

FEDERICO REYES HEROLES

Cuadernos
de transparencia

Corrupcion: de los angeles a los índices



FEDERICO REYES HEROLES

**Corrupción:
de los ángeles a los índices**

Corrupción:
de los ángeles
a los índices

DIRECTORIO

Alonso Lujambio Irazábal
Comisionado Presidente

Alonso Gómez-Robledo Verduzco
Comisionado

Juan Pablo Guerrero Amparán
Comisionado

María Marván Laborde
Comisionada

Jacqueline Peschard Mariscal
Comisionada

Francisco Ciscomani Freaner
Secretario de Acuerdos

Ángel Trinidad Zaldívar
Secretario Ejecutivo

Comité Editorial:

Manuel Salvador Matus Velasco

Ciro Murayama Rendón

Rigoberto Ocampo Alcántar

María Fernanda Somuano Ventura

Raúl Trejo Delarbre

Sylvia Salazar Ugarte

Secretaria Técnica del Comité Editorial

Ilustración portada:
Luis San Vicente

ÍNDICE

- I.- Hombres comunes, no ángeles. p.8
- II.- Morales individuales y algo más. P.9
- III.- Zona vetada. p.10
- IV.- De cabeza. p.11
- V.- Medir. p.12
- VI.- Los atajos. p.14
- VII.- *Takes two to tango*. p.16
- VIII.- El intrigante capital social. p.18
- IX.- Libertades y corrupción. p.21
- X.- Legalidad y corrupción: la recia cultura. p.23
- XI.- Del anecdotario personal a la tragedia nacional. p.24
- XII.- La billetera, ¿qué hacer? p.26
- XIII.- La mentira y los trámites. p.27
- XIV.- Las raíces del Pacto. p.28
- XV.- Una consecuencia una. p.29
- XVI.- Otra más. p.31
- XVII.- La vieja lección no atendida. p.33
- XVIII.- ¿Y la globalización? p.35

EL AUTOR

FEDERICO REYES HEROLES



FEDERICO REYES HEROLES ES UNA DE LAS PERSONALIDADES CULTURALES MÁS ACTIVAS EN LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO.

Escritor, catedrático y analista político. Estudió Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Autónoma de México. Es Investigador en la Coordinación de Humanidades de la UNAM, profesor de la Facultad de Filosofía y Letras y miembro del Patronato Universitario de la UNAM.

Pensador versátil, ha publicado distintos libros sobre temas variados, como *Conocer y Decidir* (1998) y *Memorial del Mañana* (1999), incluidas además las novelas: *Noche Tibia* (1994) y *El Abismo* (2002).

Reyes Heróles es fundador de la revista *Este País* y además, colabora en otras tantas publicaciones regulares: en la *Revista de la Universidad de México*, *Los Universitarios*, *Nexos* y en el periódico *Reforma*.

Actualmente es Presidente del Consejo Rector de Transparencia Mexicana (capítulo mexicano de Transparency International). Su participación y sus constantes aportaciones lo han convertido en una de las voces más autorizadas en los temas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

INTRODUCCIÓN

OFRECEMOS AL LECTOR EL NÚMERO UNO DE LOS CUADERNOS DE TRANSPARENCIA, EL PRIMERO DE UNA SERIE QUE, ESPERAMOS, SEA PERDURABLE Y FRUCTÍFERA. Los *Cuadernos de Transparencia* constituyen el primer esfuerzo editorial del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Quieren ser un instrumento del conocimiento, un vehículo para circular ideas y una herramienta consul-

tada y utilizada por cualquiera. Fáciles de leer, presentados en formato amable -accesibles y gratuitos- los *Cuadernos* son nuestra propuesta inaugural para tender puentes entre los temas nuevos de la democracia moderna y la sociedad mexicana.

Los *Cuadernos* son, en realidad, una apuesta pedagógica. El IFAI convocará a autores reconocidos para que expliquen de manera accesible, conceptos y definiciones de los temas complejos, de esos que conocemos como las “reformas de segunda generación democrática”, es decir, los convocaremos a discutir los temas de la gobernabilidad, la calidad del Estado, el buen gobierno y la transparencia en la gestión pública.

Hemos entrado a una nueva etapa de la vida social y política; una etapa que necesita estar acompañada de una reflexión y de una producción cultural en sintonía con las nue-

vas preocupaciones, la nueva agenda, los problemas del presente y del porvenir; pues durante casi veinte años la elaboración de las ciencias sociales y políticas en México estuvo volcada a entender e interpretar los problemas electorales -los problemas “de primera generación”-, los que tenían que ver con las reglas de acceso y distribución del poder. Ahora se trata de reconocer las grandes consecuencias de ese tránsito, el cambio y los nuevos rasgos del Estado democrático, el gobierno en condiciones pluralistas, en suma, la calidad con la que se ejerce el poder en una democracia.

Esos serán los asuntos que ocuparán las ediciones de los *Cuadernos de Transparencia*: el Estado moderno, que actúa bajo nuevas reglas, los conceptos y las acciones que organizan la discusión mundial a favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

El derecho de acceso a la información pública gubernamental ocupará un lugar destacado en nuestra colección, no sólo porque constituye todo un capítulo conceptual y jurídico aparte, sino también porque representa, a no dudarlo, el avance más importante que el Estado y la sociedad mexicana han alcanzado en la agenda de la “segunda generación”. Y algo más: el derecho de acceso a la información pública se puede convertir en la palanca más importante para cambiar prácticas, remover inercias y acabar con la opacidad en los asuntos gubernamentales.

De todas estas cosas habla Federico Reyes Heróles en el texto que usted tiene en las manos: ¿cómo discutir el problema de la corrupción? ¿cómo entenderla y cómo remediarla? ¿cuáles son los antídotos prácticos que se

han instrumentado para combatirla?

Su *Cuaderno* nos invita a mirar bien el concepto y las políticas asociadas en su combate: no se trata de volver arcángeles a los funcionarios públicos, pues somos como todos, seres humanos imperfectos y falibles; de lo que sí se trata, es que esos funcionarios trabajemos bajo un nuevo contexto de exigencia, más riguroso, conocido por todos, que nuestro trabajo sea sujeto a la métrica de los índices y sea expuesto a la luz del sol.

“No hay vitaminas para fortalecer la moral” dice Reyes Heróles, pero lo que sí podemos elaborar son contextos, canales, estructuras y mediciones objetivas que contengan, reduzcan y detecten a la corrupción. No se trata pues, de esperar la redentora llegada del “hombre nuevo” ni la caída de querubines en el interior del gobierno, sino de poner en marcha, aquí y ahora, instru-

mentos mensurables, un conjunto de dispositivos que encaucen y mejoren el trabajo al interior del Estado.

Nuestro Comité Editorial (integrado por Arturo del Castillo, Mauricio Merino y Pedro Salazar, a quienes debo expresar mi profunda gratitud) estuvo de acuerdo: Federico Reyes Heróles captó muy bien la idea que anima a nuestros *Cuadernos*: con un lenguaje accesible, en un tono fresco y bordado en torno a una argumentación fluida y actualizada, logra darnos una panorámica inmejorable de la discusión contemporánea, universal, a favor de la transparencia y contra la corrupción.

Es un gran inicio, y hay que festejar, leyéndolo.

HOMBRES COMUNES, NO ÁNGELES

SE TRATA DE UNA HISTORIA VIEJA, TAN VIEJA COMO LA MISMA HUMANIDAD. Ya en la Biblia encontramos un conocido pasaje. Treinta monedas serán suficientes para que Judas delate a Jesús, todo ocurre en el huerto de Getsemaní. La señal es un beso en la mejilla. Al propio Sócrates, ya condenado a tomar la cicuta, le ofrecen la posibilidad de fugarse con la ayuda de un guardia. Por supuesto no accede a comprar su vida. En estas célebres ocasiones es la moral de los individuos la que pareciera determinar los hechos: si Judas no hubiese sido un traidor no habría entregado a Cristo; si Sócrates no hubiese sido un extraordinario hombre de convicciones se hubiera salvado. Pero la lectura de la moral individual es engañosa. En primer lugar nos hace creer que es ella la que determina la existencia o no del fenómeno. En segundo lugar no muestra las consecuencias sociales, esas que nos afectan a todos, del acto de corromper a alguien. En esta lectura bastaría con forjar hombres de acero, incorruptibles, para que las

cosas cambiaran. Pero el mundo está morado por hombres comunes. Un rectorio sustentado en la vida de los ángeles sirve de poco.

Sin desdeñar el peso de la moral hay que introducir algunos matices. La palabra corromper proviene del latín *corrumpere* y supone alterar, trastocar la forma de alguna cosa. Pero quizá la segunda acepción es la más interesante. Echar a perder, depravar, dañar, pudrir —el calor corrompe la carne—. De hecho el propio Sócrates fue acusado de corromper a la juventud. Por supuesto también hay otras derivaciones y usos: corromper a una mujer supone seducirla, llevarla por vía del engaño a perder la honra. Pervertir es otro de los usos más comunes. Co-romper es un acto que supone la participación de al menos dos personas sin que, bien a bien, podamos establecer la acción original en uno de ellos. Se rompe co-participando. Los corruptibles y los corruptores se van encontrando en el camino. Pero ese acto de corromper encierra algo que quebramos en común, entre to-

dos, por eso la lectura de la moral individual no conduce demasiado lejos.

LA PALABRA CORROMPER PROVIENE DEL LATÍN *CORRUMPERE* Y SUPONE ALTERAR LA FORMA DE ALGUNA COSA. PERO LA SEGUNDA ACEPCIÓN ES MÁS INTERESANTE: ECHAR A PERDER, DEPRAVAR, DAÑAR, PUDRIR.



MORALES INDIVIDUALES Y ALGO MÁS

VEAMOS LAS COSAS EN PERSPECTIVA, AMPLIEMOS NUESTRO HORIZONTE.

Si de morales individuales se tratase, sería tan sencillo como dividir al mundo en dos, de un lado aquellos que se dejan corromper, reunidos con los que corrompen en necesaria corresponsabilidad y, del otro, los ímpolutos, los limpios, con olor a santificación mundana. Así vista la historia de la humanidad nos podría llevar a concluir falsamente que la corrupción se asienta exclusivamente en un tejido interno de los individuos que debe ser fortalecido para eliminar el fenómeno. La fortaleza de ese tejido sería la clave. Quizá tendríamos entonces que buscar vitaminas para la moral. Sin embargo la dimensión verdadera del problema comenzaría a aparecer poco después, como la parte oculta del iceberg. Tropezaríamos en nuestros argumentos al momento mismo de llevar el asunto a los números, pues la gran mayoría de los ciudadanos han incidido, tarde o temprano, en algún acto de corrupción. Los limpios, los ímpolutos, los inco-

ruptibles y jamás corruptores se verían arrinconados en una intrigante minoría. La intriga comenzaría por cuestionar si no son ellos la excepción. Las excepciones, de nuevo, sirven de muy poco para encontrar la regla. Por este camino tendríamos que concluir que la humanidad es, por lo general, corrupta. Vamos mal. ¿Cómo desentrañar entonces los misterios que están detrás de este fenómeno?

Quizá lo primero sería eliminar la equívoca lectura de la moral como guía. Algo de ontología, de búsqueda de la esencia, merodea. Si bien es deseable que las sociedades vayan consolidando tejidos éticos y morales que los alejen de cualquier tentación corruptora, también lo es que hay otras coordenadas que deben ser exploradas con toda seriedad. ¿Cómo se vincula el desarrollo con la corrupción? ¿Qué tan cierto es que son las normas las que al fin y al cabo determinan los cauces legales o ilegales que en su vida cotidiana habrá de seguir un ciudadano? ¿Hasta dónde el trillado camino de la

llamada institucionalización de las sociedades nos permite establecer una ruta crítica, por etapas, de construcción y consolidación institucional?

Recordemos que, en general, los estudios sobre corrupción son bastante recientes. Las ciencias sociales han dedicado mucha energía y recursos a desentrañar otros fenómenos, los ciclos económicos, la vinculación entre recursos naturales y riqueza, las vías más cortas al desarrollo, antes que el del origen y terapéutica de la corrupción. Se podría afirmar hasta hace década y media que el fenómeno de la corrupción era visto como un asunto delicado y complejo que era mejor eludir. Incluso en algunas organizaciones internacionales como el Banco Mundial cuando se topaban con evidencias ineludibles de corrupción preferían referirse a ella como el factor "C". ¿Por qué fue así?

TENDRÍAMOS... QUE BUSCAR VITAMINAS PARA LA MORAL.



ZONA VETADA

UNA EXPLICACIÓN QUE QUIZÁS POR EVIDENTE ES POCO USADA,

es la que se refiere a la configuración misma del discurso diplomático. Recordemos que desde la Sociedad de las Naciones se introdujo institucionalmente la idea de igualdad esencial de éstas. Se trata de una de las derivaciones, de las consecuencias lógicas del concepto de soberanía nacido en el Renacimiento. Si cada estado es soberano, es decir capaz de tomar sus propias decisiones, y si esa soberanía, por principio, no puede aceptar ningún orden jerárquico, las diferencias de moral popular tampoco encontrarán cabida. En el discurso diplomático una de las más útiles y frecuentes ficciones ha sido precisamente la de homologar a los estados-nación: ningún estado es superior a otro, no hay preeminencia, y, por lo tanto, tampoco es válido hablar de morales más sólidas o superiores. Pero las diferencias son inocultables. La trampa argumentativa no podría ser más evidente si la corrupción en última instancia remitía a un problema

de moral popular, y si la discusión sobre la moral era incompatible con el discurso diplomático, pues entonces quizá lo mejor era guardar silencio sobre el asunto. Sin embargo las duras realidades, lentamente obligaron a replantear la tesis de fondo.

El Banco Mundial y otras instituciones internacionales durante décadas intentaron seguir un camino que abordara indirectamente el problema. En esta visión llamada por algunos la “ruta institucionalista”, era la debilidad o fortaleza de las instituciones la que explicaba el fenómeno. Así por ejemplo si algún juez en algún país pobre se corrompía, situación casi impensable en un país desarrollado, lo que había que intentar era que ese juez tuviese las condiciones institucionales —sueldo, prestaciones, estabilidad laboral, etc.— como para no tener que resbalar en la corrupción. Los apoyos se multiplicaron con la idea de inyectar recursos y vida a esas piezas claves de las distintas naciones. Por supuesto que también los recursos eran acompañados

de sugerencias en el sentido de incrementar los presupuestos de las burocracias, de los distintos poderes para tener entonces cuerpos de élite incorruptibles. Pero esta propuesta no avanzó demasiado. Las brutales diferencias entre estados-nación no brindaban muchas alternativas: cómo puede un país pobre multiplicar los gastos de sus burocracias por quince o veinte o treinta veces sin generar una verdadera revuelta interna.

LO QUE HABÍA QUE INTENTAR ERA QUE ESE JUEZ TUVIESE LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES... COMO PARA NO TENER QUE RESBALAR EN LA CORRUPCIÓN.

EN EL FONDO SUBYACÍA UNA TESIS IN-NOMBRADA QUE CON EL TIEMPO HA RESULTADO FALAZ.

Trataré de explicarla. Si se toma el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas y se le sobrepone otro de niveles de corrupción encontraremos una primera lectura tan veraz como inútil: los países más desarrollados son a la par los menos corruptos o, a la inversa, los países más corruptos son los menos desarrollados. Hasta principios de la década de los noventa la interpretación más común de esta verdad estadística era afirmar que la corrupción tendería a desaparecer conforme los niveles generales de desarrollo se fuesen incrementando. Arribar a los quince años como nivel general de educación, con un PIB *per cápita* de veinte mil dólares anuales y, lentamente, el terrible flagelo de la corrupción iría desapareciendo. La tesis sonaba bien: para ser un país sin problemas de corrupción hay que provocar el desarrollo. Entre antes llegue éste más rápido desaparecerá la pandemia. Para ser un país limpio, es

decir sin problemas de corrupción, hay que ser desarrollado.

Pero algo había en la tesis que no terminaba por cuadrar totalmente. No sería sino hasta principios de la década de los noventa cuando algunos estudiosos y dos personajes muy destacados comenzaron a releer el asunto con otros ojos. Me refiero concretamente a Peter Eigen y James D. Wolfensohn. El primero es un ciudadano alemán, funcionario durante varias décadas del Banco Mundial que cayó irremediablemente en la conclusión de que muchas de las políticas seguidas por esa institución en la que él trabajaba servían de poco frente a las consecuencias dramáticas del llamado factor “C”. Eigen se separó del Banco y decidió emprender desde afuera una lucha en contra de la corrupción con una perspectiva muy diferente. Fue así que en 1993 este abogado fundó una organización civil llamada **Transparency International**. Con ello la palabra transparencia se incorporó de manera decidida al léxico de los asuntos públi-

cos. Venía sin embargo de una ONG lo cual facilitaba el camino.

Lentamente el concepto en apariencia vacío, literario, romántico se fue llenando de contenido. La transparencia era algo muy concreto y debía ser medida, como el azúcar en la sangre. Los principios rectores de la institución fueron los siguientes. La corrupción no sólo es un problema moral o ético sino además un gran obstáculo al desarrollo de las naciones. La corrupción además es un fenómeno de carácter internacional que debe ser evaluado, medido y expuesto sistemáticamente, sin ningún tipo de consideraciones diplomáticas o políticas. Sólo así podrían encontrar soluciones de carácter científico. La tesis desarrollista comenzaba a tambalearse. Quizá no es que sean menos corruptos por ser desarrollados sino a la inversa, son desarrollados por ser menos corruptos. Por décadas leímos el asunto de cabeza.

LA TESIS DE TRANSPARENCY INTERNATIONAL SÓLO SE PODRÍA SUSTENTAR DEMOSTRANDO EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN EL DESARROLLO. Estábamos auténticamente ante un fenómeno, es decir algo que permanece no descifrado y en algún sentido no nombrado a cabalidad. Para sustentar su tesis Eigen y un notable equipo decidieron lanzarse a la aventura de crear un índice de corrupción. Pero, ¿cómo medir la corrupción? Si alguna característica esencial tiene este fenómeno, es precisamente la clandestinidad. La corrupción se esconde, es velada, permanece en la oscuridad. Había sin embargo una fórmula para quebrar esta parálisis cognoscitiva. Se trataba de una vía indirecta pero no por ello menos confiable: medir la percepción de la gente alrededor del fenómeno. Si la corrupción estaba allí, debía ir dejando huellas y estas huellas tendrían un registro en la opinión pública.

La propuesta de **Transparency** era y es totalmente irreverente desde el punto de vista diplomático, pues el resultado final del ejercicio desembocó

en un listado en el cual podría compararse la corrupción en las distintas naciones, según se la percibía. Decía un clásico que las percepciones son hechos en tanto que la gente cree en ellas. Berkeley agregaría: “Ser, es ser percibido”. Visto en retrospectiva queda claro que una propuesta así sólo podría salir de una institución no gubernamental. Eigen y su equipo partieron de una tesis muy incómoda desde el punto de vista político, contraria a cualquier consideración de soberanía y diplomacia: **“If you want to improve it, you have to measure it”**, “si queremos mejorarlo, hay que medirlo”. Así en 1996 apareció el primer Índice de Percepción de Corrupción o IPC. Las críticas al instrumento no tardaron en hacerse sentir. ¿Quiénes eran estos osados que pisaban territorios tan delicados? ¿Cómo comparar descaradamente la corrupción entre las naciones? Además, eso de sustentarse en la percepción era una fórmula muy engañosa. Múltiples países protestaron, pero el Índice ahí quedó.

Leído con cuidado el Índice de Percepción de Corrupción de **Transparency International** o IPC, ratificaba la verdad de Perogrullo que se había venido repitiendo como piedra de toque en el análisis de la corrupción: los países ricos eran menos corruptos que los países pobres. Sin embargo el asunto, visto con mayor detenimiento no era

EIGEN Y SU EQUIPO PARTIERON DE UNA TESIS MUY INCÓMODA DESDE EL PUNTO DE VISTA POLÍTICO: “SI QUEREMOS MEJORARLO, HAY QUE MEDIRLO”.

tan sencillo. Los primeros países de la tabla del tan criticado IPC calificaban como los países más transparentes o menos corruptos a naciones como Finlandia, Islandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Singapur, Suecia, etc. También era cierto que en el fondo de la lista que abarcó en el 2003 a poco más de ciento treinta países, aparecen básicamente naciones del Continente africano. Pero más allá de esa primera lectura las preguntas que el Índice arrojaba merecían respuestas muy cautelosas. ¿Por qué no aparecían en los primeros lugares las economías más poderosas? A saber la tradicional lista de Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, etc. Las naciones menos corruptas calificadas por arriba de 9 sobre diez puntos, poco tenían que ver con las economías más poderosas. La cuestión cuadraba un poco más con el ingreso **per cápita** de los ciudadanos pues en ese orden de ideas los primeros lugares los ocupan Suiza, Noruega, Dinamarca, pero de inmediato aparecen las excepciones: Japón, EUA. Es de

cir ni el tamaño de la economía ni el ingreso de las personas muestran una relación directa con la corrupción. Entonces, ¿cómo explicarla?

Los datos del Índice de Percepción necesitaban ser estudiados con detenimiento. Las excepciones son demasiadas y brincan de inmediato. ¿Cómo es posible que el Reino Unido aparezca en el undécimo lugar (Versión 2003 del IPC) o que Estados Unidos obtenga una calificación de 7.5 en el lugar dieciocho? ¿Cómo explicar que Chile, un país latinoamericano, con todas las connotaciones que algunos han querido adjudicarle al término latino se sitúe por arriba de Japón, Francia, España o Italia? ¿Qué hace Italia en el lugar 35, por debajo de Botswana? ¿Dónde queda el país prototipo de altos ingresos, altos niveles educativos y que sin embargo aparece por debajo de Eslovenia o Taiwán?

LOS PRIMEROS PAÍSES DE LA TABLA DEL TAN CRITICADO IPC CALIFICABAN COMO LOS PAÍSES MÁS TRANSPARENTES O MENOS CORRUPTOS A NACIONES COMO FINLANDIA, ISLANDIA, DINAMARCA, NUEVA ZELANDA, SINGAPUR, SUECIA, ETC.

LOS ATAJOS

LAS PREGUNTAS ERAN MUCHAS, LAS EXCEPCIONES, INSISTO, DEMASIADO NUMEROSAS.

La tesis desarrollista comenzó a tambalearse. Aquella primera lectura que aglutina a los países ricos en el mismo cuadrante de los países menos corruptos lo único que indica es una correlación entre desarrollo y corrupción. Pero teníamos que ser mucho más cuidadosos y admitir que había demasiadas excepciones en los dos sentidos: un número considerable de casos de países muy desarrollados en los cuales la corrupción goza de muy buena salud y otras naciones, relativa o francamente pobres, que algo están haciendo bien en su lucha contra la corrupción. No hay que esperar a que el PIB *per cápita* se multiplique por cinco o por diez para que los niveles de corrupción disminuyan. Hay atajos. Quizá entonces vale la pena preguntarse cuánto es el costo de la corrupción en el camino al desarrollo. No es casual que nueve de cada diez países en desarrollo obtengan puntajes menores de cinco. Un punto porcentual,

dos, tres, cinco, del Producto Interno Bruto, sea la cifra que sea, proyectada a plazos largos de veinte, treinta, cuarenta años, puede significar la diferencia entre llegar al desarrollo o simplemente nunca alcanzarlo. Dos y medio puntos porcentuales al año multiplicados por un cuarto de siglo podrían significar alrededor del 60% del PIB de una nación.

Un sencillo cálculo da cuenta de la gravedad del asunto. Si tomamos como base los datos de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, la corrupción en servicios públicos en México representó en 2001, 23,400 millones de pesos, es decir, 0.36% del PIB para el mismo año. Si aplicamos a esta forma de corrupción una tasa de crecimiento anual mínima, digamos del 1%, en 25 años la corrupción acumulada por pagos irregulares en servicios públicos sumaría cerca de 700 mil millones de pesos.

Regresemos ahora a nuestro segundo personaje, James D. Wolfensohn. Como es de todos conocido este hom-

bre multifacético, ha sido un exitoso asesor financiero además de ser músico, y además sensible a lo social llegó a la presidencia del Banco Mundial en junio de 1995. Desde ahí comenzó a invertir las tesis de interpretación. En primer lugar el Banco Mundial debía encarar de manera abierta al factor “C”

VALE LA PENA PREGUNTARSE CUÁNTO ES EL COSTO DE LA CORRUPCIÓN EN EL CAMINO AL DESARROLLO. NO ES CASUAL QUE NUEVE DE CADA DIEZ PAÍSES EN DESARROLLO OBTENGAN PUNTAJES MENORES DE CINCO.

y considerarlo como una variable muy importante en el éxito o fracaso en las políticas de desarrollo. En segundo lugar el Banco Mundial debía invertir recursos en la medición del fenómeno para generar conciencia sobre su impacto en el bienestar generalizado de la población. En vez de tapar el sol con un dedo o de evadir un problema evidente, el Banco Mundial se abocó de lleno a tratar de descifrar los códigos del problema y a generar conciencia entre los distintos estados-nación. La mancuerna Eigen-Wolfensohn empezó lentamente a calar en la conciencia global de la última década del siglo XX. Cada quien desde su trinchera trataba de aportar los elementos de análisis que enriquecieran la discusión.

Es en ese intento por medir la corrupción desde distintos ángulos que en los últimos años han aparecido algunos materiales relevantes. El impacto del IPC había sido de tal magnitud que quizá habría que intentar otras mediciones. Pero vayamos con calma. El Índice de Percepción de Corrupción

es una encuesta de encuestas, es decir es un índice ponderado de estudios que son levantados en los distintos países por diferentes instituciones: la Universidad de Columbia, **PriceWaterHouseCoopers**, **Gallup** o el propio Banco Mundial. Las encuestas se dirigen a tres niveles, población abierta, empresarios y finalmente analistas. De estas tres fuentes de información, surge una cifra final ponderada que es la que arroja la calificación que vemos en los diarios año con año. Además la ponderación siempre es trianual, la cual le brinda gran estabilidad a los resultados. Las encuestas son levantadas a lo largo de todo el año con lo cual se evita, en la medida de lo posible, que sucesos individuales marquen la calificación sobre un país. Por supuesto, entre mayor sea el número de encuestas levantadas más confiable será el indicador. El Índice de Percepción registra la temperatura general del fenómeno a través de su afectación a las potenciales víctimas. Pero también habría que tratar de medir a los victimarios.

**LA MANCUERNA
EIGEN-WOLFENSOHN
EMPEZÓ LENTAMENTE
A CALAR EN LA CON-
CIENCIA GLOBAL DE
LA ÚLTIMA DÉCADA
DEL SIGLO XX.**

TAKES TWO TO TANGO

(Se necesitan dos para bailar tango)

FUE EN ESA RUTA QUE **TRANSPARENCY LANZÓ SU ÍNDICE DE FUENTES DE SOBORNO.**

Este estudio tenía una aproximación totalmente diferente. En él se encuestan a casi un millar de expertos comerciales en quince de los principales mercados emergentes. Se les pregunta lo siguiente: ¿En los sectores comerciales que le son familiares, por favor indique qué tan probable es que las compañías de los siguientes países paguen u ofrezcan sobornos para obtener o mantener un negocio en este país? La pregunta no deja demasiadas salidas y apunta a detectar a los grandes agentes corruptores en el mundo. Los resultados de la versión más reciente señalan sin demasiadas consideraciones que las compañías australianas, suecas, suizas, son mucho menos propensas a incidir en sobornos que las rusas, las chinas, o las provenientes de Taiwán.

Triste es reconocer que países como el Reino Unido, Alemania, España, Francia, EEUU, Japón, Malasia, Hong Kong e Italia reciben una magra califi-

cación muy delatadora. El Índice de Fuentes de Soborno, sin duda presenta una serie de limitaciones metodológicas de las cuales debemos estar conscientes. En primer lugar los flujos comerciales entre naciones dependen en buena medida de las condiciones geográficas, lo cual imprime un sesgo muy considerable a la calificación obtenida. Si en México se preguntase sobre la nacionalidad de las empresas más corruptoras muy probablemente la balanza señalaría a los Estados Unidos pues la omnipresencia comercial de este país deja poco margen a la equidad. Sin embargo y a pesar de todas las limitaciones queda claro que las naciones industrializadas han jugado un papel relevante en mantener los usos corruptores en las naciones pobres.

Aquí vale la pena hacer una observación. Al interior de **Transparency International** se ha venido desarrollando una discusión pública sobre cuál debe de ser la actitud de la organización ante empresas, las cuales evidentemente

han estado involucradas en situaciones de soborno. Debemos recordar sin embargo que si bien naciones como Estados Unidos cuentan desde hace alrededor de dos décadas con una normatividad interna que permite perseguir a aquellos sujetos o empresas que inciden en el soborno, también es cierto que la legislación internacional al res-

SIN EMBARGO Y A PESAR DE TODAS LAS LIMITACIONES QUEDA CLARO QUE LAS NACIONES INDUSTRIALIZADAS HAN JUGADO UN PAPEL RELEVANTE EN MANTENER LOS USOS CORRUPTORES EN LAS NACIONES POBRES.

pecto es de muy reciente factura. La OEA cuenta con un mecanismo propio vigente desde 1996 y ratificado por México en 1997. Uno de los grandes logros de **Transparency International** fue promover la convención antisoborno de los países miembros de la OCDE. Se encuentran en gestación legislaciones similares en Naciones Unidas.

Vale entonces recordar que los sobornos, que si bien siempre han sido actos condenables desde el punto de vista ético y moral eran, hasta hace muy poco tiempo, legales. No sólo eso sino que la legislación vigente hasta antes de la firma de la Convención de la OCDE —Convención ratificada por México en 1999—, autorizaba a una empresa extranjera a deducir de impuestos los pagos irregulares realizados al gestionar los contratos en otros países. Imaginemos una planta petroquímica con un valor total de 1,500 millones de dólares a ser instalada en algún país pobre de África. En este caso hipotético habría una bolsa de hasta trescientos millones de dólares para

conseguir todo tipo de licencias y permisos. La responsabilidad de las agencias corruptoras en esta era global es algo de lo cual apenas estamos cobrando conciencia. Sigue habiendo actitudes preocupantes por parte de algunas naciones como por ejemplo Singapur, Malasia, Hong Kong, Taiwán, China y Rusia quienes a mayo del 2002 no habían firmado la convención respectiva.

En este mismo ejercicio se preguntó por aquellas áreas en las cuales los funcionarios públicos de alto rango serían proclives a aceptar sobornos o pedirlos por ejemplo para licitaciones públicas, regulaciones, concesión de licencias, etc. Los sectores más críticos resultaron ser los de agricultura, industria liviana, pesca, tecnología de la información, entre otros. Por su lado el Banco Mundial a través de su Instituto, ha lanzado ejercicios similares. Uno notable es una indagación de más de mil empresas de ochenta naciones sobre los obstáculos mayores para un buen ambiente de negocios. Me limita-

ré a algunas naciones latinoamericanas, por ejemplo, cuando se pregunta por crimen organizado, la nación latinoamericana en la cual se percibe a esta actividad como el mayor obstáculo es Haití. Lo mismo ocurre con el crimen en las calles. La inestabilidad política es considerada el principal obstáculo en Venezuela por el 71% de los encuestados. Cuando se pregunta por funcionamiento de la justicia México tiene un triste primer lugar, con poco más del 32% de los encuestados y lo mismo ocurre cuando se indaga sobre corrupción que aparece, en el caso mexicano, como el mayor obstáculo pues así lo declaran poco más del 57% de los empresarios. Lentamente toda la información generada ha ido creando conciencia de que estos niveles de corrupción podrían ser una explicación dolorosa de por qué la inversión y el ahorro no son suficientes, de por qué la eficiencia y la competitividad no se incrementan al ritmo que deberían, en fin, de por qué el añorado desarrollo no llega.

EL INTRIGANTE CAPITAL SOCIAL

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS SE HA VUELTO COMÚN ESCUCHAR LA EXPRESIÓN “CAPITAL SOCIAL”. Se trata de una extraña mezcla de conceptos que intentan aludir a la condición de un tejido social que escapa las mediciones de Producto Interno Bruto o de ingreso *per cápita*. De hecho hay que admitir que el punto de quiebre se generó con la aparición del Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas que por primera vez en la historia introdujo variables tales como salud pública, niveles educativos de la población y otros para tratar de encontrar una fórmula más sensata y, si se me permite el término, más humana de medición. Este importante indicador internacional señaló las paradojas generadas por la existencia de naciones con ingresos *per cápita* altos, en algunos casos por recursos naturales abundantes, como Kuwait y otras naciones del mundo árabe, que sin embargo al invertir poco en los rubros básicos para el bienestar humano, salen mal calificadas. ¿Cómo alegar en favor de un futuro razonable cuando el

analfabetismo no disminuye, cuando la nutrición no mejora o la esperanza de vida se estanca?

Es en esta modalidad de entendimiento más elaborado de las condiciones de un país que ha surgido la inquietud por conocer con mayor profundidad el estado de ese tejido social. Dos investigaciones al respecto destacan en la última década. La primera es la del innombrable Fukuyama quien tuvo a bien señalar, para incomodidad de muchos, el factor de la confianza (*trust*) como algo central en una sociedad. Confianza entonces entre las personas, confianza entre gobernantes y gobernados, confianza en las leyes, confianza en las instituciones, confianza en las empresas. Confianza como una argamasa sin la cual es imposible que la edificación social crezca y se sostenga. Los juicios políticos sobre trabajos previos de Fukuyama, como **“El fin de la historia”** han arrojado cierta sombra sobre este texto. Otra investigación sobresaliente ha sido la de Robert Putnam conocido por su estudio

sobre la constitución empresarial en Italia (***Making Democracy Work***), con una óptica regional y social. Putnam lleva años siguiendo la pista de ese tejido social capaz de explicar muy diversas reacciones de las sociedades.

En uno de sus trabajos más recientes llamado **“Bowling Alone”** Putnam se refiere con preocupación a la caída o quiebre del capital social en los Estados Unidos. Su tesis es tan sencilla como dramática: el capital social en Estados Unidos alcanzó su clímax poco después de la Segunda Guerra Mundial, alrededor de 1960 y de entonces para acá ha venido declinando. Este notable investigador cuenta con series históricas que rastrean todo el siglo XX y que deberían de ser nuestra envidia, pues en muchas de nuestras naciones la expresión “capital social” es algo totalmente novedoso y ni remotamente se ha pensado en medirlo. En la mejor tradición de Alexis de Tocqueville, Putnam retrata el asociacionismo estadounidense. Se trata de esas “sociedades intermedias”, para utilizar la

expresión del propio francés, de esas organizaciones sociales surgidas para los fines más diversos. Las hay defensoras de un parque, impulsoras de un equipo de fútbol, religiosas, profesionales, gremiales, etc., el listado es infinito. Pero algo queda claro, ese entramado, ese tejido es perfectamente medible y nos desnuda un ángulo de las sociedades que pudiera ser clave para explicar fenómenos como el de la corrupción.

Putnam mide, por ejemplo, el número de membresías en organizaciones voluntarias durante el siglo XX o el monto aportado por los individuos a este tipo de organizaciones como porcentaje del ingreso nacional, o la participación de los individuos como funcionarios o miembros de organizaciones de este tipo o el número de horas dedicadas en promedio a ellas. Al final del día el retrato es muy puntual: hay sociedades en las cuales los individuos se organizan para obtener los fines que se proponen y hay otras en las cuales esto no ocurre. Putnam lleva su estudio al nivel de los distintos esta-

dos de la Unión Americana para llegar a una conclusión dramática y aleccionadora: allí donde el capital social se fractura los números sociales empeoran. ¿Cuáles son estos números sociales? Putnam comienza por lo elemental, los rendimientos escolares, la calidad de los servicios públicos prestados, la seguridad en pueblos y ciudades. En el extremo establece incluso una correlación entre el número de infartos y el quiebre del capital social. Para nuestros fines vale destacar simplemente que ahí donde el capital social se quiebra la evasión fiscal aumenta, los litigios también crecen, y el uso del aparato legal, con costo sobre los ciudadanos y la productividad, también asciende. Sin ser una medición precisa sobre la corrupción sí queda clara una mayor incidencia en la violación de la ley a partir de una caída del capital social.

Habría que trasladar con cuidado la tesis pues Putnam se refiere a una sociedad con una tradición histórica en lo que a organizaciones ciudadanas

se refiere. Esto cambia de nación en nación, pero algo se hace evidente en el estudio, el respeto a la ley en parte también es producto de una sociedad organizada y exigente de que ésta arraigue en la vida cotidiana. Los datos para América Latina son muy escasos pues se trata de una línea de investigación muy poco favorecida en nuestras universidades y centros de estudio. Quizá la pista más sólida sea la confianza interpersonal retratada por la Encuesta Mundial de Valores organizada por la Universidad de Michigan. La tesis es sencilla: ahí donde los ciudadanos no confían en los otros, muchas de las instituciones públicas y privadas se topan con un camino lleno de obstáculos. La confianza interpersonal está estrechamente vinculada con la democracia, con el respeto a la ley y con el asociacionismo.

Para el caso mexicano contamos con varios estudios que nos permiten desnudar una dolorosa realidad. Los mexicanos no confiamos en nosotros mismos, no nos agrupamos para en-

frentar los problemas y en general, a pesar de lo que se dice comúnmente, somos muy poco solidarios. En una encuesta reciente¹ se registra un hecho muy doloroso: el 85% de los mexicanos no participa en grupos organizados. “El buey solo bien se lame” reza la expresión tradicional que por lo visto hemos seguido los mexicanos fielmente. Esa cifra retrata la debilidad de nuestro tejido social. El 15% que sí participa en algún tipo de organización enseña un perfil muy particular: casi el 40% de ellos está vinculado a una organización religiosa, y otro 40% en organizaciones sindicales o agrícolas. El México religioso y corporativo queda allí plasmado. Quiere decir entonces que sólo un tres o cuatro por ciento de la población en México participa en organizaciones ciudadanas de otra índole. En conclusión: los mexicanos no estamos organizados. A todo vamos solos, si vamos.

En ese mismo estudio llama poderosamente la atención el altísimo porcentaje de personas (alrededor del

80%) que declara nunca haber participado en actividades de beneficio común. La segunda versión de este estudio² tiene algunos datos verdaderamente alarmantes, el 72% de los mexicanos considera que sus conciudadanos sólo se preocupan por sí mismos. El 88% considera que si uno no se cuida a sí mismo la gente se aprovechará del incauto. Un 56% considera que es muy difícil organizarse con otros ciudadanos para trabajar por una causa común. Este es el contexto en el cual la corrupción ha encontrado muy pocas resistencias para permear en todos los ámbitos de nuestra sociedad.

SE REGISTRA UN HECHO MUY DOLOROSO: EL 85% DE LOS MEXICANOS NO PARTICIPA EN GRUPOS ORGANIZADOS... EN CONCLUSIÓN: LOS MEXICANOS NO ESTAMOS ORGANIZADOS. A TODO VAMOS SOLOS, SI VAMOS.

LIBERTADES Y CORRUPCIÓN

UNA DE LAS PISTAS MÁS INTERESANTES SURGIDAS EN LAS DISCUSIONES DE LOS ÚLTIMOS AÑOS es la posible relación o correlación entre las libertades civiles y la corrupción. Una primera aproximación sería tomar los índices de libertad de prensa de **The Freedom House** y contrastarlos con el mapa mundial de la corrupción. De entrada aparece una coincidencia geográfica notable, aquellos países en los cuales la libertad de prensa no existe o sólo es parcial son, y no por una casualidad, los mismos que presentan altos índices de corrupción. No se necesita una gran sabiduría para reconocer que ahí donde las libertades funcionan la capacidad de denuncia de la sociedad es mayor y por ende la corrupción tiende a disminuir.

Ahí donde se lucha por la libertad de prensa, ahí, donde los reporteros, periodistas y en general los medios pueden actuar con seguridades básicas, en esas naciones la corrupción recibe una denuncia sistemática y por lo tanto tiende a disminuir. El Instituto del Banco Mundial ha establecido una

correlación de 0.66 entre libertad de prensa y corrupción y de menos .67 entre las libertades civiles y la corrupción. Es decir, ahí donde las libertades civiles se ven disminuidas la corrupción aumenta. La Fundación **Heritage**, cuya posición política de derecha es inconfundible, publica anualmente un Índice de Libertades Económicas, entendiendo por éstas la ausencia de monopolios y el establecimiento de mercados bien definidos. Tampoco es casual que exista una clara empatía entre altos niveles de corrupción y bajas libertades económicas. Dramáticos son los casos de algunos países que se encontraban bajo la férula soviética, en particular Rusia, en ellos la corrupción imperante es verdaderamente la cerante.

Recordemos algunas de las tesis con las cuales estamos trabajando desde principios de la década de los noventa. La corrupción no sólo es un problema ético o moral es además un problema económico. La corrupción podría estar determinando, desde el

silencio y la clandestinidad, el éxito o fracaso de muchas otras políticas económicas y sociales. La corrupción podría estar dividiendo al mundo entre aquellos países que, tarde o temprano, accederán al desarrollo y otros que tropezarán sistemáticamente por el costoso asunto. Lo primero entonces es medir su impacto y lograr que la comunidad internacional tome medidas globales y locales para arrinconarlo.

**AHÍ DONDE LAS
LIBERTADES
FUNCIONAN LA
CAPACIDAD DE
DENUNCIA DE LA
SOCIEDAD ES MAYOR
Y POR ENDE LA
CORRUPCIÓN TIENDE
A DISMINUIR.**

Una vertiente novedosa y sin duda interesante es la que se produce al medir el riesgo-país. ¿Qué relación hay entre un asunto y el otro? Es evidente que existe alguna, ya vimos cómo en los estudios del Banco Mundial es clarísimo que la percepción sobre inseguridad jurídica, crimen organizado, inestabilidad política y corrupción afectan directamente el ánimo de los inversionistas. Simplemente para provocar una discusión realizamos una travesura metodológica en la cual cruzamos el índice del riesgo-país de **The Political Risk Services Group – 2002** con el Índice de Percepción de **Transparency International**. Recordemos que el índice de riesgo está dividido entre las categorías de muy bajo riesgo, bajo riesgo, riesgo moderado, alto riesgo y muy alto riesgo. La hipótesis de trabajo sería tratar de encontrar cierta coincidencia entre lo uno y lo otro³. De entrada puede decirse que existe cierta coincidencia en el rango en tanto que países como Finlandia, Dinamarca, Islandia, Singapur, Suecia, que están en

los primeros cinco lugares en el Índice de Percepción de Corrupción, obtienen una calificación dentro de los cinco primeros lugares del Índice de Riesgo. Llamamos la atención los casos de Nueva Zelanda e Islandia que teniendo un índice de corrupción muy bajo aparecen en el lugar 21 y 27 del Índice de Riesgo, así podríamos ir citando las excepciones que aparecen en este ejercicio. Se trata tan sólo de una provocación sobre el posible rumbo de futuras investigaciones. El encadenamiento pernicioso nos lo podemos imaginar: más corrupción significa mayor riesgo, lo cual inhibe las inversiones, retrasa el ahorro interno y obstaculiza el desarrollo.

**EL ENCADENAMIENTO
PERNICIOSO NOS LO
PODEMOS IMAGINAR:
MÁS CORRUPCIÓN SIG-
NIFICA MAYOR RIESGO,
LO CUAL INHIBE LAS
INVERSIONES, RETRASA
EL AHORRO INTERNO
Y OBSTACULIZA EL
DESARROLLO.**

LEGALIDAD Y CORRUPCIÓN: LA RECIA CULTURA

ES CLARO QUE UNO DE LOS OBJETIVOS DE LARGO PLAZO DE TODO PAÍS que se lanza a la lucha en contra de la corrupción es arraigar una cultura ciudadana de respeto a las normas que evite las desviaciones y los contubernios. Recordemos que estamos pisando un territorio delicado en tanto que comparar culturas, como ya lo hemos comentado, siempre supone un rango de silencios. En ellos quedan aspectos dolorosos y políticamente incómodos que afloran al confrontar internacionalmente los perfiles culturales de las naciones. Es sin embargo inevitable reconocer que los países que han logrado una mayor institucionalización son también aquellos en los cuales existe una cultura ciudadana que en la vida de todos los días sostiene, apuntala a las instituciones.

Las instituciones son así resultado por un lado, es cierto, de leyes, normas y aparatos burocráticos encargados de su aplicación y seguimiento pero, del otro lado, es inevitable reconocer la importancia de una ciudadanía con-

vencida y combativa en favor de un estado de derecho como el mejor acuerdo que los humanos podemos darnos a nosotros mismos. Por fortuna en las últimas décadas sobre todo a partir del Eurobarómetro, de la Encuesta Mundial de Valores, del Latinobarómetro, que son todos ellos ejercicios de valores profundos de las distintas sociedades, se ha abierto una línea de investigación que nos permite comparar las distintas actitudes ciudadanas ante la ley. No es casual entonces que, de nueva cuenta, sea en aquellos países con mayor arraigo ciudadano en el estado de derecho, es decir aquellos países con una vida institucional de mayor fortaleza donde aparecen los índices más altos de bienestar. De nuevo surge la pregunta, ¿será que han alcanzado el bienestar generalizado y por eso son menos corruptos?, o será a la inversa: porque son menos corruptos gozan de mayor bienestar.

Las cifras parecieran indicar justamente eso: la corrupción es un impuesto altamente regresivo, un im-

puesto que vuelve más ricos a los ricos y más pobres a los pobres. Pero a diferencia de otros impuestos regresivos que pasan por un amplio debate en la plaza pública, la corrupción se mantiene intocada en lo que a justicia se refiere. Es notable revisar el discurso político de muchos partidos que en plena primera década del siglo XXI siguen aludiendo a la corrupción como un problema estrictamente de índole penal. Además de las condenas de tipo ético, moral y de las consecuencias que de ahí se deriven la corrupción debe ser insertada en la agenda de justicia. Simplemente en México la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno demostró que la “pequeña” corrupción que afecta a los hogares supondría un impuesto dos veces mayor para las familias de bajos ingresos en comparación con las familias de ingresos medios y altos.

DEL ANECDOTARIO PERSONAL A LA TRAGEDIA NACIONAL

RETOMEMOS ENTONCES LA DISCUSIÓN SOBRE LA CULTURA DE LA ILEGALIDAD COMO UN FACTOR CENTRAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN. Quizá lo primero sería hacer notar cómo, por lo menos en el caso mexicano, la corrupción todavía no es considerada un problema grave por la población. Dos de cada tres mexicanos así lo manifiestan. No se le considera grave pues, al fin y al cabo, se le mira en las coordenadas de los actos individuales, es decir entre personas, y que por lo tanto afectan también sólo a personas. No hemos así podido transmitir la profunda dimensión social del problema. Cuando un ser humano tima a otro daña los intereses particulares, privados de esa persona. Siendo esto un hecho muy grave y que sin duda merece condena es sin embargo radicalmente diferente de un acto de corrupción.

Tomemos el caso más típico, una infracción de tránsito que nunca se paga y que encuentra solución en una “mordida”. En este caso particular los dineros que debieron ir a dar a las ar-

cas del país de que se trate encontraron buen acomodo en el bolsillo de algún agente. ¿Qué ocurre cuando una licitación pública es asignada con un sobreprecio? De nueva cuenta la víctima es el ciudadano, la ciudadanía en general que tiene que pagar más por un puente, por una planta de generación de energía, por una presa, o que recibe una obra pública de menor calidad ya sea ésta una escuela, una carretera o el equipo médico de un hospital. Un primer reto entonces en esta cruzada por una cultura más sólida de la legalidad radica en alertar a la población sobre los costos sociales, es decir sobre el hecho de que todos pagamos el fenómeno. Otra contrahechura que debe ser desnudada y encarada es la que se refiere al alto porcentaje de la población, alrededor del 25% en el caso mexicano, que considera a las prácticas inmorales como algo “natural”, es decir existe allí una especie de resignación: los seres humanos son todos iguales, y siempre inciden o incidirán en actos ilegales.

Se trata, es cierto, de una afirmación general que, como todas, tiene cierto grado de validez y cierto grado de engaño. Es claro que no existen sociedades en las cuales no se presenten actos contrarios a las normas, se trata de auténticas utopías. Sin embargo esta generalización nos lleva a perder de

ALREDEDOR DEL 25%, EN EL CASO MEXICANO, CONSIDERA A LAS PRÁCTICAS INMORALES COMO ALGO “NATURAL”, ES DECIR EXISTE ALLÍ UNA ESPECIE DE RESIGNACIÓN.

vista las profundas diferencias existentes entre las distintas sociedades. Una forma tramposa, pero al fin y al cabo eficaz para generar una lectura más realista, es la de preguntar por el país en el cual uno o un familiar desearía ser juzgado en un hipotético caso de inculpación penal. ¿Dónde creemos que los derechos humanos se respetan más, en un país escandinavo o en una pequeña y nueva nación del continente africano o nuestro país? Se hace evidente así que en el fondo todos reconocemos la existencia de estados-nación en los cuales el apego a la legalidad es mayor que otros. Luchar contra esa resignación relativista supone poner cifras a los distintos comportamientos sociales y, al final del día, compararlos. Para el caso mexicano existe todavía un grupo importante de ciudadanos, alrededor de un 20%, que considera que la corrupción siempre ha existido y que siempre se vuelve a lo mismo, son los resignados, por denominarlos de alguna manera que en muy poco ayudan a arrinconar el

problema. Incluso existe un grupo menor pero significativo que considera que la corrupción ayuda al funcionamiento de las cosas.

De acuerdo a uno de los primeros estudios⁴, sobre cultura de la legalidad en nuestro país, estudios que nos alejan de la mitología del mexicano que tanto daño hizo a las ciencias sociales, casi la mitad de la población mexicana sólo respetaría la norma por una concreta amenaza de una autoridad presente. Se trata de un porcentaje muy preocupante incluso tomando en cuenta el alto porcentaje de la población joven de nuestro país (alrededor del 55% de la población cuenta con menos de 25 años). Según este mismo estudio otro porcentaje alto de la población reacciona positivamente con respecto a la norma por la presencia observante de otros conciudadanos. Ante la imposibilidad de tener policías en cada esquina, o de verificar el contenido de todas y cada una de las piezas de los viajeros, o de garantizar que la información vertida en un do-

cumento sea verídica, contar con el apoyo del “ciudadano vigía” se convierte en una alternativa muy interesante. Sin caer en la delación fascistoide, debemos admitir que el “ciudadano-cómplice” arraiga la ilegalidad.

ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE TENER POLICÍAS EN CADA ESQUINA... O DE GARANTIZAR QUE LA INFORMACIÓN DE UN DOCUMENTO SEA VERÍDICA, CONTAR CON EL APOYO DEL “CIUDADANO VIGÍA” SE CONVIERTE EN UNA ALTERNATIVA MUY INTERESANTE.

LA BILLETERA, ¿QUÉ HACER?

DEBO RECORDAR AQUÍ QUE ESTA VERTIENTE DE ESTUDIO DE TIPO CULTURAL ALREDEDOR DE LA CORRUPCIÓN ENCONTRÓ ECO EN EL INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL.

Daniel Kauffman ha impulsado varios estudios que buscan precisamente identificar las diferencias culturales y de actitudes frente a la ilegalidad. Un conocido experimento se sustentó en una encuesta en la cual se le presentaban al ciudadano tres posibles situaciones hipotéticas: el ciudadano se topaba con una billetera, sin mayor identificación. En ella encuentra 2,000 dólares en efectivo. Allí se le plantean tres opciones. La primera es estar cierto de no ser observado ni por autoridad, ni por ningún conciudadano. En la segunda opción el ciudadano está en la duda de si alguien podría haber sido testigo del hecho. En la tercera opción el ciudadano está cierto de ser observado por una cámara.

La investigación lo que intentaba era precisamente detectar las reacciones en distintos países a una misma condición diríamos universal. El estu-

dio demostró que el gran correctivo en el comportamiento ciudadano se genera por la posibilidad de estar siendo observado. Vale la advertencia de que, a pesar de toda la pretensión científica del experimento, es evidente que 2,000 dólares es un monto que tiene significación muy diversa dependiendo del ingreso *per cápita* de un país. Hay naciones en las cuales la suma sería alrededor de la veinteaava parte del ingreso anual, mientras que en otras sería equivalente o incluso más que las percepciones globales de doce meses. Aún así el resultado es muy sugerente.

**EL GRAN CORRECTIVO
EN EL COMPORTAMIENT
O CIUDADANO SE
GENERA POR LA
POSIBILIDAD DE ESTAR
SIENDO OBSERVADO.**

LA MENTIRA Y LOS TRÁMITES

SIGUIENDO ESTE SENDERO, QUE BUSCA DEVELAR Y COMPARAR EL PESO DE LA CULTURA EN EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN,

fue que en la Primera Encuesta de la Corrupción y Buen Gobierno se insertaron algunos reactivos muy delatadores. La mentira constituye uno de esos hechos cotidianos que no recibe una condena total. Así cerca de un 30% de la población expresa una tolerancia relativa y a veces absoluta hacia esa forma de vinculación entre ciudadanos. La pregunta que cabe es, ¿pueden las relaciones humanas volverse transparentes, puede la confianza interpersonal incrementarse, cuando a diario los ciudadanos se mienten a sí mismos, mienten en sus relaciones familiares, mienten en las escuelas, mienten en la calle, en el trabajo y mienten sistemáticamente frente a la autoridad? ¿Cómo exigir que los trámites administrativos y burocráticos se simplifiquen cuando existe un porcentaje de la población (alrededor de uno de cada diez) que sistemáticamente falsea documentos o altera información?

Por supuesto que en esto no existen “blancas palomas”. El ciudadano también reacciona a una larga tradición de tramitología (excesiva) que facilita el camino a la corrupción. Hernando de Soto ha hecho toda una tradición en los estudios a este respecto. No sólo se trata de evaluar la honestidad o deshonestidad de servidores públicos y ciudadanos sino, de nuevo, de medir las consecuencias que esto tiene para el desarrollo económico. Una medición reciente indica que para el caso mexicano el costo podría llegar alrededor de unos 29,000 millones de dólares anuales, o sea dos veces el total de nuestras exportaciones petroleras a precios normales o casi tres veces el total de las remesas enviadas por los mexicanos desde el exterior. El costo de toda la regulación burocrática en otras naciones como por ejemplo Estados Unidos representa entre el 7.2 y el 9.5% del PIB. En México, en cambio, oscila entre 12 y 15%, entonces hay un margen de entre 2.5 y hasta 7.8 puntos porcentuales del PIB a ser recuperados.

Allí radica otra explicación a nuestra incapacidad de acceder al desarrollo.

Un ahorro de 29,000 millones de dólares anuales nos podría explicar por qué, a pesar de la apertura, a pesar de la modernización económica, de las fantásticas exportaciones, y a pesar de todas las políticas que sexenio tras sexenio se tratan de implementar, el hecho concreto es que México no logra tener tasas de ahorro interno y crecimiento económico que nos permitan abatir los alarmantes niveles de pobreza. Esos varios puntos porcentuales del Producto Interno Bruto perdidos en trámites innecesarios podrían, entre otros, también hacer la diferencia en los descendientes niveles de productividad de nuestro país. Así vista la cultura de la legalidad es, de nuevo, mucho más que un simple recurso retórico con una muy buena aceptación en lo políticamente correcto. La cultura de la legalidad, o más bien la ausencia de una cultura de la legalidad, podría estarse convirtiendo en un auténtico grillete que nos mantiene esclavizados en la miseria.

LAS RAÍCES DEL PACTO

EN LOS ÚLTIMOS AÑOS LOS MEXICANOS EXPRESAMOS UNA CRECIENTE SATISFACCIÓN CON LOS AVANCES OBTENIDOS EN LAS LIDES ELECTORALES.

Pero el arribo de la democracia formal, que se venía gestando desde hace un cuarto de siglo y que encontró un hito simbólico en la elección del 2000, muestra sólo un lado del pacto democrático que subyace a toda nación moderna. La otra cara de esa misma moneda se retrata en la dimensión que el estado de derecho cobra en la conciencia del ciudadano mexicano. Ahí el asunto se complica, de nuevo de acuerdo a la Encuesta de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana, alrededor de un 13% de la población sigue considerando válido hacerse justicia por propia mano. Una lectura de esta cifra nos señalaría que la justicia por propia mano es la convicción final a la cual arriba un ciudadano desesperado por la impunidad (98% de los delitos cometidos en este país no tienen consecuencia jurídica alguna). En esta perspectiva se trataría de una triste conclusión en la cual de-

sembocan las víctimas del delito.

Pero existe otra posibilidad aún más grave consistente en el hecho de que esta convicción ciudadana no sea sólo producto de la desesperación y fastidio. Podría haber una debilidad original en los cimientos mismos del estado de derecho, es decir, que víctimas y no víctimas de la impunidad consideren la intermediación —señal inequívoca del acto civilizatorio como lo señala Norbert Elias— algo que merece su resquemor y desconfianza. No queda claro —todavía habrá que hacer más investigación— que se trate de ciudadanos que cruzaron por el pacto democrático y quebraron con él o si se trata de ciudadanos que nunca han accedido ni siquiera conceptualmente a esta aceptación de la norma.

Para agravar la duda el estudio mostró otro dato alarmante: poco más de tres de cada cuatro ciudadanos (76.1%) considera que sólo se deben obedecer las leyes justas y razonables. Huelga decir que el calificativo de “justo” y “razonable” proviene de la inter-

pretación que cada ciudadano le da a la norma. ¿Puede un estado de derecho declararse como tal cuando sus ciudadanos, por los motivos que sean, no han accedido a la comprensión básica del fenómeno normativo en el sentido de que por principio debemos de acatar la norma y, en todo caso, buscar su enmienda o modificación posteriormente? Regresamos de nuevo a la dureza del fenómeno cultural que merece sin duda más atención. No nos extraña entonces que más de la mitad de la población siga sin condenar el hecho de que un funcionario pueda sacar provecho del puesto siempre y cuando haga “cosas buenas”, rasgo típico de una cultura patrimonialista.

POCO MÁS DE TRES DE CADA CUATRO CIUDADANOS (76.1%) CONSIDERA QUE SÓLO DEBEN OBEDECER LAS LEYES JUSTAS Y RAZONABLES.

UNA CONSECUENCIA UNA

¿QUÉ TANTO NOS HA AFECTADO ESTE PERFIL

CULTURAL? La respuesta no está plasmada en una sola cifra pero sí en variaciones que lentamente empiezan a hacer sentido. Veamos un ejemplo: el promedio mundial de crédito bancario en el año 2002 fue de 136.4% del PIB, es decir el monto de dinero circulando en muchas naciones con el fin de estimular la economía era una vez un tercio el de toda su producción cuantificada. En los países con bajos ingresos ese monto fue de alrededor de un 42%; en los países con ingresos medios el promedio ascendía al doble el 80%; mientras que en los países de altos ingresos el monto llegó al 140 por ciento⁵. En México el crédito alcanzó en el mismo periodo una asombrosamente pequeña cantidad de 29.1 por ciento. Mientras tanto Brasil oscilaba en el 50%; Chile en el 70%; Canadá en el 101%; Estados Unidos en el 170% y China alcanzaba el 130%, por citar sólo algunos casos. ¿Por qué los mexicanos carecemos de crédito para impulsar la economía?

Las respuestas vinculadas a la inestabilidad monetaria, la salud financiera de las instituciones o en general a la crisis económica internacional, lentamente empiezan a quedar atrás. **Moody's Investor Service** ha introducido algunas otras variables que parecían atractivas como por ejemplo la evaluación de la eficiencia en los procedimientos ejecutivos mercantiles e hipotecarios en las entidades federativas, es decir de la eficiencia de la justicia. En pocas palabras y para no complicar demasiado el asunto, se trata de evaluar la posibilidad de éxito que las instituciones bancarias tienen, a través del Judicial, de recuperar los dineros prestados a los clientes morosos. **Moody's** evalúa entonces la calidad institucional, los procedimientos, la suficiencia de los recursos y por supuesto la eficiencia en la ejecución de las sentencias. De nuevo entonces otro aspecto del estado de derecho. El resultado no deja de ser alarmante: la probabilidad de un banco de no recuperación del principal en una opera-

ción de crédito se acerca al 12 por ciento. Es decir que de cada diez pesos prestados uno muy probablemente se perderá para la institución. La cultura del **no pago** que tantos costos ha traído, es un rostro nuevo de un problema muy viejo.

Recordemos que la banca en México, a pesar de la caricaturesca fama pública de pertenecer a un grupo de hombres riquísimos, es en realidad una banca bastante socializada en tanto que más del 85 por ciento de sus activos pertenecen a los propios ahorradores. Es decir cuando un banco pierde no pierde un banquero rico, es-

¿POR QUÉ LOS
MEXICANOS
CARECEMOS DE
CRÉDITO PARA
IMPULSAR LA
ECONOMÍA?

tereotipo utilizado durante años para una muy maniquea interpretación de las cosas. Cuando un banco pierde, pierden los ahorradores que son decenas de millones en todo el país. ¿Cuáles son las consecuencias directas de ese peso que se pierde de cada diez prestados? En primer lugar que los aparatos legales de los bancos son en el caso mexicano anormalmente pesados. Recordemos el alegato de Robert Putnam en el sentido de que cuando la confianza entre individuos o entre individuos e instituciones se pierde, los costos del aparato legal se disparan. ¿A quién beneficia eso? Seguramente a un grupo amplio de abogados que sin embargo son una pequeñísima minoría. De lo que sí estamos ciertos es que ese alto costo legal impacta en la productividad de los bancos e, indirectamente, en toda la economía.

Una forma de medir esto es a través del costo de la intermediación financiera, es decir, de los costos que tiene una operación bancaria en un país. Allí aparecen otras sorpresas. Re-

sulta que las tasas de intermediación en México son tres veces más altas que el promedio de países con economías similares a la nuestra. De nuevo ¿y quién paga esa factura? La pagamos todos los mexicanos. Arturo Fernández efectuó un ejercicio de proyección tan sugerente como dramático. Si en el periodo de 1976 a 1993, es decir en poco menos de dos décadas, si el crédito en México hubiese sido equivalente al de otras naciones con niveles de desarrollo semejantes al nuestro, pongamos un 70% en relación al PIB, la economía mexicana hubiera podido crecer alrededor de 2 puntos porcentuales más de lo que lo hizo. De nuevo es una cuestión de “numeritos”: 2% acumulado durante 17 años daría una cifra cercana al 35%, es decir, que la economía mexicana hubiera podido crecer 40% más, lo cual haría hoy que el PIB **per cápita** de los mexicanos fuera sensiblemente mayor y la desigualdad e injusticia menores. Atrás de las cifras se esconde el bienestar concreto de las familias.

SI EN EL PERIODO DE 1976 A 1993... EL CRÉDITO MEXICANO HUBIESE SIDO EQUIVALENTE AL DE OTRAS NACIONES CON NIVELES DE DESARROLLO SEMEJANTES AL NUESTRO, LA ECONOMÍA HUBIERA PODIDO CRECER ALREDEDOR DE 2 PUNTOS PORCENTUALES MÁS DE LO QUE LO HIZO.

OTRA MÁS

LENTAMENTE EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN SE HAN VENIDO SUMANDO ALIADOS MUY IMPORTANTES. Hace un par de años el despacho **PriceWaterHouseCoopers** lanzó una investigación muy atractiva y sugerente. La denominó el Índice de Opacidad. La tesis central es muy sencilla, la falta de “claridad, precisión, corrección, muy perceptible y difundida en las prácticas de los mercados de capital” tiene una repercusión muy concreta, se le puede llamar opacidad. Si a un inversionista o un asesor de inversiones se le presenta la opción de invertir en un país transparente y uno opaco con los mismos alicientes de inversión, la decisión lógica sería ir a un país transparente, es decir donde la opacidad ha sido disminuida o arrinconada. Pero entonces, ¿por qué se invierte en algunos países considerados como opacos? La respuesta todos la conocemos, es que en esos países opacos se pagan tasas de interés superiores a las de los países transparentes. Sólo esa tasa premio explica que un inversionista corra el

riesgo de llevar sus dineros a un país opaco. Tesis de **PriceWaterHouseCoopers**: “el costo del capital es uno de los mejores medidores de transparencia”.

Este enorme despacho organizó entonces un estudio en 25 países para determinar los elementos que componían el factor “O”, por Opacidad. **CLEAR** es la palabra de cinco letras que por sus acepciones en inglés encierra los elementos claves. **C** para **Corruption** o corrupción; **L** para **Legal System** o sistema legal; **E** para **Economic policies** o políticas económicas; **A** para **Accounting** o rendición de cuentas; y **R** para **Regulatory regime** o régimen regulatorio. Después de medir la percepción entre estos 24 países **PriceWaterHouseCoopers**, concluye que la opacidad representa, a través de las tasas premio de los países opacos un costo enorme para el desarrollo que puede medirse precisamente en ese porcentaje de sobrepremios. Así China considerado de la lista de los 24 el país más opaco estaría pagando una sobretasa de más de 13 puntos porcentua-

les, Rusia de más de 12 puntos porcentuales, Indonesia de más de 10, Turquía de más de 8, mientras que Singapur y Estados Unidos no registrarían

EN ESOS PAÍSES OPACOS SE PAGAN TASAS DE INTERÉS SUPERIORES A LAS DE LOS PAÍSES TRANSPARENTES. SÓLO ESTA TASA PREMIO EXPLICA QUE UN INVERSIONISTA CORRA EL RIESGO DE LLEVAR SUS DINEROS A UN PAÍS OPACO. “EL COSTO DEL CAPITAL ES UNO DE LOS MEJORES MEDIDORES DE TRANSPARENCIA”.

costo alguno. México estaría en alrededor de 3 puntos porcentuales de sobretasa. Allí está oculta una fuente brutal de inequidad que tiene un costo social altísimo.

Pero **PriceWaterHouseCoopers** va más allá y se pregunta por los auténticos pagadores de este monto. La respuesta no deja mucho margen de maniobra: son los propios contribuyentes los que tienen que aportar los dineros extras para premiar a los inversionistas por traer los recursos a los países opacos. Después de una serie de consideraciones metodológicas **PriceWaterHouseCoopers** traslada los costos a un impuesto imaginario. Las cifras son verdaderamente asombrosas. Ese impuesto sería en Singapur de cero por ciento. Mientras que en China sería más o menos de un 46%, en Rusia de un 43%, en Indonesia de un 37%, en Turquía de un 36% y así va descendiendo, por ejemplo en el Ecuador sería de un 31%, en Guatemala de un 28% al igual que en la India, en Brasil de un 25%, en Perú de un 23% y en Mé-

xico de un 15 por ciento. Estamos así ante el impuesto generalizado más alto de nuestro país, un impuesto no oficial, un impuesto de nuevo brutalmente regresivo, es decir injusto en contra de los pobres y, además de todo, un impuesto enmascarado. Los costos que este impuesto tiene sobre la productividad de las naciones queda todavía a nuestra imaginación.

**SON LOS PROPIOS
CONTRIBUYENTES
LOS QUE TIENEN QUE
APORTAR LOS DINEROS
EXTRAS PARA PREMIAR
A LOS INVERSIONISTAS
POR TRAER LOS
RECURSOS A LOS
PAÍSES OPACOS.**

LA VIEJA LECCIÓN NO ATENDIDA

MUCHOS SON LOS HALLAZGOS QUE ENSEÑAN LAS RUTAS PARA LOGRAR DISMINUIR, ARRINCONAR E IDEALMENTE ELIMINAR LA CORRUPCIÓN. Sabemos de la complejidad del fenómeno. Dejar atrás las interpretaciones individualistas que vistas a la luz del siglo XXI parecieran bastante miopes, es sólo el primer paso. En este inicio del siglo XXI sabemos que si bien la fortaleza de las instituciones, esas entelequias normativas y burocráticas que hemos tratado de apuntalar en todas partes con recursos, con conocimientos, con nuevas propuesta legales, en contraste hay sin embargo un lado oculto de la vida institucional que se asienta en la llamada “cultura”. A diferencia de lo que ocurría a principios del siglo pasado hoy la “cultura” por fortuna ha dejado de ser una acepción en algún sentido hueca u omnicompreensiva, cualquiera de las dos.

Los estudios antropológicos de la primera mitad del siglo veinte que permitían el retrato de muy diversas sociedades y etnias, padecían sin embargo de una debilidad mayor: no per-

mitían una comparación sólida. La estadística ha llegado a romper esas limitantes y hoy podemos, cada día más, comparar expresiones culturales con una misma base metodológica. El cambio epistemológico tiene ya repercusiones políticas muy relevantes. Naciones Unidas ha decidido efectuar estudios sistemáticos sobre cultura de la legalidad en muy diversas naciones. Se trata de un acto que rompe con todas las tradiciones diplomáticas y de corrección política en tanto que, por primera vez en la historia, se deja ese cómodo asiento en el que todo se relativizaba en favor de un concepto de respeto a la soberanía. Los estudios de Naciones Unidas difícilmente arrojarán resultados muy novedosos de lo que ya sabemos de la cultura política de nuestros países. Serán sin embargo una piedra de toque en tanto que los pronunciamientos provendrán de una institución internacional, de la máxima institución que el hombre ha concebido para dirimir conflictos y alcanzar el bienestar. Muchas son entonces las leccio-

nes recientes que debemos ir digiriendo y que apuntan a una nueva estrategia de desarrollo en la cual la corrupción será una variable inocultable.

Pero hay algunas lecciones viejas que tampoco pareciera que hemos asimilado a cabalidad. Una de ellas es la que se refiere al acceso a la información pública. Ya recorrimos mentalmente la extraña disyuntiva que surge al confrontar los índices de desarrollo humano con los de corrupción. Concluimos sin demasiado margen de especulación que si bien es cierto que los países desarrollados coinciden en lo general con los países con menor corrupción, también es cierto que las excepciones son tantas que obligan a una aproximación más cuidadosa. Pareciera que hay variables adicionales que podían explicar el por qué de esta situación, ¿cuáles son éstas?

Si se toman los primeros 15 sitios del Índice de Percepción de Corrupción de **Transparency International** y se pregunta uno, por ejemplo, cuáles países cuentan con ley de acceso a la infor-

mación pública, aparece una coincidencia llamativa pues sólo en un caso, a saber el de Singapur, esta ley no existe. Tampoco es casual que las leyes de acceso a la información vayan disminuyendo sistemáticamente en los próximos sitios del Índice de Corrupción y que rápidamente desaparezcan. No es casual entonces que los países con mayor registro de corrupción carezcan en absoluto de este tipo de legislación. Verdad de Perogrullo: allí donde existe una ley de acceso a la información pública la corrupción no campea a sus anchas. Se trata sin duda de una de las medidas más eficaces para combatir la corrupción.

Si bien es cierto que esta modalidad, el acceso a la información pública, es relativamente reciente pues la mayoría de las normas surgieron en la segunda mitad del siglo XX, no lo es que se trate de algo novedoso, pues Suecia, una de las naciones con un registro notable en lo que ausencia de corrupción se refiere, cuenta con una ley de acceso desde el año de 1776. Pe-

ro recordemos que las leyes no lo son todo y que una de las lecciones inevitables que se desprenden de las aportaciones de Putnam, de Fukuyama, de la Encuesta Mundial de Valores, y de los estudios recientes sobre la cultura de la legalidad, es que la participación social es una pieza central. De poco sirve contar con una ley de acceso a la información si la ciudadanía no se involucra en el seguimiento de las cifras sociales que a todos nos incumben. Sean estas las concernientes a una gran licitación de miles de millones de dólares o las de aparentemente menor impacto como podría ser la buena administración de una escuela o de un hospital. La popular consigna **think globally, act locally**, “piensa globalmente, actúa localmente” cobra cada día mayor sentido.

**ALLÍ DONDE EXISTE
UNA LEY DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA LA CORRUPCIÓN
NO CAMPEA A
SUS ANCHAS. SE TRATA
SIN DUDA DE UNA DE
LAS MEDIDAS MÁS EFICACES
PARA COMBATIR
LA CORRUPCIÓN.**

¿Y LA GLOBALIZACIÓN?

ALLÍ SURGE OTRA DE LAS GRANDES INCÓGNITAS DE LOS TIEMPOS RECIENTES: cuál ha sido el papel, el impacto de la globalización sobre el fenómeno de corrupción. Existe un primer avance que podría resultar muy atractivo. Me refiero al estudio de la Agencia A. T. Kearney que agregó una coordenada más a los estudios. La relación entre libertades políticas y corrupción está ya claramente establecida: a mayores libertades políticas, mayor denuncia, mayor delación, mayor persecución de los crímenes e ilícitos, mayor participación social, más acceso a la información pública y por ende menos corrupción. Pero, ¿y qué decir de la globalización?

Recordemos que todavía muchas naciones poderosas están amparadas en la no ratificación de las convenciones antisoborno, para así defender sus intereses. ¿Qué hay entonces de la globalización? A. T. Kearney desarrolló una metodología que incluye una estrategia para medir el grado de globalización de un país. Se tratan de cosas

tan aparentemente triviales como las llamadas telefónicas al exterior, el uso del Internet, el número de empresas extranjeras aceptadas en un país, etc. La agencia busca entonces perfilar cómo están actuando los efectos de la llamada aldea global. La conclusión por fortuna es muy alentadora, no es casual tampoco que exista una correlación entre grado de apertura y corrupción. A la inversa, los países cerrados en sí mismos, los países que no aceptan que los ojos ajenos entren a fiscalizar distintos ámbitos de la vida pública, los países que no aceptan la comparación sistemática de todo tipo de indicadores, tienden a ser países con altos niveles de corrupción.

¿Qué tanto se ha avanzado en la lucha contra la corrupción? Una forma de fijar una posición sería de nuevo rastrear los altos índices de corrupción que todavía, imperan en muchos países. Recordemos que el Índice de Percepción de Corrupción de **Transparency International**, sólo cubre alrededor de 130 naciones de las doscientas

que conforman la comunidad internacional. Lo mismo ocurre con otros índices como por ejemplo los de competitividad. El universo se ve aún más

LOS PAÍSES CERRADOS EN SÍ MISMOS, LOS PAÍSES QUE NO ACEPTAN QUE LOS OJOS AJENOS ENTREN A FISCALIZAR DISTINTOS ÁMBITOS DE LA VIDA PÚBLICA, LOS PAÍSES QUE NO ACEPTAN LA COMPARACIÓN SISTEMÁTICA DE TODO TIPO DE INDICADORES, TIENDEN A SER PAÍSES CON ALTOS NIVELES DE CORRUPCIÓN.

restringido si vemos estudios como los de **PriceWaterHouseCoopers**. Sin embargo esa forma de medir el avance en la lucha contra la corrupción podría llevarnos a falsas conclusiones. Hay un notable cambio cualitativo en la discusión. Comenzamos con Sócrates y la cicuta, con las treinta monedas y casi terminamos el siglo XX con el imperio del factor “C”. Se trata de una larga historia en la cual la dimensión social del fenómeno estuvo oculta.

Hoy esa tesis resulta insostenible. Durante muchas décadas se apostó a reformas institucionales y se invirtieron recursos cuantiosos en lo que hoy sabemos tiene límites muy concretos. Tratar los problemas de corrupción exclusivamente como cuestiones de índole penal o criminal delata una gran miopía. Hoy sabemos también que ese intangible que durante décadas llamamos “cultura” puede perfectamente ser empatado con mediciones científicas de actitudes hacia la legalidad, hacia el aspecto interpersonal, hacia las instituciones. Hoy también sabemos,

apoyados en indagaciones científicas, que la participación social es imprescindible, que no se trata simplemente de una actitud filantrópica o de nobleza humana, sino de una obligación ciudadana. Queremos una mejor sociedad, todos deberemos entregar más tiempo a ella.

En este principio de siglo XXI estamos ciertos de que uno de los grandes obstáculos para el desarrollo se llama corrupción, por lo tanto tenemos una nueva variable, sólida, que explica la miseria arraigada en la mitad de la población del orbe. Hoy también sabemos que la globalización, bien entendida, puede ayudar a que se multipliquen los vigías. Así mientras que la participación interna nos garantiza un seguimiento puntual de lo que acontece en un país, la caída de barreras comerciales puede ayudar a multiplicar a los vigías internacionales. Recordemos que el estado-nación, como un ámbito del imperio de la ley, de los derechos individuales surgió también en parte, por la necesidad de los merca-

deres de contar con garantías mínimas que les permitiesen la operación de sus negocios. El comercio y el estado de derecho tienen orígenes comunes. El comercio global y el avance del derecho pudieran ser una nueva fase de este mismo recorrido. ¿Qué tanto se ha avanzado en la corrupción? Si bien es cierto que el fenómeno sigue ahí, también lo es que contamos con muchos mejores instrumentos producto de la ciencia y la razón para encarar esta pandemia. Se trata de un logro mayor. Soy optimista, aplicando medidas racionales en un tiempo razonable empezaremos a notar los cambios. Será esa una sociedad más moral, el asunto es menor. Cuando se cuenta con una realidad de decenas de millones de habitantes y pobres quizá lo más relevante sea que una sociedad menos corrupta será una sociedad más próspera y más justa. Esa es una dimensión de la moral que no debemos olvidar.

BIBLIOGRAFÍA

- BRIN, David Ph. D.; **THE TRANSPARENT SOCIETY**. Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1998.
- ETZIONI, Amitai; **THE LIMITS OF PRIVACY**, Basic Books, EUA, 1999.
- FUKUYAMA, Francis; **TRUST, (The social Virtues and the Creation of Prosperity)** The Free Press, Simon and Schuster, 1995
- HIMMELFARB, Gertrude; **THE DE-MORALIZATION OF SOCIETY**, Alfred A. Knopf, New York, 1995.
- PUTNAM, Robert; **MAKING DEMOCRACY WORK**, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1993.
- REYES HEROLES, Federico; **MEMORIAL DEL MAÑANA**, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S. A., México, 1999.

NOTAS

¹ ENCUP-2001, ([ESTE PAIS # 137](#)).

² ENCUP-2001, ([ESTE PAIS # 150](#)).

³ Una observación metodológica el Índice de riesgo-país cubre 140 naciones mientras que el Índice 2003 de *Transparency* cubrió 133, por lo cual se eliminaron las naciones no contempladas en el Índice de *Transparency* y que distorcionaban la comparación.

⁴ “Cultura de la Legalidad”, Enrique Alduncin [ESTE PAIS # 9](#).

⁵ (ver Artículo de Arturo Fernández “Estado de Derecho y Desarrollo Económico”, [ESTE PAIS #138](#)).

Corrupción: de los ángeles a los índices,
se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2008

Tiraje: 3,000 ejemplares

edición a cargo de:

Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales,
Dirección General de Comunicación Social



© Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública (IFAI)
Av. México 151,
Col. Del Carmen Coyoacán, C.P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, D.F.

Sexta edición, Octubre 2008

ISBN: 968-5954-07-0
Impreso en México / *Printed in Mexico*



ifai

Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública

Infórmate:

www.ifai.org.mx

Centro de Atención a la Sociedad,
Av. México 151,
Col. Del Carmen Coyoacán, C. P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, Distrito Federal.

Llama sin costo para todo el país 01 800 835 4324.

01 800 **telifai**

correo electrónico: atencion@ifai.org.mx