

# LA CORRUPCIÓN POLÍTICA: APUNTES PARA UN MODELO TEÓRICO

FERNANDO ESCALANTE GONZALBO

EL MÁS SUPERFICIAL ESTUDIO DE la historia de los dos últimos siglos podría llevar fácilmente a la conclusión de que la corrupción es la norma, antes que la excepción, en buen número de procesos sociales, y en cualquier país en que se piense. Los espacios de funcionamiento correcto, legal y eficiente, de los aparatos públicos parecen reductos conquistados trabajosamente, en las escasas situaciones donde pueden coincidir los intereses de grupos sociales mayoritarios, élites políticas y cuerpos burocráticos.

Siendo así, no deja de sorprender la escasa atención teórica que ha recibido el problema. Sólo parece haber sido un tema prioritario para los estudios sobre el mundo en desarrollo, notablemente las teorías de la modernización.

En el caso concreto de México, a cualquiera debería sorprenderle el recelo con que se mira el asunto en los círculos académicos. Supongo que esto puede deberse, en parte, a tres prejuicios bien arraigados: un prejuicio nacionalista, que presiente un ataque a la dignidad nacional en la menor alusión al tema; un prejuicio progresista, que teme encontrar, detrás de los análisis, el fantasma del liberalismo y su crítica contra la intervención estatal en la economía; y, finalmente, un prejuicio racionalista, que quisiera ver en los procesos sociales el resultado de principios y dinámicas teóricamente puros: intereses de clase, aparatos jurídicos, etcétera.

No sé en qué medida me salvo de estos prejuicios, o incurro en otros semejantes. Lo que expongo a continuación es un esquema para desarrollar un modelo teórico de la corrupción. He tenido que dejar a un lado temas apasionantes, y limitar las referencias empíricas; en todo caso, es sólo una primera aproximación, y si tuviese alguna utilidad como sugerencia, ya sería bastante.

Casi todas las definiciones técnicas de la corrupción coinciden en señalar tres rasgos fundamentales:

- 1) el uso de funciones y atribuciones de un cargo público,
- 2) para obtener (y conceder) beneficios particulares,
- 3) en contravención de las disposiciones legales.

La delimitación es bastante amplia y, sin embargo, útil. Algunos autores han restringido el uso del término a las funciones burocráticas,<sup>1</sup> y otros añaden la condición de que del hecho se derive un perjuicio para el interés público,<sup>2</sup> pero ambas condiciones parecen poco prácticas; la una porque todas las funciones públicas, y no sólo las burocráticas, son susceptibles de corrupción (representantes parlamentarios, policías, militares. . .), y la otra porque se presta para demasiadas ambigüedades, y sitúa la definición en una polémica de difícil salida.<sup>3</sup>

La delimitación que permiten los tres rasgos anotados, insisto, es útil, aunque sea necesario siempre aclarar ciertos extremos.

Hay que señalar, primero, que la corrupción implica el uso de las atribuciones de un cargo público: no se trata de infracciones *personales* de los funcionarios, sino de infracciones “funcionales” en el ejercicio del cargo. Y no sobra subrayar que puede ser tanto el manejo irregular de las atribuciones formales —contratos, licencias, etcétera—, como el uso de facultades informales posibilitadas por el puesto —tráfico de influencias, por ejemplo.

En segundo lugar, vale la pena asentar que los beneficios buscados no son estrictamente personales en todos los casos. No es el lucro privado de un funcionario lo que determina la corrupción: el uso ilegítimo del cargo puede beneficiar también a corporaciones, facciones o partidos políticos, y en todo caso se trata de beneficios “particulares”. Este hecho, orientarse hacia la obtención (y concesión) de privilegios particulares, distingue también, dicho sea de paso, a la corrupción de simples errores en el ejercicio del cargo.

Por último, cabe señalar que la infracción de la legalidad es un criterio definitivo: donde no haya normas regulando las funciones públicas no podrá haber corrupción en un sentido técnico. Para estos efectos, es irrelevante que la acción sea en sí misma ilegal —como tolerar

<sup>1</sup> Michael Clarke, “Introduction”, en Clarke (ed.), *Corruption: Causes, Consequences and Control*, London: Frances Pinter, Ltd., 1983, p. X.

<sup>2</sup> Carl J. Friedrich, “Political Pathology”, *The Political Quarterly*, vol. 37, núm. 1, enero-marzo, 1966, p. 74.

<sup>3</sup> Sobre los problemas de la determinación de un “interés público”, S. Chibnall y P. Saunders, “Worlds apart: notes on the social reality of corruption” *British Journal of Sociology*, vol. 28, núm. 2, junio, 1977.

el contrabando, por ejemplo—; que la acción tenga un fin legal, acorde con las atribuciones formales, pero se persiga por medios ilegales —como la asignación de un contrato fuera de concurso—; o que, siendo legales tanto el fin como los medios, el curso de la acción esté determinado por una recompensa ilegal —y aquí entrarían múltiples formas de extorsión burocrática, entre otras.

Con todo, la delimitación no está exenta de problemas. Su límite “inferior” aparece bastante claro en todas las formas de transacción e intercambio entre particulares; incluso la actividad de las burocracias privadas, donde aparecen irregularidades semejantes, queda fuera de la definición: se trata allí, en todo caso, de abuso de confianza, fraude, etcétera. Sin embargo, establecer un límite “superior” es mucho más problemático; analíticamente, puede separarse el uso ilegal de atribuciones públicas por “razones de Estado”, entendido que ello implica la defensa del *interés común*: sería, entonces, una forma irregular —pero necesaria— de afrontar las responsabilidades del cargo.

En la práctica, sin embargo, la distinción no es, en absoluto, clara. No es fácil separar el interés puramente estatal (público, en ese sentido) de los intereses faccionales, partidistas y aun personales; de hecho, no pocas operaciones turbias reclaman, cotidianamente, el amparo de la Razón de Estado o la Seguridad Nacional. De ejemplo sirven los manejos oscuros del gobierno de Reagan en su apoyo a la contrarrevolución nicaragüense, o incluso las prácticas habituales del tráfico internacional de armas.<sup>4</sup>

## CONDICIONES

La aparición de la corrupción depende de una serie de condiciones que pueden darse, en menor o mayor medida, en cualquier Estado. Para efectos prácticos, propongo distinguir, entre esas condiciones, tres grupos genéricos: condiciones *formales* (que señalan la pura posibilidad técnica de su existencia), condiciones *culturales* (que indican la probabilidad de su mayor o menor incidencia), y condiciones *materiales* (que permiten establecer nexos causales de explicación).

Las condiciones *formales* se desprenden, lógicamente, de la delimi-

<sup>4</sup> Comentando el tráfico de armas que se genera en Estados Unidos con la intermediación del Pentágono, Michael Reisman anota: “No hay una diferencia tan grande entre el soborno efectuado por agencias políticas del gobierno en el ‘interés nacional’ y el soborno efectuado por las agencias económicas con los mismos objetivos”. Reisman, *¿Remedios contra la corrupción?*, México, FCE, 1981, p. 129.

tación técnica del término; son, desde luego, indispensables, pero no dicen nada sobre la probabilidad ni sobre las causas efectivas de la corrupción. Sólo señalan el tipo de espacio social en que puede hablarse significativamente de corrupción. Anoto tres condiciones básicas:

1. Separación entre lo *público* y lo *privado*. Sólo cuando es posible distinguir las funciones y atribuciones públicas, correspondientes a un cargo, de los intereses privados de la persona que lo ocupa, puede pensarse que el uso del cargo para beneficio particular sea una irregularidad. La distinción, dicho sea de paso, es uno de los valores centrales de la modernidad política, que sólo se ha impuesto en una lenta y complicada lucha con tradicionales concepciones patrimonialistas.<sup>5</sup>

2. Ordenamiento *jurídico* de la vida social. No sobra insistir: sin legalidad no habría corrupción. La existencia de principios formales imperativos para regular las relaciones sociales y las funciones públicas, delimita las conductas y sanciona las desviaciones; en general, la legalidad impone límites que sólo pueden sortearse por la abierta acción delictiva, o por la corrupción.

3. Existencia de *órganos especializados* de las funciones públicas. La existencia de burocracias, con atribuciones específicas reglamentadas formalmente, así como la responsabilidad pública de los cuerpos políticos, con facultades igualmente reguladas, es una condición evidente de la corrupción, consecuencia lógica de las dos anteriores. Sólo esa especialización de las funciones de gestión pública da lugar a infracciones identificables como corrupción.

No hay que engañarse acerca de la naturaleza de las condiciones formales: el marco institucional que proveen acarrea consigo un sistema completo de supuestos morales. La existencia de la corrupción implica, entonces, un distanciamiento con respecto a esos valores (legalidad, responsabilidad funcional, interés público). Si pensamos, más allá de las desviaciones individuales, en la plausible existencia de pautas extensas de corrupción, es preciso determinar bajo qué condiciones prevalecerá tal tendencia.

En este sentido, las *condiciones culturales* dicen poco sobre el lugar, las formas concretas o las razones específicas de la corrupción; sin embargo, permiten conjeturar la extensión relativa de las prácticas co-

<sup>5</sup> Sobre este peculiar conflicto de valores, entre el patrimonialismo tradicional y la moralidad cívica, ver Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 60 y ss., y también Gabriel Zaíd, "La propiedad privada de las funciones públicas" en Zaíd, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987.

rruptas, la probabilidad de su mayor o menor ocurrencia, y el grado de tolerancia social con que puedan contar.

En este caso, su presencia no es indispensable: pueden darse todas ellas, o sólo alguna; de su importancia en la trama social dependerán la magnitud y la dinámica, pero no estrictamente la presencia de la corrupción. Aclaro: podrían darse todas ellas y no aparecer la corrupción, como —de hecho— ocurre en ciertas áreas del gobierno en regímenes señalados por su propensión a la corrupción. Señalo cuatro condiciones culturales básicas:

1. Legitimidad social del *lucro* o del disfrute de *privilegios* privados. Sin el incentivo de alguna ventaja —del tipo que sea— no es imaginable que un funcionario se desvíe de sus atribuciones formales; y cuanto mayor sea el aprecio social por la obtención de beneficios privados, mayor probabilidad habrá de que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica de respeto al interés común.

2. *Menosprecio de la legalidad*. La costumbre del incumplimiento de las leyes, de la ineficiencia del aparato de control, o simplemente, de su inoperancia práctica obviamente propicia el recurso de la corrupción. Esa cultura de la ilegalidad puede ser generalizada, o puede reducirse a ciertos grupos sociales que saben que la ley “no cuenta” para ellos. Cuanto más extendida y arraigada esa conciencia de la irrelevancia del orden jurídico, más fácil la extensión de la corrupción y la tolerancia social hacia ella.

3. Vigencia de *prácticas tradicionales*. Es una de las condiciones que con más frecuencia se han señalado como factor generador de pautas de corrupción.<sup>6</sup> Sin embargo, no hay que sobreestimar su importancia: ciertamente, la persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales, enfrentados a un orden estatal moderno provoca contradicciones que fácilmente encuentran salida en la corrupción. Sin embargo, en sociedades donde ocurre este desfase, no son los sectores tradicionales los que mayoritariamente recurren a formas corruptas de relación con la autoridad; sólo cuando éstos se vinculan con el aparato público a través de formas estables de clientelismo se convierte la corrupción en factor dominante.

4. Falta de solidaridad social. También se ha señalado, para el caso de las sociedades en desarrollo, la escasa vigencia de la propia idea de nación<sup>7</sup> y de una solidaridad amplia fundada en la conciencia de

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, Colin Leys, “What is the problem about corruption?”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 3, núm. 2, 1965, y también Huntington, *op. cit.*, *passim*.

<sup>7</sup> Aparte de Huntington y Leys, J.S Nye desarrolla la idea “Corruption and Po-

un interés común. No es ése, empero, el único factor que constituye la falta de solidaridad social: no se trata sólo del “desconocimiento” del interés público, sino que a éste se antepongan los intereses particulares.

Las condiciones culturales se refieren, así, a valoraciones sociales contrarias a los supuestos de la moralidad cívica. Sin embargo, falta todavía por explicar dónde y por qué tenderá a aparecer la corrupción. Existe toda otra larga serie de condiciones a las que quiero llamar *condiciones materiales*, que señala las situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas.

Aquí sí cabe establecer *nexos causales* porque, si bien estas condiciones no implican una determinación mecánica, sí señalan el contexto específico que provoca la corrupción.

En términos generales, es posible derivar las diferentes condiciones materiales de una explicación sintética del *sentido* de la corrupción como *mediación* para salvar una *brecha* entre el orden jurídico y el orden práctico, vigente socialmente. Esa brecha crea, inevitablemente, tensiones que, sin la existencia de severas restricciones, encuentran su solución más expedita en la corrupción.

Propongo que las manifestaciones concretas de esa brecha pueden agruparse en torno a cinco ejes fundamentales, según el tipo de fenómenos que comprenden:

1. Brecha entre las *necesidades de control político* y las condiciones formales del ejercicio del poder.

Aunque aparezca como condición permanente en las grandes transiciones políticas, es un desfase recurrente en cualquier sociedad. Aca-so las dos formas más notorias sean los problemas de seguridad pública y los mecanismos informales de dominación.

No es nada nuevo el conflicto entre los aparatos policiacos y los sistemas de garantías jurídicas; al amparo de exigencias de seguridad, los cuerpos represivos generan una dinámica propia y, por lo común, poco visible, donde las transacciones con organizaciones delincuenciales y la violación de garantías individuales son parte habitual del trabajo. El margen que esto abre para la corrupción es evidente.<sup>8</sup> Sería casi ocioso añadir que conforme se pasa del control de la delincuencia a los servicios de inteligencia y policía política, las oportunidades se multiplican.

El otro tema es, también, de sobra conocido. En las sociedades en desarrollo se manifiesta, con frecuencia, bajo la forma de controles

---

litical Development: a Cost-Benefit Analysis”, *The American Political Science Review*, vol. LXI, núm. 2, junio, 1967.

<sup>8</sup> Ver Maurice Punch, “When the wheel comes off”, en Clarke, *op. cit.*

clientelistas o corporativos, que sostienen y neutralizan, a la vez, los mecanismos electorales y las formas legales de la administración pública.<sup>9</sup> Donde existe, en cambio, una competencia electoral sólida, el financiamiento de campañas y la selección de candidatos revelan una trama informal de negociaciones y complicidades que, no pocas veces, abre espacios de corrupción.

De cualquier manera, es difícil que la maquinaria real de control político se ajuste precisamente al marco jurídico. La brecha debe ser salvada para evitar tensiones, y la corrupción es un remedio eficiente y, por lo común, discreto.

## 2. Brecha entre la *dinámica del mercado* y la intervención pública.

La lógica del mercado es, por su naturaleza, expansiva: es potencialmente universal. Es casi evidente, en consecuencia, que los mecanismos “artificiales” de limitación, regulación y promoción económica han de provocar tensiones entre las dos lógicas contrapuestas: el interés individual de la acumulación y el interés público de su regulación. En los puntos críticos, esa tensión tenderá a resolverse por la abierta ilegalidad empresarial, o por la corrupción.

Los dos temas básicos de este conflicto potencial son los instrumentos públicos de control de la actividad económica privada, y las formas de participación estatal directa en la economía. Cualquiera de ellas es una fuente privilegiada de ingresos, y una amenaza no desdeñable para las ganancias privadas. Por lo que toca al primer aspecto, hay una larga serie de controles legales que comprenden todo el proceso económico, desde reglamentaciones laborales, sanitarias y ecológicas, hasta control de mercados de valores o remisión de utilidades. En muchas ocasiones, evadir tales controles es parte cotidiana de la gestión de las empresas.<sup>10</sup> Se puede dejar aparte, por sabido, el tema de los impuestos, pero aún hay otros controles susceptibles de generar dinámicas de corrupción: principalmente, las fórmulas restrictivas del libre comercio internacional, tarifas y cuotas de importación por ejemplo.

El segundo aspecto ha sido, con mucho, el que más ha preocupado a políticos y analistas. El inmenso poder de compra e inversión del Estado puede emplearse —y se emplea— de acuerdo con decisiones administrativas que no están sujetas a las leyes de mercado. La competencia por conseguir la asignación de contratos públicos o subsidios, o por determinar el monto y ubicación de inversiones, debe seguir un ca-

<sup>9</sup> Por ejemplo, ver James Q. Wilson, “The economy of patronage”, *The Journal of Political Economy*, vol. LXIX, núm. 4, agosto, 1961.

<sup>10</sup> Reisman, *op. cit.*, p. 155 y *passim*.

mino de transacciones y persuasiones que van de la presión política abierta a las formas más discretas de ganar voluntades.<sup>11</sup>

Aún cabría señalar otra forma general de desfase en este terreno: la fragilidad de las relaciones mercantiles en sociedades de capitalismo incipiente. Scott ha desarrollado el tema con amplitud y precisión,<sup>12</sup> pero en dos frases se puede decir que donde la inseguridad de los negocios sea alta, bien por el escaso desarrollo de las relaciones de mercado, bien por amenazas permanentes de intervención pública “anticapitalista”, los empresarios buscarán; casi necesariamente, la protección informal de los funcionarios públicos.

3. Brecha entre el *poder social efectivo* y el acceso formal a la influencia política.

La determinación de los mecanismos institucionales de influencia política y, en general, la organización del aparato jurídico, dependen de diversos factores prácticos e ideológicos que no siempre (más bien, casi nunca) reflejan el orden real y la distribución del poder social. Al menos, no por mucho tiempo. Las tensiones entre los derechos formales y el poder efectivo aparecen tanto en las fórmulas universales y homogéneas de la ley, como en los dispositivos de discriminación.

Tanto Huntington como Scott hacen de este desfase el eje de su interpretación. Vale la pena subrayar, siguiendo su argumento, que la corrupción es un recurso lo mismo para quienes tienen un poder efectivo superior al que les ha sido impuesto formalmente, que para quienes no tienen forma de ejercer una influencia significativa en la política nacional. Unos y otros se ven casi obligados a corregir las decisiones que los afectan, influyendo directamente sobre los agentes encargados de ejecutarlas: una multinacional de la industria de la alimentación, pongamos por caso, puede resentirse tanto como un minifundista por las leyes sobre tenencia de la tierra, y pueden ambos estar excluidos del proceso político formal; ambos pueden recurrir a la corrupción —con todas las diferencias del caso— para proteger, particularmente, sus intereses.

El orden jurídico puede recoger fórmulas ideológicas de discriminación de muy diversa índole, contrarias no pocas veces a los factores reales de poder social: leyes, por ejemplo, para controlar la acción social y política de las iglesias, restricciones sobre la actividad económica o política de minorías étnicas, o grupos extranjeros que, sin embargo,

<sup>11</sup> Sobre la corrupción en la competencia por contratos públicos, Phil Fennell “Local Government Corruption in England and Wales”, en Clarke, *op. cit.*

<sup>12</sup> Ver los capítulos 3 y 4 de James C. Scott, *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1972.



controlan de hecho recursos importantes, etcétera. Tratar de modificar las instituciones formales puede ser muy costoso, e incluso contraproducente: la opción de neutralizar las decisiones con arreglos informales suele ser más eficaz.

En el otro extremo, también la uniformidad formal de la ley puede crear problemas. El ideal cívico moderno supone la aceptación de esa igualdad (jurídica) de los desiguales como condición del orden social; sin embargo, enfrentar sus consecuencias en procesos judiciales y disposiciones administrativas suele ser más problemático. Sin la existencia de un poder judicial sólido e intransigente, o un cuerpo burocrático severamente controlado, la heterogeneidad social tenderá a reproducirse (por medio de recursos corruptos) como heterogeneidad legal.

4. Brecha entre los *recursos de la administración pública* y la dinámica social. Los recursos de que dispone la administración pública no se ajustan, evidentemente, a las necesidades sociales: con mucha frecuencia, la administración puede ser un obstáculo para alcanzar fines lícitos, o un aliado importante en negocios ilícitos. El monopolio de todo tipo de recursos jurídicos, socialmente necesarios, hace de la burocracia estatal un eje inexcusable de la vida colectiva, capaz de conducir rutinariamente la mayor parte de los asuntos, pero fácilmente desbordada en las situaciones críticas.

Las situaciones críticas aparecen en dos formas básicas: cuando la burocracia retiene el control de recursos escasos, no sustituibles y socialmente necesarios, y cuando puede dar o negar el acceso a fuentes importantes de riqueza. En ambos casos hay una brecha entre lo que el aparato debería formalmente hacer, y lo que la sociedad demanda de él.

En el primer caso están todas las formas de racionamiento y de cuotas impuestas sobre bienes y servicios públicos, que van desde alimentos en los países del llamado “socialismo real”, hasta las plazas escolares en el sistema de educación pública en países en desarrollo. Está también el otorgamiento de licencias y permisos de toda índole, dondequiera que haya restricciones de número en forma de cuotas. Y están, finalmente, todos los trámites oficiales obligatorios —licencias, pasaportes, aduanas— que por lo común podrían seguirse formalmente, pero que se ven bloqueados ya sea por un exceso súbito de la demanda, o por una complicación de las vías administrativas.<sup>13</sup>

Pero también la burocracia tiene control sobre el acceso a fuentes de ingresos y estatus que, por su importancia, generan una presión so-

<sup>13</sup> Sobre las redes informales en competencia por recursos públicos escasos ver Larissa Lomnitz, “Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model”, *American Anthropologist*, vol. 90, núm. 1, marzo, 1988.

cial significativa. Tal es el caso, hartamente conocido, de los propios empleos públicos: la discrecionalidad con que se dispone de buen número de puestos hace de esa decisión una mercancía que, en ausencia de amplias oportunidades de empleo en el sector privado, puede cotizarse bastante bien. En la misma situación están todas las formas de negocios ilícitos: contrabando, narcotráfico, prostitución, juegos de azar, y un largo etcétera; en cualquiera de tales ocupaciones, contar con el favor de los funcionarios encargados de su supresión tiene un valor inestimable.

Posiblemente sea pecar de catastrofista, pero en este último renglón podría presumirse que el narcotráfico presenta una situación inédita porque la magnitud de sus ingresos anuncia la aparición de una "capacidad absoluta de corrupción"

5. Brecha entre la *impunidad real* y la responsabilidad formal de los funcionarios públicos.

Casi sobra anotar que el funcionamiento de cualquier aparato de corte burocrático supone el desempeño de funciones rigurosamente reglamentadas, y cuenta también con sistemas de vigilancia y control capaces de garantizarlo. En caso de incumplimiento, todo funcionario es, formalmente, responsable por ello ante sus superiores. Si los sistemas de control fallan, los funcionarios cuentan con un margen más o menos amplio para la arbitrariedad que les permite, según el caso, la malversación de fondos, la extorsión, y una gran variedad de prácticas corruptas.

El tema ha sido tratado con frecuencia,<sup>14</sup> y sólo me interesa, por ahora, destacar que el funcionamiento correcto de la burocracia pública necesita contar, a la vez, con controles internos y externos.

En caso de que no existan los controles internos, la posibilidad de arbitrariedad es absoluta: la responsabilidad burocrática es, sencillamente, una quimera. Descontando el caso de aparatos mal "construidos", podemos pensar en dos formas básicas de irresponsabilidad fáctica: cuando se trata de corruptelas de bajo nivel y poca monta, que los superiores optan por tolerar, sea por lo costoso de la vigilancia o sea porque eso forma parte de un "contrato implícito"; y cuando, en cambio, están implicados funcionarios de alto nivel, y la falta de control obedece a razones políticas, a un acuerdo —digamos— entre facciones del grupo dominante para repartirse el botín de la cosa pública.

Cuando, a pesar de que puedan existir controles internos, no exis-

<sup>14</sup> Por ejemplo, aparece en los textos citados de J.C. Scott, J.S. Nye, S.P. Huntington, y G. Zaíd.

ten mecanismos de control externo, subsiste al menos una arbitrariedad relativa. El caso cotidiano en la mayoría de los países en desarrollo es, en este sentido, la asimetría radical de la relación entre el funcionario y su público:<sup>15</sup> a menos que cuenten con formas de organización eficaces, las grandes masas iletradas y empobrecidas no tienen recursos para enfrentarse a los representantes de la autoridad, ni para exigir —por conductos legales— que cumplan correctamente con su función. El otro caso paradigmático es el de las dictaduras: la supresión de canales de participación y protesta políticas acarrea consigo, inevitablemente, la neutralización de la mayor parte de los mecanismos de control ciudadano sobre el aparato burocrático, ya sean judiciales o administrativos.

La corrupción puede explicarse —al menos parcialmente— por el carácter de esa brecha, y aunque no es predecible el momento y la situación en que pudiera surgir de modo aislado, sí cabe pensar que prevalecerá, como norma, en las circunstancias descritas. Con esto quiero subrayar que el verdadero problema de la corrupción no es una cuestión *moral*, sino política: la corrupción es parte del orden social, y reproduce sus formas, sus desigualdades y contradicciones.

## FUNCIONES

Si todo lo anterior resulta plausible, hay que convenir en que la corrupción tiene un *sentido* más allá del enriquecimiento de los funcionarios. En la medida en que salva una brecha entre el orden jurídico y el orden real, sirve para cubrir determinadas necesidades sociales. Por ello puede decirse que es *funcional*: no por benéfica, ni por inevitable, sino porque forma parte de un orden informal, producido históricamente, que contribuye al desenvolvimiento de la sociedad global, con su fisonomía particular.

Con frecuencia se ha dicho que la corrupción es *útil*, por cuanto permite solucionar problemas concretos que, de otro modo, se estancarían.<sup>16</sup> Esto, empero, es sólo cierto a medias: la corrupción es un mecanismo de ajuste posibilitado por específicos desajustes sociales, y sólo es una solución mientras prevalezca el desajuste, pero una solución particular que no enfrenta el problema real. En una frase, la misma sociedad produce un orden jurídico y reproduce un orden real que lo contradice, produce la brecha y el mecanismo corrupto que la salva:

<sup>15</sup> Ver J.C. Scott, *op. cit.*, capítulo 5.

<sup>16</sup> J.S. Nye, *op. cit.*, p. 427.

la corrupción, así, es en general parte del problema, y no la solución.

Con esto en mente, creo que es posible intentar una "tipología" de los sistemas de corrupción a partir de las *funciones* sociales que cumplen. Cualquiera de los casos puede situarse en una o varias de las brechas que he señalado antes, y clasificarlos permite identificar, con más claridad, cómo y dónde se manifestará, y quiénes serán los agentes implicados en ellos. Anoto cinco funciones principales:

1. *Desarrollo económico*. Múltiples formas de corrupción pueden orientarse, en último análisis, hacia el mantenimiento de la dinámica económica: una dinámica que puede ser, en el mejor de los casos, de crecimiento productivo, pero que lo mismo puede ser de acumulación de capitales ociosos, especulación, ineficiencia y desperdicio. Siguiendo el modelo de Nye<sup>17</sup> pueden señalarse tres aspectos específicos de esta relación: la corrupción puede, en primer término, facilitar la acumulación privada, sea tolerando formas ilícitas de enriquecimiento privado, o sea permitiendo la acumulación privada de los funcionarios públicos; puede también dar flexibilidad a los controles burocráticos de la economía y ayudar a sortear restricciones legales que, eventualmente, retraerían la inversión; y puede, finalmente, proveer de toda suerte de incentivos y subsidios para favorecer el funcionamiento de las empresas.

2. *Orden político*. Las funciones de estabilización y control político son también claras: un adecuado sistema de corrupción permite la reproducción del orden, con todo y sus contradicciones. A eso están encaminadas las maquinarias de control y fraude electoral, las formas clandestinas de cooptación de opositores, la neutralización práctica de la independencia judicial, y los repartos de feudos de riqueza y poder entre las diversas facciones de un grupo dominante para preservar su cohesión.

3. *Seguridad pública*. En la brecha entre el orden jurídico y las necesidades de control se sitúan, de manera prominente, las funciones de seguridad pública de la corrupción. Se trata, obviamente, de conseguir de una manera informal el margen de acción que la clase política necesita para sus cuerpos represivos, ya sea para el control y la tolerancia —siempre selectivos— del delito organizado, o para sostener formas clandestinas de espionaje y represión política. También, sin embargo, entran en la misma función todas las fórmulas de "seguridad privada" que genera la propia sociedad, y que necesitan del amparo oficial, desde los cuerpos de policías privados y los servicios de espionaje de em-

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 419-420.

presas, hasta las guardias blancas y escuadrones de la muerte.

4. *Participación política*. Hay mecanismos de corrupción sistemática que tienden a ajustar las instituciones políticas a las demandas sociales de influencia sobre las decisiones públicas. Se trata, por lo común, de fórmulas que se convierten en auténticas “instituciones alternativas” para anular en la práctica formas legales de discriminación o limitaciones jurídicas de la participación; en general, son sistemas que reproducen informalmente la desigualdad social como desigualdad de influencia política.

5. *Movilidad social*. Finalmente, ciertas manifestaciones de la corrupción abren espacios de supervivencia para los grupos marginados. Excluidos, no sólo de las formas abiertas de influencia efectiva, sino incluso de los recursos elementales de subsistencia, se ven obligados a procurárselos informalmente: tal función cumplen ciertas formas clientelistas de la organización política, y amplias redes de pequeños sobornos que permiten el funcionamiento de la llamada economía subterránea.

La corrupción puede cumplir con ciertas *funciones* sociales, dada una brecha entre el orden formal y el orden real. Pero hay que insistir en que es funcional, no sólo porque el desfase existe, sino también para mantener su existencia: no resuelve problemas, sino que contribuye a su perpetuación.

Hay todavía otras formas de corrupción, que no cumplen prácticamente con ninguna función en este sentido, que no atienden a ninguna necesidad social o política, como no fuese la acumulación privada de los funcionarios. Son también, ciertamente, las formas que parecen más típicas, y que han recibido la mayor atención por parte de los propios aparatos de gobierno: las que, con poca o ninguna complicidad social o institucional, responden sólo al interés particular de los funcionarios.<sup>18</sup>

Como forma genérica, podría hablarse de *descontrol burocrático*, y tiende a aparecer cuando coinciden dos condiciones materiales básicas: el control exclusivo de recursos administrativos importantes, y la impunidad real del funcionario en el ejercicio del cargo. Puede tratarse de malversación de fondos o de diversas formas de extorsión, y representa —en términos prácticos— una hipertrofia de los intereses del funcionariado que, en el extremo, lo convierte en un aparato de intermediación parasitario. Acaso también, por cierto, ésa sea una consecuencia esperable de cualquier sistema de corrupción, en el largo plazo.

<sup>18</sup> Ver, por ejemplo, Robert Klitgaard, “Marco teórico de referencia sobre la corrupción”, en *Prevención de la corrupción en el Servicio Público*, México, INAP, 1984, que centra su análisis en ese caso específico.

## FORMAS Y DINÁMICA

Para completar un panorama mínimo de la corrupción es preciso tomar en cuenta, aparte de sus funciones, las formas concretas en que aparece, y su dinámica previsible. Para ello propongo, en principio, considerar dos criterios: el factor de origen y el carácter de las transacciones.

Determinar el *factor de origen* ayuda a ubicar el nivel en que se producirán los sistemas de corrupción y, a la vez, a conocer su dinámica previsible, y ello por dos razones: es un indicador del grado de seguridad con que pueden contar los funcionarios, y de la importancia relativa de las transacciones.

Hay que aclarar, de entrada, que no son éstos factores aislados, o nítidamente discernibles en la práctica; más bien, habría que pensar en un *continuo* que va del interés institucional al interés individual.

En un extremo estaría la corrupción originada por un *interés institucional*, la corrupción que es, prácticamente, un imperativo funcional, inseparable de los objetivos formales del cuerpo. Se puede señalar aquí, de un modo evidente, el “trabajo sucio” habitual de los diversos cuerpos policiacos. Desde luego, el grado de seguridad con que operan los funcionarios es muy elevado, porque la propia institución los ampara, y aun reclama abiertamente la legitimidad de tales prácticas.

Es claro que, en esas circunstancias, la corrupción aparecerá en todos los niveles de la organización, y es previsible una relativa estabilidad en su magnitud; sin embargo, las condiciones son también singularmente propicias para generar intereses autónomos de los funcionarios como intermediarios parásitos, lo que daría lugar a un crecimiento inercial.

A veces conectado con el anterior, a veces con otros intereses sociales, puede señalarse el *interés político informal*, de acuerdos subterráneos para la formación y consolidación del sistema de dominación real. En este terreno hay que situar a la corrupción electoral, y a las formas corruptas de reparto de riqueza y poder entre facciones, lo mismo que diversas formas de clientelismo. El grado de seguridad de los funcionarios es también muy elevado, aunque su impunidad está sujeta al equilibrio de fuerzas en la escena política.

En ese escenario, dominará la corrupción de niveles medio y alto, hasta alcanzar incluso a ministros y jefes de Estado. Según la naturaleza de los acuerdos y la solidez del régimen político, podría mantenerse en magnitudes estables, aunque es más probable, por la lógica misma del clientelismo y de los arreglos facciosos, que presente una tendencia a la ampliación progresiva. También es probable que de este tipo sean

los casos que, con un cambio en la correlación de fuerzas, sean sacados a la luz pública con mayor escándalo y publicidad.

En otro plano estaría la corrupción originada por un *interés social dominante*: la serie de mecanismos por los cuales se reproducen los privilegios informales de las clases dominantes, y se hacen valer como medio para aumentar su riqueza o su influencia política. Aquí, por citar algún ejemplo, estaría la negociación ilegal de subsidios y todo tipo de prebendas económicas, la evasión de controles o la neutralización de decisiones jurídicas y administrativas adversas. El grado de seguridad de los funcionarios es razonablemente alto, aunque exista el riesgo —muy raro en las situaciones antes mencionadas— de que operen en su contra mecanismos de control interno, y aun de que sean eficaces ciertas formas de control externo.

Por el tipo de transacciones, es más probable que se dé en niveles medios y altos, y tenderá a asumir magnitudes estables si aparece en brechas permanentes, o a ser cíclica si aparece en situaciones críticas, sean de inestabilidad política o de los ciclos económicos.

El punto siguiente del continuo lo ocuparía la corrupción por un *interés autónomo de los funcionarios*, distinto del interés institucional por cuanto no coincide con los objetivos formales de la organización. He anotado ya que aparece cuando coincide el control sobre recursos escasos y necesarios, y una confianza en la impunidad real. Entran aquí, por ejemplo, todos los sobornos exigidos para cumplir eficazmente con el cometido del cargo. La seguridad es sólo relativa, puesto que los controles internos podrían restablecerse súbitamente por presión social o sólo por necesidades institucionales.

Tiende a ser éste un mecanismo de corrupción de niveles medio y bajo y, como forma parasitaria, adquiere una dinámica inercial. Su consolidación depende, como es obvio, del peso relativo de la burocracia en la sociedad y en el aparato de control político.

Casi en el extremo inferior habría que anotar la corrupción propiciada por un *interés social marginal*; es difícil, en la práctica, determinar si el origen de las transacciones es una extorsión de los funcionarios o una incitación de los particulares, pero en todo caso prevalece por las necesidades de subsistencia de los grupos subordinados. Ya se trate de licencias y permisos de toda clase, o de tolerancia para actividades económicas informales, su grado de seguridad es impreciso: aunque no sea normalmente eficaz el control externo, sí pueden serlo los mecanismos internos.

Son, por lo común, operaciones que ocurren en los niveles inferiores del funcionariado, y que aparecen esporádicamente, a menos que se enlacen con intereses burocráticos autónomos.

Finalmente, habría que señalar el polo analítico del *interés individual*, en transacciones específicas y no generalizables. Aunque en principio son las que acarrear mayor riesgo para ambas partes, en algunos casos —propongo, por ejemplo, los negocios de narcotráfico— pueden encontrar protección vinculándose con intereses políticos. Evidentemente, su ubicación y su dinámica son poco predecibles.

Me gustaría añadir una nota más sobre la dinámica de la corrupción, referida a su vinculación con el régimen político. Toda forma de corrupción tiende a producir una red de complicidades, de modo que sólo en una minoría de casos puede pensarse en hechos aislados; por lo común se trata de sistemas relativamente amplios, que generan incluso códigos propios.<sup>19</sup>

Como parte de un orden político, pueden operar mientras se mantengan dentro de ciertos límites, sin amenazar la viabilidad del orden global; a su vez, estos límites, como el funcionamiento de las subculturas de la corrupción, dependen de una relativa estabilidad política. En regímenes sumamente inestables, de futuro incierto, la corrupción tenderá a tener un *crecimiento descontrolado*, porque todas las redes de complicidad serán precarias,<sup>20</sup> lo mismo que los acuerdos políticos y las fuentes de ingresos y privilegios.

El otro criterio que importa considerar es el *carácter de la relación* que se establece en las dinámicas de corrupción. Ciertamente, como se ha señalado,<sup>21</sup> la corrupción puede ser vista como un mercado, pero importa recordar que es un mercado radicalmente desigual, donde no sólo varían los agentes y los bienes intercambiados, sino la propia relación de intercambio.

Así, en este terreno, cabe pensar también en un *continuo* que iría del *intercambio libre* y mutuamente ventajoso para las partes, a la *extorsión* abierta. La desigualdad social se reproduce, bien que distorsionada, en el sistema de la corrupción: la visión social del problema y sus efectos secundarios han de variar en consecuencia.

La ubicación en cualquiera de los puntos del continuo depende de dos factores: el *poder* relativo de cada uno de los agentes, y la *necesidad* relativa del recurso que la transacción puede procurar. La capacidad de cualquier particular para entrar en un intercambio libre con un fun-

<sup>19</sup> Sobre los códigos alternativos de las subculturas de corrupción, ver Reisman, *op. cit.*, *passim*, y sobre todo, Chibnall y Saunders, *op. cit.*

<sup>20</sup> El análisis pormenorizado de esta situación aparece en J.C. Scott, *op. cit.*, capítulo 5.

<sup>21</sup> J.R. Shackleton, "Corruption: An Essay in Economic Analysis", *The Political Quarterly*, vol. 49, núm. 1, enero-marzo, 1978.



cionario es directamente proporcional a su poder relativo (frente al funcionario) e inversamente proporcional a su necesidad de realizar la operación. Por otra parte, la capacidad de un funcionario para extorsionar a un particular es directamente proporcional a su impunidad (como medida de su poder relativo), e inversamente proporcional a la capacidad de los particulares para prescindir de sus servicios.

## CONSECUENCIAS

Casi sobra añadir nada acerca de las consecuencias de la corrupción, pero vale la pena insistir en que éstas son tan desiguales como la propia sociedad, y que prácticamente nunca podrán revertir ninguna de las tendencias fundamentales de la sociedad, ni en lo económico, ni en lo político.

Si dejamos de lado el espinoso asunto del interés común, hay que decir que la corrupción nunca es absolutamente benéfica o perjudicial. Creo que es evidente que puede beneficiar a quienes puedan servirse de ella libremente, y perjudicar en cambio a quienes no tienen acceso a sus recursos, o son víctimas de la extorsión de los funcionarios.

En términos generales, podría decirse que la corrupción es un mecanismo de *reproducción*, y no de subversión del orden dominante: ciertamente, fractura el orden jurídico, pero las más de las veces lo hace sobre las pautas del orden social, vigente a pesar de la legalidad.

Anoto sólo algunas consecuencias objetivas plausibles de la corrupción, entendiendo que éstas dependen de las brechas sociales que contribuya a salvar en cada situación. En el caso de una sociedad que presentase todas las formas posibles, en todos los ámbitos, las consecuencias podrían enumerarse, sumariamente, como sigue:

- Respecto al *orden global*, la reproducción y consolidación de la desigualdad, la preservación de redes de complicidad entre las élites políticas y económicas, y la mediatización de demandas populares por la integración —parcial y subordinada— de los marginados sociales.
- Respecto a la *clase política*, el mantenimiento de la cohesión entre las facciones del grupo dominante, la consolidación de clientelas políticas y el funcionamiento eficaz de los instrumentos ilegales de control.
- Respecto al *aparato administrativo*, la perpetuación de la ineficiencia en beneficio de la burocracia misma, y la generación de formas parasitarias de intermediación.

- Respecto a las *clases dominantes*, la reproducción de su poder social como influencia política, la protección frente al poder judicial, y el acceso a todo tipo de fuentes ilegales de beneficios.
- Respecto a las *clases populares*, el acceso informal a medios de subsistencia, la amenaza constante de la extorsión burocrática, y la alienación del sistema político formal.

Sería posible, desde luego, precisar más las consecuencias esperables, formalizando las alternativas para cada función y cada tipo de situación. Sería, sin embargo, tan tedioso como inútil: al cabo, los efectos concretos sólo pueden ser evaluados a la luz de cada circunstancia histórica particular.

El modelo que he venido desarrollando no se propone más que servir de referencia para orientar investigaciones empíricas; mucho sería ya si, a partir de estas notas, alguien pudiera saber qué preguntas hacer, qué datos y qué problemas buscar para entender, en algún caso concreto, por qué, cómo, para qué la corrupción.