueden acomodar nuevos grupos y líderes en situaciones muy dinámicas...*” La experiencia de estas organizaciones ha mostrado que en ambientes donde prevalece la pobreza y la ignorancia se pueden obtener fácilmente “votos” a partir de incentivos materiales, a veces magros, pero concretos (Scott, 1969: 223). La aparente satisfacción de demandas populares se realiza a través de la concesión de favores y corrupción. Esta parece ser la característica básica de las maquinarias políticas (Scott, 1969: 221-231; Etzioni-Halevy, 2005: 233-248).

4. Corrupción, Economía y Gobernanza

La corrupción es una manifestación nítida de la relación entre política y economía. En diversos países de América Latina, por ejemplo, lo señalado por Andreski (1969) persiste como un fenómeno intrínseco a la administración pública, él comenta que “*En los Estados Unidos los beneficios que pueden obtenerse a través de la política han sido siempre despreciables en comparación con las ganancias de negocios exitosos*”, pero “*En contraste, a*

lo largo de América Latina el poder político ha sido la forma más segura y rápida de obtener riqueza, y a menudo la única vía.” (Andreski, 1969: 10-11). Sin embargo, es preciso observar que si bien esta expresión tuvo una vigencia indiscutible hace treinta años, la situación actual muestra que la generalización es inadecuada en ambos sentidos. Por una parte, las empresas estadounidenses han buscado cada vez más obtener privilegios a través del proceso político. Y, por otra, en diversos países de América Latina, por ejemplo en México, el desarrollo político ha impuesto cada vez mayores obstáculos a las facilidades de enriquecimiento de los servidores públicos.

Vale la pena revisar algunos antecedentes de esta discusión. Entre otros argumentos, Huntington (1968) explica cómo la corrupción favoreció el rápido crecimiento económico de Estados Unidos durante la década de 1870 a 1880 (esto sin dejar de señalar que la “*...corrupción es incompatible con el desarrollo político*”). De alguna manera, la opinión mencionada prevalece en el juicio de algunos estudiosos de las transiciones económicas y políticas de las repúblicas ex-socialistas de Europa y de los países latinoamericanos —ocurridas desde principios de los noventa (Miller et al., 2001). Por ejemplo, Basu y Li (1998) mantienen que “*...cierta corrupción transitoria puede ser deseable si facilita los cambios institucionales orientados al mercado... lo cual puede ser cierto aún si la corrupción es destructiva antes y después de los procesos de reforma.*”

Tal planteamiento, sin embargo, resulta de una concepción básicamente mercantilista donde ciertas actividades de las instituciones públicas pasan a formar parte de los “bienes” del mercado. Esto es, los “actos de corrupción” se agregan al conjunto de transacciones que realizan los agentes económicos (y los particulares) de manera usual. O bien, desde la perspectiva opuesta, se puede decir que el mercado se extiende ilegalmente al entorno “burocrático” donde se toman las decisiones políticas y económicas (Advig, 2003). A este respecto, Advig (2003)

señala diferencias importantes entre el peculado (la corrupción que involucran sólo a funcionarios públicos y fraude o malversación del erario) que de acuerdo con sus estudios no implica crecimiento económico a través de expansiones de mercado, y la “corrupción” (la colusión de particulares y funcionarios públicos) la cual implica un crecimiento vinculado con la expansión del mercado. De hecho, Advig va más allá de esas conclusiones en su análisis de la corrupción en los países ex-socialistas y relaciona la corrupción con la expansión monetarista propia de las transiciones de régimen económico. Argumenta que la corrupción dentro de los sistemas comunistas “...fue aparentemente estimulada por el crecimiento de mercados regulares o irregulares”, pero que “...el control estricto del efectivo actuó como un freno de la expansión de los actos de corrupción”. Sin embargo, señala el mismo Advig, la regularización de los mercados ilegales, durante la transición al capitalismo, contrario a lo que podría suponerse, no redujo sustancialmente los niveles de corrupción. Aparentemente, el cambio en el sistema de normas y valores sociales simplemente produjo nuevas formas de corrupción en términos de las nuevas estructuras económicas y políticas (Advig, 2003; Miller et al., 2001).

Señala Andreski, por ejemplo, que “En los Estados Unidos los cargos públicos que en la mayoría de los países de Europa están reservados a funcionarios civiles permanentes (o de carrera), se distribuyen entre los militantes o entre quienes apoyan al partido que gana las elecciones” (Andreski, 1969: 10). En este sentido, las posibilidades de cambio en los gabinetes introducen desviaciones en el ejercicio público; sobre todo por inestabilidades vinculadas con la dinámica electoral. Por ejemplo, inducen a crear, enfatizar y publicitar diferencias entre las “acciones gubernamentales” propias del partido oficial respecto a las emprendidas o promovidas por partidos opositores; a utilizar recursos públicos para apoyar a candidatos o partidos, y en última instancia motiva a los funcionarios a buscar alternativas ocupacionales frente a

la eventualidad de no preservar el cargo presente —u otro cargo público—, debido a que se pierdan elecciones futuras. En México, por ejemplo, la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal entró en vigor apenas el 10 de abril de 2003. A diferencia de la gran discrecionalidad con la que muchos cargos públicos podían ser asignados anteriormente, esta ley regula ahora el ingreso y las promociones de funcionarios públicos hasta el nivel de director general (Pardo, 2003).

Por otra parte, también es habitual que los nuevos gobiernos emprendan acciones que impliquen expansiones de control sobre actividades económicas o sociales; lo cual crea nuevas oportunidades para obtener beneficios económicos mediante el proceso político. De hecho, la capacidad de crear y aplicar normas con mayor o menor flexibilidad o arbitrariedad, o crear confusión y ambigüedades, es uno de los orígenes de la corrupción; es ahí donde los funcionarios encuentran oportunidades rentistas. (Acemoglu and Verrier, 1998; Benson). Sin embargo, en el sentido opuesto, la desregulación no implica eficacia en la erradicación de la corrupción. Por ejemplo, Glaeser y Golding (2004) señalan, con respecto a la relación entre regulación y corrupción en los Estados Unidos que “La desregulación fue el arma que se eligió contra la corrupción, debido a que la reducción de requisitos oficiales limitó la habilidad del gobierno de administrar su monopolio de manera corrupta.” Es por supuesto previsible que en ambientes donde prevalezca la corrupción, las acciones de desregulación se interpreten simplemente como un liberalismo que promueve arbitrariedades, especialmente cuando no se impone la premisa de que los funcionarios públicos sólo pueden hacer lo que la ley les permite u obliga. Y, en otro sentido, la ausencia de regulación puede generar un contexto en el que ciertos comportamientos no sean regulados y por tanto predominen conductas inaceptables, que no se sujeten a norma alguna. Por ejemplo, en la Ciudad de México las licencias de conducir se expiden con el único requisito de comprobar la mayoría

de edad y el compromiso de acatar el reglamento de tránsito. Esto a diferencia de épocas pasadas en que el otorgamiento de una licencia de conducir demandaba la aprobación de una serie de exámenes, que en la mayoría de los casos eran finalmente aprobados mediante un soborno al funcionario responsable. De esta manera, la ausencia actual de requisitos en el otorgamiento de licencias ha erradicado prácticamente la corrupción, pero, por otra parte, permite que un sinnúmero de conductores no aptos cuenten con acreditación legal para conducir. Esta situación no es distinta a la anterior, por supuesto, con la diferencia de que no hay pagos involucrados; de cualquier manera el propósito de una licencia de conducir, como un elemento de regulación social, no se satisface.

Finalmente, asociado con las características funcionales y de estructura, se puede comentar que al admitir beneficios de la corrupción en el servicio público se pueden alimentar ideas como que los pagos que reciben los funcionarios públicos al incurrir en corrupción sirven para compensar sus bajos salarios. Este es un aspecto interesante y merece una discusión más profunda. Sólo para motivar un análisis en ese sentido puede aquí comentarse la postura de Johnston, quien afirma que a los servidores públicos debe recompensárseles de una marea equilibrada con remuneraciones, reconocimiento y respeto del público. Ese autor señala que el *“...el servicio público nunca competirá con el sector privado con la base del pago exclusivamente...”* (Johnston, 2004).

En suma, las acciones de captura política, similar a los procesos clientelares y el “patronaje”, es un tipo de alta corrupción que influye negativamente en la calidad del ejercicio gubernamental. Ello se debe a que bajo condiciones de corrupción la implementación de leyes y políticas deja de ser imparcial (Rothstein and Teorell) y porque la posibilidad de crear un sistema de incentivos y una estructura organizacional en contra de la corrupción siempre es limitada (Mishra, 2000).

5. Corrupción y Desarrollo

Diversas investigaciones involucrando modelos y datos empíricos muestran que las condiciones en que la corrupción puede tener efectos positivos en el crecimiento económico son difíciles de encontrar en la práctica. Entre otros, Mauro (2004) y Pellegrini y Perlagh (2004) concluyen que la corrupción se asocia con bajos niveles de inversión y lento crecimiento económico.

En particular, Mauro (2004) menciona dos factores asociados con el fenómeno. Uno es *“...el desperdicio de horas de trabajo dedicadas a transferencias improductivas de recursos...”* y el otro se debe a *“...un producto marginal reducido en el capital, debido a la baja proporción del gasto público que alcanza los procesos productivos, para los cuales el gasto público es una entrada (input)...”* La conclusión de Mauro resulta de un examen del fenómeno de complementaridad estratégica, en el cual un agente económico se beneficia en términos del número de agentes que realizan una misma acción. En ese caso se observa un equilibrio múltiple donde un “buen” equilibrio se asocia con baja corrupción y un “mal” equilibrio con corrupción elevada; esto es, un agente se beneficia de la corrupción cuando muchos agentes también lo hacen.

Como consecuencia, se puede decir que los ambientes donde existe corrupción sistemática son “inhóspitos” para la inversión y por tanto característicos de bajo desarrollo (MacIntyre, 2003). La corrupción sistemática, se puede delimitar dentro de las condiciones en que *“los agentes políticos crean rentas –deliberadamente– a través de un proceso selectivo de concesión de privilegios económicos”* (Wallis, 2004). A diferencia de los procesos “venales” donde los actores buscan beneficios económicos a través del proceso político (Wallis, 2004). Rose-Ackerman (1975, 1978) coincide también en afirmar que las condiciones que pueden hacer que la corrupción sea

propicia para el crecimiento económico son remotas. Y sobre todo, es fundamental referir que los efectos negativos de la corrupción se advierten con mayor intensidad en los sectores sociales vulnerables o más pobres. Se ha encontrado que la corrupción afecta de manera directa a esos sectores en la forma de retrasos y malversación de pensiones y fondos sociales, clientelismo, disminución o negación de servicios a personas con discapacidad, y por la frecuente necesidad de pagar sobornos para asegurar la incorporación a programas de beneficio social u obtener servicios básicos (CIRIS, 2001). Así mismo, hay afectaciones indirectas como baja calidad en servicios públicos, mala distribución de recursos sociales y retrasos en la aplicación de reformas económicas necesarias, todo ello con especial énfasis en los países en transición (CIRIS, 2001).

No obstante la validez de estos argumentos, el enfoque de mercado para explicar la corrupción se muestra limitado por diversas razones. Una de ellas es el reconocimiento de la ética pública como elemento fundamental del buen gobierno, y especialmente la preeminencia del concepto de rendición de cuentas (e.g. Abed y Davoodi, 2002: 493).

Discusión

Las secciones anteriores proporcionan importantes elementos de reflexión. En cuanto a los vínculos de la corrupción con la democracia, la política y el ejercicio gubernamental, diversos autores afirman que la gobernanza democrática es “...el mejor ambiente para contener la corrupción...” (MacIntyre, 2003). Sin embargo, a partir de una definición amplia y más actual de corrupción, considerada como el uso personal del patrimonio público (incluido el poder), no es posible afirmar que los procesos democratizadores conducen de manera inmediata y directa al abatimiento de la corrupción. Como se ha señalado, las transiciones generalmente inducen nuevas formas de corrupción (Bohara et.

al., 2004). Y como advierte Hodess (2004), se puede afirmar que como parte de un contexto más amplio, “...la corrupción política no necesita que haya dinero que cambie de manos; puede tomar la forma de “tráfico de influencias” o concesión de favores, lo cual envenena el proceso político y amenaza la democracia.”

En su mayor parte, los procesos de transición política se han orientado a la consolidación de sistemas de partido y a la institucionalización de la competencia electoral. Además de los inconvenientes propios del “dominio de las mayorías” intrínseco a la competencia electoral por pluralidad⁶, la intensidad y especialmente las exigencias financieras de las campañas electorales occidentales se presentan como lugares favorables para que emerjan las “reciprocidades” que caracterizan a los actos de corrupción (Anechiarico, and Jacobs, 1996: 3,6,7]. Entre ellas, destacan los fenómenos de corrupción asociados con el financiamiento excesivo o ilegal de los procesos electorales y la consecuente captura política. Hodess (2004: 9) afirma que “...a menudo la corrupción política inicia aquí, con el financiamiento...”

La captura política o captura del Estado, como se ha definido en las secciones anteriores, implica *esfuerzos de grupos de interés, para obtener ventajas especiales través de la captación de políticos o funcionarios públicos* (CIRIS, 2001; Hellman et al., 2000). Es por supuesto conveniente enfatizar la diferencia entre los fenómenos de captura del Estado y las manifestaciones, un tanto más tradicionales, de corrupción sistemática: burocrática o política. En este caso, no se trata de fraudes al erario, evasión de impuestos, perversión de procesos judiciales, o de agilizar las relaciones entre empresas y entidades públicas, como asume la corrupción burocrática (Clarke y Colin Xu, 2002; Hunt y Laszlo, 2005; IADB, 2001); o de beneficiar a familiares o amigos con la asignación de cargos públicos, clientelismo o utilización de recursos públicos con fines político-

⁶ Un sistema de votación por pluralidad es donde gana el que obtiene la mayor proporción de votos.

electorales, considerados éstos como ejemplos de corrupción política (Johnston, 1994; della Porta y Vanucci, 1999: Cap. 3 y 4). En la captura del Estado se trata de construir un entorno legal conveniente y a la generación de compromisos, con políticos, de los que se exigen reciprocidades (Hellman et al., 2000).

La captura política es por supuesto una forma de gran corrupción con efectos trascendentes (que pueden ser nacionales y de largo plazo y se asocia con funcionarios públicos de alto nivel y legisladores. La gobernanza se ve afectada debido a que los grupos captadores generalmente representan intereses perversos, orientados a obtener ganancias en función de objetivos que con frecuencia se contraponen a los programas de reforma del Estado y al interés público (Hellman et al., 2000). Se incluye aquí desde ambiciones o intereses completamente ilícitos, como los del crimen organizado, hasta intereses privados que se ubican en las fronteras de la legalidad.

Un caso interesante, derivado de la captura política, es el “fraude honesto” (*honest graft*); es una situación que aparece esencialmente cuando los servidores públicos obtienen ganancias a través de información obtenida de particulares y de su posición en el servicio público (Glaeser y Goldin, 2004). En la terminología de Johnson, en el “*fraude honesto el dinero beneficia a quien lo recibe* (funcionario), *pero no le cuesta al público*”; esto es, no hay un fraude en primera instancia, pues las decisiones o acciones de los funcionarios no se alteran

por el recibimiento de sobornos. Considérese, por ejemplo, que un legislador está completamente de acuerdo, ideológica y racionalmente, con la aprobación de una reforma de ley; pero al mismo tiempo es “aproximado” por cabilderos que le dan regalos, comprometen apoyo electoral u ofrecen alguna posición ocupacional para el momento en que el legislador termine sus funciones. Se puede admitir que ese legislador aprobaría la reforma de cualquier manera, y legítimamente de acuerdo con sus funciones de representante popular; sin embargo, éste acepta convenientemente los regalos y los compromisos y vota a favor de la reforma. Investigaciones recientes muestran que este fenómeno se manifiesta con mayor intensidad en países que atraviesan etapas intermedias de procesos de transición (económica y política) y tiende a moderarse al enfrentar balances democráticos tales como los asociados con el equilibrio de poderes (Kudamatsu, 2002).

En este sentido, la captura del Estado refleja una concepción contemporánea del fenómeno de corrupción —señalada en las secciones previas—, la cual concibe que *los agentes económicos son los corruptores de la política*; en contraste con un concepto primitivo —para las democracias desarrolladas— que mantiene que *la política y la función pública son los corruptores de la economía*.

Referencias

- Abed, G.T. and H.R. Davoodi (2002): Corruption, Structural Reforms, and Economic Performance in Transition Economies. In: Abed G.T. and S. Gupta (Eds.) (2002): Governance, Corruption & Economic Performance. IMF. Washington, D.C. 489-537
- Acemoglu, D., and T. Verrier (1998): The Choice between Market Failures and Corruption. Research Paper, MIT, CERAS and DELTA-ENS, EUA.
- Advig, J. Chr. (2003): A Polanyi Perspective on Post Communist Corruption. Research paper 648-2003. Norwegian Institute of International Affairs.
- Andreski, S. (1969): Parasitism and Subversion. The Case of Latin America. Shocken, USA.
- Anechiarico, F., and J.B. Jacobs (1996): The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective. The University of Chicago Press. USA.
- Arrow, K.J. (1963): Social Choice and Individual Values. Yale University Press. USA.

Bardhan, and Mookerjee (2005):

Basu, S., and D.D. Li (1998): *Corruption in Transition*. Centre for Economic Policy Research. Working Paper 161. University of Michigan.

Benson, B.L. (----): *Regulation, More Regulation, Partial Deregulation, and Reregulation: The Disequilibrating Nature of a Rent Seeking Society*. Research Paper. Department of Economics. Florida State University.

Bohara, A.K., N.J. Mitchell, and C.F. Mittendorf (2004): *Compound Democracy and the Control of Corruption. A Cross-Country Investigation*. *The Policy Studies Journal*, Vol 32, No. 4

Caiden, G.E., O.P. Dwivedi, and J. Jabbra (2001): *Where Corruption Lives*. Kumarian Press. USA.

Carrillo-Flores, F. (1999): *La Financiación de la Política en América Latina*. Documento de Investigación. Banco Interamericano de Desarrollo.

CEESP (2005): *Encuesta Sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial 2005*. Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A. C. México.

CIRIS (2001): *Corruption: The Enemy of Progress*. Issues paper presented at the Partners in Transition Europe and Eurasia Regional Conference. Sofia, Bulgaria, September 9-11, 2001.

Clarke, G.R. and L. Colin Xu (2002): *Ownership, Competition, and Corruption: Bribe Takers versus Bribe Payers*. Policy Research Working Paper 2783. The World Bank, Development Research Group.

del Castillo, A., y E. R. Ampudia (2005): *Diagnóstico Sobre el Impacto del Fraude y Corrupción en las PyMES*. CEI Consulting and Research. México.

della Porta, D., and A. Vanucci (1999): *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. Aldine de Gruyter. New York.

Dutt, P. (2002): *Does Protection Beget Corruption?* Research Paper. Department of Economics. University of Alberta.

Etzioni-Halevy, E. (2005): *Exchanging Material Benefits for Political Support*. in Heidenheimer, A.J., and M. Johnston eds. (2005): *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Transaction Pu. New Jersey. pp. 221-231

Glaeser, E.L., and C. Goldin (2004): *Corruption and Reform: an Introduction*. NBER Working Paper Series 10775.

Heidenheimer, A.J., and M. Johnston eds. (2005): *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Transaction Publishers. New Jersey.

Hellman, J.S., G. Jones, D. Kaufmann, and M. Schankerman (2000): *Measuring Governance and State Capture: the Role of Bureaucrats and Firms in Shaping the Business Environment*. Working Paper No. 51. The European Bank for Reconstruction and Development.

Hodess, R. (2004): *Political Corruption, Global Corruption Report, Part One*. TI, Germany. pp. 9-18 <http://garnet.acns.fsu.edu/~bbenson>

Hunt, J., and S. Laszlo (2005): *Bribery: Who Pays, Who Refuses, What are the Payoffs?* McGill Summer Seminar Paper Series. McGill University.

Huntington, S. P. (1968): *Modernization and Corruption*. Reprint in: Heidenheimer, A., and M. Johnston (Editors) (2005): *Political Corruption, Concepts and Contexts*. Transaction Publishers. New Jersey.

IADB (2001): *Strengthening a Systemic Framework Against Corruption for the Inter-American Development Bank*. IADB Paper.

Johnston, D. (2004): *In Praise of Public Service —The Vanguard Against Corruption*. Nations Politiques, Mai 2004, OCDE, France.

Johnston, M. (1994): *Comparing Corruption: Conflicts, Standards and Development*. Paper for the XVI World Congress of the International Political Science Association. Berlin, August 1994.

Johnston, M. (2002): *Fighting Systematic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform*, in Robinson, N. ed. (2002): *Corruption and Development*. Frank Cass Publishers. Great Britain. pp. 85-104

Kaufmann, D. (1997): *Corruption: the Facts*. Foreign Policy. 107 pp. 114-31

Klitgaard, R. (1988): *Controlling Corruption*. University of California Press. USA.

- Kudamatsu, M. (2002): State Capture and Reform Progress. Research Paper. Graduate School of Economics. University of Tokio.
- Kunicova, J., and S. Rose-Ackerman (2003): Electoral Rules as Constraints on Corruption. Working Paper. Yale University, USA.
- Leff, N. (1964): Economic Development through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist* 8. pp. 8-14
- MacIntyre, A. (2003): Institutions and the Political Economy of Corruption in Developing Countries. Workshop on Corruption. Stanford University January 31-February 1 2003.
- Mauro, P. (2004): The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth. *IMF Staff Papers* Vol. 51 No.1
- Mauro, P. (1995): Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 110, Issue 3.
- Miller, W.L., Å.B. Grødeland, and T.Y. Koshechkina (2001): A Culture of Corruption. CEUPRESS, Akaprint, Hungary.
- Mishra, A. (2000): Hierarchies, Incentives and Collusion in a Model of Enforcement. Working Paper, Dundee Discussion Papers in Economics No. 112.
- Morris, S.D. (sin fecha): Corruption and Mexican Political Culture. Research Paper, Department of Political Science, University of South Alabama.
- Myrdal, G. (1968): Corruption as a Hindrance to Modernization in South Asia, in Heidenheimer, A.J., and M. Johnston eds. (2005): *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Transaction Publishers. New Jersey. pp.265-280
- Nef, J. (2001): Government Corruption in Latin America, in Caiden, G. E., and O.P. Dwivedi eds.: *Where Corruption Lives*. Kumarian Press. USA. pp. 159-174
- OCDE (2004): Measures for Promoting Integrity and Preventing Corruption: How to Assess? Public Governance and Territorial Development Directorate. Public Governance Committee. GOV/PGC (2004)24 Unclassified.
- Pardo, M. (2003): Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México. En: SEGOB, *Leyes para el Cambio Democrático en la Administración Pública Federal, México*. pp. 111-125
- Pujas, V., and M. Rhodes (forthcoming): Party Finance and Political Scandal in Italy, Spain and France. In: C. Malamud and E. Posada-Carbó (eds), *Financing Party Politics in Europe and Latin America*, Macmillan, London.
- Robinson, M. ed. (2002): *Corruption and Development*. Frank Cass. England.
- Rose-Ackerman, S. (1975): The Economics of Corruption. *Journal of Public Economics*, Vol. 4 pp. 187-203
- Rose-Ackerman, S. (1978): *Corruption: A Study in Political Economy*. Academic Press. New York.
- Rothstein, B. and J. Teorell (sin fecha): What is Quality of Government? Impartiality in the Exercise of Political Power. Research Paper. Department of Political Science, Göteborg University.
- Scott, J. C. (1969): Corruption, Machine Politics and Political Change, in Heidenheimer, A.J., and M. Johnston eds. (2005): *Political Corruption. Concepts & Contexts*. Transaction Pu. New Jersey. pp. 221-231
- Scott, J. C. (1972): *Comparative Political Corruption*. Prentice Hall.
- Sen, A.K. (2002): *Rationality and Freedom*. Belknap Harvard. USA.
- Wallis, J.J. (2004): The Concept of Systematic Corruption in American Political and Economic History. NBER Working Paper 10952.
- Zovatto, D. (2005): Dinero y Política en America Latina. *Foreign Affairs en Español*. Oct.-Dic.