

# RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 1 | NÚMERO 0 | ENERO-JUNIO DE 2022

Corrupción y desigualdad  
en países en desarrollo

ELIZABETH DAVID BARRETT

Las muchas caras de la corrupción

RAYMOND FISMAN

Responsabilidad pública  
y restitución de la confianza  
en contextos de violencia

STEFANO FUMARULO

La ilusión de los grandes casos de corrupción,  
transformación institucional e incidencia social

ROBERTO KANT DE LIMA

RESEÑA DE LIBROS

*Responsabilidad de los servidores públicos*  
*y Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*

JAIME HERNÁNDEZ COLORADO

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

# RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 1, NÚMERO 0, ENERO-JUNIO DE 2022

## Índice

- Presentación  
3
- Corrupción y desigualdad  
5 en países en desarrollo  
ELIZABETH DAVID BARRETT
- Las muchas caras de la corrupción  
13 RAYMOND FISMAN
- Responsabilidad pública  
29 y restitución de la confianza  
en contextos de violencia  
STEFANO FUMARULO
- La ilusión de los grandes casos de corrupción,  
39 transformación institucional e incidencia social  
ROBERTO KANT DE LIMA
- RESEÑA DE LIBROS
- 55 *Responsabilidad de los servidores públicos*  
y *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*  
JAIME HERNÁNDEZ COLORADO



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Dr. Ricardo Villanueva Lomelí  
*Rector General*

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea  
*Vicerrector Ejecutivo*

Dr. Carlos Iván Moreno Arellano  
*Coordinador General Académico  
y de Innovación*

CENTRO UNIVERSITARIO  
DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Mtro. Luis Gustavo Padilla Montes  
*Rector*

Dr. José María Nava  
*Secretario Académico*

Dr. Antonio Sánchez Bernal  
*Director de la División de Economía y Sociedad*

Dr. Alberto Becerra Santiago  
*Jefe del Departamento de Políticas Públicas*

Dr. Mauricio Merino Huerta  
*Director del Instituto de Investigación en  
Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción*

---

**RC | RENDICIÓN DE CUENTAS**, año 1, número 0, enero-junio 2022 es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara a través del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Departamento de Políticas Públicas, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Periférico Norte 799, módulo P, Segundo Piso, Núcleo Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México. Teléfono 33 3770 3300. Correo electrónico [rc.rendiciondecuentas@gmail.com](mailto:rc.rendiciondecuentas@gmail.com) Dirección web <https://www.rendiciondecuentas.org.mx> Director de la revista: Mauricio Merino Huerta. Coordinadora editorial responsable: Marcela Rubí Aguilar Arévalo. Reserva de derecho al uso exclusivo número 04-2021-091317451100-203 (vía red de cómputo) y 04-2021-090214415000-102 (impreso), otorgado por el Instituto Nacional de Derechos de Autor. Número producido por Rayuela, diseño editorial.

Las opiniones y los comentarios expresados por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

---

## Presentación

El número cero de la revista RC|RENDICIÓN DE CUENTAS es presentado por el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) de la Universidad de Guadalajara, hospedado desde el 1 de octubre de 2020 en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA). Lo anterior, tomando como base para este número, algunas de las conferencias magistrales realizadas en el Seminario Internacional en Rendición de Cuentas que realiza anualmente la Red por la Rendición de Cuentas y el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas desde hace once años.

Las ponencias presentadas han aportado conocimiento e ideas de relevancia mundial para el entendimiento del fenómeno de la corrupción, así como de los principales enfoques de análisis en el campo de la rendición de cuentas. Esto hace que esta edición sea de interés para todos aquellos investigadores, docentes, profesionales y estudiantes interesados en analizar y entender a profundidad el fenómeno de la corrupción en distintas partes del mundo y los mecanismos de rendición de cuentas disponibles para hacerle frente.

En el primer artículo, la conferencia de Elizabeth David-Barrett destaca la importancia de entender la relación entre la corrupción y la desigualdad, sobretodo en países en desarrollo con la finalidad de encontrar puntos estratégicos para reducir las brechas de desigualdad. De igual forma, puntualiza en la distinción entre los tipos de corrupción, siendo el más importante y el más difícil de erradicar, la captura de las instituciones del Estado.

Por su parte, Raymond Fisman evidencia a partir de un conjunto de casos y ejemplos, las distintas perspectivas desde las cuales se puede entender la corrupción, así como las lecciones aprendidas a partir de dichos ejemplos para luchar en contra de la corrupción tomando en cuenta el contexto en el que surgen. El enfoque de análisis gira en torno al

comportamiento social y circunstancial de los hechos que llevan a cometer actos de corrupción en el mundo.

En el tercer artículo, la conferencia de Stefano Fumarulo presenta el caso del combate a la mafia en Italia y cómo se restituyó la confianza. Para ello, Fumarulo destaca la relevancia de la transparencia como condición básica para el combate a la corrupción. De igual forma, destaca la importancia de la responsabilidad pública para restituir la confianza. Esto implica que quienes toman decisiones deberán siempre asumir las consecuencias —positivas y negativas— de dichas decisiones.

Roberto Kant de Lima en la ponencia «La ilusión de los grandes casos de corrupción, transformación institucional e incidencia social» analiza históricamente la manera en que el control jurídico ha funcionado en Brasil con la finalidad de evitar transgresiones o hechos de corrupción. De esta forma, profundiza en las maneras en que se construye la verdad jurídica y los efectos de esto en las estrategias de los gobiernos para evitar actos de corrupción, asumiendo el conflicto como una situación ineludible.

Para finalizar, se incluye la reseña realizada por Jaime Hernández Colorado a las obras *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*, de Mauricio Merino y *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, de Ana Elena Fierro.

En síntesis, estos trabajos hacen del número o, una edición interesante y pertinente para el estudio de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, toda vez que pueden ser tomados como mapa referencia en distintos contextos del fenómeno en el mundo.

Marcela Rubí Aguilar Arévalo

# Corrupción y desigualdad en países en desarrollo

ELIZABETH DAVID BARRETT\*

*Resumen.* Este artículo trata de la relación que existe entre dos fenómenos que exacerbaban las condiciones de las poblaciones en situación de vulnerabilidad: la desigualdad y la corrupción. Argumenta que la corrupción se presenta en tres dimensiones, de las cuales la captura es la más compleja. Esta idea central es ejemplificada en los costos materiales y humanos que existen en situaciones de riesgo como temblores. Por último, describe la existencia de dos modelos de combate a la corrupción: el de las sanciones y el de los incentivos.

*Palabras clave:* corrupción, desigualdad, desarrollo, captura.

*Abstract.* This paper studies the relationship between two phenomena that exacerbate the conditions of vulnerable populations: inequality and corruption. She argues that corruption occurs in three dimensions, of which capture is the most complex. This central idea is exemplified in the material and human costs that exist in risk situations, for example in earthquakes. Lastly, she describes the existence of two models for combating corruption: sanctions and incentives.

*Keywords:* corruption, inequality, development, capture.

La corrupción y desigualdad son enfermedades sociales que particularmente están dañando los países en vías de desarrollo en los que las necesidades humanas son cada vez más agudas. Lo anterior no significa que hay desesperanza para darle una dirección a estos problemas; sino que necesitamos un entendimiento sofisticado de qué son y cómo se relacionan la una con la otra.

.....  
\*Elizabeth David-Barrett es profesora de Gobierno y Políticas de Integridad en la Escuela de Derecho, Política y Sociología de la Universidad de Sussex en Reino Unido. Fue profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de Oxford, en donde realizó su doctorado en política. Comodirectora del Centro para el Estudio de la Corrupción (CSC), Elizabeth dirige las actividades

Con este propósito, el día de hoy yo les voy a sugerir algunas maneras de la forma en que la corrupción se puede exacerbar en torno a su calidad y también les voy a dar algún antecedente de la corrupción; y lo más importante es que también quiero sugerirles cómo entender la relación entre ambos conceptos para darles unas bases con que se puedan atacar ambas de una manera más estratégica para encontrar el desarrollo significativo y, a su vez, encontrar los beneficios.

Lo siguiente es definir los términos de la corrupción y la desigualdad antes de profundizar en los conceptos y las dimensiones en que éstas se relacionan. También voy a explorar uno de los mecanismos por los cuales se puede promover la calidad en contra de la corrupción, y finalmente, me gustaría hablar de las buenas prácticas y las mejores prácticas anticorruptivas para reflexionar un poco acerca de las lecciones que se han aprendido a partir de la corrupción.

Me gustaría iniciar con la desigualdad. La desigualdad como un concepto se refiere a la falta o a los recursos desiguales, pero como humanos tenemos tres tipos de recursos o capital y la desigualdad puede existir en todos estos ámbitos, que son —primero que nada— el capital, enseguida tenemos el capital de redes y en tercer lugar los recursos capitales. El primero de ellos se refiere a las entidades, a los organismos, en donde se puede incluir la inteligencia y la atracción; todos éstos nos dan ventajas de alguna manera o de otra. A los biólogos también les gustaría mencionar la habilidad de adaptarse a los ambientes tecnológicos y ambientales a los que vivimos, el color de la piel o la habilidad de enfriarnos, que es una característica fundamental de nuestros cuerpos que tienen que tener los individuos para competir o sobrevivir debido al contexto en el que viven.

El segundo, el capital de la red, se enfoca en la calidad o el valor de un individuo en una red social. Los sociólogos consideran esto en términos del estatus social o el nivel de la sociedad o el cómo se describe a un individuo. Seguimos tratando de entender cómo son los patrones de esta red social, cuál es la calidad y cómo son los beneficios para los estados. Esto probablemente se conecta a los cazadores más furtivos, más inteligentes, y en

.....

del Centro en Investigación, Enseñanza e Impacto Político. Se relaciona ampliamente con profesionales anticorrupción en gobiernos, el sector privado y las ONG. Sobre la base de su investigación acerca de los riesgos de corrupción en la contratación pública, ha organizado «hackatones» en Ghana, Uganda y Tanzania.

las sociedades modernas se pueden tener algunas diversidades más débiles en torno a la red social o incluso también a algunas investigaciones donde sugieren que tal vez significa esta fortaleza que se necesita para adquirir poder y para seguir o continuar. Pero también hay un consenso importante donde dice que esta sociedad o esta red involucra mucho el capital y tiene mucho que ver con la calidad social.

Y el tercer capital son los recursos físicos que son externos a un individuo y que no son sociales. Esto es el valor de la posesión que puede incluir el dinero, los territorios y otro tipo de riqueza. Cualquier riqueza que el hombre pueda controlar, el acceso de calidad a la ropa, a armas, que son críticos en las sociedades modernas; los economistas tratan de enfocarse en el ingreso o en la riqueza.

En algunas sociedades estas tres formas de capital, tienden a asociarse una con la otra: no sé, el uso de la inteligencia se puede utilizar con el estado social y pueden ser para obtener resultados en torno a otro resultado y también para reforzar los lazos que se pueden convertir para hacer amigos y pertenecer a cierto estatuto social. En otra sociedad, la relación de diferentes dimensiones es un poco más compleja y este reforzamiento del área puede conllevar a la debilidad de otras tantas.

Yo menciono la corrupción. La corrupción es un proceso mediante el cual hay una falta de ubicación. Por ejemplo, algunas transacciones que implican las partes; un representante de una empresa que simplemente infringe la ley de alguna manera, y lo hace porque la empresa les da un incentivo para que lo hagan; ambas partes ganan algo en esta transacción. Y por supuesto, también hay una tercera parte que pierde y ésta es el público, la parte pública.

El punto más importante en torno a la corrupción es la desviación de los procesos adecuados, donde a los individuos se les otorgan responsabilidades y poderes en torno a los recursos y al interés público para que ellos puedan tomar decisiones donde puedan tener recursos o manejar intereses, incluso el gasto público. A medida que esto es incentivado, hay una desviación del curso que representa una captura de los procesos políticos del proceso, pero los procesos de estas políticas tienen tres etapas y, por lo tanto, me gustaría distinguir los tipos de corrupción mediante estas tres etapas, porque caracterizan la implicación que es un tanto diferente.

La primera de ellas puede suceder en la fase de la formación de las políticas, por ejemplo, si hay un grupo de interés que está influyendo en los procesos legislativos, las

creaciones de nuevas regulaciones o documentos para políticas; y también la captura para la formación en progreso. Por ejemplo, a través del cabildeo inadecuado o el financiamiento de partidos políticos. Hay también algunos grupos que están considerando esta parte cuando hay cambios en la forma de la legislación, o también otros grupos que pueden utilizar algunos instrumentos de preocupación para llegar o para crear una política en particular.

Además, tenemos la captura del Estado. En ésta se tienen consecuencias a largo plazo en la sociedad porque hay grupos que tienen acceso al poder y a los recursos y que previenen a otros grupos de que tengan acceso a este tipo de recursos. La captura del Estado es un tanto diferente con respecto a la influencia y a la implementación de las políticas, que es el segundo tipo de corrupción. La corrupción en el estado de las políticas de implementación puede tomar la forma de la influencia para corromper las reglas si, por ejemplo, estás atendiendo tu negocio no puedes o puedes estar omitiendo algunos criterios; o tal vez si hay algún contrato en una empresa no simplemente porque sea la mejor opción o si es el ganador de una licitación. Este tipo de corrupción tiene que ver con las etapas a nivel administrativo.

Me gustaría sugerirles que hay una tercera dimensión en torno al tipo de corrupción que está incrementando tristemente las cantidades en el desarrollo y en las democracias: la captura de las instituciones que supervisan la formación y la aplicación de ciertos procesos. Estas instituciones monetarias ofrecen el equilibrio y ayudan a la gente y a los poderes Ejecutivo y Legislativo para que sean considerados —se está excluyendo a la parte judicial y a algunas otras instituciones— y ésta es la clave para pelear en contra de la corrupción. También considerando la parte de la contratación del gobierno donde hay mucha vulnerabilidad ante la corrupción y hay herramientas clave, donde se tienen algunas instituciones, oficinas donde hay documentación pública o donde se tienen competidores o donde algunos ciudadanos pueden emitir sus quejas a medidas que estas instituciones tienen autoridad independiente para hacer las investigaciones.

Sin embargo, ésta es la tercera dimensión de la corrupción, cuando los representantes no tienen esa capacidad o esa facultad porque el gobierno va en contra de ellos, cuando se trata de tomar decisiones o cuando se le otorgan ciertos poderes. Esto representa la tercera y la forma más seria de corrupción. Esto está asociado con el retroceso o alguna consolidación del poder que está dando poder a una élite.

Ya hemos visto el incremento de este comportamiento en las democracias actuales, es darle o quitarle estabilidad a la democracia. La corrupción es la falta o la mala ubicación de los recursos que tiene una sociedad que impactan en la calidad de vida. Por lo que no debería sorprendernos que haya una relación entre una y otra.

Y con un nuevo entendimiento de las tres dimensiones, cada una de ellas o con ellas podemos explorar algunos de los mecanismos de cómo afecta una a la otra. Y lo que sigue es el explorar de manera especulativa hasta qué punto se puede llegar con la investigación. Yo estoy participando o tratando de cubrir unos espacios en torno a este tema.

¿Cómo es que la corrupción exagera el capital social? A medida que esto se refiere a las entidades de los recursos para entender, por ejemplo, la corrupción en el sector salud, considerando que los problemas, el abuso de alcohol y el tabaquismo son problemas que causan mucho daño a la salud pública, hay mucha prevalencia en países desarrollados y en la mayoría de éstos las políticas públicas en torno al abuso de alcohol y tabaquismo aletargan los beneficios y el vínculo entre las políticas y los resultados en estas áreas es relativamente clara. Estas áreas pueden hacer la diferencia, si es que así lo deseamos. Pero también en muchos de los países desarrollados no se crean políticas de salud para canalizar las consecuencias en este caso del abuso del alcohol y el tabaquismo, y esto es a pesar de que hay mucha prueba en torno al daño que se causa con este abuso y que hay mucha carga aun cuando ya hay mucha lucha. Podemos considerar el ejemplo de Rusia, los investigadores, donde hay un resultado vasto en torno a las prácticas que se han hecho.

En términos de los nuevos conceptos esto tiene mucho que ver con las esperanzas o las expectativas que se tiene en el sector salud, en el capital físico que tiene que ver con los ingresos. Aunque, ¿qué tal, qué sucede cuando se han capturado estos procesos políticos y de formación? Hay una gran cantidad de investigación en el mundo en la industria de alcohol y en el cabildeo de los hacedores de políticas en el Reino Unido. Recientemente, un grupo de personas de edad y ciertos doctores han cambiado sus planes para introducir un proyecto de plan para el alcoholismo por el cabildeo de la industria del alcoholismo en los mercados. No hay prueba de esa mala conducta, pero que las compañías de alcohol puedan tener cierta influencia en las políticas de la salud no es único del Reino Unido.

Si este tipo de influencia ocurre, eso quiere decir que el proceso de hacer las políticas de alguna forma va a exagerar el capital ya integrado. Además, la captura del diseño de

políticas públicas puede surgir como un resultado de diferentes desigualdades. El alcohol produce más dinero o capital físico para gastarlo en el cabildeo o en campañas en comparación con las caridades públicas.

Para ello, hay que tener acceso a los que hacen las políticas o tal vez los líderes de las compañías de alcohol tienen ciertas conexiones, fueron a la escuela con la gente que ahora ocupa altas posiciones en el poder político. Las desigualdades y el acceso al capital podría resultar en la captura de la formación del proceso de políticas, exacerbando así la desigualdad y el desequilibrio del capital.

Supongamos que esta captura no ocurre en el diseño de las políticas. En cambio, las políticas se forman para poder servir al interés público. La corrupción puede ocurrir en el Estado o en la fase de la implementación. En los países desarrollados a menudo se ve cuando se va hacia delante con estas ideas. Por ejemplo, ha habido ciertos casos recientes relacionados con la provisión de fondos a la antimalaria en los países no desarrollados. Las compañías que quieren los contratos para poder proveer el medicamento otorgan primero redes ordinarias que no están impregnadas con el repelente de mosquitos, sino con otras cosas y no quieren gastar más. Hablando de los beneficios, pueden proteger a cientos de personas en Ghana, en Camboya, que se supone que van a tener el beneficio ante esa enfermedad.

También, hay políticas que se diseñaron para incluir el equilibrio en el capital. Otros estudios de investigación nos hablan de la extensión de la corrupción en los programas de Indonesia que tienen subsidios para proteger a los pobres; y en promedio tienen que el 80% de estas ideas desapareció en lo que se dictó en lo que se supone que iba a llegar de ayuda a las casas. La corrupción fue lo suficientemente pesada y grande comparada con los beneficios que iban a darse con el programa.

En otra área, en cuanto a los permisos de planeación de seguridad de construcción, la corrupción en la fase de implementación tuvo un impacto catastrófico en cuanto al capital y la desigualdad. Las investigaciones encuentran una gran relación entre el daño de los temblores y el nivel de corrupción en los países; es decir, para cierto tamaño de terremoto, muere mucha gente como resultado del colapso de edificios e infraestructura en países en donde tienen altos niveles de corrupción; 83% de todas las muertes debido al colapso de edificios en los últimos años es proporcionalmente corrompido. Esto nos indica los diferentes niveles de corrupción. También, nos dan ejemplos del temblor en

Haití en 2010, cuando la mayoría de las personas murió ahí, muchas como resultado del colapso de edificios y construcciones. Un terremoto de la misma magnitud que el de Haití en el mismo año en Nueva Zelanda no mató a nadie. La corrupción y la implementación de las políticas en la planeación urbana, las contrataciones urbanas y la seguridad en las construcciones quizás sean la parte mínima, porque tienen efectos devastadores de desigualdad y capital físico y con el capital incluido.

En cuanto a la deshabilitación de la democracia, es muy difícil aislar un impacto particular así, porque uno de los efectos de deshabilitar estos estados financieros es porque la corrupción participa, es porque facilita estos niveles de corrupción. Es decir, hace fácil que se comprometan en la captura del diseño de políticas o de implementación de éstas. También esto tiene que ver con un daño a largo plazo a la democracia, al permitir estas cosas, estos contratos de captura de gobierno para que controlen los medios. Parte de la competencia está en este Estado de derecho y aquí se empoderan mediante la corrupción y toman acción para poder introducir la desigualdad.

Finalmente, me gustaría hablar un poco acerca del desafío de la lucha de la corrupción en condiciones de desigualdad. Existen dos enfoques principales para poder luchar contra la corrupción. El primero puedo decir que serían los incentivos o sanciones. En primer lugar, se incrementa la detección de la corrupción y como resultado se trata de alejar a los individuos de la corrupción.

Este enfoque se puede ejecutar mediante el uso de las leyes y su cumplimiento, pero esto es muy poco probable que tenga eficiencia en situaciones donde la corrupción sistémica existe, porque la policía y la legislación encargados de sancionar son muy probablemente corruptos. Podemos hablar de transparencia y rendición de cuentas, que nos den la mayor información, sobre todo a las personas, a la gente, para saber qué se está haciendo, pero es mucho más fácil decir qué hacer, pero es particularmente difícil lograrlo cuando hay altos niveles de desigualdad, porque el tiempo y las habilidades para monitorear al gobierno no están ahí presentes.

El segundo enfoque para poder atacar la corrupción, tiene que ver con los modelos basados en incentivos, para que los individuos decidan cómo actuar en cuanto al costo-beneficio de romper las leyes. A diferencia del primero, simplemente nos comportamos de acuerdo con las normas en una sociedad u organización a la cual pertenecemos o con la que nos identificamos. Inicialmente, esto suena como una situación de desesperan-

za. Si la sociedad está en manos de la corrupción, entonces los individuos van a actuar en concordancia. No obstante, sugiero que existen dos esperanzas.

Primero, en todas las sociedades existen personas que viven con integridad incluso en situaciones en las que tienen oportunidades de tener ganancias por la corrupción y no se comportan de tal forma. Esto sugiere entonces que las normas de integridad de la sociedad existen y hay que cultivarlas. Nuestro desafío aquí es desplazarlas a más personas y que sepan más de cómo es esta integridad y cómo actuar con ella. Las normas de integridad algunas veces son aburridas. Existen pero están dormidas y aquí la gente actúa de forma corrupta, aunque pueden avergonzarse al hacerlo y se encuentran desesperados por estar en una situación donde no hubieran querido estar. Éste es el punto en que se establecen los cambios y relativamente puede ser fácil hacer el cambio, cazar de un lado a otro.

En segundo lugar, las normas en cuanto a la integridad y transparencia en las oficinas públicas ya se han establecido en los últimos 25 años. Me parece que en realidad las campañas anticorrupción —ahí podemos congratularnos un poco por lo que se ha logrado en este aspecto con estas campañas—, muchas organizaciones abrazan estas normas y muchas organizaciones de la sociedad civil y las propias compañías lo aplican. Sin embargo, son muchas compañías y no muchos gobiernos los que tienen grandes registros de estar comprometidos en el combate a la corrupción. Hay que crear oportunidades para que la gente se comprometa con acciones colectivas y al hacer esto las normas van a cambiar muy fácilmente y rápido.

# Las muchas caras de la corrupción

RAYMOND FISMAN\*

*Resumen.* El argumento central de este documento es la idea según la cual, la corrupción es un problema de malas circunstancias y no —precisamente— de malas personas. Para ello, ejemplifica que las personas toman la decisión de ser más, o menos corruptas en distintas situaciones y distintos contextos. De igual forma, el autor hace énfasis en que la cultura es una variable influyente en los índices de corrupción. Por tanto, propone que los incentivos son una de las alternativas contra el combate a la corrupción, pues aún con buenas intenciones, el riesgo de cometer actos de corrupción está latente.

*Palabras clave:* corrupción, casos, psicología social, cultura.

*Abstract.* The central idea of this document is that corruption is a problem of bad circumstances and not just of bad people. To do this, he argues and exemplifies that people make the decision to be more or less corrupt in different situations and different contexts. Similarly, the author emphasizes that culture is an influential variable in the countries corruption rates. Therefore, he proposes that incentives are an alternative against corruption, because even with good intentions, the risk of committing acts of corruption is latent.

*Keywords:* corruption, culture, circumstances, behavioral economics.

**M**i presentación se llama «Algunos hechos acerca de la corrupción» y en un mundo en el que todo mundo parece tener sus propios hechos, todo mundo llevamos nuestra maleta con hechos personales, es bueno tener una visión objetiva acerca de lo que

.....  
\*Raymond Fisman es profesor investigador de la Universidad de Boston. Fue profesor en la Escuela de Negocios de la Universidad de Columbia y profesor visitante asociado en el Departamento de Economía de la Universidad de Harvard. Fue consultor del Banco Mundial y realizó sus estudios de doctorado en economía en la Universidad de Harvard.

la evidencia nos cuenta. Y si invitan a un investigador, pues básicamente eso es lo que se está pidiendo, porque esto es nuestro enfoque, ¿por qué pensamos que es tan útil tener estos hechos en la mesa y compartirlos? En primer lugar, porque lo que tomamos como verdades basadas en hechos, quizás no sean realidad. Entonces, hay que ir más allá de la superficie y ver cuánta evidencia existe detrás de cada uno de estos hechos. Y en segundo lugar, yo personalmente veo que cualquier lado que visite en el mundo escucho a la gente decir: «este lugar es el más corrupto» y puedes ir a Suecia y la gente va a decir que en Suecia la gente es muy corrupta y también va a decir: «aquí no hay corrupción».

Entonces, si les doy el ejemplo de los casos más extremos, la familia Suaharto que es uno de los regímenes más corruptos en la historia actual, aún tiene que admitir que no hubo corrupción en sus 30 años de gobernar en Indonesia. Entonces, tenemos esta discusión del hijo, ella dice y entonces es mejor tener hechos, hechos reales en la mesa. Antes de llegar a los hechos que van a aparecer aquí en un segundo, espero, quiero darles un marco para pensar acerca del problema de la corrupción.

Hemos estado hablando todo el día de la corrupción, podríamos hablar toda una semana entera de la corrupción y en los cuarenta y tantos minutos que tengo para hablar con ustedes, ya he mencionado algunos hechos que creo que son importantes, que fueron para mí muy útiles para pensar y analizar la corrupción, pero esto no es un mundo nada más sistemático de todo lo que sabemos de la corrupción. Entonces, quisiera hablar con un modelo muy sencillo de la corrupción que se diseña para destacar un punto en particular, que la corrupción es un problema de malas circunstancias y no de malas personas.

Entiendo que todos los sitios son distintos, tenemos nuestra propia historia, hay muchos aspectos de uno de estos problemas, los economistas son buenos para quitar toda la historia que rodea un problema para enfocarse en un atributo único. Entonces, quiero presentarles un marco muy sencillo para pensar en la corrupción como un problema circunstancial y no un problema individual. Después, hablaremos de los hechos en los que la corrupción tiene un costo a la sociedad —la mayoría de la gente aquí lo ve como autoevidente—, y lo que quiero enfatizar es que esto no es necesariamente una verdad universal y que también hay algunos ejemplos incómodos, históricos que tenemos que confrontar y ver al hablar de la corrupción.

La visión que tengo es que mientras menos corrupción, eso es mejor que más corrupción y estaría hablando de esto, estaría hablando de qué es lo que hemos aprendido

de lecciones recientes para luchar contra la corrupción. Tengo una lista, una lista larga, así es que bueno la veremos, no toda, pero algunos ejemplos en particular que traigo para enfocarnos.

El modelo tan sencillo que propongo de la corrupción viene de las siguientes observaciones. Hay dos escándalos recientes de corrupción en Estados Unidos, dos departamentos municipales que tenían una fuerza laboral en donde los trabajadores tenían distintas discapacidades. Cada empleado aquí decía: «bueno, me lastimé la espalda, me lastimé el hombro, ya no voy a venir a trabajar, quiero mi pensión, ya no puedo trabajar». Entonces, hubo un caso de los ferrocarriles en Nueva York, en Long Island, este es uno de los más importantes y los bomberos de Boston. En ese momento a estos dos grupos de personas se les denominaban malas personas por abusar, por abusar la confianza que se les tenía en ellos, por querer abusar de la generosidad del gobierno, por recibir este pago por discapacidad, pero es este es el escándalo de los bomberos.

Este caballero ganó en una competencia de discapacitados y cobraba, él ganó este concurso y sin las redes sociales esto no hubiera surgido, pero él ganó en un concurso de fisiculturismo y cobraba un sueldo por discapacitado y la pregunta es cuando hay dos grupos bastante similares, los bomberos de Boston y de Chicago. Uno de los grupos puede acabar haciendo cosas incorrectas y el otro grupo a lo mejor no hace cosas tan malas y no es que los bomberos de Boston sean malos y los de Chicago buenos, sino nada más se fueron por un camino distinto.

Les voy a explicar cómo es que sucedió, y la forma en la que quiero que piensen en esta situación en particular. La forma en que quiero que pensemos esto, es como una persona, pensar en el bombero como persona, una única persona, él toma la decisión de comportarse de manera corrupta. Por ejemplo, en este caso encontrar un doctor para que este bombero recibiera los beneficios de sueldo por discapacidad y no sé, si pensamos en un caso de corrupción, voy a pagar una mordida para que me den este justificante, me voy a saltar a la gente en la fila, voy a ser honesto y la manera en la que yo sugiero que pensemos en esto, es que esta decisión es una función.

¿Cuántas personas aquí en la sociedad van a hacer lo mismo? Así es que sí, por ejemplo, comenzamos con la opción de ser honesto, funciona pero más o menos, si pensamos en la opción de ser honesto. Imagínense una línea hacia abajo, lo que esta línea, ahí está la línea, imagínense esta línea hacia abajo y esta línea captura cuál es el beneficio de ser ho-

nesto si más personas alrededor mío son corruptos, cuál sería el beneficio de ser honesto. Mientras más gente sea corrupta a mi alrededor, se va a hacer más difícil para mí ver a un doctor o va a ser más difícil tener un contrato, si soy honesto va a ser más difícil para mí.

Podemos pensar, bueno, agregarle también a eso una línea, por ejemplo, a esta misma persona pensando pagaré esta mordida, deberé de aceptar este soborno, nadie más en mis creencias, es que nadie más está dando o recibiendo estos sobornos, entonces, va a ser muy difícil porque, entonces, si soborno la gente me va a descubrir, pero si estamos viendo gente que aprovecha sus puestos públicos y si obtiene más beneficios, yo puedo tener más beneficios porque puedo también tener más personas que estén involucradas en estos sobornos.

La razón por la que tengo esta línea descendiente, es que si yo soy cientos de compañías que pagan sobornos para tener un contrato, están compitiendo para obtener un contrato, pero la línea hacia arriba lo que muestra es que yo me beneficio más de pagar soborno si hay más personas a mi alrededor, si hay más personas que están pagando estos sobornos y sufro más si soy honesto si hay otras personas a mi alrededor que están pagando también soborno.

Entonces, pensemos desde la perspectiva de una persona que está pensando, deberé pagar un soborno o no, ¿cuál es la que me genera más beneficios? Una pequeña fracción, por ejemplo, de la población es del tipo corrupto.

Entonces, si vemos aquí la imagen, el beneficio de ser honesto es mayor al beneficio de ser deshonesto, la línea dentada versus la línea completa, entonces, estos son las expectativas de lo que otros harán y entonces esta persona va a ser honesta y si todos piensan así, de manera honesta, entonces esto va a presionar a la sociedad a que todos seamos honestos y va a haber un equilibrio de honestidad.

Ahora, por ejemplo, aquí vemos a una persona que tiene expectativas, que está del otro lado de esta intersección, una persona que dice, bueno, todos los demás son corruptos, los beneficios de corrupción son mejores, entonces también voy a ser corrupto, entonces, esto se convierte en una bola de nieve y entonces todos deciden finalmente intercambiar favores y dar y aceptar sobornos.

Entonces, lo que tenemos aquí, dependiendo de mis creencias, de lo que otros harán, una persona, yo no he dicho nada acerca de la persona, los valores de las personas son los mismos independientemente de la sociedad y la decisión de las personas es la función de

lo que piensa, de qué es la situación que lo rodea. Tenemos dos culturas muy estables, por un lado, tenemos la cultura de la honestidad donde nadie paga sobornos, nadie acepta sobornos, los que desvían recursos reciben un castigo; y tenemos del otro lado que, todo mundo es corrupto y que se desvían los recursos y que nadie puede llegar al doctor porque no rompe las reglas y bueno.

Estos dos modelos no quieren decir que no hay gente que tenga mayor tolerancia o menor tolerancia a la corrupción y también hay valores en la escuela. Claro que tiene un papel. Por ejemplo, el Papa tiene el papel de asistir a países que sean religiosos y, es decir, que la fe cristiana nos dicta que no debemos de involucrarnos en este tipo de conductas. Los valores importan, incluso, cuando sacamos valores, tenemos muchos lugares corruptos y lugares que son muy honestos, entonces, la segunda razón por la que creo que es útil y la razón por la que se enfatiza es que yo no puedo cambiar, cambiar a una persona a la vez significa que cambio esta línea roja hacia la izquierda y si cambio esta línea a la izquierda un poco; entonces la gente trata de ser honesta y pronto va a descubrir que esto no funciona y van a regresar a sus estrategias de corrupción.

Entonces, lo que es importante es que entendamos que, todos estamos tratando de cambiar a la vez y no importa lo que —voy a regresar a una historia— una historia que va a ilustrar este punto muy claramente, se las voy a contar al final de esta presentación. Así es que quiero enfatizar que, solemos culpar a la persona y no a las circunstancias. La psicología social gira en torno a este entendimiento y creo que también aplica para esto de igual forma.

Muy bien, entonces, quiero que pongan en su mente y hay algo importante en cuanto a la estructura y en cuanto a luchar contra la corrupción. Hablaremos otro tema aparte y daremos otro paso y nos preguntaremos, ¿tendríamos que preocuparnos de la corrupción? Yo creo que es una pregunta útil que tenemos que hacernos antes de que desechemos todos los esfuerzos de la sociedad.

Como les mencioné al inicio, esta no es una verdad absoluta ni es el paradigma dominante de hace 50 años. La cita que tengo aquí dice, «la corrupción nos da el seguro de que el gobierno decide ir en la dirección inadecuada», esto viene de un artículo por un economista que se llama Nathaniel Leff, que se llama «el desarrollo económico a través de la corrupción burocrática». Como si esto no fuera un impedimento para el desarrollo, sino que más bien es el medio por el cual nos desarrollamos, porque tenemos políticos,

burócratas que tienen las reglas inadecuadas, que por la corrupción pueden librarse y salir de esto.

Antes de dejar esto fuera, veamos la evidencia de algunos casos de estudio para apoyar este argumento y rápidamente verán hacia dónde voy con esto, si saben algo acerca de la distribución de los ingresos en Latinoamérica, pues sabremos que la historia no ha sido muy amable con los argumentos de izquierda, entonces, aquí tenemos los controles de los precios. Compara a Argentina y Brasil donde puedes trabajar y poder vencer cualquier impedimento versus en Chile, donde la disciplina y la burocracia son los que tienen todas estas reglas.

Entonces, al caso de Argentina se refiere a cómo los productores, agricultores hicieron sabotaje a Perón y después agradecieron por permitir que pudiera haber estos sobornos, entonces, hay una política desviada, una mala política que interfiere con la magia del mercado. Así es que se le agradece a la corrupción y entonces tiene un comparativo específico entre Brasil y Chile en donde ambos tienen la inflación del precio, el control de los precios y estos controles de precios en Chile, y como resultado no hay expansión en la agricultura, el mercado negro también creció y en Brasil la gente soborna para llegar a sus fines.

Así es que los comparativos aquí son específicos, es que no hay expansión de la producción alimenticia, hay altos precios y yo no quiero decir que los burócratas están haciendo esto, sino que están mal guiados en la intervención que tienen en la economía. Ésta es una idea que tiene una base. Si vemos en el mundo, algunas situaciones en las que, si nos ponemos en los zapatos de, por ejemplo, un empresario indio que tiene la opción entre pagar un soborno o visitar 14 oficinas, llenar formatos con cuatro copias. Ésta es una oficina real en el ministerio, este es un burócrata en el ministerio de Bihar, imaginen, tiene que hacer 14 autorizaciones de todos esos documentos que tiene ahí, los tiene que firmar y después llevárselo a 18 oficinas adicionales y, bueno, así es que aquí de nuevo, una vez más gracias por la corrupción. Entonces, esta anécdota, anécdota de una historia de éxito que se tendría que confrontar en algún momento.

Aquí habla él de qué buena fue la corrupción, así es que sí hubo corrupción, le dio favores a su familia, a sus amigos, hubo crecimiento y progreso y la gente de Indonesia tuvo suerte al respecto, así es que hay muchos países, México, incluido, que les encantaría tener 6% per cápita de crecimiento en un periodo de tres décadas y esto es lo que Suaharto dijo,

esta es una expresión de este sentimiento, este es un político brasileño de los cincuenta, «Roba pero hace cosas». Entonces, esta es una idea, una idea que tiene una historia rica detrás.

Antes de hablar de los contraargumentos de toda esta cultura podemos ver los datos agregados y podemos ver que como mencioné, la historia no ha sido amable con esta visión del mundo, así es que sí, Chile tuvo un inicio lento, pero si vemos el ingreso per cápita en Chile o en Brasil, esto ni siquiera muestra las circunstancias actuales y se prefiere a los burócratas chilenos honestos. Si por ejemplo vemos la distribución del ingreso global, si dejamos de lado todas las complicaciones y todos los atajos, si vemos la relación entre el ingreso per cápita (en el eje horizontal) y el nivel de corrupción del país (en el eje vertical), pues parece que podemos decir que no hay ningún país en la historia moderna que se ha vuelto rico con un alto nivel de corrupción.

Después podremos declarar esto, pero bueno, voy a seguir hablando. En primer lugar, si hacemos un análisis, si vemos la distribución que tenemos justo aquí en México no podríamos decir que esta gráfica sube o baja y podemos ver casos donde pensamos: «a este país le fue muy bien con un sistema corrupto». Por ejemplo, aquí tenemos el caso de Indonesia que pasó de ser de los países más pobres y después del post conflicto tiene una combinación económica casi a nivel de México, está casi al nivel de México. Lo mismo pasó con China. Desde 1982 en China —es increíble verlo, es increíble ver en una línea de tiempo—, tienen un crecimiento plano hasta 1982, después de 1982 el crecimiento sube y no porque se haya eliminado la corrupción. Entonces, estos son ejemplos incómodos que tenemos que tener para pensar acerca de una imagen más general, pero la imagen general, voy a regresar, voy a regresar un poco.

La visión de la corrupción, la forma más sencilla de pensar al respecto, es el hecho de que en mi país, en Canadá, solamente se necesitan dos días para tener una licencia para un negocio y en México son 67 días, esto se basa en datos que obtuve hace cinco días, no sé si han cambiado las cosas, pero estos datos los obtuve recientemente y se podría decir, bueno, gracias a Dios por la corrupción, no tienes que esperar 65 días más, solamente pagamos un soborno y ya nos dan las licencias para abrir un negocio.

Esto no es probablemente la forma correcta de pensar en esto, la razón es porque gran parte de esos 67 días es lo que llamamos la cinta roja. En economía la definición de esta cinta roja, la definición de la cinta roja es regulación más allá de lo que sea de utilidad

social, así que posiblemente haya muchos en esta sala que ya hayan obtenido esta perspectiva, de que una de las razones por la que hay que esperar 67 días para que una empresa pueda tener su licencia contra dos en Canadá, es porque son 67 días en los que es posible que la gente pueda obtener sobornos para evitarse de todo este camino tan largo.

Y a esto podemos aumentarle la perspectiva de izquierda, en la que, disculpen la forma en que yo analizo las cosas que generalmente suele ser con gráficas y cifras y esto me pareció de ayuda, pero voy a hablar de esto como una narrativa, si no les gusta mucho esta forma de capturar la perspectiva del mundo, espero que, al menos se pueda entender.

Piensen en por qué pagamos sobornos, pagamos sobornos para evitarnos todo este papelaje y demás. Mediante el soborno nos saltamos a la burocracia, es una relación en que selecciono, yo decido pagar soborno en vez de perder mi tiempo con trámites burocráticos. Desafortunadamente, al hacer esto nos estamos pareciendo a los burócratas porque estamos dispuestos a pagar sobornos para evitarnos la burocracia, el burócrata inteligente lo que hace es poner más trabas porque así puede obtener más sobornos todavía. Y conforme va agregando trabas, esta curva va subiendo más y más, para un pago de soborno, si me lo evito me voy a causar muchas más trabas y podría darles muchos ejemplos en los que uno termina pagando un soborno, termina en un mundo en el que está pagando más sobornos, pero también perdiendo más tiempo porque con tantos impedimentos burocráticos que han surgido para efectos de extraer simplemente un soborno, eso es lo que ha sucedido y lo que se puede aprender de esta sección de en medio, es de lo que quiero hablarles ahora. Aunque enfatiqué que, en general, no creo que alguien que piense mucho en la corrupción se enfocaría demasiado en la perspectiva de izquierda en la actualidad.

La corrupción daña el crecimiento, la corrupción daña una sociedad, sí tenemos estos contraejemplos muy incómodos donde nos debemos preguntar si a China le hubiera ido mejor o peor si hubieran intentado purgar la corrupción desde un principio, si están en el proceso de lidiar con la corrupción porque la gente al parecer ya está harta. Se puede hablar de esto más tarde, pero sí han estado creciendo en un sistema muy corrupto.

Lo último que quiero decir, es que la vida se trata más de simplemente el PIB per cápita y aun, si así fuera, todavía podemos decir que no queremos la corrupción y es por esto que paso más tiempo yo pensando en estos últimos años, hay un costo humano que le cuesta a la corrupción. Es evidente, es una anécdota ahí, a mí no me gusta estar hablando

de anécdotas, yo no soy periodista, yo analizo datos, así que les puedo dar anécdotas de otros y después puedo presentarles algo de información que al parecer valida esta perspectiva. Todos estos son ejemplos de China.

Aquí tenemos un titular de un encabezado en *The New York Times* que habla sobre la corrupción y la seguridad en los sitios de trabajo en China, es un colapso de una mina que mató a 24 trabajadores y resultó ser que la mina, al menos parte de ella era propiedad del alcalde local. Aquí tenemos un ejemplo de la consecuencia de la corrupción y la regulación de la construcción. Aquí tenemos dos edificios que son idénticos, uno de ellos acaba de colapsar en uno de sus extremos y fue porque de nuevo, para poder evitarse los códigos de construcción pagaron sobornos. Al mostrar estas imágenes la gente piensa, bueno, se ven muy bien contruidos, pero porque de plano se cayó de lado sin romperse. Aunque, no era eso lo que quiero transmitir, lo bien construido que estaba, no, sino que hubo mucha corrupción.

También, en el choque del tren bala hubo corrupción y cualquier cantidad de cuestiones con seguridad alimenticia en China donde la gente sigue pagando para zafarse de regulaciones de seguridad alimenticia. Y en años recientes, hace apenas un par de años, en los encabezados de periódicos en todo el mundo se habló de una catástrofe a gran escala, uno con un costo social significativo que de nuevo se relacionó con la corrupción, quizá alguno de ustedes recuerden que en 2015 una planta de almacenaje de químicos explotó en un área residencial donde no debía haberse ubicado un almacén de químicos y esto creó esta explosión.

En busca de hechos que se puedan generalizar, he tomado algunas anécdotas y he pensado en la manera de ver si esto realmente aplica de forma verídica a los datos. Este gráfico nos muestra muertes en lugares de trabajo, las compañías Chinas deben informar si es que ha habido algún empleado que hay muerto durante su empleo y la altura nos dice si han sido muchos o menos los trabajadores que han muerto, estamos hablando de puras compañías que cotizan en la bolsa china y esto nos da una idea, una escala de mortalidad durante el trabajo que es de 10 días veces más que en México y otros similares, estamos hablando de cifras bastante altas en términos globales.

¿Cuál es la diferencia? Esto es el asunto de que el alcalde era propietario de parte de la mina, tenemos aquí ejecutivos que realmente eran alcaldes o vicealcaldes, de lado izquierdo son los que no tenían a ex políticos como ejecutivos, ahí pueden verlo, los de la derecha

tenían políticos, así que en general no es buena idea trabajar en una mina de carbón en China, pero en caso de que sí lo hagan, no trabajen en ninguna que sea propiedad del ex alcalde, es lo que nos dice esta gráfica.

Otra cosa que nos muestra es que probablemente esto no sea solamente porque tenemos mucha reglamentación. Tenemos empresas que están muy bien conectadas y que están realizando negocios cada vez más peligrosos y podemos ver de las auditorías de seguridad, auditorías sin anunciar que realizan los gobiernos locales, el porcentaje para cada cuadro nos indica la fracción de años en el que una compañía reside una auditoría principal de seguridad. Si alguien muere durante su empleo, eso es más alto, como podemos ver, es muy, muy alto.

Ahora, quiero pedirles que se enfoquen en los años cuando una empresa no haya tenido alguna muerte durante el empleo, este es la fracción de veces que llegaron los inspectores de sorpresa a asegurarse que todo estuviera en cumplimiento de los códigos y como verán, uno de 20, un año de cada 20 se puede esperar una inspección de sorpresa, una visita, si no somos una compañía conectada. Mientras que las empresas conectadas son las que están matando a sus trabajadores a 500% de la tasa de aquellas, que aquellas que no están relacionadas con el gobierno, ellos tuvieron 0% de índices de auditoría.

No se trata simplemente de que si están haciendo cosas más peligrosas o no, porque si lo están haciendo, entonces, con más razón deberían auditarlo seguido, y algo último que yo quería enfatizar es, sí por supuesto, vamos a hablar sobre la lucha entre la corrupción, pero algo que al parecer ha tenido éxito en el pasado, aun si solamente habláramos sobre la eficiencia económica de la anticorrupción, quizá con eso sería suficiente, pero las consecuencias van mucho más allá que eso.

Los costos y beneficios en China en las circunstancias que apreciábamos en la pantalla, aquí solamente los ejecutivos reciben los beneficios y son los mineros los que sufren los costos y en realidad se trata de ejecutivos que se benefician, algo que hicimos simplemente por darle seguimiento a este tema fue, hacer un seguimiento de las carreras profesionales de ejecutivos en empresas con desastres o accidentes laborales a mayor dimensión y se van a trabajar a otras empresas. De hecho hubo una historia en particular que fue, el director general de una firma minera donde habían muerto tres docenas de personas y la razón por la que su historia llegó a los periódicos fue porque dos años más tarde, él ya era el director general de otra empresa minera donde otra docena de personas murieron durante

sus labores, así que la incidencia de costos y beneficios es que los ejecutivos no son los que sufren las consecuencias, ellos pagan lo que tienen que pagar y avanzan.

Si este fuera un grupo más pequeño o fueran mis estudiantes ustedes, les pediría que me dijeran, bueno, ¿qué hacemos con este problema tan grande? La gente ha estado hablando de corrupción durante siglos y en los próximos 10 años o también sobre la pobreza, la gente dice: «en diez años vamos a acabar con la pobreza», pero ha habido otras personas que han dicho: «en los próximos diez años vamos a acabar con la corrupción».

La gente ha estado intentando diferentes tipos de cosas, ideas alocadas e interesantes. Mi favorita, es la de un residente de Nueva York que en 1800 decía que podían deshacerse de la corrupción en Estados Unidos si movían la capital a Nueva York, al menos con la forma en que yo entiendo las normas y la ética de Wall Street no tiene mucho sentido, en mi opinión, pero todo lo demás que se ha intentado tampoco ha solucionado el problema.

Hay algunas cosas que hemos intentado hacer y que sí han funcionado mejor que otras, así que les voy a hablar de algunas sugerencias prominentes que algunas se han realizado, otras no. En algunos casos la misma intervención da fantásticos resultados en un asunto, mientras que en otros no tiene éxito y después terminaré por resumir algunas de las mismas cosas que he estado escuchando hoy todo el día, que esto es parte de, todos nosotros somos parte de esto, así que les contaré una historia de cinco minutos sobre la transformación de Bogotá en los años noventa, si no han escuchado esa historia, esta es una que vale mucho la pena escuchar y de hecho seguir contando.

Algo que no es de sorprender es que una de las soluciones más comunes es la de aplicar mejor las reglas y cuando lo piensan un poco, esto es el equivalente al problema tan obvio de alguien que tiene que aplicar esas reglas y que tiene que vigilar que aquellos a cargo de aplicar la ley lo hagan realmente.

El poeta dice: «hay que ir a vigilar a los vigilantes» y en este sentido ha sido una entrega para mí o me parece a mí como algo muy curioso, ver los resultados de una encuesta de 2008 de Transparencia Internacional en su capítulo de la India, una encuesta con ciudadanos de la India donde les preguntaron, ¿cuál crees que es el poder más corrupto del gobierno? Y el poder más corrupto resultó ser aquellos que se encargan de aplicar la ley, así que bueno, ahora qué hacemos, traemos a alguien que se encargue de obligar a los que se suponen que deben de obligar, entonces, habría que ponerle a ellos también otro

vigilante y así sucesivamente y no existe la solución, la solución es que requerimos de una autoridad independiente, anticorrupción que esté completamente aislada de cualquier presión política.

Ha habido grandes casos de éxito con autoridades anticorrupción de las cuales no voy a hablar a detalle ahora, pero también ha habido algunas que han sido un fracaso rotundo, esto es un tema común que existe y las reglas se perciben como la solución pero cuando las autoridades anticorrupción han funcionado, yo podría argumentar, incluso, que gran parte de esto tiene que ver con la cultura, la cultura que es un canal del cual voy a hablar hacia el final de mi presentación.

Y ahora, quisiera hablar sobre la solución que tenemos para cualquier problema, si me preguntan qué es diferente ahora en comparación con hace 15, 20, 10 años, ahora todos tenemos teléfonos, tenemos redes sociales y esto sin duda ha transformado el mundo. Cuando comenzamos de hacernos de teléfonos inteligentes y redes sociales, comenzaron muchas aplicaciones anticorrupción, muchas de las cuales funcionaron, otras no tanto y creo que las que fueron exitosas, estas aplicaciones tecnológicas que han tenido éxito, han sido de gran aprendizaje, pero también las que no lo han sido.

Después de que algo ya fracasó es muy fácil hablar mal de ello, pero creo que en general esto no sería tan exitoso, hay muchas páginas tipo, [yopaguéunsoborno.org](http://yopaguéunsoborno.org), etcétera. Si me detiene un oficial puedo pagarle un soborno para evitar que me dé una vuelta, puedo decidir pagarle o no al soborno, pero sí debo, puedo reportarlo en el sitio web y lo puedo hacer de forma anónima, por supuesto, porque no queremos tampoco que la policía vaya a venir por nosotros o que vayan a venir a agarrar a este pobre automovilista inocente, eso también quiere decir que puedo, incluso, vengarme como ciudadano, puedo ejercer venganza contra este agente de policía que me cae mal, es más, igual y lo hago nada más porque me puso la multa, ni siquiera me pidió un soborno pero como no me dejó si quiera, o no me lo aceptó, pero como me hizo enojar, lo reporto.

No hay un mecanismo que haya sido exitoso del todo, se ha pensado mucho, reflexionado sobre qué podría funcionar y por qué, pero hasta donde tengo conocimiento esta aplicación de la tecnología todavía no se ha convertido en nuestra salvación. Aquí tengo los términos de servicio de la página para que puedan ver qué tan desafiante resulta esto, esto, de hecho es de una de estas páginas de la India, de reporte de sobornos, piden aquí que seas honesto.

Aunque esto es una gran aspiración como miembro de la Asociación Estadounidense Americana, yo debo confiar más en los incentivos, no puedo simplemente decir o confiar únicamente en las mejores intenciones de todos los participantes. Podría ser que la mayoría de la gente, incluso, si tenga buenas intenciones, pero siempre hay ahí algunas malas semillas que van a hacer que se corrompa las buenas intenciones rápidamente.

Ahora, hablaré en orden ascendente de la promesa, fotografías, por ejemplo, este tipo de imágenes ha tenido un efecto en el consumo en estas sospechas de excesos de parte de los funcionarios públicos, ¿alcanzan a ver el reloj que trae aquí la primera dama de Nigeria? Es un Rolex. Ahora, acá tenemos una fotografía de la boda del vocero principal de Vladimir Putin, no me recuerdo la marca en este momento, pero vale más de dos mil euros. Aquí tenemos a un comandante del Estado Islámico con un Rolex y acá tenemos diferentes imágenes donde se ven funcionarios burócratas chinos con Rolex también, así que ¿cuál sería el nivel de eficacia que tiene esto? Pues cuando menos nos da un indicio del costo de la corrupción porque ahora es posible de alguna forma asignarle ese costo.

Ahora, por ejemplo, puedo tomar el dinero, aunque puedo tomar el dinero tengo que ponerlo en otro lado, no puedo simplemente andar conduciendo un auto excesivamente de lujo porque me van a ver y esto se espera que al menos reduzca un poco los beneficios que da la corrupción, porque no me puedo comprar una casota porque tengo que al menos fingir que vivo de forma modesta, que mis ganancias son modestas, aunque oí por ahí una anécdota algunos años sobre un gran aumento en los salarios.

Como ustedes sabrán los salarios de los burócratas generalmente se considera como una medida anticorrupción, porque como ganan muy bien, ellos no necesitan de sobornos, pero la anécdota que yo escuché fue de uno de los oficiales de aduanas de la India que tenían que fingirse pobres porque sus salarios eran así. Al aumentar 60% sus salarios ya no tenían que fingir, tenían que salir, podían salir y comprarse sus autos más caros y sus casas más grandes. No existe una política que solamente traiga beneficios sin costo alguno. Y como casi se me acabo el tiempo quiero brevemente hablar sobre lo que he de hecho ha sido una gran historia de éxito de la aplicación de la tecnología a una escala muy amplia para reducir la corrupción sobre beneficios públicos, prestaciones en India y después me tomaré unos minutos más para hablarles sobre Bogotá.

En los últimos años, India ha implementado un programa de identificación biométrica de forma que para poder recibir un cheque de asistencia pública, ahora me escanean

la retina o con mis huellas dactilares hay que compararlas con una base de datos y esto es para evitar que se tenga quizá personas fantasma, como les llaman, que pueden estar recogiendo diferentes cheques la misma persona.

¿Y cómo sabemos que funciona esto? Esto es apenas un extracto de una investigación aleatorizada donde se convenció a algunas personas en el este de este Estado, a utilizar estos métodos de identificación biométrica en todo el estado de Pradesh, de forma aleatoria, así que imagínense que hay dos distritos dentro de Andhra Pradesh. Están uno junto al otro o al menos muy cerca. Uno sí tiene estas verificaciones de asistencia pública que utiliza medidas biométricas y el otro continuó utilizando medidas tradicionales, como lo han hecho siempre.

Se dieron cuenta que en los lugares donde se elegía de forma aleatoria obtener sus identificaciones biométricas desde etapas tempranas, se redujeron estas medidas de corrupción 25%, estamos hablando de un porcentaje muy alto del gasto público y cayó por completo porque ya no era posible que estos fantasmas, digamos, estas identificaciones fantasmas pudieran obtener sus cheques de beneficios porque los gastos públicos, el desembolso del gasto público se había reducido en la región donde se hacían las pruebas biométricas, pero después, al hacer una encuesta de beneficiarios, los beneficiarios no estaban reportando un menor índice de beneficios.

Antes de emocionarnos demasiado por la aplicación de la tecnología, permítanme también recordarles o al menos de informarles que la tecnología siempre requiere de un operador o mano. La identificación biométrica también se relaciona con ese subsidio de propano líquido, esto es un programa que le cuesta a Estados Unidos más de ocho mil millones de dólares, en India se utiliza para cocinar y para calefacción de muchos hogares, así que se implementó este programa de manera escalonada, igual, aleatorizada que permitiera documentar el cambio en estas fugas y los beneficios no reportaron ningún tipo de reducción en el acceso al gas propano líquido, pero el costo del programa se redujo en gran medida a lo cual le ahorró al gobierno durante el primer año del programa, mil millones de dólares, lo cual también es una suma considerable.

Y por lo tanto, es de sorprenderse que después de este éxito inicial, no les voy a hablar mucho sobre más cuestiones de este éxito, pero después de este éxito se canceló por completo el programa, así de la nada y ¿por qué? Porque todos estos cambios traían beneficios para algunos, pero también traían costos para otros, y con el programa de gas líquido

propano, el mercado negro también tuvo acceso a gas económico y cuando se canceló el programa, los vendedores del mercado negro estaban tan molestos que por decirlo de forma amable, se acercaron a sus legisladores y les pidieron de forma amable que el programa se realizara.

Así que podemos tener la mejor tecnología, las máquinas de votación, pero si alguien le apaga el interruptor o lo patea lo suficientemente fuerte la tecnología no nos va a servir de mucho y eso no es por faltarle el respeto a los medios, pero vamos a saltarnos todos estos, perdón, no es faltar el respeto a la gente aquí de la fiscalización comunitaria pero, bueno, de esto sí puedo hablar más adelante, es que casi se me acaba el tiempo.

Pero rápidamente quiero contarles la historia de Bogotá para quienes no la conozcan. En los días de Pablo Escobar, en los años después de su asesinato, Bogotá se convirtió en la zona más violenta del mundo, una ciudad sin ningún tipo de gobierno en ningún sentido, a principios de los noventa. Antanas Mockus, un hombre que yo puedo decir con orgullo que inicialmente era académico, salió como alguien externo totalmente, se postuló para alcalde, por cualquier circunstancia que ustedes quieran, entró con 70% de los votos a su favor a la oficina del alcalde, y esto es algo importante para esta historia.

Recuerdan muy al principio, cuando hablábamos sobre cómo para poder lograr un cambio es de gran utilidad que todos sepamos que la gente a nuestro alrededor también está esperando un cambio. Cuando Mockus entró al poder sin saber que todo mundo a su alrededor también estaba esperando un cambio de la ciudad fuera de este estado sin leyes en derecho que eran en aquel entonces, ¿cuál fue su primera acción oficial para poder domar estas calles sin autoridad? Es él, de hecho, como súper ciudadano. Una de sus primeras acciones como alcalde fue contratar estudiantes de teatro para disfrazarse de mimos y burlarse de la gente que cruzaba la calle aunque no estuviera puesto el alto y es una genialidad porque es algo que es muy público.

Aquí, lo que estamos haciendo es intentar informarle a todo mundo que estamos justo a la mitad de un cambio. Aquí hay un alcalde nuevo que está hablando sobre cómo vamos a cambiar todo y de repente ya lo vemos en las calles, si tuviéramos más policías nada más dando multas, esto simplemente subiría las oportunidades de sobornos, pero también sería una transacción invisible. Pero hubo un segundo componente en el que les dieron tarjetas como la de los árbitros que tenían pulgares, tarjetas multipropósito porque si veías a alguien hacer algo bueno y contribuía al bien público les podías mostrar

el pulgar hacia arriba, pero si por ejemplo alguien se cruzaba durante le siga, le ponías el pulgar hacia abajo. Puede sonarnos ridículo, a mí me suena ridículo, pero les sugiero que si les suena muy tonto a ustedes se busquen a alguien que haya vivido en Bogotá en aquel entonces y ellos les van a hablar con mucho entusiasmo sobre esta transformación social que aconteció entonces.

# Responsabilidad pública y restitución de la confianza en contextos de violencia

STEFANO FUMARULO\*

*Resumen.* El artículo narra la experiencia italiana en el combate a la corrupción y a la delincuencia organizada. A principios de la década de los noventa, en Italia se registraron actos graves de corrupción y delincuencia organizada que se venían gestando dos décadas atrás. Por un lado, el agravamiento de la situación y, por otro lado, la presión de los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil hizo que las autoridades tomaran acción para combatir la mafia y la corrupción. La principal estrategia fue restituir la confianza de la ciudadanía en el gobierno dando resultados y tomando responsabilidad de los asuntos públicos.

*Palabras clave:* responsabilidad pública, mafia, corrupción, confianza, consecuencias.

*Abstract.* The document relates the Italian experience in the fight against corruption and organized crime. At the beginning of the 1990s, serious acts of corruption and organized crime were recorded in Italy, which began two decades before. On the one hand, the worsening of the situation and, on the other hand, pressure from the mass media and civil society made the authorities take action to combat the mafia and corruption. The main strategy was to restore the citizen's confidence in the government by delivering results and taking responsibility for public affairs.

*Keywords:* public responsibility, mafia, corruption, trust, consequences.

Quiero empezar con una frase pronunciada por un ex presidente de la República Italiana, Sandro Pertini —Sandro Pertini creo que ha sido el presidente de la República

.....  
\*Stefano Fumarulo fue gerente regional de la Agencia Antimafia de Bari, Puglia, Italia. Director de Seguridad Ciudadana, Políticas Migratorias y Antimafia. Estuvo involucrado en la lucha en contra de la contratación ilegal y por el cierre de los guetos en que viven los trabajadores africanos en Bari. Fue consultor del presidente de la comisión de investigación del fenómeno de las mafias y otras asociaciones criminales en la Cámara de Diputados de Italia. Murió en marzo de 2017.

Italiana con mayor sintonía hacia el pueblo italiano gracias a dos características principales: su honestidad y su sinceridad—, y esta frase que ya aparece sobre varias paredes de varias ciudades italianas creo que es una buena síntesis para empezar esta plática con ustedes: «La moralidad del hombre político consiste en el ejercicio del poder recibido a fin de perseguir el bien común». En mi opinión, tomando las palabras del presidente Pertini, esto debería ser la política: el objetivo de perseguir el bien común.

Me hubiera gustado hablar, bueno, me gustaría hablar de México, y luego lo haré; sin embargo, creo que es importante presentarles también algo que ha pasado en Italia y quiero compartir con ustedes lo que ha pasado en Italia, porque es el intercambio de experiencias e informaciones, es la base del objetivo de eventos como éste: salir ambas partes enriquecidas por el intercambio de lo que ha pasado.

En los años setenta y ochenta en Italia la política estaba sin frenos. Todos estaban felices, los ciudadanos estaban felices, el pueblo italiano estaba feliz, porque la política de hecho, a través de medidas totalmente absurdas, aumentando la deuda pública de manera descontrolada, había creado un sistema que no iba a durar y no duró. Era una política donde la corrupción era una de las características principales.

En los años noventa, en particular a principios de los años noventa, se registraron dos situaciones particulares, ambas las podemos resumir en una explosión de delincuencia organizada y corrupción. En 1992, en Italia se tuvieron las masacres más sangrientas operadas por la mafia: el juez Giovanni Falcone, su esposa, su escolta, y el juez Borsellino y su escolta fueron asesinados por la delincuencia organizada con actos de terrorismo un mes y medio después. Casi al mismo tiempo, la Procuraduría de Milán empezó una investigación que llegó a ser histórica, la llamada Operación Manos Limpias, donde casi 60% del Parlamento Italiano quedó bajo investigación, detenido o procesado y condenado por delitos ligados a la corrupción, casi 60%. En esa fecha, en ese periodo, los italianos estábamos totalmente enamorados de los jueces y de los fiscales de la Procuraduría de Palermo, pues por fin alguien había hecho limpieza y fue una utopía porque no había leyes adecuadas.

Las investigaciones se llevaron a cabo, algunos fueron condenados y otros decidieron colaborar con la justicia y explicaron los mecanismos de corrupción de los más bajos hasta los más altos niveles. Sin embargo, ante la falta de una legislación eficaz, la mayoría de la gente quedó libre y eso permitió una operación que los libros de historia creo que interpretarán en las próximas décadas como una operación estratégicamente científica. Esto

permitió que un hombre que llegaba aparentemente de un mundo totalmente diferente al mundo político —él llegaba del mundo empresarial—, Silvio Berlusconi, llegara 18 años al poder; 18 años de primer ministro de una persona que hasta canceló los delitos del Código Penal para los cuales estaba bajo investigación. En otras palabras, se puede decir que éramos un estado bananero y a nivel internacional la gente hablaba de Italia como de un no estado de derecho, un estado sin derecho; y hemos tenido que esperar 18 años hasta que, a través de algunas investigaciones con un historial y parecidas en las líneas a la de Al Capone, Berlusconi fue condenado por otros delitos y ahora está bajo proceso aun para delitos de corrupción.

Las primeras décadas de los años 2000 para llegar a nuestros días, en particular en los primeros años de la segunda década del siglo XXI, entre la crisis económica y la presión de la sociedad civil, Italia registra cambios relevantes, tanto en materia de transparencia como en materia de lucha contra la corrupción y de lucha contra la delincuencia organizada. Son varias las reacciones que se han tenido después de escándalos políticos o después de investigaciones sobre casos de corrupción. En eso, la sociedad civil y los medios de comunicación han jugado un papel fundamental.

Probablemente, Italia todavía estaría bajo el gobierno de Berlusconi sin una presión de la sociedad civil y sin una presión de los medios de comunicación; que han expresado políticos, diputados y senadores que vienen del mundo de la sociedad civil y del mundo de los medios de comunicación, y que se hicieron voceros de los cambios solicitados por la sociedad italiana. De esta manera, se aprobaron leyes como, por ejemplo, la ley sobre la transparencia o una ley sobre corrupción con penas más duras y eficaces.

El tema de la legislación contra la corrupción es un ejemplo bastante interesante. Por parte de la sociedad civil se empezó una campaña que se llamó Reparte el futuro; en español sería Reactivemos el futuro. Se recolectaron más de un millón y medio de firmas para la aprobación de una ley, la aprobación de una propuesta popular de ley sobre lucha contra la corrupción. El resultado fue que el Parlamento estuvo obligado a votarla. La ley —por fin— permite a la Fiscalía, los jueces y a los policías llevar a cabo investigaciones que tendrán resultados, es decir, aunque no es la mejor del mundo, se tuvieron algunos cambios.

El tema de este seminario es la restitución de la confianza. Nuestras sociedades, tanto la sociedad italiana como muchas otras sociedades europeas —pienso en Grecia, pienso

en España, pienso en Portugal, pienso en Francia— y muchísimas sociedades latinoamericanas viven muchas diferencias sociales. Hay una pobreza que aumenta día a día, y la pobreza aumenta la desconfianza hacia los que nos gobiernan. El objetivo de la política es exactamente esto: debería reducir estas diferencias. Debería dar algún ejemplo: la clase política en ningún lugar del mundo puede sentirse superior a nadie; y la transparencia evidentemente debe ser la llave maestra, empezando con las elecciones. La Comisión Parlamentaria Antimafia aprobó en octubre de 2014 un código ético, que no es ley, los partidos políticos no están obligados a cumplir con las normas elaboradas y presentadas por este código ético.

Sin embargo, el código ético tiene un mecanismo que sí fue implementado. Antes de las elecciones los candidatos fueron monitoreados, se investigó si tenían antecedentes penales, si tenían condenas y fue publicada la lista de los candidatos inoportunos, lo que creó un temblor político en Italia dos días antes de las elecciones. Imagínense una operación de transparencia de este tipo y de este tamaño. Fue un primer paso, fue la primera vez que se hizo algo así y muchos candidatos perdieron muchos votos en esta elección, porque la gente tenía la posibilidad de ver quién era la persona que estaban votando.

¿Dónde se infiltra la corrupción? ¿Dónde empieza la corrupción? Obviamente, podríamos estar hablando aquí semanas sobre todo los sectores donde se infiltra la corrupción, es evidente que un primer sector muy, muy sensible es el momento de la campaña electoral, es el momento donde los candidatos están listos para hacer lo que sea con tal de que sean votados, la compra-venta de votos.

En el avión, llegando a México, estaba leyendo algunos artículos sobre lo que pasaba en la antigua Roma. La corrupción no nace en nuestros días, estaba presente en la antigua Roma, estaba presente en la antigua Grecia y es interesante ver —que, bueno, leía en esta obra académica— que en la antigua Roma los votos se compraban a través de la oferta de banquetes, asientos a teatros y juegos de gladiadores. No veo muchas diferencias, aparte de los gladiadores que ya no tenemos, no veo mucha diferencia con lo que pasa en nuestros días en cualquier lugar del mundo, afuera de las dictaduras donde no es necesario comprar votos. Y la situación era tan grave que Cicerón hizo aprobar una ley que prohibía organizar juegos de gladiadores dos años antes de la candidatura a cualquier cargo. Imagínense el peso de una decisión de este tipo si se tomara en nuestros días en nuestras campañas electorales.

El otro sector increíblemente penetrable por la corrupción, por la delincuencia organizada, es el de las licitaciones, en particular en algunos ámbitos específicos: basura, acogida de migrantes en algunos países donde esto puede generar un business; y no es simplemente un sector, un procedimiento administrativo donde se infiltra la delincuencia organizada, sino también donde se infiltran los típicos delitos de cuello blanco.

Entonces, ¿cuál es la importancia de la transparencia y por qué ligamos transparencia a corrupción? Ayer en una plática que dimos en el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), una persona me preguntó «¿Por qué en aquellos lugares donde hay más transparencia la percepción de la corrupción es más alta?» Porque la gente está acostumbrada a lo mejor, porque la gente tiene una base de datos para evaluar, para analizar. En Bari, hace unos años tuvimos un hito de victimización. En aquellas parte de la ciudad donde se registraban menos delitos había mayor percepción de inseguridad. ¿Por qué? Porque un robo creaba más preocupación.

Volviendo al tema de la transparencia y la corrupción, si la falta de transparencia es una de las condiciones básicas para el desarrollo de la corrupción, al mismo tiempo tenemos que decir y tener muy claro que la existencia de la transparencia no implica la ausencia de la corrupción. No es suficiente aprobar buenas leyes, no es suficiente firmar y ratificar convenciones internacionales, no es suficiente subir las penas; el punto fundamental es aplicar las leyes, es aplicar las leyes por órganos que sean independientes de cualquier gobierno y de cualquier parlamento.

Dice el Papa Francisco «los pobres son aquellos que pagan la cuenta de la fiesta de los corruptos» y que la cuenta siempre les llega. Hablamos de confianza, de responsabilidad, pues el ciudadano siempre se pregunta y se preguntará si no cambian las cosas cuáles son las consecuencias: «a ver, he robado a través de mi cargo político, ¿cuál es la consecuencia? He escondido algo aprovechándome de mi cargo político, ¿cuál es la consecuencia?» Ésas son preguntas a las cuales el mundo institucional y el mundo político deben dar una respuesta, porque sin respuesta podemos olvidarnos de la confianza. Y no siempre la falta de transparencia implica corrupción y no siempre lo que pasa es penal; también hay una cuestión ética y de responsabilidad política que sí se debe tomar en cuenta.

En diciembre de 2014 se formalizó una investigación que ya llevaba unos años en Roma, en la capital de Italia. La investigación se llama Mafia Capital. A pesar de que la

mayoría de los delitos habían sido cometidos durante el gobierno municipal anterior, se empezó un análisis de la sociedad civil y de los medios de comunicación sobre el actual alcalde, si había cambiado algo. Bueno, el resultado de esto es que en 2015 el alcalde Marino tuvo que renunciar, fue obligado a renunciar y no por delitos cometidos —porque no cometió delitos—, no por una investigación —porque no se abrió ninguna investigación sobre él—, sino por no tener la capacidad de comprobar la razón de unos recibos de restaurantes. Tuvo que renunciar el alcalde de la capital.

Ésta es una cuestión de ética y, claro, es un escándalo que el alcalde de la capital de Italia tenga que renunciar, pero así debería ser y así debería ser con todos porque así es la democracia. No hay nadie arriba de los demás, no hay nadie que no tenga que respetar las leyes o que pueda sentirse sin responsabilidades.

Otra pregunta que se me hizo ayer varias veces fue por parte de los estudiantes del programa del CIDE acerca de cómo impulsar la denuncia social. Las convenciones, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, firmada en Mérida en 2003, prevé la creación de autoridades independientes nacionales. Como en la mayoría de los casos de las convenciones internacionales, todos son felices y contentos de tomarse fotografías cuando firman, todos hacen una gran publicidad en su país diciendo «firmamos la convención contra la corrupción». Muchas veces la ratificación de la Convención toma un promedio de cinco a diez años para que piensen bien lo que han firmado, porque luego no implementan su propia legislación nacional.

¿Pero, cuál es el punto? Sería curioso conocer cuántos países tienen una autoridad nacional independiente contra la corrupción, independiente. Es importante entender quién controla, porque quien controla, no puede tener relaciones de ningún tipo. Es imaginable que un alcalde pueda ser controlado por un secretario.

Hay figuras introducidas en Italia en 2003, después de 22 años de la Operación Manos Limpias, después de 60 años de corrupción política. Tuvimos que esperar 60 años, pero por fin logramos tener una autoridad nacional anticorrupción independiente que implica varias cosas, por ejemplo la elaboración de planes trienales contra la corrupción a nivel nacional, regional y municipal.

Cada nivel del estado, cada municipio, cada región que aquí sería estado, cada secretaría tiene un responsable anticorrupción, que es una figura independiente, no es una figura que puede ser controlada o manejada, y hay estándares muy estrictos. Solamente

de esta manera podemos pensar en actuar de manera eficaz porque si no, la transparencia, la lucha contra la corrupción, la lucha contra la delincuencia organizada se queda en palabras, se queda en el libro de los sueños, en el libro del mundo ideal, y no funciona así y no puede funcionar así.

Si hay un escándalo, sea político, sea institucional, hay que tener una autoridad independiente que monitoree, analice y traiga conclusiones. Amigos, compañeros de partido, compañeros de gobierno, no funciona así. Y también hay uso de los medios, tanto de los medios de comunicación como de los medios electrónicos. En Bari, en 2009, el entonces alcalde Miguel Emiliano, un ex fiscal antimafia, decidió abrir su cuenta en Facebook y comunicó a la ciudadanía: denuncien las cosas que no van. Fue un camino bastante largo, porque al principio la gente que le escribía en Facebook en la pantalla del alcalde era gente que denunciaba cosas que no existían. Luego empezaron a utilizarla de manera inteligente: «hay una luz pública que no funciona, te lo comunico», «hay una calle que se rompió, te lo comunico», «hay un servicio municipal que no funciona porque el empleado no se presenta, te lo comunico».

Cuando la ciudadanía se dio cuenta de que las denuncias no se quedaban como algo escrito, sino que generaban una reacción y tenían una solución empezaron a denunciar otras cosas, y ahí vamos con dos casos emblemáticos. Uno es lo de la Agencia para la Lucha no Represiva de la Delincuencia Organizada de la ciudad de Bari y la otra es la Sección Seguridad del Ciudadano, políticas para migrantes y antimafia social de la región de Puria.

Buscamos el aumento de la confianza, nos preguntamos cómo aumentar las denuncias sociales, pues dando respuestas. La confianza de la ciudadanía aumentó a un nivel tan grande que pudimos denunciar a un secretario del gobierno. En Italia nunca ha pasado que un alcalde denuncie a un secretario de su gobierno. En Bari pasó. ¿Por qué? Porque había confianza. El presidente de una cooperativa fue acercado por este señor y este señor le dijo: «a ver, para esta licitación tú la vas a ganar si me consigues dos puestos de trabajo para dos personas».

El presidente de la cooperativa, sin una confianza hacia las instituciones, pudo decir: «está bien, a mí no me interesa quién trabaja; a mí me interesa el dinero de la licitación que voy a agarrar. El contrato público que voy a ganar». La confianza le permitió hacer un razonamiento, pensarlo y decir: «bueno, hoy me va a pedir dos puestos de trabajo y una vez

que gane qué me va a pedir más». Entonces, vino a mi oficina, denunció y luego fuimos a denunciar a la procuraduría de la república. El señor fue condenado.

También acabamos de tener un caso en el gobierno regional. El gobierno tenía tres meses de vida, dos meses de vida, muy poco. El secretario de Turismo tuvo que renunciar el mismo jueves, pues el jueves pasado en Italia fue el día de las renunciaciones de los cargos públicos. El secretario de Turismo tuvo que renunciar porque en una licitación de un valor económico muy bajo para el manejo de ocho eventos la empresa que ganó es la empresa de quien manejó los recursos de la campaña, de su campaña electoral.

El secretario no lo sabía. Fue una computadora, fue un sistema electrónico el que eligió a las empresas que tenían dichas características y ganó ésta. No hubo delito, no hubo control de la licitación. Sin embargo, el secretario de Turismo tuvo que renunciar por una cuestión de ética. La empresa de su amigo no tenía que participar o cuando él descubrió que había ganado la empresa de su amigo tenía que haberle dicho «por favor, renuncia».

No lo hizo, pagó su costo político y tuvo que renunciar a tres meses de empezar el mandato, y una persona honesta además, ¿eh?, una persona muy honesta. Ahí todo salió gracias a un artículo de un periódico. Los medios de comunicación independiente son fundamentales, pero subió el nivel de confianza de la gente también en este caso, el que la gente quiere ver consecuencias. Si yo, ciudadano cualquiera, me porto mal, voy a tener miles de problemas. Si un político se porta mal o un gobernante se porta mal, ¿cuál es su pena, cuál es la consecuencia que va a pagar? Ésa es la pregunta que tenemos que hacer.

### *Conclusiones*

La primera, evidentemente, la historia de Italia, la historia de México, la de Argentina, la de Brasil, la de Rusia, la de España, la de Serbia, la de muchos países, nos hacen concluir que corrupción y delincuencia organizada son las dos caras de la misma moneda. No hay delincuencia organizada sin corrupción y no hay corrupción sin delincuencia organizada. Es un sistema de alimentación, es un circuito vicioso que se alimenta. Y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada es una lucha para que haya un país menos pobre y con menores diferencias sociales.

La Corte de Cuentas de Italia es un tribunal que hace un análisis de las cuentas italianas públicas. Desde hace unos años calcula los costos que Italia, que la sociedad italiana paga. Tenemos 350 millones de euros que perdemos cada año por corrupción, delincuen-

cia organizada y evasión fiscal de impuestos: 100 millones de euros de gente que no paga los impuestos, 80 millones de corrupción y lo demás de delincuencia organizada.

Ésos son costos que no se quedan así en el aire; los paga la ciudadanía. Italia tiene zonas subdesarrolladas por culpa de la delincuencia organizada y de la corrupción. México tiene zonas subdesarrolladas por culpa de la delincuencia organizada y de la corrupción. Cuando la gente supo que el costo de la corrupción era de 80 millones de euros dijo: «Ay, no, perdón, ya me siento mi bolsillo más ligero, más ligero de lo que ya estaba», y entonces ahí empezó la presión buena de la sociedad civil, una sociedad civil que tiene que ser responsable. Todos los ciudadanos se tienen que sentir corresponsables de cómo se maneja su país.

Segunda conclusión, el deber de la clase política no sólo es crear leyes, sino también crear una infraestructura nacional que funcione, que sea eficaz, que sea efectiva y que sea capaz de hacer un frente duro para evitar la penetración de la delincuencia organizada y la corrupción. Y también, es muy importante para la restitución de la confianza de la ciudadanía que la clase política deba asumir la responsabilidad no solamente de lo que hace, sino también de lo que dice. No quiero hacer críticas de políticos extranjeros, tenemos ya en Italia muchos políticos que criticar por lo que hacen y por lo que dicen. Sin embargo, hablar al estómago de la gente en política puede ser bueno en el corto plazo, te garantiza muchos votos. En el largo plazo no y en el mediano menos.

Hay políticos en Italia o hay políticos italianos en el Parlamento Europeo que están creando incendios sociales contra los migrantes, contra la gente que huye de guerras como la de Siria, diciendo siempre las mismas mentiras: «nos roban el puesto de trabajo, nos roban las casas, nos roban, son malos, son terroristas porque son musulmanes». Afortunadamente, la sociedad italiana está dando prueba de ser más madura que esta gente que sí fue elegida, fue votada desafortunadamente, y que utiliza la palabra de más peligrosa de lo que hace, para no hacer casos específicos y para ligar también a discursos que se hacen en Italia.

Desde que tenemos a Francisco como Papa —y lo digo no teniendo mucha relación con la religión, así que soy muy imparcial en esto—, desde que tenemos al Papa Francisco en el mundo todo le aplauden: habla contra la corrupción, aplausos; habla contra la pobreza, aplausos, aplausos, aplausos. Es el mejor Papa de siempre, qué bueno. Cuando el Papa Francisco estuvo en Estados Unidos hace unas semanas, en el congreso de Estados

Unidos después de recibir muchos aplausos hizo una declaración muy fuerte contra la pena de muerte. Un día después, en un estado estaounidense, una señora fue condenada a muerte y fue asesinada. Los mismos que aplaudían el día anterior al Papa Francisco se olvidaron de esas palabras.

Hay una moratoria —no sé si se dice así— en Naciones Unidas contra la pena de muerte y yo creo que cualquier político que utilice el concepto de pena de muerte, sea en México, en Italia, en Rusia, en China o en Australia, es un político peligroso, es un político que en mi opinión no debería tener cargos. Ser coherentes es una de las mejores maneras para tener y recibir la confianza de la gente.

Hemos vivido en Italia periodos muy duros, los seguimos viviendo; Italia es el país donde nació la delincuencia organizada, una sola mafia. Nosotros tenemos esta mancha. En cualquier parte del mundo donde vamos somos italianos, que es el equivalente a pizza, mafia y una guitarra que se llama mandolina; aunque también somos el país donde nació la antimafia. No somos el mejor país del mundo, pero tenemos una experiencia.

Agradezco a los organizadores por haberme dado la posibilidad no solamente de escuchar las ponencias y las experiencias que se han tenido en estos días, sino también de haber tenido la posibilidad de expresarme para comunicarles lo que pasa y ha pasado en Italia. Muchas gracias.

# La ilusión de los grandes casos de corrupción, transformación institucional e incidencia social

ROBERTO KANT DE LIMA\*

*Resumen.* El documento analiza históricamente la manera en que el control jurídico ha funcionado en Brasil con la finalidad de evitar transgresiones o hechos de corrupción. Ahonda en las formas que toma la verdad jurídica, cómo se construye, y en consecuencia, los efectos de ésta en las estrategias de los gobiernos para evitar actos de corrupción. Lo anterior, a partir de la idea de que el conflicto es una situación ineludible.

*Palabras clave:* corrupción, instituciones, control jurídico, normas, incidencia.

*Abstract.* From a historical perspective, the paper analyzes the way in that legal control has worked in Brazil to avoid transgressions or acts of corruption. It delves into the forms that legal truth takes, how it is constructed, and consequently, in the effects on government strategies to prevent acts of corruption. This, based on the idea that conflict is an inescapable situation.

*Keywords:* corruption, institutions, legal control, regulations.

**E**l objetivo aquí es discutir la efectividad de las formas de control jurídico social para evitar transgresiones genéricamente denominadas corrupción. Hace mucho que los antropólogos aprendieron que en cualquier sociedad hay reglas y que su existencia im-

.....  
\*Roberto Kant de Lima, graduado en Derecho (1968) por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil, con maestría en Antropología por la Universidad Federal de Rio de Janeiro–Museo Nacional. Tiene un doctorado en Antropología (1986) por la Universidad de Harvard y un posdoctorado de la Universidad de Alabama en Birmingham, Estados Unidos. Tiene experiencia en el campo de la teoría antropológica, con énfasis en método comparado, antropología del derecho y la política, procesos de manejo de conflictos y producción de verdades. En 2008, fue nombrado Comandante — ciencias sociales— de la Orden Nacional del Mérito Científico del gobierno de Brasil.

plica su transgresión. El problema del campo del derecho entonces es ir administrando los conflictos provenientes de las diferentes transgresiones a través de mecanismos más o menos institucionales, más o menos formales.

En las sociedades complejas, especialmente las sociedades occidentales, el estado — en un gobierno como el de Estados Unidos— ocupa un lugar destacado en esos procesos de administración de conflictos. Hay instituciones especializadas para desempeñar ese papel y los seguimientos colectivos e individuales; la sociedad recurre a ellos siempre que se ve involucrada en algún conflicto que no consigue administrar por sí sola. Al menos hay dos grandes modelos en la tradición jurídica occidental, aunque situada por los estudiosos como oriunda de una matriz. Esos modelos en general son vistos como sucesivos, perteneciendo a momentos históricos diferentes. Sin embargo, una mirada más acorde, auxiliada por procedimientos etnográficos aplicados a los campos jurídicos, sus instituciones y prácticas de representaciones, puede mostrar matices en los Estados muchas veces ocultas a los operadores del campo.

Así, la primera parte será explicar y profundizar el contraste entre los diferentes principios presentes en distintos modelos de construcción de las verdades jurídicas y sus efectos en las estrategias de control de las acciones de las autoridades públicas y de sus agentes en sus relaciones con la sociedad. A continuación, discutiré la efectividad o no de esas diferentes estrategias en el contexto brasileño. Para eso paso a describir inicialmente un modelo jurídico —estoy trabajando con modelos jurídicos—, un modelo jurídico para la sociedad usualmente considerado más o menos contemporáneo que podría ser imaginado como paralelepípedo —un sólido cuya base es igual a la cima—, en donde por lo tanto no hay criterios de exclusión, todos en principio pueden llegar a la cima.

Partimos del principio de que la sociedad está compuesta de individuos diferentes entre sí, pero con los mismos derechos y con intereses divergentes. La oposición de los iguales y el conflicto resultante de ello es, por lo tanto, inevitable. La vida social es posible a través de la administración negociada de los conflictos en el espacio público y el papel del derecho es operar procesos de administración de conflictos que sean efectivos para producir y reproducir constantemente el orden social posible.

La movilidad social se justifica por el mérito de los individuos que tienen un mínimo de derechos comunes. La desigualdad inherente al mercado es fruto de méritos diferenciados. El derecho iguala a los diferentes para producir una justificación ético-moral para

la desigualdad inevitable producida por el mercado. El espacio público está gestionado por reglas que se aplican a todos los interesados de manera uniforme. La aplicación se hace en el universo restringido y local donde las reglas son producidas de manera consensuada; por tanto, su aplicación es literal.

El otro modelo jurídico para la sociedad, al ser contrastado con lo anterior, se asemeja a un usuario en el formato de una pirámide que concibe a la sociedad como un compuesto de seguimientos desiguales y complementarios. La base es mayor que la cima, entonces seguro que no todos los que están abajo tendrán la oportunidad de llegar a la cima, habiendo criterios para su exclusión. Aquí el conflicto en las partes desiguales y complementarias es destructor de la armonía del todo, del hecho, por lo tanto se esmeran en suprimir los conflictos o incluso las partes que están en conflicto, especialmente entre los desiguales, para pacificar la sociedad. El rol del derecho es pacificar a la sociedad, evitar que tengan conflictos.

Las reglas que genera la pirámide son generales y abstractas, deben aplicarse de manera particular a los seguimientos desiguales que la componen. Así deben ser interpretadas por una autoridad que tenga un conocimiento particular, inherente a su punto de vista en el vértice de la pirámide. Aquí el poder se identifica cual saber y no interesa conocer el significado ni el alcance de la regla, sino la opinión de quien la interpreta y aplica.

De estos dos modelos antes mencionados se derivan dos estrategias distintas de control social. Una con énfasis disciplinario y otra con énfasis represivo. En otras palabras, una de sociedades dotadas de sistemas jurídico-políticos de promoción de la igualdad orientados a la normalización de sus miembros y agentes públicos, y otra para sociedades fundadas en principios que buscan compensar desigualdades y promover formas de control social que se proponen ejercer un control externo de la sociedad y particularmente por medio de su cuerpo de agentes estatales. Esos modelos ideales y no idealizados son fruto de investigación empírica; no se realizan en ninguna sociedad, pero en el contexto de las sociedades occidentales contemporáneas se suele enfatizar en la relación y las discusiones de los juristas del modelo del paralelepípedo.

En Brasil, sin embargo, debido a contextos históricos particulares, estos dos modelos conviven en la legislación en las doctrinas de los juristas de manera complementaria, como si no fuera completamente contradictorio. Es como si tuviésemos un paralelepípedo engastado con una pirámide jurídicamente y legalmente. La tradición jurídica brasileña

se opone a las formas más liberales de las tradiciones jurídicas occidentales por asumir un punto de vista estatal.

En el siglo XIX, después de la independencia, Brasil autorizó la existencia de cursos superiores, siendo los cursos de derecho —porque Portugal no permitía la asistencia de cursos superiores en la Colonia, diferentemente de España, por ejemplo— los primeros en ser creados meticulosamente, regulados por el Estado y vinculados a él. Es decir, la enseñanza y la reproducción del derecho libre y burgués han privilegiado desde su inicio la formación de cuadros para la administración del imperio, a diferencia de lo que ocurre en otras partes en el marco de otras tradiciones jurídicas occidentales; es como la protección de los ciudadanos del mercado ante el Estado o incluso contra él, y donde por lo tanto su enseñanza se da a partir de las sociedades según sus intereses.

Ante esta circunstancia, se asume la tremenda dificultad de adaptar las ideas de igualdad jurídica del paralelepípedo formal de los sistemas liberales de nuestro país en el siglo XIX, pues además de estar bajo un régimen político imperial, de explícita desigualdad jurídica entre los súbditos brasileños, se presentó una continuación de la monarquía absoluta portuguesa con sede en Brasil de 1818 a 1821; en contraposición al destino político republicano de la América española poscolonial, el régimen jurídico-político estaba comprometido ideológicamente con la esclavitud.

Estas circunstancias hicieron que aun cuando la independencia ocurriera en 1822, la esclavitud fuera abolida hasta 1888, habiendo sido la libertad del primer cuadro civil hasta 1916. De este modo, lo que ocurrió exactamente en la esfera penal, es que se logró la independencia a partir de la década de los treinta. En 1830 se trató de elaborar y de aprobar un código penal y un código de procesos penales; este último habiendo recibido significativas formulaciones en los años cuarenta y setenta con validez para todo el territorio nacional. Es decir, en el Brasil independiente había una significativa aparición de la población y de los sujetos de derecho penal, mas no eran sujetos de derechos civiles.

Esta postura jurídica se va a repetir después en la república en la concepción de igualdades jurídicas de matriz aristotélica tan enfáticamente descrita por un famoso jurista, Rui Barbosa, en su «Oración a los jóvenes», todavía corriente en pleno siglo XXI y que data de la segunda década del siglo XX.

La regla de igualdad no consiste sino en situar desigualmente a los desiguales en la medida en que se desigualan. En esta desigualdad social proporcionada a la ley natural es

que se encuentra la verdadera ley de la igualdad. Con esta operación lógica Rui Barbosa, en plena fase de formación de nuestra república, transforma la diferencia comprobada en contra de la naturaleza en desigualdad social, reafirmando así jurídicamente la desigualdad de trato jurídico como algo importante de la igualdad jurídica a la brasileña, donde el otro ciudadano, si es diferente, está condenado a recibir tratamiento jurídico, policial y judicial desigual. Es decir, estas características se articulan en la construcción social, política y jurídica de nuestras constituciones de ciudadanía, siempre incentivada como regulada, como Dos Santos lo dice relacionado, como Roberto da Mata lo dice, como José Murillo de Carvalho lo dice; ése se ve fuertemente en los obstáculos encontrados por los procesos de socialización normalizadora de la población propios de la sociedad industrial y que traen consigo un cambio institucional de control social represivo por modelos disciplinarios, como dice Foucault, que tiene la concepción contemporánea de policía y sus formas más explícitas. En una sociedad de desiguales jurídicamente, donde el trato desigual es la regla, no se puede fácilmente convencer a los ciudadanos de que las reglas no se aplican de manera uniforme a todos y que deben absolutamente todos recibir el mismo respeto.

La obediencia a las reglas, como he señalado sistemáticamente en mis trabajos, toma una valoración negativa de obediencia subalterna y su desobediencia puede incluso ser ilegal pero no aparece como inmoral. Así, muchas de las concepciones liberales del derecho reproducidas por la enseñanza jurídica que representan el derecho como protección de los ciudadanos contra el abuso del gobierno o de otros ciudadanos se leen en Brasil como formas retóricas abstractas, sin correspondencia en las prácticas institucionales cotidianas.

Esas representaciones son responsables de un sorprendente rechazo en el campo jurídico brasileño de la idea de la igualdad formal como un trato uniforme de los ciudadanos para obtener justicia, exceptuando por el contrario la pretensión de que a través de la aplicación de un trato desigual, estará una igualdad denominada material; pretensión absurda en el modelo capitalista, que se nutre de la creación permanente de desiguales, de que la igualdad jurídica formal, es decir el trato uniforme de los diferentes, paradójicamente pretendía mitigar.

Entre otras consecuencias, el trato uniforme ante la aplicación de la ley favorece los procedimientos, los procesos de normalización de la sociedad. Estos consisten en

la creación de normas de interpretación literal que se aplican de manera uniforme a sus creadores, los principales interesados, ya sea en instituciones públicas o privadas. El trato desigual descuelga la ley y/o la regla de la posibilidad de normalizar a los sujetos a los que se aplica, pues depende de circunstancias externas y el control de las que están sometidas.

La referida interpretación respecto a que la igualdad está vinculada a un trato desigual y no a un trato uniforme va a reflejarse fuertemente desde el principio en el proceso penal brasileño. Éste al pretender constituirse de instrumentos de control de las formas policiales de administración en la zona de conflictos, elige la inquisitorialidad, es decir, los procesos ideológicos y escritos conducidos por la iniciativa del Estado como la mejor forma de administración de conflicto entre los jurídicamente desiguales.

La tradición de estudios en esta área de la administración de conflictos criminales por el Estado suele argumentar que los sistemas jurídicos represivos inicialmente encargados de ejercer el control social en una sociedad monárquica de desiguales, abatiéndose despiadadamente sobre los infractores, van a ser paulatinamente complementados por formas de control que a través de dispositivos de secuestro y vigilancia se vuelven para producir sujetos dóciles, lo que en principio evitaría comportamientos criminales o corregiría a sus autores. Ese sistema de normalización, sin embargo —como ya mencionamos— implica una estrategia de convencimiento de los sujetos implicados en ella de que las reglas que está aplicando deben ser manera transparente, universal y uniforme a todos los interesados, todos diferentes entre sí pero con iguales derechos.

Para ello, esas reglas deben ser representadas como si fueran construidas también de forma transparente para todos por el mismo conjunto de interesados que deciden normalizarse, convirtiéndose a las de cierta manera en sus reglas. Por eso la infracción a esas reglas tiene un contenido moral negativo, además de sus posibles sanciones administrativas previstas. La aplicación de las reglas, por lo tanto, debe ocurrir dentro de un proceso de transparencia para las partes interesadas que deben compartir el conocimiento de lo que va a ser discutido y también, de lo que la otra parte argumentará.

Las instituciones, por lo tanto, se rigen mucho más por los productos que crean que propiamente por las leyes que deben castigar a sus infractores. Estos protocolos, por eso mismo, protegen y previenen a sus agentes de cometer infracciones que pueden perjudicarles personal y profesionalmente. La obediencia a tales protocolos es una garantía no

sólo de que aquellos usuarios o clientes de las instituciones públicas o privadas, sino también sus agentes de que actuaron correctamente, como se dice “By the book”. No actuar así, por lo tanto, es asumir calculadamente un riesgo no sólo de hacer algo moralmente reprochable, sino de que no encontrará respaldo judicial y que por causalidad esa desobediencia tiene efectos públicos.

La vigilancia constante de los agentes pretende garantizar que sus prácticas siguen los protocolos recomendados y no se aleja de ellos. Las rutinas así son discutidas y explicadas, haciéndose legítimas para la obediencia de los involucrados. Se aprenden estos principios normalizadores en la escuela, en la iglesia, en la práctica de deportes y en una serie de actividades a lo largo de la formación de los ciudadanos que deben entrar en contacto con ese sistema en las instituciones en las que van a ejercer sus actividades profesionales. Al mismo tiempo, erigen representaciones de las acciones de los agentes públicos, así como de los demás ciudadanos, son fruto de elecciones libres dentro de un repertorio limitado de posibilidades.

Por un lado, en el caso de las instituciones judiciales y policiales, esa posibilidad de elección se llama *discretion*, por ejemplo en Estados Unidos; y a ella corresponde un sistema de responsabilización, de rendición de cuentas, ahí denominado *accountability*. Así, toda asociación puede incluso desobedecer leyes de protocolos, pero tiene que rendir cuentas de sus acciones y puede ser responsable por eso.

Por otro lado, ese proceso de estandarización social es también un interminable creador de desviaciones, de anormalidades que afectan a aquellos que por cualquier razón no pueden adaptarse a un patrón ni corregir sus aparentes desvíos. Algunos de sus desviadores, sintiéndose inevitablemente incorregibles, se transforman en criminales que cometen crímenes múltiples sin motivación aparente, como son los casos de las matanzas en las escuelas de Estados Unidos. Otros se consideran fuera de la ley —*outlaws*— por haber optado por permanecer fuera de las normas, y por lo tanto, puede ser sumariamente suprimidos por el Estado. Ya en el sistema jurídico represivo no importa el comportamiento no armado, sino el comportamiento infractor que debe ser implacablemente castigado y no, previa o posteriormente corregido.

Tampoco hay espacio aquí para negociaciones entre la construcción de las reglas que se presentan siempre como complemento obligatorio y que deben aplicarse en particular de maneras desiguales a seguimientos desiguales de esa sociedad mediante la interpreta-

ción de las autoridades. No es la creación de protocolos protectores que han seguido un impedimento consensuado sobre su significado.

Las reglas no encuentran su legitimidad en las sociedades que las aplican, sino en los órganos estatales que las crearon y que son responsables de su aplicación. En el límite esas formas de aplicación de la ley se revisten con una capa de misterio y secreto, ese fundamento sobre la cantidad de poder disponible para la autoridad que la interpreta y aplica. Ahora bien, en ese sistema, por supuesto que no hay responsables, sino culpables. Ante las reglas abstractas de cumplimiento obligatorio no es posible predecir la forma correcta de su ejecución, no hay protocolos y los agentes pueden simplemente omitirse de realizar sus actividades o realizarlas estando sujetos a equivocarse.

Y en este caso, su eventual castigo suscita reacciones corporativas, pues cualquiera podría estar en su lugar. Es muy difícil diferenciar las acciones de mala fe de errores o de expedientes anteriormente no previstos para alcanzar objetivos lícitos. La aplicación de la regla no siendo uniforme y la ausencia de protocolos reitera el carácter moral y antiético de su desobediencia y refuerza una ética corporativa entre los agentes fragilizados por la inseguridad de la ejecución de sus funciones.

Las explicaciones corrientes referentes a las sociedades normalizadas dan cuenta de que ese sesgo jurídico represivo se mezcla progresivamente con los haberes normalizadores de la sociología, de la psicología y de la biomedicina para ejercitar una especie de represión normalizada, extrajurídica. Sin embargo, en el caso brasileño hay varios indicios de que permanecen nuestros mecanismos de estrategias represivas en el ámbito de la represión pura, ya sea desde el punto de vista de las formalidades legales o desde el punto de las sanciones informales, como el caso de las matanzas de adolescentes y de niños practicadas muchas veces por los propios agentes del Estado.

En muchas etnografías ya concluidas y en curso queda evidente que los agentes de las instituciones policiales y judiciales no se rigen ni por la ley ni por las normas internas explícitas que producen, cuyas motivaciones resultan muchas veces de imposiciones externas a la institución y por conductas implícitas de comportamiento transmitidas tradicionalmente, no explícitas para el observador casual. Se crea de esta manera un supuesto abismo entre las reglas escritas siempre abstractas y las prácticas profesionales que atraviesa el propio sistema de formación escolarizada de los agentes confrontado con el saber práctico. Ese saber práctico constituido a partir de una u otra teoría que no es la que in-

forma los contenidos escolarizados, por ejemplo, de derechos civiles, de derechos humanos, etcétera. A menudo ostenta los agentes de culpabilidad en los casos de infracciones ruidosas a leyes específicas con el fin de adaptar su conducta para ser castigada a un cierto patrón de comportamiento usual, lo que implicaría utilizar el error para absolver.

Por eso mismo, los agentes crean fuertes mallas de verdades corporativas verticales que pueden eximirles de culpa cuando están amenazados. Y a menudo las prácticas corporativas cuando se consideran ilegales o inadecuadas se atribuyen a desvíos de conductas individuales y no a conductas explícitas que en realidad son dentro de las corporaciones. Es cierto, es represiva inquisitorial, propia de las organizaciones brasileñas de control, ser burocrático formal, ser policía judicial, que recientemente se constituyen de la medida de masa. Es cierto que los procedimientos inquisitoriales represivos siempre estudiaron eficiencia en el derecho procesal penal en Brasil, pero sus sujetos siempre fueron los segmentos menos favorecidos de la población.

Bastante esperada en países capitalistas, sin embargo, circunstancias diversas llevaron a que esos instrumentos fueran también aplicados a los segmentos superiores de la sociedad brasileña, lo que causó y aún causa bastante firme, principalmente porque aparentemente los operadores del derecho habían naturalizado las definiciones de igualdad del jurista Ruy Barbosa, antes citado, de que la regla de la igualdad es tratar desigualmente a los desiguales en la medida que se desigualan.

En Brasil, fiel a las tradiciones jurídicas de trato desigual de los acusados no en función de los actos de los que son acusados, sino en función de su estatus jurídico y social, tienen privilegios procesales que afectan a los agentes públicos que ocupan las tres esferas de gobierno: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo agraciadas por un foro privilegiado en función de la situación sus prerrogativas derogadas del ejercicio de la función pública. Esas personas, cuando son acusadas, no pueden ser juzgadas por un juez singular, sino por tribunales colegiados de apelación de segundo y tercer grado.

Ahora bien, los procedimientos que constituyen un proceso criminal se dividen en fases a las que corresponden actuaciones dirigidas por miembros de diferentes corporaciones que utilizan diferentes y muchas veces contradictorias lógicas en la construcción de la verdad judicial. Comúnmente una investigación se inicia por un crédito policial, que es dirigido por un delegado, un funcionario del poder ejecutivo, aunque se encuentre formalmente y muy raramente por la supervisión del Ministerio Público y del juez. La

investigación policial es un procedimiento administrativo obligatorio desde que se tiene conocimiento de la comisión de algún crimen, por eso mismo puede tener carácter explícitamente inquisitorial, es decir, registrar por escrito, con fe pública prestada por el notario, que la delegación posee informaciones obtenidas involucradas sin que éstos tengan conocimiento de las sospechas contra ellos.

Los registros policiales así se constituyen en afirmaciones jurídicas fidedignas que refuerzan la presunción de culpa de los involucrados, siendo entrañados dentro del proceso con la indicación de los elementos que formaron la convicción de la policía sobre su culpabilidad. Esos registros en forma de autos son enviados al Ministerio Público que, constatando la condición de materialidad e indicios de autoría, obligatoriamente debe hacer la denuncia encaminada al juez que la acepta o no. Sólo después de ese procedimiento es que el proceso se vuelve efectivamente público y los involucrados toman conocimiento de las acusaciones.

A partir de ahí, el proceso pasa a desarrollarse bajo el principio de la lógica del contradictorio público, sólo interrumpido por la sentencia judicial. No pocas veces ocurre que esas verdades judiciales construidas con lógicas diferentes, lo inquisitorial le da en lo contradictorio, se descalifiquen unas a otras, oponiéndose a las corporaciones que las produjeron en cuanto a la legitimidad del resultado del proceso para alcanzar la verdad real. Esas contradicciones son resultado de acusación de nulidades en los procesos hechos por los acusados, dotados de recursos financieros a través de sus abogados.

Es evidente, por lo tanto, la diferencia de procedimientos entre ocasiones en que esas varias corporaciones están articuladas de una fuerza de tarea de aquellas que no están teniendo su actuación efectiva diferenciada, aunque en ambos casos están siendo desarrolladas con obediencia a las mismas leyes y reglas procesales. En el caso de los procesos donde hay acusados con prerrogativas de función, cuando los procesos no comienzan en primera instancia, la atención singular, que es encargada de la instrucción o testigos, escuchas telefónicas, la instrucción debe ser realizada por los tribunales de segundo o tercer grado, tribunales de apelación o inclusive por el Supremo Tribunal Federal.

Ocurre que estos tribunales no tienen estructura para proceder a la instrucción del proceso y el resultado es que muchos de los crímenes prescriben antes de ser juzgados. De ahí, la impunidad de sus actores. Por esa lógica es que los crímenes que son escrutados son en los que el actor es sorprendido en flagrancia, siendo las investigaciones policiales

muy poco efectivas. La confesión era el principal instrumento de escrutinio de la investigación. Esta confesión, especialmente cuando se trata de personas pertenecientes a clases inferiores de esa sociedad, solía ser tradicionalmente obtenida a través de la tortura. Sin embargo, los segmentos superiores de la sociedad quedaron inmunes a ese instrumento de investigación, especialmente en los casos en que los sospechosos tenían el foro privilegiado por prerrogativa de función.

Además, un nuevo instrumento fue incorporado a estas investigaciones contemporáneas: la relación o colaboración premiada. Este instituto difiere del instituto tradicional de la confesión judicial contemporánea, porque ésta es destinada formalmente a confirmar las informaciones ya conocidas de la autoridad que conduce la investigación, ya sea ella, la policía o el Ministerio Público. La confesión es un instrumento presente en los procesos judiciales, penales, inquisitoriales, tanto religiosos como seculares, provocado en el pliego de la tortura como forma legítima de producir una verdad judicial confiable con la revelación del acusado, no sólo de los actos cometidos por sí mismo, sino principalmente de sus intenciones a cometerlos.

La confesión en Brasil procesalmente se constituye incluso en una atenuante merecedora de un premio en la aplicación de una pena menor, pues ella, conservando el mismo nombre del instituto religioso, implica no sólo la sumisión del acusado a la acusación del Estado, sino también el arrepentimiento del que confiesa y en consecuencia su salvación espiritual.

En contraste, en el caso de la acusación premiada, el premio es debido cuando, y solo cuando, el delator presenta información aún desconocida por las autoridades que puedan llevar al descubrimiento de pruebas materiales y de autoría de otros crímenes cometidos y que sean de interés de las investigaciones. A menudo ese instituto se asocia a las prácticas de la negociación de la verdad judicial vigentes en Estados Unidos, diferentes a las negociaciones realizadas en los procesos penales. Sin embargo, no hay semejanza, pues en Estados Unidos el proceso es derecho constitucional del acusado, que puede desistir de él si así lo decide, ahorrando tiempo y recursos de ambas partes, defensa y acusación. Así, se trata de negociar por parte de la defensa la reivindicación de un proceso, y por la acusación ofrecida a cambio en la clasificación penal que implique la disminución de pena.

En Brasil, sin embargo, no sólo la denuncia del Ministerio Público es obligatoria, como también es obligatoria la sumisión del acusado en curso del proceso, que no está

disponible para el acusado y es iniciativa del Estado y debe seguir todos sus trámites derecho, sólo cerrando con la sentencia judicial.

En nuestro caso, no hay por parte del reo ningún derecho constitucional cuya renuncia negociada permitiría cerrar el proceso en virtud de su propio interés, sino solamente cuando así sea de interés del Estado, evaluado por el juez responsable de homologar la decisión. La relación premiada pareciera que así produjera judicialmente las prácticas de la inquisición, expresadas principalmente en el título siete del Libro Dos del Rendimiento del Santo Oficio de 1640. En el mismo rendimiento consta que cuando lo confesaban todo, eran considerados los diminutos, así dotándolos en exclusión contemporánea brasileña el secularmente eficaz instrumento inquisitorial de la obtención de la confesión completa, penalizándose a los acusados diminutos. Éste se ha convertido en una fuerza que, articulando a los diversos operadores de las diferentes corporaciones en que se divide el sistema —policía, Ministerio Público y magistratura—, logró legitimar la credibilidad judicial de la producción de los indicios en el proceso.

A estas circunstancias se suma la posibilidad de decretar prisiones preventivas que acaban por estimular las relaciones completas, pues éstas se convierten en la única forma que los acusados tienen de obtener beneficios inmediatos, como salir de la cárcel y recuperar su libertad, aunque supervisada. La ley determina que esas relaciones tienen que ser homologadas por la magistratura, que puede ser el juez que conduce la operación o puede ser el ministro relator de proceso de los tribunales superiores para los casos de acusados que disponen de ese foro privilegiado. Sin embargo, otra consecuencia se deriva del uso generalizado de las relaciones: la asociación criminal de los delatores, no importa si son agentes públicos implicados en los crímenes o empresarios de renombre internacional.

En el sistema tradicional inquisitorial la principal defensa es la negación de la autoría a través de la producción de una versión contradictoria de los casos o incluso la negación de la insistencia de los casos o de la ausencia de tipicidad penal en función de la culpa que es presumida en ese sistema. Esa presunción ya mencionada proviene del hecho de que los indicios producidos sigilosamente sobre los involucrados por la policía durante las investigaciones de la investigación policial, de carácter administrativo y conducidas en el ámbito del Ejecutivo, son validadas ante notario y con fe pública frente a terceros.

Así, como nuestro proceso en la práctica sigue teniendo características inquisitorial, presumiendo la culpa antes de la acusación formal, el acuerdo de la relación no es símil

del actor de la culpa, incluso cuando no se realiza la denuncia o el perdón judicial que se consigue de acuerdo con la previa ley. Sólo la confirman y legitiman moralmente los procedimientos utilizados para la obtención en sí de la verdad real, último objetivo del sistema.

El uso de la relación como defensa de más, que acaba por librar a los acusados a admitir su culpa, hecho muy común entre los criminales de las casas populares que llegan ahí a identificarse, se cargó por los artículos de la ley por los cuales fueron condenados, como 121 homicidio, 157 robo, 151 hurto, etcétera. Pero hasta hoy es rarísimo cuando se trata de acusados del segmentos superiores de la sociedad acostumbrados a la sistemática descalificación de las acusaciones criminales, crímenes comunes pasionales, ya sean los crímenes de cuello blanco, eximiéndose no sólo de las penas con el estigma que las acompaña.

Como consideraciones finales, a pesar de los debates entre juristas de la participación incisiva de la prensa y de las declaraciones de los innumerables actores involucrados, es fundamental destacar que las grandes operaciones son excepciones que dependen de decisiones políticas de las corporaciones involucradas, de la articulación entre sus agentes, de ellos con los miembros de las diferentes corporaciones involucradas en las investigaciones en el proceso judicial y de la cantidad de recursos aplicados que también resultan en la selectividad de los casos. No son, por lo tanto, universales ni organizadas para ese fin.

Para los crímenes comunes sigue valiendo el de siempre, como llama la atención gran parte del trabajo policial que se hace frente a las grandes operaciones con pocos recursos. Los resultados, lejos de ser ejemplares, son tibios; como constante la investigación del Ministerio de Justicia cuando hay un número record de homicidios, 59 627 casos actualizados en 2016, y también números ya impresionantes de publicación anterior de 2011, con índices de resolución mínimos, entre 5% y 8%, casi todos resultando de presiones in fraganti o de la gente en el caso de los medios y no como consecuencia de la eficacia de las investigaciones de rutina.

Por lo tanto, el sistema de justicia penal sólo acciona como un sistema en casos excepcionales en los que se evalúa necesario el esfuerzo extraordinario como una fuerza de trabajo. El cotidiano está formado por aquellos usuarios, por acusaciones mutuas entre las instituciones acerca de los resultados no alcanzados expresados por las lógicas diferencia-

das que mueven las investigaciones y la falla del proceso judicial contradictorio a menudo producida por verdades jurídicas contradictorias.

También, son notorios los resultados limitados de las innumerables acciones y programas con el propósito de dar cuenta de la seguridad pública y de la promoción de la justicia, tales como las unidades de policía pacificadora en el marco del estado de Río de Janeiro, las políticas inductivas del gobierno federal para la formación adecuada de las policías, la creación de consejos comunitarios, la justicia itinerante, juzgados especiales y los centros de mediación, etcétera, todos con resultados tímidos y controvertidos como lo demuestran innumerables investigaciones.

En fin, es razón de cierto proceso inquisitorial que la sucesión criminal sin que sean necesarias alteraciones procesales, con el puro cambio del blanco del proceso criminal inquisitorial, alcanza efectivamente a los segmentos más favorecidos de la sociedad brasileña, siendo estos agentes públicos o privados dotados de las prerrogativas procesales o no.

Aunque en proporciones diminutas se invierte con eso el padrón de castigo de un sistema procesal penal en Brasil, anteriormente dirigido exclusivamente para el castigo de los segmentos populares. La pequeña proporción de esa reversión, sin embargo, porque tiene proporcional repercusión observada por la fuerte reacción en los medios al Supremo Tribunal Federal que recientemente suspendió la presunción de inocencia tras la condena por un órgano colegiado en la segunda instancia del Estado Federal, lo que acarrea la presión de muchos de los condenados. Lo que pasó casi desapercibido en ese debate sobre que se inhibe la sentencia condenatoria transitada en el juzgado y extingue la presunción de la inocencia, si la sentencia del Supremo Tribunal Federal o de la segunda instancia, es que en las estadísticas del Consejo Nacional de Justicia, aproximadamente 40%, 120 000 de los 600 000 presos en Brasil están detenidos sin tener ninguna sentencia de primera instancia. Eso no causa ninguna reacción de revuelta por la supresión en la práctica de su derecho constitucional a la presunción de la inocencia.

Aún más que cuando esa sentencia es pronunciada, 30% de esos presos preventivamente no son condenados a una pena privativa de libertad o la pena. Esos números demuestran no sólo la incipiente cuantitativa de ese movimiento de castigo desencadenado contra el segmento de la población no totalmente sometido a un proceso penal brasileño, sino también la profunda injusticia de los criterios desiguales que orientan los juicios en

las representaciones sobre las consecuencias de las condenas penales y el papel de la administración de la justicia en Brasil.

En esta ocasión, es bueno recordar que estos hechos están en consonancia con el clásico texto de Juan Méndez de 1920, muchas veces citado y reproducido, que apuntaba a la correlación necesaria entre la desigualdad social y la inquisitorialidad de los procedimientos penales, ya fueran policiales o judiciales. Por esa doctrina el Estado sería el fiel de la balanza de los conflictos de la sociedad, definiendo previamente a su criterio o de sus agentes cuál debería de ser su tratamiento jurídico o judicial conforme fueron conflictos entre iguales o entre desiguales, considerando su estatus social y jurídico.

Si se mantiene y se reproduce así la tradición estatal de nuestro derecho público desde la inauguración de la Facultad de Derecho en Brasil en el siglo XIX, destinada a formar cuadros para la administración del Estado y no para formar abogados para proteger a los ciudadanos contra los abusos del Estado, las tradiciones jurídicas en Brasil continúan enfatizando su papel secular de instrumentos de control desigual de la sociedad de cuales están excluidos del Estado en sus trayectos judiciales, aparentemente infundados a cambios culturales y sociales que se producen en el transcurso de nuestra historia. Se reafirma de esta manera la tradición de la asimetría de esas relaciones que tiene como consecuencias el fallo de que la igualdad sólo puede ser alcanzada por la sucesión criminal de los poderosos, el mismo criterio implementado para sustentar a las clases populares.

La subjetividad jurídica, la subjetividad universal de los individuos, su normalización, previo a ser pagada a través de su pertenencia a una esfera cívica en la que todos ellos indistintamente son poseedores de un mínimo común de derechos para compensar la desigualdad extraída por el mercado, fundamento del bien jurídico burgués, no se actualiza aun cuando aparentemente la justicia está siendo hecho de manera igualitaria; o tal vez la igualdad por la sucesión se imponga exactamente por ella, siendo hecha a la brasileña.

Las actividades así descritas pretenden combatir las relaciones impropias e ilícitas entre funcionarios públicos y contratistas de políticos. Sin embargo, se concentran en la aplicación de un acto que presumen punitivo y no alcanzan, por lo tanto, su finalidad fundamental que es evitar que tales comportamientos no se repitan por lo menos en esa cantidad e intensidad en el futuro. Lo que podría tener ese efecto no se ha hecho: la regulación y explicación de esas relaciones institucionalizándolas, trayéndolas a la luz, contaminando

el rompimiento de esas regulaciones con contenido ético que permitiría que los propios involucrados estuvieran interesados en cumplirlas. Las reglas, especialmente aquellas que se llevan al mercado, sólo se cumplen si tienen un contenido ético capaz de hacer que los involucrados se sienten propiciados por ella; si no, son sólo instrumentos generadores de su refugio para su violación.

*Responsabilidad de los servidores públicos  
y Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*

JAIME HERNÁNDEZ COLORADO\*

I.

La idea en la cual se sostiene el diseño constitucional y legal del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y de los sistemas nacionales complementarios remite a identificar a la corrupción como un problema multifactorial, de manifestaciones diversas, que debe ser atendido en sus causas, distinguiendo las consecuencias, con la finalidad de evitar diseñar estrategias

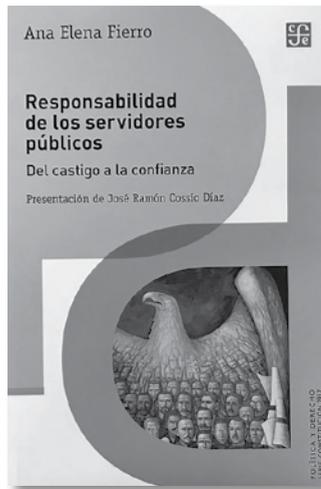
.....

\*Jaime Hernández Colorado. Director de gestión de proyectos en Nosotrxs. Fue profesor investigador y secretario técnico del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara. Coordinador ejecutivo del programa interdisciplinario de Rendición de Cuentas del CIDE, estudió política y administración pública en El Colegio de México, cuenta con posgrado en derecho constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en España.

de política pública que fracasasen en atajar el fenómeno.

Esa idea es la base de la construcción legal —también teórica— de diversas propuestas encaminadas a proponer acciones concretas no sólo para implementar las reformas anticorrupción, sino también para introducir un nuevo paradigma en la administración pública mexicana. El concepto de la responsabilidad activa es de la mayor relevancia para el diseño de políticas públicas de combate a la corrupción, pues engloba no sólo la aclaración de los mandatos, atribuciones y procedimientos institucionales e individuales en las administraciones públicas, sino también mecanismos de profesionalización que, según Ana Elena Fierro, debe entenderse como el principio de responsabilidad que

requiere de servidores públicos con capacidad plena, lo que conlleva ciertos derechos y garantías para el desempeño de sus cargos. Además, hace necesaria la existencia de principios que conduzcan la actuación de los servidores públi-



Ana Elena Fierro (2017), *Responsabilidad de los servidores públicos*. México: Fondo de Cultura Económica.

.....

cos hacia el interés público, de modo que realmente puedan ser responsables de las consecuencias de sus actuaciones.

Las obras de Fierro y Merino que ocupan este breviario tienen en común el tema central: la corrupción como fenómeno en torno del cual es necesario aclarar y definir conceptos. En sentido general, el breve libro de Merino ofrece una visión panorámica de la discusión teórica de larga data sobre la corrupción, al tiempo que distingue concepciones equivocadas o limitadas de dicho problema, con el interés de despejar los porqués del diseño constitucional y legal del SNA.



Mauricio Merino (2018), *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*. México: INAI-Red por la Rendición de Cuentas.

.....

Es decir, la labor de Merino en el volumen es desentrañar las bases conceptuales mínimas necesarias para entender el fenómeno de la corrupción para, en una etapa posterior, entrelazar esa explicación teórica con la exposición de los pormenores del SNA. En ese tenor, el texto de Merino puntualiza que la corrupción, en tanto captura de puestos, presupuestos y decisiones públicas, debe atajarse en sus causas —sin dejar de lado la atención de las consecuencias—, para lo cual es necesario tener en claro dos líneas de política que no son triviales:

1. Aclaración de mandatos. Es decir, que cada institución y funcionario sepa lo

que le corresponde hacer, cuándo y cómo. Remite a aclarar también cuáles son las atribuciones y procedimientos administrativos que traducen los mandatos otorgados a los servidores públicos, y

2. Profesionalización. Remite a la urgencia de construir, al menos, los elementos básicos de cuerpos administrativos profesionales, sustentados en el mérito y las capacidades profesionales de sus funcionarios.

Estas dos líneas de política entrelazan el volumen de Merino con el de Ana Elena Fierro. El paradigma de la responsabilidad activa, como se evidencia, traduce esas dos vertientes en una nueva forma de hacer la administración pública. El libro de Fierro tiene el mérito de exponer puntualmente la situación que guarda el sistema de responsabilidades administrativas en el país actualmente, para contrastarlo con propuestas que se sustentan en la urgencia de modificar aquello que Weber denominó la personalidad burocrática, es decir, las formas de comportamiento propias de los cuerpos administrativos mexicanos, en consonancia con las obligaciones legales de rendición de cuentas y combate a la corrupción que ya se encuentran vigentes. La argumentación de Fierro sobre la responsabilidad activa no sólo dirige a las dos vertientes de política señaladas arriba, sino también a un tercer pilar para transformar el ejercicio de la adminis-

tración pública en México: una práctica del control interno que sea distinta a la que ha campado en las oficinas públicas del país hasta el momento; un modelo que esté encaminado a la vigilancia, prevención y mejora de la gestión y no al castigo del modelo burocrático clásico, en el cual el respeto de las reglas de la administración se exige por sí mismo, sin que el cumplimiento de esas reglas necesariamente conduzca a algún resultado, ni su transgresión a una afectación. Es decir, la regla por la regla misma. No es este el modelo de control interno que prefigura Fierro como tercer pilar del paradigma de la responsabilidad activa.

## II.

La naturaleza de la corrupción, como fenómeno, se puede considerar, según Mauricio Merino, como consecuencia de tres mecanismos de captura: 1) el acceso a los puestos públicos, 2) la toma de decisiones y 3) el uso de los recursos públicos. Esta idea de la corrupción como problema público establece, de origen, que debe atenderse en su causas —la captura— y no únicamente en sus consecuencias. De ahí que la visión punitiva se considere limitativa como estrategia de combate a la corrupción, pues si se equipara combatir la corrupción con el establecimiento de castigos, entonces se deja fuera un cúmulo de conductas que, por suceder den-

tro de los márgenes de las leyes, no tienen sanción y, como se sabe, si una conducta no tiene sanción, entonces no puede considerarse falta ni delito.

La corrupción, en la definición de Transparencia Internacional (TI), es “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios inapropiados”. Se ha discutido mucho al respecto, pero no sobra enfatizar que esa definición resulta, actualmente, insuficiente para abarcar la diversidad de formas en que se manifiesta la corrupción, pues, como sucede en la visión punitiva a la que se ha hecho referencia, coloca la atención en el problema de la corrupción una vez que se han verificado los actos deshonestos, es decir, limita la comprensión del fenómeno únicamente a las etapas posteriores a los actos que se consideran corruptos. En ese punto queda claro que la transparencia por sí misma es incapaz de atajar a la corrupción, pues el cometido central de una política de esa naturaleza es el de poner información a disposición de la ciudadanía. No es menor el ejemplo reciente de las investigaciones periodísticas acerca de algunas empresas contratistas de gobiernos estatales, como el de Veracruz. En esos reportajes queda claro que los mecanismos de transparencia y acceso a la información son útiles para que los ciudadanos interesados hurguen en las acciones de los gobiernos. La paradoja es que,

aun siendo diáfanos los ilícitos —con base en la evidencia obtenida mediante los cauces legales de transparencia, es difícil que esa información, que está al alcance de cualquier individuo, se traduzca en base para procesos de sanción. En segundo lugar, la definición de TI también reduce el espacio conceptual, pues se puede interpretar como que la corrupción es un asunto que atañe solamente a los individuos que abusan de los medios que tienen a la mano.

Merino señala que en el debate público en México suelen discutirse dos concepciones de corrupción que son erradas, porque limitan tanto el problema que las soluciones posibles parecen sencillas. Una de esas visiones es la que se puede llamar ‘individualista’, que hace énfasis en los individuos como origen de la corrupción. En esta visión, no existen sistemas capaces de inhibir la corrupción, pues en ellos están inmersos siempre individuos que se corrompen irremediablemente. Las vías de solución de la corrupción, según esta visión, pasan por ajustes éticos y morales para alterar los valores de los integrantes de las administraciones públicas, con el cometido de influir en sus conductas —llevándolas hacia «lo bueno». Esos ajustes tienen el peligro de que la definición de los valores y, en suma, de la “nueva” moral y la «nueva» ética dependen de la discrecionalidad de quien califica «lo bueno». La conse-

cuencia más peligrosa sería la de llevar los términos de «lo bueno» a extremos que ya conoce la historia universal, excluyendo, castigando o eliminando a aquellos considerados «malos» —según la «nueva» moral—, teniendo como máxima el supuesto de que la corrupción se termina obligando a cambiar a los individuos corrompidos o prescindiendo de ellos.

La otra concepción de la corrupción a la que Merino hace referencia es la que podría denominarse «burocrática», pues asimila a la corrupción como un fenómeno que puede combatirse a partir de las consecuencias administrativas que genera, es decir, siguiendo «la ruta de la ambulancia» o «el rastro de papel» de los actos deshonestos. De nuevo, esta concepción de la corrupción se limita a esperar que la corrupción haya sucedido y haya producido efectos perversos, para entonces proceder a castigar a quien haya cometido esos actos, a fin de que «repare» el daño causado sobre los bienes y el espacio público. Uno de los problemas que sostiene esta visión es que considera que la devolución de los recursos defraudados es la «reparación del daño», cuando no es así. La devolución del dinero es literalmente eso, vuelta a las arcas públicas de los beneficios económicos obtenidos con actos de corrupción. Eso establece una imposibilidad de sancionar efectivamente a quienes hayan

obtenido beneficios diferentes a los económicos, a la vez que ignora que la verdadera reparación del daño es prácticamente imposible si se considera que el daño se causa sobre lo público, en general. Las acciones corruptas afectan no sólo las arcas públicas, sino la legitimidad, credibilidad y fortaleza de las instituciones, es decir, del Estado mismo. Ambas visiones dejan de lado aspectos esenciales del problema, al centrarse una en los valores de los individuos y la segunda en la estructura de castigos, que siempre son posteriores al hecho de corrupción.

La instrumentación de un esquema de castigos a los responsables de actos de corrupción es una condición deseable y muy necesaria, a la vez que deben establecerse incentivos para inhibir esos actos, sin embargo, la visión burocrática remite, de forma maniquea, a los protocolos establecidos para los procedimientos administrativos como único criterio para identificar actos presuntos de corrupción. Esta visión tiene dos consecuencias identificables en el paradigma administrativo anterior al SNA en México. En primer lugar, se asume que el sistema de reglas y procedimientos administrativos fue diseñado desde una posición neutral. Esto tiene como consecuencia que el corrupto sea aquel que rompió el sistema de reglas, sin cuestionar la naturaleza de éstas. En segundo término, la idea de la corrupción como

ruptura de procedimientos burocráticos ha deformado el concepto de control interno en México y la labor de las instancias de vigilancia en la materia se desvió a la revisión puntillosa del cumplimiento de las reglas administrativas. Las dos visiones se caracterizan por identificar a la corrupción como una anomalía dentro de un orden establecido en el cual, si no existieran los corruptos, el engranaje administrativo funcionaría a la perfección.

Hay un tercer problema que provoca la visión burocrática de la corrupción. Concluye que un corrupto es aquel individuo que no sólo actúa al margen de las reglas establecidas para la función pública, sino presupone que ese individuo debe producir evidencia suficiente para ser señalado y sancionado. Lo más importante de este segundo supuesto remite, de nuevo, a la imposibilidad de que la transparencia y el acceso a la información solucionen el problema. En esta idea, si el corrupto actúa al margen de las reglas, pero tiene la precaución de no producir evidencia suficiente, entonces la sanción no puede existir, aunque esté a la vista de cualquiera la información gubernamental que insinúa un acto de corrupción. Así, aquel que se ciñe a las reglas y no produce evidencia suficiente sobre el beneficio personal que se obtiene con la corrupción no puede ser

castigado. De otro lado, como consecuencia de un cierto extremismo de la visión burocrática, podrían sancionarse conductas al margen de las reglas que, en cambio, no hayan producido beneficios privados o que, en suma, tengan origen en cualquier causa menos la corrupción. Esta visión consideraría exitoso sancionar a los funcionarios que rompen las rutinas, aunque esos no sean los corruptos. De suerte que esta forma de entender a la corrupción es omisa ante los abusos que pueden cometerse sin faltar a los procedimientos.

### III

El resultado de la lectura paralela de estos dos volúmenes, que se imbrican a la perfección en el interés por proponer argumentos para desmenuzar el problema de la corrupción y anticipar propuestas para atajarlo, es la comprensión mínima de que el fenómeno de la corrupción no puede atenderse de forma eficiente si no es atacando sus causas. A la corrupción se deben oponer acciones de combate que modifiquen comportamientos y estructuras y, a la vez, medios de sanción, de transparencia, de alumbramiento de áreas grises y, sobre todo, de vigilancia ciudadana a cada uno de los momentos de la gestión gubernamental.



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

