

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

UNA FORMA DISTINTA
DE PENSAR EN LA CORRUPCIÓN

TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PRESENTA

ROBERTO VALLADARES PIEDRAS

MÉXICO, DF

ABRIL DE 2007

Índice

Introducción.....	p. 3
Primera parte.....	p. 7
Capítulo uno ¿Qué es la corrupción?.....	p. 8
Capítulo dos Sobre las causas de la corrupción.....	p. 22
Capítulo tres La incidencia de la corrupción.....	p. 41
Segunda parte.....	p. 56
Capítulo cuatro Inmigración ilegal.....	p. 57
Capítulo cinco El rescate bancario.....	p. 77
Conclusiones.....	p. 97
Bibliografía.....	p. 105

Introducción

Personalmente, tengo la percepción de que la corrupción es un tema que genera escepticismo. Cuando escucho a la gente hablar con franqueza sobre la corrupción me quedo la mayoría de las veces con la impresión de que opinan que, en términos prácticos, es poco lo que se puede hacer para solucionar este problema. La motivación original para escribir esta tesis fue identificar la razón de este fatalismo, ¿por qué la corrupción *parece* un problema irremediable? Mis investigaciones iniciales sobre el tema apuntaban en una dirección muy clara: las situaciones que comúnmente se identifican como “corrupción” no son en realidad un problema en sí mismo, son sólo el síntoma de una multiplicidad de problemas de dimensiones mucho más amplias, que tienen su origen en dinámicas económicas y sociales disfuncionales; decidí seguir esta línea argumentativa.

Posiblemente algunos lectores considerarán que este trabajo tiene muy poco que ver con la corrupción. Esta apreciación no es gratuita. En las siguientes páginas he procurado dar forma a la idea de que el concepto de corrupción merece ser radicalmente reformulado pues, tal como se le concibe generalmente, es oscuro y sirve de muy poco para identificar relaciones causales. En este tenor, el propósito de la tesis es desarrollar un marco teórico que sea más propicio para entender las causas y la trascendencia de algunas conductas que suelen etiquetarse como corrupción.

Digo *algunas* pues, tras las reflexiones iniciales sobre este tema, fue cobrando sentido la idea de que no todos los fenómenos que generalmente se consideran “corrupción” tienen en común mucho más que esta etiqueta. Por otra parte, encontré que hay muchas situaciones que no suelen considerarse formas de corrupción pero que responden a una misma racionalidad que *algunas* de las conductas que sí se consideran formas de corrupción.

Como ya se podrá imaginar el lector, el resultado es que mi propuesta de definición tiene relativamente poco que ver con la noción común de corrupción. Mi propósito no es en ningún caso aparentar lo contrario, sino exponer de forma convincente las razones por las que considero que ese *poco* puede ser de utilidad para explicar fenómenos importantes.

Posiblemente lo más apropiado hubiera sido utilizar una palabra nueva para nombrar el conjunto de fenómenos que caben dentro de mi definición de corrupción. Sin embargo, la pretensión de acuñar un término me parecía excesiva para los alcances de una tesis de licenciatura. Además, como ya señalé, mi intención no es exclusivamente destacar algunas dimensiones poco estudiadas de la corrupción, sino también señalar las deficiencias analíticas de la noción común. En concreto, hay dos lugares comunes —erróneos desde mi punto de vista— sobre la corrupción que dan origen a la ambigüedad que caracteriza esta palabra:

1. Los gobiernos son organizaciones excepcionales y la naturaleza de los fenómenos que se suscitan en el gobierno son “harina de otro costal” siempre. Por lo tanto, la corrupción, por ser un fenómeno que ocurre en el gobierno, tiene muy poco en común con cualquier cosa que ocurra en cualquier otra parte.
2. La corrupción se relaciona prioritariamente con variables culturales y es un problema que se comparte de forma relativamente homogénea en todo un país o toda una comunidad.

En la primera parte de la tesis desarrollo los argumentos por los que considero que estos dos lugares comunes son incorrectos y propongo algunas herramientas conceptuales para el análisis de un nuevo concepto de corrupción. El capítulo uno comienza con un recuento de tipologías y ejemplos de corrupción extraídos de la literatura sobre el tema, este recuento tiene el propósito de evidenciar la falta de criterios útiles para el análisis que resulta de las limitaciones conceptuales de definir la corrupción a partir del soborno de funcionarios públicos. Posteriormente propongo utilizar el concepto de “interés colectivo” para distinguir la

corrupción del resto de las actividades ilegales. El capítulo concluye con algunas reflexiones sobre la dificultad para delimitar con precisión las actividades legales de las ilegales.

En el capítulo dos se exponen algunas de las ventajas que, en mi opinión, ofrece el individualismo metodológico sobre otros enfoques para explicar variaciones en la incidencia de la corrupción; posteriormente se señalan algunas de las desventajas de utilizar al estado-nación (u otras unidades geopolíticas) como unidad de análisis para el estudio de la corrupción. Se propone como alternativa conducir el análisis en el ámbito “sectorial” y se define la unidad de análisis correspondiente. El capítulo dos concluye con una reflexión sobre los instrumentos que pueden utilizarse para medir la corrupción.

En el capítulo tres se desarrolla un modelo formal para explicar la incidencia de la corrupción. El modelo incorpora, además de la variable que tradicionalmente se ha utilizado para explicar la incidencia de la corrupción (i.e. las sanciones), una variable relativa al porcentaje de actores dentro de la unidad de análisis que eligieron la corrupción en el pasado. El capítulo tres finaliza con algunos comentarios sobre los efectos distributivos de la corrupción.

En la segunda parte de la tesis se describen dos problemáticas sociales con el propósito de ilustrar el marco teórico que se desarrolló en la primera parte. En el capítulo cuatro se contrastan las experiencias recientes de dos países desarrollados —Japón y Estados Unidos— en torno a la contratación de inmigrantes ilegales. En el capítulo cinco se describe la evaluación del otorgamiento ilegal de créditos en el sector bancario mexicano que siguió a la privatización de los bancos a principios de los años noventa, y que condujo a la crisis de 1995 y al subsecuente rescate bancario.

Antes de entrar en materia aprovecho para advertir que a lo largo de la tesis la exposición de ideas a veces tiene cierto ánimo de provocar (algo más que aburrimiento, espero). En realidad, el tono tajante que utilizo en algunas partes del texto responde primordialmente a una cuestión de estilo. Estoy consciente de que en ocasiones hubiera podido “pulir” mis ideas agregando algunos matices. Sin embargo, soy partidario de la parsimonia antes que la erudición y la exhaustividad, por esta razón procuré omitir las

consideraciones secundarias cuando sentía que desdibujaban los argumentos principales. También considero que en ocasiones es más útil manifestar posiciones definidas (con todo y el riesgo de recibir una réplica lapidaria) que reiterar las generalidades políticamente correctas —y trilladas— en las que todos podemos estar de acuerdo.

Primera parte

Capítulo uno

¿Qué es la corrupción?

“Corrupción” es una palabra de uso frecuente y significados múltiples. En la acepción que nos interesa, la palabra corrupción se refiere de forma genérica a los malos usos de los puestos públicos con el objetivo de obtener beneficios privados.¹ En las últimas décadas, esta idea de corrupción ha cobrado importancia en la agenda para la reforma del Estado conforme se han organizado en muchos países movimientos sociales de denuncia a los abusos que ocurren a la sombra del poder.² A la par, la corrupción ha ido creciendo en relevancia como tema de investigación en el ámbito de la economía, la ciencia política y las políticas públicas, entre otras disciplinas.

Estas investigaciones han destacado ángulos muy diversos de la corrupción. El soborno ha sido un tema prioritario, y en la literatura hay innumerables ejemplos de funcionarios que piden un pago ofreciendo algo a cambio: a veces un contrato, a veces un “favor”. La situación se complica porque a veces los funcionarios crean necesidades que les dan el pretexto para pedir el pago o, visto de otra forma, piden el soborno sólo por hacer su trabajo. A muchos analistas les preocupan particularmente los pagos que los legisladores reciben de parte de diversos grupos de interés a cambio de promover leyes que les sean favorables. Sin embargo, hay poca claridad sobre los límites entre la corrupción y las formas legítimas de cabildeo.

A veces el problema no consiste en un soborno, sino en abusos de otra índole, por ejemplo, las conductas dispendiosas que son frecuentes en el gobierno, como los gastos excesivos en viáticos. En ocasiones se habla de funcionarios que simplemente sustraen

¹ Arturo del Castillo, “Bureaucracy and Corruption. An Organizational Perspective”, documento de trabajo, CIDE, División de Administración Pública, núm. 120, p. 1.

² La fundación de Transparencia Internacional en 1993 es un hito en el desarrollo del combate a la corrupción como un tema prioritario en la agenda para la reforma del Estado.

recursos o “desvían” fondos del erario. El favoritismo o “tráfico de influencias” –otorgar contratos o contratar a parientes y amigos– es otro tema recurrente. A veces el favoritismo llega al extremo y el funcionario se asigna contratos a sí mismo o a una empresa de su propiedad. “Una forma relacionada de tráfico de influencias que no involucra sobornos es el fenómeno de la <<puerta giratoria>>, en el cual funcionarios públicos dejan su cargo y se incorporan a empresas privadas que después concursan por contratos de dependencias gubernamentales...”³

La corrupción preocupa a distintos especialistas por distintas razones. A algunos les interesa probar que es un obstáculo para el crecimiento económico. Algunos señalan que, en ciertos casos, puede ser precisamente lo contrario⁴. Otros se interesan más por los efectos distributivos de la corrupción, sin llegar a un acuerdo sobre si éstos son progresivos o regresivos. A veces la corrupción se concibe como la continuación de la política por otros medios, y en ocasiones como un elemento consustancial de la política.⁵ La mayoría reconocen que hay un poco de esto y un poco de aquello.

Las categorías en las que se pretende encuadrar distintas formas de corrupción frecuentemente se traslapan entre sí y con otros fenómenos que aparentemente no son corrupción. Este panorama resulta demasiado complejo para dar pie a un estudio

³ Comentarios de James E. Rauch en Kimberly Ann Elliott, *La corrupción en la economía global*, trad. de Rodolfo García Piña, Limusa, México, p. 142

⁴ Samuel Huntington escribió alguna vez que “en cuestión de crecimiento económico, la única cosa peor que una burocracia rígida, centralizada y deshonestas, es una sociedad con una burocracia rígida, centralizada y honesta.” Su observación definitivamente ocupa un lugar en los anales de la corrupción. *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, p. 69.

⁵ “Por decirlo en dos palabras, el tema de la corrupción es sólo el último achaque de una mentalidad hostil a la política en general... La conjetura inicial es muy simple: ni nuestro idioma normativo ni nuestros arreglos institucionales pueden dar cabida a la política; al contrario, han sido imaginados de tal forma que solamente pueden asimilar nuestras prácticas políticas bajo la forma de la corrupción.” Fernando Escalante Gonzalbo, “Sobre el significado político de la corrupción”, *Política y Gobierno*, vol. 1 núm. 1, 1994, [p.p. 79-95], p.p. 79-80.

sistemático. En un recuento de las definiciones de corrupción y de las clasificaciones de estas definiciones propuestas por distintos académicos, Nas Tevfik *et al* señalan que éstas recurrentemente “tienen el mérito de describir formas concretas de corrupción, pero carecen de la generalidad necesaria para ser de utilidad en el análisis”.⁶ Pareciera que la corrupción es un conjunto de actividades que, además de involucrar siempre a funcionarios públicos, no tienen nada en común. Pues bien, en el resto de este capítulo exploraremos la idea de que éste es precisamente el problema y que, con el objeto de favorecer un análisis más profundo, sería conveniente prescindir de términos como *funcionario público* y *gobierno* en la definición de corrupción.

“La forma en que hacemos frente a la corrupción depende en gran medida de por qué pensamos que es un problema y cuáles de sus consecuencias decidimos tratar”⁷

Todos los trabajos académicos sobre la corrupción que se consultaron enfocan sus baterías, en mayor o menor medida, en el gobierno. Por ejemplo, se señala que “la corrupción es una descripción de actividades que emanan o se relacionan con los funcionarios. Las actividades irregulares entre individuos en el sector privado son un asunto de la empresa privada. No se suelen clasificar como corrupción, sino como abierto robo, fraude, usurpación, etc.”⁸ En los casos en que se llega a mencionar a actores del sector privado siempre es como “clientes” de los funcionarios corruptos. Una posible explicación para esta insistencia en restringir el análisis de la corrupción al sector público es que los sobornos —o los otros beneficios que los funcionarios obtienen abusando de sus atribuciones— son el elemento más fácilmente identificable de la corrupción. El soborno es, por así decirlo, “la punta del iceberg”.

⁶ “A Policy-Oriented theory of Corruption”, *American Political Science Review*, vol. 80, núm. 1, p. 108.

⁷ Comentarios de Dani Rodrik en Kimberly Ann Elliott, *op. cit.*, p. 137.

⁸ Varda Eker, “On the Origins of Corruption: Irregular Incentives in Nigeria”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 19, núm. 1, p. 173.

El hecho de que los funcionarios obtengan beneficios ilícitos abusando de sus puestos es un problema ético grave. No obstante, desde un enfoque más pragmático los sobornos son un problema de segundo orden. Susan Rose-Ackerman, quien posiblemente es la más leída estudiosa del tema, reconoce que “los costos más graves no son los sobornos en sí mismos, sino las distorsiones subyacentes que revelan.”⁹ Dicho de otra forma, los sobornos no son un fin, son sólo el precio que hay que pagar por comprar algo, generalmente —aunque no siempre— algo ilegal, de forma que en muchos casos el soborno es un medio que permite pasar por encima de la ley. Ahora bien, el problema con quebrantar normas es que éstas tienen una razón de ser. Es decir, que de forma directa o indirecta todas las normas tienen por propósito resguardar algún derecho. Por lo tanto, toda violación de las normas implica, al menos de forma potencial, el menoscabo de derechos de terceras personas. Los abogados llaman a estos derechos *bien jurídico tutelado*.¹⁰ A continuación analizaremos los efectos sobre este bien jurídico tutelado en un ejemplo común de corrupción.

Tomemos el caso de la Ley para la expedición de licencias de manejo en el Estado de Plan de Abajo. Dicha Ley establece que sólo se podrá expedir licencia a aquellos conductores que demuestren conocimiento del reglamento de tránsito mediante la aprobación de un examen escrito. Esta disposición tiene como propósito fomentar un uso apropiado de las vialidades —suponiendo que para conducir bien es un requisito básico conocer las reglas de tránsito— que contribuya a una circulación fluida y a evitar accidentes.

Sin embargo, los funcionarios en la delegación sur del Departamento de Tránsito y Vialidad de Plan de Abajo suelen llegar a un arreglo con aquellos solicitantes que reprueban

⁹ Susan Rose-Ackerman, “La economía política de la corrupción” en Kimberly Ann Elliott, *op. cit.*, p. 60.

¹⁰ El bien jurídico tutelado se refiere al “objeto de protección de las normas del derecho. El concepto de bien jurídico fue utilizado por Ihering, tratando de diferenciarlo del derecho subjetivo, en cuya concepción individualista no cabía la idea del derecho penal como protector de la sociedad y no sólo del individuo...” Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, 1998, p. 338

el examen en un primer intento. Este arreglo consiste en que, a cambio de una suma módica, los funcionarios entregan a los conductores una “guía” y les garantizan que si la leen y presentan el examen al día siguiente indudablemente pasarán con diez (la guía no es otra cosa que una copia del examen del día siguiente en la que se indican las respuestas correctas).

En la delegación centro no hay este tipo de arreglos. Los funcionarios explican a todos los conductores que solicitan licencia que, para tener derecho a examen, tienen que pagarles directamente una “cuota”, adicional al derecho que ya pagaron en la tesorería. Además les advierten que es mejor que hayan estudiado, pues en caso de que reprobren tendrán que volver a presentar el examen y hacer nuevamente los dos pagos (el pago a la tesorería y el pago a los funcionarios).

Pongamos atención a las diferencias entre las dos delegaciones. Si quieren obtener su licencia, los conductores en la delegación centro no tienen otro remedio más que pagar la cuota¹¹. Por su parte, los conductores que pagan la cuota en la delegación sur lo hacen porque quieren obtener su licencia a pesar de no tener los conocimientos necesarios para aprobar el examen. Aunque la escenografía sea la misma, se trata de situaciones completamente distintas. La forma de operar de los funcionarios en la delegación centro es básicamente la misma que la de un maleante con una pistola en un callejón oscuro; estos funcionarios utilizan su poder —su atribución para expedir licencias— para quitarle dinero a los conductores de igual forma que el maleante utilizaría su pistola para quitarle dinero a los transeúntes. En este caso no se afecta el bien jurídico tutelado por la Ley para la expedición de licencias del Estado de Plan de Abajo, y el principal resultado es una mera transferencia de recursos entre individuos.¹²

¹¹ Rose-Ackerman dice al respecto: “En ocasiones las personas que pagan sobornos se ven a sí mismas como víctimas de extorsión que vivirían mejor en un mundo honesto. Este tipo de personas que pagan sobornos son aliados potenciales en los esfuerzos contra la corrupción. A la inversa, en otros casos el soborno ofrece tanto al que lo paga como al que lo recibe.” “La economía política de la corrupción” en Kimberly Ann Elliott, *op. cit.*, p. 74

El caso de la delegación sur es un poco más complejo. Aquí sí se afecta el bien jurídico tutelado por la Ley para la expedición de licencias del Estado de Plan de Abajo. Esto implica que cada una de las “transacciones” en la delegación es más que un simple intercambio entre funcionario y conductor pues, como ya se mencionó, la Ley busca mejorar la circulación y evitar accidentes. Aquellos conductores que obtienen su licencia sin conocer el reglamento de tránsito seguramente entorpecerán la circulación y corren el riesgo de ocasionar accidentes, con lo que afectan el interés colectivo de las comunidades en las que circulan.

¿Qué es el interés colectivo?

Preocupado por problemas como la sobrepoblación y la sobreexplotación de recursos naturales el biólogo Garret Hardin describió en su artículo clásico “La tragedia de los comunes” la dinámica destructiva que se genera cuando cada individuo dispone libremente de los recursos de la colectividad. La tragedia de los comunes ocurre cuando cada individuo —consciente de que su explotación personal de los recursos colectivos sólo tendrá un efecto marginal en los beneficios que podrá extraer de éstos en el futuro— maximiza la explotación de los recursos comunes. En ausencia de incentivos para que los individuos moderen esta conducta, la explotación aumenta incluso cuando se rebasa el umbral para el aprovechamiento óptimo de los recursos, disminuyendo los beneficios globales que la colectividad puede obtener de su explotación. En casos extremos, la tragedia de los comunes puede significar el agotamiento de los recursos colectivos. Los recursos naturales son el ejemplo más simple, pero de ninguna manera el único, en el que podemos observar la tragedia de los comunes. Según Hardin, la única forma de evitar la tragedia de los comunes es crear arreglos que, mediante alguna forma de coerción, generen

¹² En este tipo de transacciones ilegales en las que simplemente una cantidad de dinero cambia de manos, el resultado global es poco significativo y no implica una pérdida de eficiencia, pues sus efectos son meramente distributivos. Comentarios de Dani Rodrik en Kimberly Ann Elliott, *op. cit.*, p.p. 138-139.

responsabilidad.¹³ Estos arreglos pueden tomar fundamentalmente dos formas: la propiedad privada y la restricción de actividades que afecten el interés colectivo.

La propiedad privada es la forma más directa de evitar la tragedia de los comunes pues los propietarios no tienen incentivos para la sobreexplotación de los recursos que poseen para su uso exclusivo. Sin embargo, la propiedad privada no siempre es una alternativa idónea, o incluso factible. En ocasiones, la propiedad privada y la libre operación del mercado generan resultados ineficientes que se conocen como “fallas del mercado”. Podemos considerar que las fallas del mercado afectan el interés colectivo en tanto la sociedad en su conjunto —independientemente de consideraciones distributivas— puede beneficiarse de controlarlas. A continuación se analizan dos tipos de fallas de mercado, los bienes públicos y las externalidades,¹⁴ así como las reglas que tienen por objeto subsanarlos.

La mayor parte de los bienes en una economía de mercado se conocen como bienes *privados*, pues el dueño tiene completo control de su utilización. Los bienes privados se caracterizan por ser excluyentes (el dueño puede excluir a otros de utilizar los bienes de su propiedad) y por la provisión en solitario (estos bienes se “consumen” con el uso). Los bienes que no cumplen ninguna de estas dos características —es decir, no se puede excluir a nadie de su goce y no se consumen con el uso— se conocen como bienes *públicos*. Algunos ejemplos clásicos de bienes públicos son la defensa nacional y los faros.¹⁵

Como no es posible restringir el goce de los bienes públicos, tampoco es posible cobrar directamente por su provisión. El resultado es que el mercado tiende a producir una cantidad de bienes públicos menor a la óptima (si es que los llega a producir en alguna cantidad). La solución más recurrente para evitar esta escasez de bienes públicos es que alguna institución investida de autoridad —el Estado, por ejemplo— se ocupe de requerir a

¹³ “The Tragedy of the Commons”, *Science*, vol. 162, p.p. 1243-1248.

¹⁴ Otro tipo de fallas de mercado en los que no nos detendremos son los monopolios naturales y la información asimétrica.

¹⁵ Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*, Norton & Company, Nueva York, 1997, p.p. 260-263.

la colectividad los recursos necesarios para su provisión. La política fiscal es el conjunto de normas de las que cada Estado se vale para financiar la provisión de bienes públicos. En una escala mucho menor, las cuotas de mantenimiento financian la provisión de bienes públicos en un condominio. Tanto las complejas políticas fiscales como los relativamente sencillos esquemas de cuotas de mantenimiento forman parte de un mismo tipo de reglas — podríamos referirnos a ellas como “sistemas impositivos”— cuyo bien jurídico tutelado es un interés colectivo.

Algunas actividades generan consecuencias secundarias o no intencionales que afectan el bienestar de la colectividad. Estas consecuencias se conocen como “externalidades”. Hay externalidades positivas, por ejemplo, la inmunización contra ciertas enfermedades beneficia a la colectividad en tanto reduce el riesgo de que éstas se propaguen. Otras externalidades como la contaminación tienen efectos negativos para la colectividad. En general, podemos hablar de externalidades cuando los costos y beneficios para un particular que se desprenden de llevar a cabo una actividad no reflejan los costos o beneficios que dicha actividad implica para la colectividad. Debido a que “el mercado no está en condiciones de considerar las externalidades que generan diferencias entre beneficios y costos privados y sociales”¹⁶, hay una tendencia a la sobreproducción de externalidades negativas y a una producción menor a la óptima de externalidades positivas.

En algunos casos la solución es la prohibición tajante de realizar actividades que generen externalidades negativas. En otros casos se recurre al cobro de impuestos para desincentivar la producción en exceso de dichas externalidades. Algunas actividades que generan externalidades positivas se promueven con subsidios. Si bien estas medidas son una forma de sistema impositivo en el sentido de que pueden implicar ingresos y erogaciones de consideración, desde el ángulo que nos interesa destacar cumplen una función distinta. Nos referiremos de forma genérica como “regulaciones” a estas normas cuyo bien jurídico tutelado —que consiste en reducir o aumentar la producción de

¹⁶ José Ayala Espino, *Fundamentos institucionales del mercado*, UNAM, México, 2002, 70.

externalidades tomando en cuenta su costo social— también es un interés colectivo. La Ley para la expedición de licencias en el Estado de Plan de Abajo es una norma de este tipo, pues su objetivo es disminuir las externalidades negativas que se asocian con el mal manejo.

¿Por qué la distinción entre interés particular e interés colectivo es pertinente para el análisis de la ilegalidad?

Cuando un individuo percibe que sus intereses son afectados por las actividades de otras personas, él mismo toma medidas para defenderse. De esta forma, aunque las autoridades colaboren en la protección de los intereses particulares, los individuos son quienes generalmente cargan con el grueso de la responsabilidad para garantizar su seguridad y la de su patrimonio, así como para obtener la indemnización correspondiente en caso ser objeto de algún perjuicio. Con la excepción de los crímenes que se persiguen “de oficio”, los particulares son quienes inician y financian las diligencias jurídicas encaminadas a sancionar a quienes socavaron sus derechos. Más importante todavía, el interés particular es el que da origen al grueso de las medidas para prevenir los delitos, desde cerrar las puertas con llave hasta pagar guardias personales.

La prevención y la sanción de los ilícitos que afectan primordialmente intereses colectivos simplemente no tienen un impulso equiparable. Si bien la defensa de los intereses comunes puede ser por iniciativa de personas excepcionalmente altruistas, en la mayoría de los casos sólo es posible a partir de la costosa, difícil y frecuentemente ineficaz organización de la acción colectiva.¹⁷ La importancia de la acción colectiva para el control de la corrupción se retoma en los capítulos dos y tres.¹⁸ Por lo pronto, nos limitaremos a destacar el hecho de que, en ocasiones, ningún miembro de la colectividad tiene una motivación suficientemente

¹⁷ Según la “hipótesis de la contribución nula”, a menos que un grupo sea muy pequeño, o que haya alguna forma de sanción, ningún individuo contribuirá a procurar el interés colectivo. Elinor Ostrom “Collective Action and the Evolution of Social Norms” *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 14 núm. 3, año 2000, p. 137.

poderosa como para asumir los costos que implicaría velar por la preservación del interés colectivo. Hasta donde se tiene noticia, ningún ciudadano de Plan de Abajo ha tomado medidas para terminar con las irregularidades en la expedición de licencias en la delegación sur; aunque más de uno lamenta que sus paisanos sean tan “cafres”.

Desde la perspectiva del presente trabajo, la diferencia entre interés particular e interés colectivo es fundamental para la comprensión y el eventual combate de buena parte de los problemas que generalmente se denominan corrupción. Sin embargo, hasta ahora esta dimensión del fenómeno ha quedado relegada de la definición de corrupción por otro factor –*dónde* tienen lugar los ilícitos– que, como se explica más adelante, es relativamente cosmético.

En el cuadro 1 se clasifican algunas conductas ilícitas según el tipo de interés que las motiva y el tipo de interés que afectan. El cuadrante superior derecho corresponde a la corrupción. Atendiendo esta clasificación, la corrupción se podría definir simplemente como toda aquella actividad que procure el beneficio particular y que sea contraria a las normas que protegen el interés colectivo.

*La gestión pública y la privada son similares [sólo] en todos los aspectos no importantes.*¹⁹

En su trabajo clásico *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*, Kenneth Shepsle y Mark Bonchek se propusieron desmitificar la política, mostrando que las herramientas para analizar la “Gran Política” (aquella que ocurre en el Congreso, las secretarías de Estado, los partidos políticos, etc.), y la pequeña política de cada oficina, escuela o familia, son fundamentalmente las mismas.²⁰ Con un ánimo bastante similar, expongo a continuación algunos argumentos con el propósito de desmitificar la corrupción.

¹⁸ Para una revisión general del tema de acción colectiva se puede consultar el capítulo correspondiente Kenneth Shepsle y Mark Bonchek, *op. cit.*, p.p. 220-259.

¹⁹ Parfraseo aquí el texto de Graham T. Allison “Public and Private Management: Are they Fundamentally Alike in all Unimportant Aspects?”

²⁰ *Op. cit.*, p 9.

Cuadro 1

Interés que afecta la conducta ilegal

		Particular	Colectivo
Interés que motiva la conducta ilegal	Particular	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expedición de licencias (delegación centro) ▪ Robo ▪ Secuestro ▪ Extorsión 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Expedición de licencias (delegación sur) ▪ Asignación arbitraria de contratos ▪ Fraude ▪ Evasión fiscal ▪ Financiamiento ilícito a campañas
	Colectivo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Confiscación (expropiación sin indemnización) de empresas mineras ▪ Producción de medicamentos de calidad para su distribución gratuita por medio del sistema de salud pública sin pagar los derechos correspondientes al laboratorio que es dueño de la patente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bloqueo de vialidades para exigir reformas políticas ▪ Aumento inconstitucional del impuesto sobre la renta

Si superamos la obsesión por vincular el análisis de la corrupción con el soborno de funcionarios públicos, podemos identificar diversas circunstancias en las que las acciones de personas que no trabajan para el gobierno afectan negativamente el interés colectivo. En primer lugar, hay muchos tipos de colectividades que no guardan relación directa con las autoridades políticas formales, pero que tienen intereses colectivos y corren el riesgo de desarrollar dinámicas al estilo de la tragedia de los comunes. Varios académicos han llegado a la conclusión de que la división entre el ámbito gubernamental y no gubernamental

es difusa y artificial.²¹ Robert Dahl, por citar un ejemplo, afirmó que General Motors era una empresa pública en la misma medida que el servicio postal norteamericano.²²

En este sentido, también vale la pena destacar que muchas empresas han “socializado” su capital mediante la venta de acciones al público, en otros casos los propios empleados son quienes han adquirido una participación significativa de la propiedad, etc. En estas circunstancias, la dinámica a la que obedecen algunos de los “fraudes” del sector privado (no todos, pero sí los más importantes) es básicamente la misma que la que se observa en el gobierno: quienes traicionan la confianza pública —ya sea la de la ciudadanía o la de una colectividad dispersa y anónima de accionistas— saben que los costos de sus acciones se diluirán entre un grupo numeroso de afectados y que, con un poco de suerte, ni siquiera serán notorios. Algunos ejemplos recientes son los escándalos por “malos manejos” en grandes corporaciones como *Worldcom* y *Enron*.²³

²¹ Mark V. Nadel, “The Hidden Dimension of Public Policy: Private Governments and the Policy-Making Process” en *Journal of Politics*, vol. 37, núm. 1, 1975, [p.p. 2-34] p. 8.

²² *Alter the Revolution?*, Yale University Press, New Haven, 1970, p. 120, citado por Mark V. Nadel, “The Hidden Dimension of Public Policy: Private Governments and the Policy-Making Process” en *Journal of Politics*, vol. 37, núm. 1, 1975, p. 8.

²³ A finales de la década pasada Enron experimentó un espectacular crecimiento reproduciendo los esquemas de comercialización que había implementado exitosamente en el negocio del gas a otros mercados (electricidad, papel, acero, etc.). Algunas de estas inversiones demostraron no ser rentables en el largo plazo. Sin embargo, para financiar esta expansión, Enron se valió de inversionistas externos por medio del mercado de valores. Con el propósito de inflar artificialmente el valor de las acciones, los ejecutivos de Enron (que tenían acciones de la compañía que podían vender en cualquier momento), así como el auditor externo (quien además de ser auditor cobraba jugosos cheques como consultor) maquillaron por años los estados financieros. El resultado fue un espectacular incremento en el precio de las acciones de Enron hasta el año 2000, seguido de un colapso y una virtual quiebra a partir de 2001. Esta quiebra implicó millonarias pérdidas para cientos de accionistas, incluyendo tanto particulares como fondos de inversión, quienes habían invertido en Enron confiando en la información engañosa que reflejaban los estados financieros. Una revisión detallada de la estructura de incentivos que llevó a distintos actores a emitir apreciaciones deliberadamente imprecisas sobre la situación financiera de Enron se puede consultar en Paul M. Healy y Krishna G. Palepu, “The Fall of Enron”, *The Journal*

*¿O cuál es más de culpar,
aunque cualquiera mal haga,
la que peca por la paga,
o el que paga por pecar?*

En segundo lugar, cuando un particular hace un pago a un funcionario a cambio de no tener que respetar una regulación que le resulta onerosa, hay dos actores que están anteponiendo sus intereses personales al interés público: el funcionario y el particular. Pensando exclusivamente en el bien jurídico tutelado que dicha regulación protege, el funcionario sólo puede corromperse si el particular tiene interés en corromperlo. Por el contrario, los particulares —especialmente si cuentan con recursos y tienen verdadero interés en violar la regulación— pueden intentar otras alternativas. Además de corromper a un funcionario específico, los particulares ciertamente pueden acudir a funcionarios de mayor jerarquía o de otra rama del gobierno (a jueces, por ejemplo) para que neutralicen una eventual resistencia del primer funcionario,²⁴ pero también realizar las actividades que vulneran la regulación de forma oculta o las pueden llevar a cabo a la luz del día confiando en que la ineficacia del sistema de vigilancia y sanción les permita pasar desapercibidos. Las alternativas disponibles serán distintas para cada regulación; el resultado siempre será la lesión deliberada de los intereses de la colectividad. Es decir, estaremos ante un caso de corrupción independientemente de si el particular opta por sobornar a un funcionario o por cualquier otra de las alternativas a su alcance.

of Economic Perspectives, vol. 17, núm. 2, 2003, p.p. 3-26.

²⁴ Rose-Ackerman identifica como alternativas de los “sobornadores”: Mudarse a otra jurisdicción, recurrir a amenazas y acudir a otro funcionario. Por supuesto, su lista de alternativas difiere de la mía en tanto considera al funcionario como un actor imprescindible en toda forma de corrupción. “La economía política de la corrupción” en Kimberly Ann Elliott, *op. cit.*, p.p. 58-59.

La tenue frontera entre lo legal y lo ilegal

En toda sociedad coexisten visiones diversas sobre qué constituye el interés público y visiones diversas sobre qué es ilegal. La mayoría de los analistas definen la corrupción apoyándose en las leyes y otras reglas formales por su relativa estabilidad para identificar acciones corruptas. Los críticos a este criterio responden que en muchas sociedades la ley carece de legitimidad y de significado consistente y que la opinión pública o las normas culturales son mejores para construir definiciones realistas.²⁵

En este trabajo se utilizará prioritariamente el derecho positivo como punto de partida para identificar el interés colectivo y las conductas que lo lesionan. Sin embargo, las leyes y la normatividad secundaria no siempre aportan elementos suficientes para un análisis satisfactorio de la corrupción. Las actividades de cabildeo o *lobbying*, aunque en ocasiones son legales, suelen obedecer a una motivación bastante similar a la de la corrupción abiertamente ilegal. Por ejemplo, “en Japón, China y muchas otras culturas el intercambio de regalos es un ritual importante, y el límite entre los regalos y el soborno es difuso.”²⁶ En algunos casos, el interés colectivo no se protege mediante leyes escritas, sino por medio de costumbres y códigos de conducta tácitos. En otras ocasiones las normas administrativas pueden contravenir las regulaciones de mayor jerarquía, los vacíos normativos pueden aprovecharse para “darle la vuelta a la ley”, etc.

En este sentido, el principal riesgo es identificar como corrupción, siempre motivada por un interés particular (cuadrante superior derecho del cuadro 1), un desacuerdo de principio con el *status quo* (cuadrante inferior derecho), es decir, el interés colectivo, tal como se puede reconstruir a partir de las leyes y costumbres vigentes. Más adelante se hacen algunas recomendaciones para minimizar las distorsiones en el análisis que pudieran desprenderse del carácter ambiguo del interés colectivo.

²⁵ Michael Johnston, “Funcionarios públicos, intereses privados y democracia” en Kimberly Ann Elliott, *op. cit.*, p. 84.

²⁶ Arturo del Castillo, *op. cit.*

Capítulo dos

Sobre las causas de la corrupción

Podemos identificar, *grosso modo*, dos grandes enfoques presentes en el estudio de la corrupción: un enfoque culturalista, en el que la corrupción se explica a partir de variables estructurales o “de largo alcance” que son comunes a todos los miembros de una sociedad y el enfoque de acción racional, que parte del individualismo metodológico y que explica la corrupción a partir de incentivos que los individuos tienen para elegir entre distintas alternativas de conducta. En esta sección me propongo destacar algunas de las ventajas que el enfoque de elección racional ofrece para un análisis de la corrupción.

La cultura es un concepto vago, que difícilmente puede definirse o medirse. Para Ronald Inglehart la cultura es “un sistema de actitudes, valores y conocimiento que es ampliamente compartido al interior de una sociedad y que se transmite de generación en generación.”²⁷ Se han hecho varios esfuerzos por hacer más manejable la variable cultural. Uno de los más importantes es el concepto de “capital social”, que se utiliza fundamentalmente para explicar los distintos grados y formas de desarrollo económico. El capital social se refiere a algunas características de las organizaciones sociales, como la confianza, las normas y las “redes sociales” que permiten, entre otras cosas, aumentar la capacidad de la sociedad para resolver problemas de acción colectiva de forma espontánea, esto es, en ausencia de autoridades que supervisen el cumplimiento de acuerdos y sancionen a los miembros de la colectividad que no los cumplan.²⁸ Cuando el capital social es bajo, es decir, cuando las sociedades no cuentan con los elementos para que la acción colectiva se organice espontáneamente, los costos de transacción (los costos de vigilar el

²⁷ *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press, 1990, p. 18.

²⁸ Robert D. Putnam *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1999, p. 167.

cumplimiento de acuerdos)²⁹ son altos, lo que entorpece o hace completamente imposible el crecimiento económico.

Hay distintas formas de medir el capital social, una de las más recurrentes es evaluar el número y el tipo de instituciones intermedias que hay en cada sociedad. Otro camino es el que siguió Francis Fukuyama al enfatizar la confianza como un elemento central para el desarrollo económico.³⁰ Según este autor, la capacidad de una sociedad para organizar de forma eficiente la actividad económica depende de que los individuos tengan la confianza mutua suficiente para organizarse de forma espontánea. En algunas sociedades esta confianza es muy baja o se circunscribe únicamente al ámbito familiar por lo que la organización de determinadas actividades (aquellas que son eficientes sólo a una escala que rebasa la capacidad de inversión y gestión de una sola familia) es deficiente o requiere la promoción directa del Estado.

Los conceptos de capital social y de confianza no sólo se relacionan con el desarrollo económico, también se han utilizado para explicar el apego a normas dentro de una sociedad. Por ejemplo, se argumenta que la desconfianza entre la sociedad y el Estado hace ineficiente cualquier intento por promover el apego a las leyes a menos que la orientación cultural hacia la autoridad cambie “desde abajo”.³¹

Como se verá más adelante, el enfoque culturalista es en buena medida complementario al enfoque de elección racional. Sin embargo, el análisis a partir de variables de largo alcance presenta algunos inconvenientes. La cultura es una variable que cambia muy lentamente, generalmente sólo con el pausado reemplazo generacional. Por lo tanto, el enfoque culturalista no permite explicar el cambio a lo largo del tiempo, ni tampoco las variaciones al interior de una sociedad con una cultura homogénea. También se ha señalado que la explicación cultural de la ilegalidad y el predominio de instituciones informales es una forma de “categoría residual”, es decir, que al afirmar que la cultura de

²⁹ *Ibíd.*, p. 166.

³⁰ *Confianza*, trad. de Dorotea Plâcking de Salcedo, Atlántida, Buenos Aires, 1996, *passim*.

³¹ Vladimir Gel'man “The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution-Building in Russia, Borrador, p. 6.

una sociedad es inadecuada para el surgimiento del estado de derecho, hay poco margen para que surja una “cultura adecuada”, precisamente por la ausencia de un estado de derecho.³²

El espinoso tema de los valores

El enfoque de elección racional parte del individualismo metodológico, es decir, supone que sólo los individuos tienen información y preferencias. Ningún otro tipo de actores —sean grupos, clases sociales, empresas³³ o estados-nación— *piensa*, ni tiene información o preferencias.³⁴ El modelo del individuo racional significa simplemente que, a partir de la información de la cual disponen, las personas toman las decisiones que mejor satisfacen sus preferencias.

La principal limitación del enfoque de acción racional es su incapacidad para explicar la forma como factores no económicos (valores o “atributos del carácter” tales como la honestidad, la generosidad, el egoísmo, etc.) afectan la conducta de cada individuo. Personalmente, coincido con las críticas que señalan que los individuos no definen su conducta en relación a la corrupción —o cualquier otra cosa— a partir de una mera valoración de costos y beneficios económicos. También concuerdo con la apreciación de que “la gente no simplemente vota por sus billeteras: también tiene idea de que ciertas cosas son justas o injustas, y toma importantes decisiones de acuerdo con esa percepción.”³⁵

³² *Ibíd*, p. 7.

³³ En secciones posteriores, a veces se utilizan de forma intercambiable las palabras “empresa” e “individuo”. En este contexto la palabra empresa se refiere al individuo responsable de tomar una decisión para la empresa.

³⁴ Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *Analysing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*, Norton, Nueva York, 1997, p. 19. En la versión original, los autores no utilizan la palabra *información* sino *creencias*. Como la palabra *creencias* me genera un profundo desasosiego, la sustituí alevosamente por *información*.

³⁵ Francis Fukuyama, *op. cit.*, p. 38

Por lo tanto, aún ante una estructura idéntica de costos y beneficios económicos, diferentes personas pueden tomar diferentes decisiones. Por ejemplo, hay personas que, aún sabiendo que el riesgo de sanción es nulo, deciden pagar impuestos, y personas que recurren a la evasión fiscal en cualquier oportunidad. También es el caso que una sola persona puede tomar decisiones inconsistentes desde un punto de vista económico, en virtud de sus convicciones personales sobre distintos temas. Por ejemplo, puede evadir impuestos federales, pero no locales, simplemente como un gesto de solidaridad hacia su “patria chica”. Numerosos experimentos de acción colectiva han mostrado que, cuando el interés colectivo está en juego, algunos individuos suelen tomar decisiones económicamente irracionales. “Esta evidencia bien fundamentada nos obliga a adoptar una visión más ecléctica (y clásica) del comportamiento humano.”³⁶ Por lo tanto, el enfoque de elección racional no es muy útil para explicar las decisiones que *cada individuo* toma respecto a la corrupción.

Algunos racionalistas eluden este problema (de forma poco convincente) incorporando las preferencias no económicas al cálculo de costos y beneficios de cada individuo como formas intangibles de utilidad. “Este tipo de definición formal de la utilidad reduce la premisa fundamental de la economía a una afirmación que establece que el individuo maximiza cualquier cosa que decida maximizar, lo que constituye una tautología que quita al modelo todo interés o fuerza explicativa.”³⁷

Para que el modelo tenga algún sentido tenemos que *asumir* que, de forma genérica, los individuos prefieren algo concreto: más dinero en el caso de los empresarios, más votos en el caso de los políticos, etc. Evidentemente, estos supuestos serán imprecisos para describir las preferencias de cada individuo. Afortunadamente, la utilidad de los supuestos no radica en su precisión descriptiva, sino en su capacidad para explicar variaciones y regularidades en la conducta general.³⁸ Entonces, es posible superar el problema de los

³⁶ Elinor Ostrom, art. cit., p. 141

³⁷ *Ibid.*, p. 39

³⁸ Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *op cit.*, p. 21.

valores cuando, en lugar de analizar la decisión de un solo individuo, lo que nos interesa es estudiar la *incidencia* de la corrupción en un grupo numeroso. Esta posibilidad depende de la medida en que podamos aislar el efecto de los valores asumiendo que el grupo es, en su conjunto, “neutral a la corrupción”.

En el capítulo tres ahondaremos sobre el significado del concepto de neutralidad a la corrupción. Por el momento, bastará con considerar que un grupo es neutral a la corrupción cuando los factores no económicos³⁹ tienen un efecto irrelevante sobre la incidencia de la corrupción *entre grupos*. Lo que es lo mismo, podemos decir que la neutralidad implica que las preferencias no económicas entre individuos al interior del grupo “se anulan” entre sí, de forma que cualquier diferencia en la incidencia de la corrupción entre grupos sólo puede atribuirse a diferencias en sus respectivas estructuras de costos y beneficios. En estos casos, el modelo del individuo racional puede utilizarse de forma general para explicar la incidencia de la corrupción en el grupo.

Un punto de desacuerdo y una posición

Algunos autores consideran que valores como la honestidad están determinados, al menos en parte, por factores culturales, lo que implicaría que la neutralidad a la corrupción, al menos entre grupos que pertenecen a culturas distintas, es un supuesto erróneo. Ronald Inglehart sugiere que, según la cultura a la que pertenecen, los individuos tienen una mayor o menor tendencia a respetar las normas, pues tal tendencia es resultado de la socialización durante las etapas tempranas de la vida. “La cooperación y el respeto a normas como *no matar* y *no robar* depende siempre de una mezcla de cultura y sanciones externas. Para ser efectivas, estas normas básicas deben ser lo suficientemente tenaces e inflexibles para dominar el impulso de matar, incluso cuando este es fuerte y no hay restricciones externas.

³⁹ Por simplicidad, asumiremos que, en las decisiones relacionadas con la corrupción, los individuos prefieren siempre más dinero.

Generalmente, para estar tan profundamente arraigadas, las normas deben inculcarse durante la fase pre-racional de la infancia temprana.”⁴⁰

Al describir las premisas del enfoque de cultura política, Inglehart es aún más contundente: “El enfoque de cultura política se distingue al señalar que (1) las respuestas de la gente a situaciones concretas responden a orientaciones subjetivas, las cuales varían entre culturas y entre subculturas, y (2) estas variaciones en las orientaciones subjetivas reflejan diferencias en el proceso de socialización, donde el aprendizaje temprano condiciona el aprendizaje posterior, haciendo que el último sea más difícil de cambiar.”⁴¹

Otros observadores sostienen una posición contraria. Susan Rose-Ackerman considera que la inclinación a priorizar el interés personal sobre el colectivo está presente en igual medida en todas las culturas. “Obviamente hay sutiles diferencias culturales y de valores básicos alrededor del mundo, pero hay una motivación humana que es universal y decisiva para explicar las experiencias divergentes en distintos países. Esta motivación es el interés individual... La diferencia está en la forma como cada sociedad canaliza el interés individual. La corrupción endémica sugiere una falla generalizada en encaminar el interés individual a fines productivos.”⁴² De esta forma Rose-Ackerman desestima la hipótesis, implícita en afirmaciones como la de Inglehart, de que las preferencias de los individuos relativas a la corrupción varían sistemáticamente entre culturas: la preferencia por la corrupción –el interés individual o egoísmo– está en todas partes, lo único que varía es la estructura de incentivos que determina el costo relativo de la corrupción.

En tanto no es posible refutar ni demostrar empíricamente estas posiciones, no hay pruebas ni a favor ni en contra de la neutralidad a la corrupción entre culturas. Por lo tanto, me limito a hacer explícito que en lo subsecuente se asume neutralidad (y por ende, la corrupción se explica como resultado de la estructura de incentivos en la que se desenvuelven los individuos) y que el poder explicativo de los argumentos que se

⁴⁰ Ronald Inglehart, *op. cit.*, p. 13

⁴¹ *Loc. cit.*

⁴² *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, 1999, p. 2.

desarrollan en secciones posteriores depende en buena medida de esta premisa. Las experiencias que se presentan en los capítulos cuatro y cinco son un esfuerzo, de ninguna forma concluyente, por aportar evidencia que sustente el supuesto de neutralidad hacia la corrupción entre culturas.

Cultura es información

“Las preferencias, los gustos y los valores no son todo en la conducta racional. A este mundo interior lo complementa un contexto externo en el que los individuos se sitúan. Dicho contexto externo está lleno de incertidumbre —sobre cómo funcionan las cosas, sobre las preferencias de los demás, respecto a eventos casuísticos sobre los que los individuos no tienen control y, en ocasiones, ni siquiera conocimiento.”⁴³ Por supuesto, la elección racional no implica que las personas lo saben todo, implica que las personas toman decisiones consistentes con sus preferencias considerando la información que tienen. Las personas no siempre tienen certidumbre sobre los resultados de distintas decisiones. En algunos casos, hay alternativas que probablemente generen un resultado y probablemente otro, es decir, implican un riesgo. El individuo racional toma en cuenta los riesgos al momento de decidir. En otros casos el individuo ni siquiera conoce los posibles resultados y las correspondientes probabilidades para cada alternativa. Las decisiones que las personas toman en condiciones de riesgo o de incertidumbre suelen ser distintas a las decisiones que tomarían si conocieran el resultado de cada posible curso de acción. Por lo tanto, la información es, junto con las preferencias, un elemento indispensable para explicar la conducta de los individuos.

Ahora bien, el tipo de información que tenemos, particularmente la información que tenemos sobre la conducta de las personas en nuestro entorno, varía en distintas situaciones. En algunos casos esta información es resultado de experiencias que compartimos de forma general con toda la sociedad, y podríamos decir que se relacionan

⁴³ Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek, *Analysing Politics. op.cit.*, p. 17.

directamente con variables culturales. Por ejemplo, los habitantes del estado de Plan de Abajo *saben* que sus paisanos no observan con particular rigor el reglamento de tránsito, información que toman en cuenta al momento de cruzar la calle. Cuando ven venir a un coche, sin saber de quien se trata, piensan que, como trae placas de Plan de Abajo, muy posiblemente es un “cafre”.

La información que podemos asociar a variables como la nacionalidad, la religión, el idioma, etc. es menos relevante en la medida en la que contamos con información precisa sobre la forma como se comportan las personas en nuestro entorno más directo. Esto se debe a que dicha información se origina en la observación directa de la conducta de esas mismas personas (no es necesario hacer, como en el ejemplo anterior, una extrapolación a partir de la conducta de las personas que comparten su misma nacionalidad o religión). Tomando en cuenta lo anterior, vale la pena mencionar que no hay ningún inconveniente para incorporar variables culturales, como meras fuentes de información, a un análisis de elección racional.

Hasta este punto, hemos revisado ideas relativamente generales sobre la corrupción. A continuación propongo dos precisiones con el propósito de desarrollar un estudio de carácter más acotado. La primera se refiere a una propuesta de clasificación que permita facilitar el análisis de la corrupción. A partir de esta clasificación, el análisis que se desarrollará en el resto del texto se acotará a un solo tipo de corrupción. La segunda precisión se refiere a la unidad de análisis más apropiada para conducir dicho análisis.

El que mucho abarca...

Como se desprende de la definición propuesta en el capítulo uno, todas las formas de corrupción buscan satisfacer algún interés individual o sectario en detrimento del interés general. Desafortunadamente, los intereses individuales son de carácter tan diverso que resulta virtualmente imposible desarrollar una metodología que permita un análisis sistemático de todos los casos. En primera instancia, tenemos que en algunos casos la

corrupción es resultado del interés de los individuos por obtener alguna ventaja o privilegio que se refleja fundamentalmente en su vida privada. Por ejemplo, un individuo puede extender el terreno de su casa ilegalmente invadiendo un parque público aledaño para construir una cancha de tenis. En otros casos, los individuos buscarán en la corrupción un medio para obtener ventajas en el desarrollo de actividades económicas.

Este estudio se acotará a la corrupción en torno a actividades económicas. La razón es muy sencilla. Las motivaciones de la corrupción en el ámbito de la vida privada son relativamente subjetivas y requerirían una investigación a mayor profundidad que excede las posibilidades del presente trabajo. Por otra parte, en el análisis de la corrupción en torno a actividades económicas, la motivación es relativamente clara —la maximización del ingreso— lo que nos permite hacer un uso más eficaz de los supuestos del enfoque de acción racional.

Hay una segunda distinción más importante —y más sutil— que aquella que podemos identificar entre la corrupción en el ámbito de la vida privada y la corrupción en actividades económicas. Esta distinción se refiere a un factor que los individuos o las empresas frecuentemente evalúan al momento de elegir entre la corrupción o el apego a las normas: la conducta de sus pares. En algunos casos, los individuos perciben “la oportunidad” de obtener un beneficio por medio de la corrupción. Esta oportunidad no se relaciona directamente con la experiencia de otros individuos o empresas. Se trata de una situación relativamente excepcional.

Por el contrario, en otros casos (en mi opinión la mayoría) los individuos no descubren una oportunidad para la corrupción, sino que se desenvuelven en un medio en el que hay un número significativo de individuos que, en circunstancias bastante similares a las suyas, toman sistemáticamente la decisión entre la corrupción y el apego a las normas. Nos referiremos a este tipo de corrupción como “corrupción sistémica”. El siguiente ejemplo puede ser de utilidad para entender en que consiste la corrupción sistémica:

En una calle en la que hay señales que indican que está prohibido estacionarse, los automovilistas (a quienes resultaría conveniente romper esta regla) no saben cuándo o con

que frecuencia pasan las grúas, pero saben que cuando una grúa pasa se lleva a uno de los autos que estén estacionados. Fuera de su personal tendencia a seguir las normas de tránsito, cualquier automovilista en estas circunstancias tendría un criterio para decidir estacionarse en la calle: el número de autos que ya estén ahí estacionados. Si la acera está despejada, es casi seguro que el automovilista pase de largo y busque otro sitio para estacionarse, en tanto cualquier grúa que pase por esa calle procederá inmediatamente a retirar su auto. Por el contrario, si hay otros autos estacionados, el automovilista sabe que cualquier grúa que pase puede llevarse un solo coche y, con un poco de suerte, no será el suyo. Además, es posible que algunas de las personas que estacionaron sus autos lo hicieran con conocimiento de causa, por ejemplo, puede tratarse de visitantes habituales de la zona que saben que las grúas no suelen rondar esa calle.

Para la corrupción en actividades económicas es bastante sencillo identificar la importancia que la conducta de las otras empresas tendrá en la decisión de cada una de elegir o no la corrupción. Las empresas que operen en mercados competitivos tenderán a considerar la conducta de sus competidoras al momento de elegir la corrupción. En el otro extremo, las empresas en mercados monopólicos lógicamente no tomarán en consideración la conducta de otras empresas (pues no existen otras empresas en su mismo mercado). En el resto de este trabajo nos circunscribiremos al análisis de casos de corrupción de empresas en mercados competitivos.

Ahora bien, la corrupción en mercados competitivos consiste en la violación de regulaciones que, como se explicó con anterioridad, buscan proteger el interés colectivo moderando la producción de externalidades negativas. En cada economía existen distintas formas de regulación económica, algunas de las más recurrentes son las normas ambientales, sanitarias y de uso de suelo. Las empresas tienen incentivos para no obedecer las regulaciones en tanto éstas frecuentemente imponen restricciones a su productividad. “La productividad es el objetivo primordial que las empresas y sus administradores buscan mejorar en todo el mundo. Por supuesto, la razón es que la productividad está íntimamente

ligada con la rentabilidad.”⁴⁴ Esto es especialmente cierto para las empresas en mercados competitivos. “La competencia es el camino que permite ganar a las empresas más productivas. La productividad se incrementa en la medida en que las empresas más productivas crecen y aumentan su participación en el mercado a expensas de las empresas menos productivas... La competencia es lo que permite que este proceso funcione. Entre más intensa y equilibrada es la competencia, el proceso avanza más rápido.”⁴⁵

En 2004 William Lewis publicó *The Power of Productivity* un estudio que busca, entre otras cosas, explicar las considerables diferencias en la productividad⁴⁶ entre las economías más avanzadas y las más rezagadas del mundo. Uno de los principales hallazgos de Lewis es que las regulaciones son el factor más importante para determinar el nivel del desempeño económico. “Las diferencias en la productividad son resultado de las diferentes formas como las empresas eligen organizar el trabajo y el capital... dicha elección responde en buena medida a la naturaleza de la competencia, la cual se determina principalmente por medio de las leyes y las regulaciones gubernamentales.”⁴⁷ De esta forma, los mercados con regulaciones apropiadas son aquellos que alcanzan una mayor productividad, y por ende, un mejor desempeño económico; mientras que los mercados con regulaciones inapropiadas (que frecuentemente consisten en distorsiones para limitar la competencia y favorecer a algunas empresas) son los que registran una menor productividad.

Sin embargo, Lewis no contempla la posibilidad de que las empresas, en su tendencia natural a aumentar la productividad para mejorar sus ganancias, no se apeguen a las regulaciones que les resultan onerosas; en el resto de este trabajo exploraremos esta posibilidad. Por supuesto, nuestra aproximación a las regulaciones es un tanto distinta a la

⁴⁴ William Lewis, *The Power of Productivity. Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability*, The University of Chicago Press, 2004, p. xii.

⁴⁵ *Ibíd.*, p.p. 13-14.

⁴⁶ “La productividad es simplemente la relación entre el valor de los bienes y servicios que se entregan a los consumidores y la cantidad de tiempo y capital que fue empleado para producirlos.” *Ibíd.*, p. xii.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 248.

que propone Lewis, pues, además de señalar los efectos negativos que las regulaciones tienen sobre la productividad de las empresas, nos interesa destacar el papel que desempeñan como garantes del interés colectivo (suponiendo que, en principio al menos, las regulaciones se justifican porque subsanan fallas de mercado).

“Si la verdad, la honestidad y el altruismo son rasgos valiosos en algunos sectores de la sociedad, puede resultar imposible preservarlos si la deshonestidad es abiertamente tolerada en otros sectores”⁴⁸

Otro aspecto importante del trabajo de Lewis es que desestima la posibilidad de alcanzar una explicación completa de las diferencias en el grado de desarrollo económico exclusivamente a partir de variables macro que tengan al estado-nación como unidad de análisis. Si bien la estabilidad macroeconómica definitivamente desempeñó un papel importante para el crecimiento, el grueso de la explicación, nos advierte Lewis, se sitúa en otros ámbitos:

“Mucha gente busca las causas del bajo desempeño económico en la macroeconomía. No obstante, una evaluación del desempeño económico requiere un análisis en el ámbito de las *industrias individuales*, como el sector automotriz, el siderúrgico, la banca y las ventas al menudeo. Este es el ámbito *sectorial*. Es necesario mirar el ámbito sectorial para entender los factores que determinan el desempeño económico.”⁴⁹ Este análisis “sectorial” permite a Lewis identificar con mayor claridad las causas de las variaciones en los niveles de productividad que se registran en cada industria, así como en diferentes industrias en un mismo país. Por citar sólo un ejemplo, Japón, cuyo sector automotriz tiene una productividad equivalente al 140% de la de Estados Unidos, alcanza apenas un 50% de la productividad norteamericana en los sectores de ventas al menudeo y construcción.⁵⁰ Lógicamente, las

⁴⁸ Susan Rose-Ackerman, *op. cit.* (1999), p. 306.

⁴⁹ William Lewis, *op. cit.*, p. ix.

⁵⁰ En el caso de las ventas al menudeo, Japón mantiene una fuerte presencia de comercios tradicionales que no disponen de métodos modernos de distribución, control de inventarios,

causas que explican la elevada productividad de la industria automotriz japonesa no pueden ser las mismas que ocasionan el desempeño relativamente bajo en ventas al menudeo y construcción.

“El análisis por sectores nos permite relacionar los resultados económicos con circunstancias de la vida cotidiana, como el elevado número de automóviles japoneses en las calles de Estados Unidos y los altísimos precios que los consumidores pagan por algunos productos en Japón.”⁵¹ La relación entre productividad y regulaciones, nos sugiere que el análisis sectorial posiblemente sea de utilidad para explicar otra “circunstancia de la vida cotidiana”, la presencia (o ausencia) de corrupción sistémica en distintos sectores económicos.

Ciertamente, “un régimen que tenga elecciones periódicas, competencia política, fuerzas de oposición activas y bien organizadas, una legislatura y un poder judicial independientes, medios de comunicación libres y libertad de expresión, está destinado a generar más restricciones sobre el alcance y la frecuencia de la corrupción que uno que no cuente con estos elementos.”⁵² Sin embargo, de forma semejante a como ocurre con la productividad, la corrupción —al menos la corrupción de la que participan las empresas en sectores competitivos de la economía— no puede explicarse a cabalidad a partir de factores “macro”.

etc. El gobierno japonés —que tiene en dichos pequeños comercios una importante fuente de apoyo político— evita la expansión de los supermercados recurriendo a normas restrictivas para el uso de suelo y a una política fiscal discriminatoria. La alta productividad de las armadoras japonesas no está directamente relacionada con el ámbito regulatorio. Es resultado de las innovaciones introducidas por Toyota en sus líneas de producción conocidas como *lean manufacturing* que permiten producir automóviles prácticamente sin defectos de fábrica sin agregar costos significativos. Por lo tanto, y como resultado de la competencia de la armadoras japonesas, la productividad en el sector automotriz en otras partes del mundo esta convergiendo con el estándar japonés.

⁵¹ *Ibid.*, p. xiii.

⁵² Kimberly Ann Elliott, *op. cit.*, p. 26

Para identificar con mayor claridad la unidad de análisis apropiada para evaluar el efecto que las variables macroeconómicas tienen sobre la conducta de las empresas partiremos de la noción de análisis sectorial antes mencionada. “La microeconomía explica el comportamiento de empresas que pertenecen a un mismo mercado. Decimos que las empresas pertenecen al mismo mercado cuando tratan de vender los mismos bienes y servicios a los mismos clientes.”⁵³ Las empresas que compiten en el mismo mercado pertenecen al mismo sector. Sin embargo, no todas las empresas en el mismo sector compiten en el mismo mercado. Para subsanar esta dificultad (la falta de correspondencia entre “sector” y “mercado” es una dificultad debido a que la competencia es el elemento que explica el carácter sistemático de la corrupción en algunos sectores de la economía; por lo tanto, es importante disponer de una unidad de análisis que nos permita identificar con toda precisión a las empresas que compiten por el mismo mercado) es necesario acotar el análisis sectorial a aquellas empresas que participan en el mismo mercado relevante.⁵⁴ De esta forma podremos definir nuestra unidad de análisis, a la que llamaremos “sistema de corrupción” como el conjunto de empresas que están sujetas a una misma regulación y que compiten al interior de un mismo mercado relevante.

“No existen datos confiables sobre la magnitud de la corrupción entre los países, y probablemente, en principio, no pueden existir”⁵⁵

Es difícil entender las causas de un problema cuando no conocemos sus dimensiones. La corrupción es un fenómeno elusivo: sabemos que existe, tenemos una idea —siempre incompleta— de donde se concentra, pero no disponemos de evidencia sólida sobre la

⁵³ William Lewis, *op. cit.*, 2004, p. 7.

⁵⁴ Un Mercado relevante consiste en “el espacio comercial en cuyo interior debe evaluarse la potencia económica de la empresa en relación con sus competidoras.” Iñigo Herguera, “La delimitación de los mercados relevantes en el nuevo marco regulador de las telecomunicaciones”, Universidad Complutense de Madrid, mayo de 2002.

⁵⁵ Kimberly Ann Elliott, *op. cit.* p. 47

magnitud y las características concretas del fenómeno que nos permitan orientar la investigación y dar sustento empírico a nuestros argumentos.

La falta de datos confiables es uno de los principales desafíos para el análisis riguroso de la corrupción. Por lo tanto, después de definir un sistema de corrupción, el siguiente paso es obtener información sobre la *incidencia* de la corrupción en ese sistema, es decir, de la proporción de los individuos que participan en un sistema y que no respetan la regulación correspondiente.

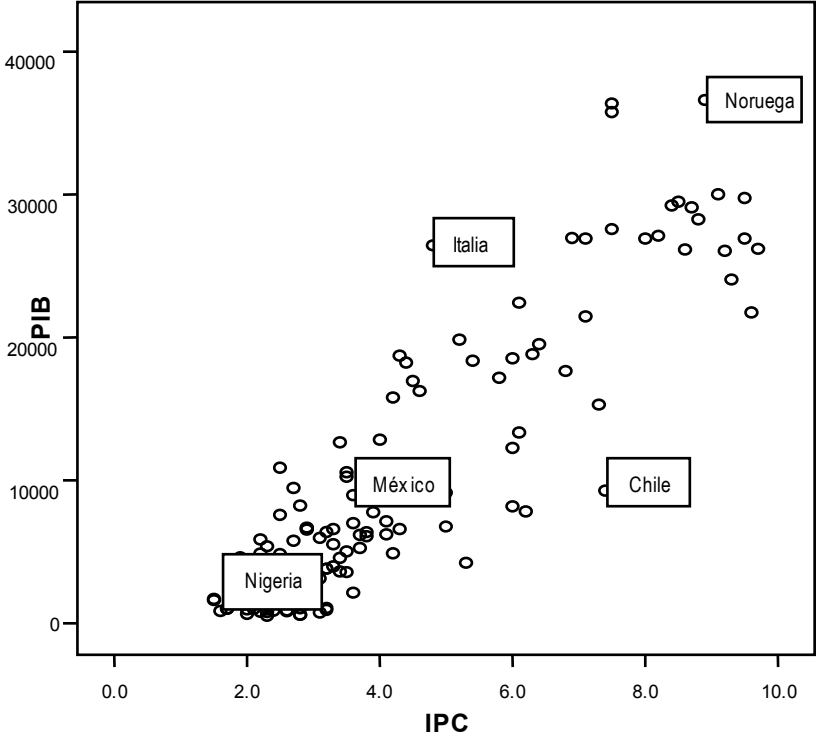
La inexistencia de información cuantitativa sobre la corrupción es una consecuencia lógica de la naturaleza ilegal y oculta de este fenómeno. En tanto las personas que rompen la ley generalmente tienen el cuidado de procurar que no se las pueda identificar, virtualmente en ningún caso contamos con información precisa y confiable de todos los actos de corrupción en un sistema. Por lo tanto, para medir la incidencia de la corrupción es necesario recurrir a un *proxy*, es decir, a una variable que, por estar estrechamente correlacionada con la corrupción, permita conocer su magnitud de forma aproximada.

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que Transparencia Internacional publica anualmente, es un ejemplo de un instrumento que recurre a un *proxy* para medir la corrupción. Como su nombre lo indica, el IPC no mide directamente la corrupción, sino la percepción que la sociedad tiene de ella. Para este fin se utilizan encuestas levantadas por diversas instituciones como Price Waterhouse Coopers, Gallup y el Banco Mundial, dirigidas a tres grupos distintos: población abierta, empresarios y analistas. Con base en estas encuestas, se asigna una calificación por país en una escala del uno al diez. Este índice, y otros similares⁵⁶, han adquirido una popularidad considerable. La publicación anual del IPC suele generar comentarios sobre la efectividad con la que cada gobierno está conduciendo sus esfuerzos para combatir la corrupción. Sin embargo, los resultados del IPC son relativamente predecibles: en términos generales los países que se perciben a sí mismos

⁵⁶ Otras medidas de percepción de la corrupción son el “Estudio de las fuentes de soborno” que desagrega la información por sector económico y el “Índice Mexicano de Reputación Empresarial” que mide el respeto a las leyes por parte de algunas de las principales empresas del país.

como menos corruptos coinciden con los países con mayor producto interno bruto *per capita* y los mejor posicionados en el Índice de Desarrollo Humano que publica el PNUD. Esta correlación se puede apreciar en el cuadro 2.

Cuadro 2



		IPC	PIB <i>per capita</i>
IPC	Correlación (Pearson)	1	.872(**)
	Sig. (bilateral)		.000
	N	142	142
PIB <i>per capita</i>	Correlación (Pearson)	.872(**)	1
	Sig. (bilateral)	.000	
	N	142	142

Fuentes: “Corruption Perceptions Index 2004” y “Human Development Report 2005”, consultados respectivamente en www.transparency.org y www.undp.org.

El IPC y otras medidas similares son de utilidad para conocer las implicaciones políticas de la corrupción, es decir, la medida en que la percepción de abusos de las personas responsables de procurar el interés público afecta la legitimidad de esas mismas autoridades. Sin embargo, el IPC no es una fuente confiable de información, ni siquiera aproximada, de la incidencia de la corrupción.

Un amigo economista me dijo en alguna ocasión que la ventaja de la economía sobre las demás ciencias sociales es que, mientras la economía estudia lo que la gente “hace”, las otras disciplinas estudian lo que la gente dice que hace o —peor aún— dice que piensa.

La principal razón por la que la percepción de la corrupción es un mal *proxy* de la incidencia de la corrupción es que la visibilidad de la corrupción ante la opinión pública aumenta precisamente cuando se dan a conocer escándalos de corrupción y, paradójicamente, la mayor parte de los ciudadanos recibe información en el sentido de que la corrupción es un problema grave en aquellos momentos en los que se están tomando medidas enérgicas para que deje de serlo (de hecho, algunos especialistas han identificado el descrédito asociado a “evidenciar” la corrupción como uno de los principales obstáculos para su combate). Italia, país considerado “cuna de la revuelta contra la corrupción durante la década de 1990”⁵⁷, constituye uno de los casos atípicos más sobresalientes en el cuadro 2, con una calificación en el IPC muy inferior a la que correspondería a su PIB *per capita*. Precisamente en Italia ocurrieron los casos de corrupción más escandalosos entre los países desarrollados de la última década.⁵⁸

Otra razón por la que las percepciones no necesariamente son un instrumento apropiado para hacer inferencias sobre la incidencia de la corrupción tiene que ver con un problema de causalidad. “Los criterios de los consultores que constituyen la base de estos índices pueden estar influidos por el desempeño económico de los países que monitorean.”⁵⁹ Es decir, la alta correlación que observamos en el cuadro 2 no necesariamente debe interpretarse como evidencia de que la corrupción afecta negativamente el desarrollo económico. Por el contrario, puede ser el caso que la opinión

⁵⁷ Kimberly Ann Elliott, *op. cit.*, p. 23

⁵⁸ Silvia Colazingari y Susan Rose-Ackerman, “Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy to Latin America”, *Political Science Quarterly*, vol. 113, núm. 3, p.p. 447-470.

⁵⁹ Kimberly Ann Elliott, *op. cit.*, p. 110.

pública asuma que una mala situación económica es un síntoma inequívoco de corrupción generalizada (supuesto no necesariamente cierto).

Finalmente, es importante destacar que medidas como el IPC son inconsistentes con la definición de corrupción que se propuso en el capítulo 1, en tanto la mayoría de la gente asocia, aunque sea de forma vaga, el término “corrupción” con irregularidades que ocurren exclusivamente en el gobierno. Además de sus otras deficiencias, el IPC deja del lado aquellas actividades que afectan el interés colectivo sin ser necesariamente producto del soborno de funcionarios públicos u otras formas de abusos de autoridad.

Una alternativa al IPC y otros estudios de opinión es estimar la incidencia de la corrupción a partir de datos de sus efectos sobre el interés colectivo. Esta no es una fórmula inmediata, ni es extensiva a todos los casos. Para cada sistema de corrupción es necesario identificar cuál o cuáles son los efectos relevantes sobre el interés colectivo que genera la corrupción. A veces la solución será relativamente obvia. Por ejemplo, si se expidió una regulación que establece que, para obtener licencia de construcción, todos los edificios nuevos deben contemplar al menos 1.5 cajones de estacionamiento por departamento, podemos considerar la proporción de edificios construidos a partir de la expedición de la regulación que no dispongan del mínimo correspondiente de cajones de estacionamiento como una cifra de incidencia de la corrupción.

Por supuesto, la mejor forma de hacer la medición no siempre será tan evidente. En algunos casos será necesario, después de identificar los efectos sobre el interés colectivo atribuibles a la corrupción, aislarlos de otros factores que puedan estar produciendo los mismos efectos. En otros casos, no habrá datos disponibles sobre daños al bien tutelado por la ley, por lo que posiblemente el investigador tendrá que recopilar sus propios datos o hacer inferencias estadísticas a partir de una muestra. El conocimiento del analista del sistema de corrupción, el buen uso de herramientas estadísticas, la imaginación y el sentido común son los insumos necesarios para llevar a buen término esta labor.

A diferencia de los índices de percepción, las mediciones de este tipo proporcionarían información sobre las actividades irregulares que afectan el interés

colectivo, independientemente de si dichas irregularidades son producto del pago de sobornos a funcionarios públicos o de cualquier otra de las alternativas a las que los individuos pueden recurrir con el propósito de infringir la ley.

Capítulo tres

La incidencia de la corrupción

En este capítulo se desarrolla un modelo para explicar la conducta de las empresas que conforman un sistema de corrupción, así como la incidencia de la corrupción dentro de dicho sistema. Si bien algunas de las conclusiones que se desprenden de este modelo pueden ser de utilidad para comprender otras formas de corrupción, el modelo está diseñado específicamente para el caso de las empresas que compiten en un mismo mercado relevante.

Vale la pena advertir que el modelo que se desarrolla es una enorme simplificación de la dinámica que determina la incidencia de la corrupción en el mundo real; las variables que explican la conducta de las empresas son tantas que sería virtualmente imposible hacer referencia a todas en un solo capítulo. Obviamente, el propósito de los modelos como el que aquí se presente no es describir un fenómeno particular en toda su complejidad, sino reproducir de forma clara las “características esenciales” o variables que un conjunto de fenómenos tiene en común. Precisamente debido a su simplicidad, los modelos nos permiten expresar estas variables en términos matemáticos o de forma gráfica, lo que a su vez resulta de mucha utilidad para comprender la forma cómo el cambio en cada una de las variables afecta a las demás.

La corrupción puede identificarse de forma clara como una “elección binaria” o, lo que es lo mismo, una variable dicotómica. Cada empresa elige entre dos alternativas: la honestidad y la corrupción.⁶⁰ Iniciaremos la búsqueda de un modelo que explique la forma como las empresas toman esta decisión retomando uno de los criterios de clasificación que utilizamos en el capítulo anterior: el carácter “sistémico” de la corrupción. La corrupción sistémica es aquella en la que la decisión de cada individuo depende en alguna medida de

⁶⁰ Ciertamente la corrupción también puede analizarse, en ocasiones con mejores resultados, como una variable continua.

la conducta de otros individuos. En el caso de los sistemas de corrupción, la decisión de cada empresa depende de la conducta de las empresas con las que compite por un mismo mercado.

En uno de los textos más importantes de la Teoría de Juegos, *Micromotives and Macrobehavior*, Thomas Schelling analizó situaciones en las que, al igual que en la corrupción sistémica, “la conducta o las decisiones de las personas dependen de la conducta o las decisiones de otras personas.” Schelling nos advierte al respecto que “estas situaciones generalmente no permiten una simple adición o extrapolación de los individuos a la colectividad. Para vincular al individuo con la colectividad es necesario mirar al *sistema de interacciones*”.⁶¹ Por lo tanto, para comenzar a construir el modelo de sistemas de corrupción, nos detendremos un poco en el análisis del “sistema de interacciones” o “interacciones sociales” que vinculan la conducta de cada empresa con la conducta de sus competidoras.

No nos pueden correr a todos

Si estudiáramos la corrupción a partir de una definición “tradicional” —aquella en la que el gobierno o los funcionarios son los actores centrales— seguramente nos tropezaríamos con un aspecto que es importante tener en mente para comprender las decisiones de las empresas: las sanciones. La corrupción es atractiva porque permite a los individuos realizar actividades que, aunque estén prohibidas, reportan algún beneficio concreto. En el caso de las empresas este beneficio concreto consiste generalmente en la reducción de costos de operación. Las sanciones, que necesariamente provienen de alguna autoridad (típicamente el gobierno), constituyen el principal factor que, desde la perspectiva de cada individuo o empresa, puede desmotivar la corrupción en circunstancias en las que ésta resultaría una alternativa atractiva.

⁶¹ Thomas Schelling, *Micromotives and Macrobehavior*, Norton, Nueva York, 1978, p. 14

Sin embargo, entre otras desventajas, la forma tradicional de definir la corrupción pareciera sugerir que la probabilidad de sancionar a cada empresa o individuo depende exclusivamente de los recursos y las decisiones de la autoridad; la conducta de la contraparte de la autoridad —por ejemplo, las empresas— se considera una simple constante, o un factor que sólo varía en respuesta a las acciones de la propia autoridad, como si ésta pudiera vigilar y sancionar con la misma eficacia la conducta de una sola empresa que de muchas empresas. No obstante, en muchos casos la capacidad de la autoridad para sancionar se deteriora conforme aumenta la proporción de individuos que no sigue las normas.

Por ejemplo, cuando estudiaba la secundaria era frecuente que todo el grupo (o casi todo el grupo) se coludiera para desobedecer las instrucciones de algún profesor o para encubrir a algún compañero. En principio, algunas de estas conductas hubieran merecido sanciones severas. Sin embargo, nuestro razonamiento al actuar de forma coordinada invariablemente resultaba: “¿Qué es lo peor que puede pasar? Ni modo que nos corran a todos de la escuela.” Claramente, las autoridades de la escuela hubieran estado en mejor posición para sancionarnos si la rebelión se hubiera limitado a un par de alumnos.

Algo similar ocurre en el ejemplo de los automovilistas y la calle en la que no está permitido estacionarse que se menciona en el capítulo dos. Los automovilistas deciden estacionarse en dicha calle, a pesar de las señales que indican que está prohibido hacerlo, en función del número de autos que ya están estacionados. Los automovilistas no saben cuál es la probabilidad de que pase una grúa y se lleve su auto al corralón, pero sí saben que, entre más automóviles haya estacionados, menor será la probabilidad de que cada grúa que pase se lleve el suyo. Además, los automovilistas, de forma un tanto intuitiva, también saben que si la probabilidad de recibir una sanción fuera muy elevada, no habría muchos autos estacionados.

Cuando el “pago” que cada individuo espera recibir de una conducta determinada aumenta en la medida en que otros individuos se comportan de la misma forma, se genera una tendencia al conformismo al interior del grupo (hacer lo que los demás hacen). “Esta

intuición de que los individuos buscan comportarse en concordancia con su grupo de referencia ha servido bastante bien para explicar numerosos fenómenos sociales”.⁶² En el caso de actividades que implican el riesgo de recibir alguna sanción, aunque ésta se trate de una mera amonestación social, observamos que los individuos sistemáticamente se refugian en la “inmunidad de los números” para realizar conductas que, de forma aislada, serían demasiado aventuradas.

“Camino por el pasto si veo que otros hacen lo mismo; a veces me estaciono en doble fila si veo que *todo el mundo* se está estacionando en doble fila... si unas pocas personas se salen con la suya y fuman en la sección de no fumar, posiblemente porque la persona encargada de pedirles que no lo hagan está momentáneamente distraída, hay tantas personas más que encienden un cigarro que la causa se da por perdida y ni siquiera se les pide que dejen de fumar, o, si se les pide, no hacen caso.”⁶³

Al igual que en estos ejemplos de la vida cotidiana, las empresas dentro de un mismo sistema de corrupción se resguardan en la inmunidad de los números. Las empresas toman muy en cuenta el comportamiento de sus competidoras al decidir entre el apego a una regulación o la corrupción (con el riesgo de recibir una sanción que ésta implica), pues suponen que la probabilidad de recibir una sanción está inversamente relacionada con el número de empresas que eligen la corrupción.

Adicionalmente, en el caso de las empresas hay otro factor aun más importante que refuerza la tendencia a actuar en sincronía con sus competidoras: las empresas que eligen la corrupción tienen una ventaja competitiva en relación a las empresas que se apegan a la regulación. La ventaja consiste simplemente en los costos que cada empresa puede ahorrarse al no seguir una regulación onerosa. Debido a la competencia, es posible que esta ventaja permita a las empresas que eligen la corrupción ganar participación en el mercado a expensas de las empresas que eligen la honestidad. La amenaza de perder participación en

⁶² William Brock y Steven Durlauf, “Discrete Choice with Social Interactions”, *Review of Economic Studies*, vol. 68, p.p. 235.

⁶³ Thomas Schelling, *op. cit.*, Norton, Nueva York, 1978, p. 93.

el mercado hará que el “precio de la honestidad” (la diferencia en las expectativas de ganancias de una empresa entre elegir la corrupción o la honestidad) sea aún mayor.

La ecuación 1 describe la forma como las variables que examinamos en esta sección determinan el precio de la honestidad para la empresa promedio de un sistema de corrupción (más adelante se explica porque hablamos de una “empresa promedio” y no de “cualquier empresa”). Esta ecuación simplemente resta al beneficio concreto que se obtiene de la corrupción, el costo potencial de recibir una sanción; es decir el monto de la sanción ponderado según una serie de variables que afectan la probabilidad de que cada empresa que elige la corrupción sea sancionada. Como lo indica el divisor del segundo término de la ecuación, suponemos que la intensidad con que la proporción esperada de empresas que actúan de forma corrupta afecta la probabilidad de recibir una sanción puede ser distinta en cada caso, por eso se agrega un “multiplicador” indeterminado. También es importante hacer notar que el valor de la proporción de empresas que eligen la corrupción se eleva al cuadrado porque se asume su efecto sobre la probabilidad de recibir una sanción es más cercano a una función cuadrática que a una función lineal (es decir la disminución en la probabilidad de recibir una sanción es mucho menor, por ejemplo, al pasar del 10% al 20% que al pasar del 80% al 90%). En la gráfica 1 se muestra la expresión gráfica correspondiente.

Ecuación 1

$$\Omega = \omega - \frac{Q \cdot \kappa}{1 + AP_E^2}$$

Sujeto a: $\omega > 0$, $\kappa < \omega$ y $0 < Q < 1$

Ω es el precio de la honestidad.

ω es el beneficio concreto se obtiene de la corrupción.

κ es la sanción.

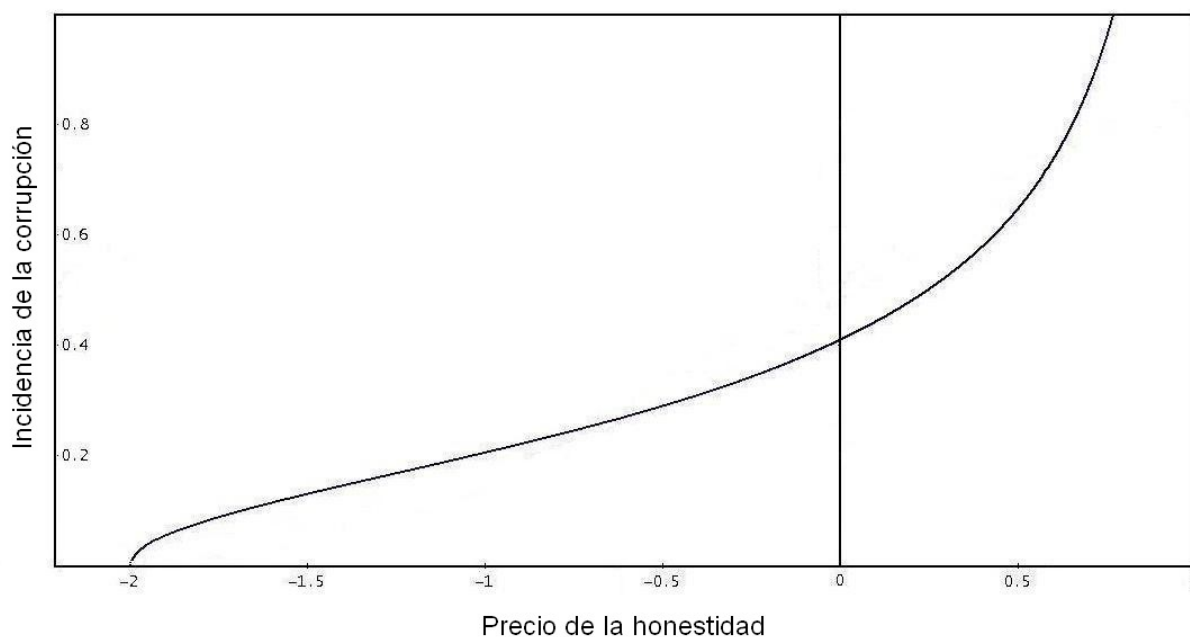
Q es la probabilidad de que se sancione a una empresa que elige aisladamente la corrupción.

P_E es la proporción esperada de individuos que actuarán de forma corrupta.

A es un multiplicador.

Tomar en cuenta la tendencia de las empresas a sincronizar su conducta con otras empresas nos obliga a considerar otro factor: “Si las personas necesitan conocer las elecciones de los otros para tomar sus propias decisiones, será importante determinar si pueden averiguar o no lo que las otras personas están haciendo”.⁶⁴ Al respecto podemos suponer que, por regla general, las empresas podrán formarse expectativas bastante precisas de la proporción en que las empresas dentro de su mismo sistema elijen la corrupción. Esto se debe a que las actividades que implican decisiones binarias que se repiten permiten un ajuste continuo y relativamente sencillo a la conducta de los demás.⁶⁵

Gráfica 1



En los sistemas de corrupción, las empresas no tienen que especular a partir de cero sobre la conducta de las otras empresas, pues cada una enfrenta de forma recurrente la misma disyuntiva entre corrupción y honestidad, y la decisión en cada periodo no suele estar condicionada por las decisiones que se tomaron en periodos previos. Por lo tanto, cada empresa puede orientarse por su propia experiencia. Si los resultados de la decisión que se

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 215.

⁶⁵ *Loc. cit.*

tomó en el primer periodo no fueron satisfactorios, la empresa toma una decisión distinta en el segundo periodo. La ecuación 2 incorpora esta dinámica temporal (en cada periodo “t” la expectativa de incidencia de la corrupción será igual a la incidencia de la corrupción que se observó en el periodo anterior “t-1”) a las variables que se definieron en la ecuación 1.

Ecuación 2

$$\Omega_t = \omega - \frac{Q \cdot K}{1 + AP_{t-1}^2}$$

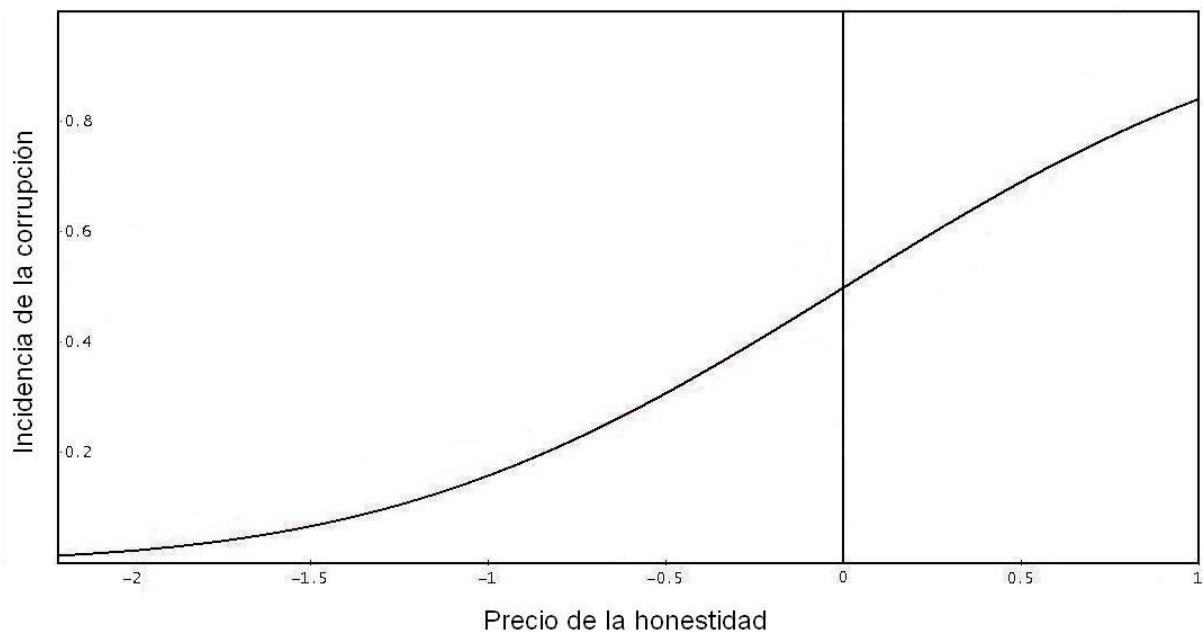
Sólo si nos llegan al precio

Cada individuo y cada empresa son distintos. La aversión al riesgo, la ética y otros muchos factores —además de la conducta de los otros individuos o empresas— afectan las decisiones relativas a la corrupción. Este es un punto apropiado para describir algunas características de las preferencias de los individuos que complementan el supuesto de neutralidad a la corrupción que se introdujo en el capítulo dos.

La neutralidad a la corrupción implica que, entre distintos sistemas de corrupción (incluso entre sistemas que se localizan en sociedades con diferencias culturales significativas), la incidencia de la corrupción ante una estructura de incentivos económicos idéntica será siempre la misma. No obstante, la neutralidad a la corrupción no implica que todas las empresas dentro de un mismo sistema se comportarán de la misma forma, incluso cuando se enfrentan a una estructura de incentivos idéntica. Algunas empresas cuyos administradores sean particularmente adversos al riesgo, o particularmente escrupulosos, pueden estar dispuestos a asumir mayores pérdidas que otros administradores más audaces con tal de mantenerse dentro de la ley. De hecho, cada empresa puede estar dispuesta a pagar un precio distinto a las otras por permanecer dentro de la ley. Las siguientes son algunas propuestas que tienen por objeto describir la forma como la incidencia de la corrupción varía en cada sistema:

1. Entre mayor sea el precio de la honestidad, mayor será la incidencia de la corrupción.
2. Cuando la sanción es onerosa y hay una alta probabilidad de ser sancionado, el precio de la honestidad puede ser negativo, es decir, las expectativas de ganancias pueden ser mayores para las empresas que eligen la honestidad que para las empresas que eligen la corrupción.
3. La mayor parte de las empresas elige la corrupción siempre que el precio de la honestidad es positivo y considerable, y la mayoría elige la honestidad siempre que éste es negativo y considerable.
4. Por lo general, y especialmente en sistemas formados por un número muy grande de empresas, siempre habrá algunas pocas (muy pocas) empresas que no elegirán la corrupción aún cuando el precio de la honestidad sea extremadamente alto. De forma análoga, habrá algunas pocas empresas que elegirán la corrupción aún cuando el precio de la honestidad sea negativo y extremadamente alto.

Gráfica 2



Estas cuatro propuestas se expresan de forma más clara en la curva de distribución normal que se muestra en la gráfica 2.⁶⁶ El eje horizontal corresponde al valor “estandarizado” del

⁶⁶ En este caso graficamos la distribución normal de forma acumulativa (por esta razón la curva no tiene la familiar forma de la “campana de Gauss”), esto simplemente quiere decir

precio de la honestidad y el eje vertical a la incidencia de la corrupción. Como se puede apreciar, la pendiente de la curva siempre es positiva, pero es cercana a cero (la línea es casi horizontal) en el extremo izquierdo de la gráfica; la pendiente de la curva aumenta hasta alcanzar su mayor inclinación al atravesar el eje vertical y vuelve a suavizarse en el extremo derecho de la gráfica.

Describir de esta forma las preferencias de las empresas con relación a la corrupción no es un supuesto caprichoso. Siempre que alguna variable continua se distribuye de forma aleatoria en un grupo de individuos —como suponemos que ocurre con la “predisposición” a la corrupción a la que se hace referencia en el capítulo dos— el grupo, con relación a dicha variable, sigue una distribución aproximadamente normal. Esta tendencia es tan fuerte que “muchas distribuciones que observamos en la práctica son tan parecidas a la distribución normal, que podemos trabajar con ellas como si fueran distribuciones normales.”⁶⁷

El uno-dos

En este capítulo se han desarrollado dos premisas: 1) entre mayor es la proporción de empresas que eligen la corrupción, mayor es el precio de la honestidad; 2) las preferencias de las empresas en cada sistema de corrupción siguen una distribución normal en relación al precio de la honestidad. Nuestro modelo simplemente consiste en juntar estas dos premisas. Por supuesto, el modelo no es exhaustivo en el sentido de que no contempla todas las posibles variables que pueden afectar la incidencia de la corrupción. La estructura de incentivos que se expresa en las ecuaciones 1 y 2 puede modificarse en cualquier momento por factores externos al modelo, a los que nos referiremos como “choques

que, para cada punto sobre el eje horizontal, se señala el porcentaje de empresas que eligen la corrupción en ese punto más el porcentaje de empresas que eligen la corrupción en cualquier punto a la izquierda.

⁶⁷ T. G. Conolly y W. Sluckin, *An Introduction to Statistics for the Social Sciences*, Cleaver-Hume, Londres, 1962, p. 70.

externos” (en el capítulo cinco se describirá un ejemplo). El modelo nos permite entender los efectos de largo plazo de estos choques externos.

Los choques externos —como cualquier cambio en la estructura de incentivos de un sistema de corrupción— forzosamente se refleja en el corto plazo en un aumento o en una disminución en la proporción de empresas que eligen la corrupción. En el primer caso, cuando algunas empresas adicionales eligen la corrupción, el precio de la honestidad aumenta (premisa uno), al aumentar el precio de la honestidad algunas empresas más eligen la corrupción (premisa dos), esto a su vez aumenta el precio de la honestidad (uno), lo que impulsa a algunas empresas más a elegir la corrupción (dos)... tenemos, por así decirlo, una “escalada” de corrupción. La misma dinámica, pero en sentido inverso, puede desencadenarse cuando algunas empresas eligen la honestidad.

Por supuesto, la corrupción no puede aumentar, o disminuir, indefinidamente. En primer lugar porque la incidencia de la corrupción sólo puede variar en un rango finito (de cero a cien por ciento), y en segundo lugar porque, como ya se mencionó, algunas empresas no eligen la corrupción aún cuando el precio de la honestidad es muy alto. Una escalada en la corrupción sólo es sostenible en tanto el aumento en el precio de la honestidad sea suficientemente grande para ocasionar que más empresas cambien su conducta. Cuando ya no es posible cambiar la conducta de nuevas empresas la escalada se detiene y llegamos a una situación que llamamos “de equilibrio”: la incidencia de la corrupción permanecerá estable a menos que se modifiquen algunas de las variables que definen el modelo o, claro está, debido a factores que no contemplamos en el modelo.

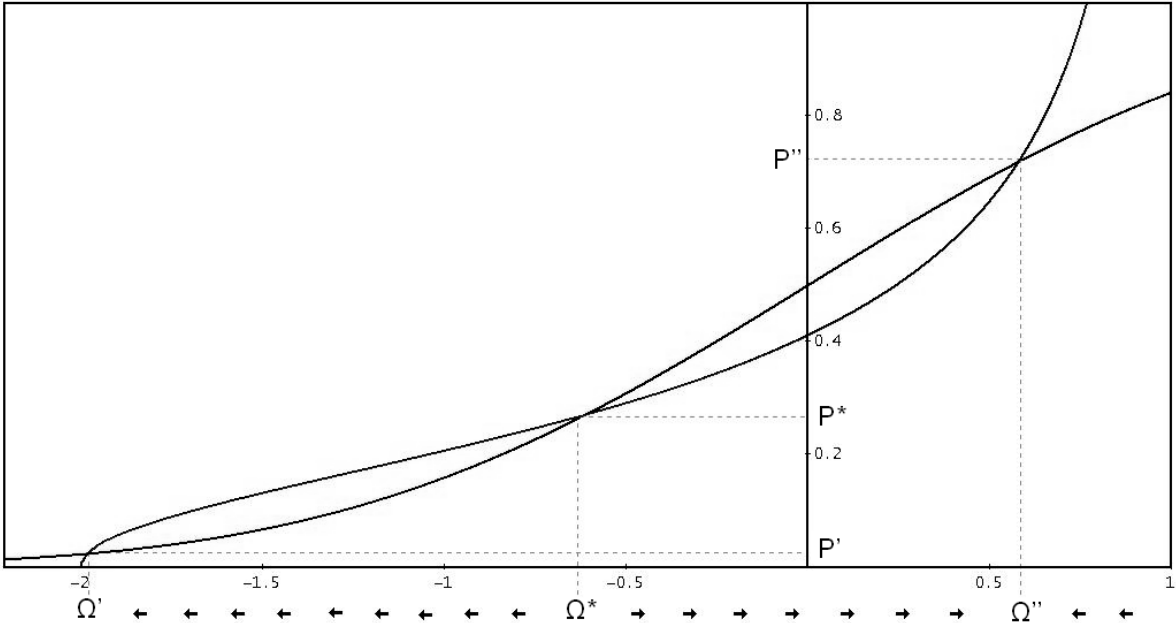
El modelo también nos permite determinar qué valores para la incidencia de la corrupción constituyen equilibrios y qué rangos de valores suscitarán una “escalada” o una disminución de la corrupción. En la gráfica 3 se superponen la función de utilidad de la empresa promedio (gráfica 1) y la curva de la distribución normal acumulada (gráfica 2), es decir, se representa gráficamente nuestro modelo.

Para cualquier valor del precio de la honestidad (eje horizontal) menor a Ω' o en el rango que va de Ω^* a Ω'' la incidencia de la corrupción tenderá a aumentar. Esto se debe a

que, para cualquier valor dentro de estos rangos, el porcentaje de empresas que elegiría la corrupción es mayor que el porcentaje “subyacente”⁶⁸ al precio de la honestidad. Como puede apreciarse, en estos rangos la curva de la función de utilidad de la empresa promedio va por debajo de la curva de la distribución normal acumulada.

Por otra parte, para cualquier punto en el eje horizontal en el rango que va de Ω' a Ω^* , o mayor a Ω'' ; la incidencia de la corrupción tenderá a disminuir (la curva de la función de utilidad de la empresa promedio va por arriba de la curva de la distribución normal acumulada). De lo anterior se desprende que, en el largo plazo, cualquier incidencia de la corrupción menor a P^* tenderá a estabilizarse en P' , y cualquier incidencia mayor a P^* tenderá a estabilizarse en P'' .

Gráfica 3



⁶⁸ Recuérdese de la ecuación 2 que: para cada periodo (t) la incidencia de la corrupción que se observó en el periodo previo (P_{t-1}) es una de las variables que determinan el precio de la honestidad (Ω_t). Por lo tanto, si mantenemos todas las demás variables constantes, podremos identificar un solo valor para P_{t-1} que corresponde a cada valor de Ω_t . Este valor en P_{t-1} es la incidencia de la corrupción “subyacente”.

Este modelo es una variante del modelo de “masa crítica” que fue popularizado por Schelling⁶⁹, y que ha tenido una importante repercusión en el ámbito de las ciencias sociales, así como en otras disciplinas. “El principio de masa crítica es tan sencillo que no es sorprendente que se utilice en contextos tan diversos como la epidemiología, la moda, la supervivencia y extinción de las especies, los sistemas de lenguaje, los movimientos político, etc.”⁷⁰

El modelo de masa crítica es, a grandes rasgos, la descripción de actividades que son auto-sostenibles una vez que rebasan algún umbral mínimo, que en el caso de nuestro modelo corresponde a P^* . “En estos modelos puede haber varios equilibrios cuando las interacciones sociales son suficientemente intensas.”⁷¹ En el caso de nuestra variante del modelo de masa crítica, cada sistema de corrupción tendrá, en función de la intensidad de las interacciones entre empresas, un máximo de dos equilibrios: un equilibrio de “baja corrupción” (P') y un equilibrio de alta corrupción (P'').

⁶⁹ Schelling pensó en este tipo de modelos para explicar la conducta de los individuos en relación a “*estar* en alguna parte más que *hacer* algo”. Algunos ejemplos de temas que Schelling utilizó para ilustrar el modelo son la proporción de blancos y negros que viven en un barrio; el número de mujeres y hombres que asisten a una fiesta; y la relación numérica entre atletas profesionales y amateurs en una pista de entrenamiento. En todos estos casos la pertenencia a uno u otro grupo no es un asunto de decisión individual. La decisión radica en “estar” o no estar en el ámbito de interés del modelo: mudarse dentro o fuera de algún barrio en cuestión, asistir o no asistir a la fiesta, entrenar o no entrenar en alguna pista. Los sistemas de corrupción difieren un poco de la idea original de Schelling. Al igual que en el modelo original, lo que nos interesa es entender la distribución de dos grupos en un ámbito determinado: las empresas “honestas” y “corruptas” dentro de un sistema de corrupción. Sin embargo, en este caso la pertenencia a alguno de los dos grupos, al menos para la mayoría de las empresas, es un asunto de decisión individual (de hecho, esta es la decisión que nos interesa explicar), y cada una puede pasar de un grupo a otro tantas veces como lo considere conveniente. Por otra parte, para efectos del modelo, las empresas son siempre las mismas, no entran ni salen del sistema de corrupción. Considerando esta salvedad, el modelo de masa crítica cumple sorprendentemente bien su función de reproducir de forma clara algunas de las principales características que observamos en la corrupción sistémica.

⁷⁰ Thomas Schelling, *op. cit.*, 1978, p. 95.

⁷¹ William Brock y Steven Durlauf, *art. cit.*, p.p. 235.

¿Qué nos dice el modelo?

El modelo permite entender cómo, en dos grupos que colectivamente tienen una predisposición o preferencia por la corrupción idéntica, en la práctica puede observarse una incidencia de la corrupción radicalmente distinta. Por consiguiente, no se puede concluir que dos sistemas en los que la incidencia de la corrupción es significativamente distinta son evidencia de que los individuos o empresas que los integran tienen preferencias distintas en relación a la corrupción. Esta conclusión es importante pues contribuye a justificar la premisa que se discutió en el capítulo dos en el sentido de que la predisposición de los individuos a la corrupción está aleatoriamente distribuida entre culturas y entre sistemas.

El modelo también sugiere que las variaciones en la incidencia de la corrupción no necesariamente obedecen a variaciones en la forma como las autoridades organizan el combate a la corrupción, pues hay otra variable: las expectativas de las empresas respecto a la conducta de sus competidoras, que puede explicar variaciones radicales en la incidencia de la corrupción aun manteniendo constantes las variables relacionadas con las actividades de vigilancia y sanción que el gobierno lleva a cabo. Esto nos permite reafirmar la importancia de reformular la definición de la corrupción y de superar el excesivo énfasis en las acciones del gobierno como la principal variable explicativa de la incidencia de la corrupción.

Por otra parte, el modelo destaca la posibilidad de que una diferencia abisal en la incidencia de la corrupción entre sistemas sea resultado exclusivamente de variaciones, incluso de variaciones relativamente menores, en las expectativas de las empresas sobre la conducta de sus competidoras: “las interacciones sociales pueden explicar grandes variaciones de conducta entre grupos.”⁷² Este hallazgo nos obliga a revisar los factores que explican las variaciones en dichas expectativas. Al respecto, es importante subrayar que el modelo nos es útil para explicar la estabilidad, es decir, la forma como cada sistema alcanza

⁷² *Loc. cit.*

una incidencia de la corrupción “de equilibrio” y tiende a mantenerse en dicho equilibrio de forma indefinida. Los cambios en la incidencia e la corrupción, particularmente el tránsito en un sistema de un equilibrio de baja a uno de alta corrupción o viceversa, puede deberse a factores o “choques” externos al propio modelo.

Entonces, ¿quién sale ganando?

Hay un último tema de carácter general que hasta ahora no se ha discutido y que vale la pena mencionar antes de comenzar la descripción de experiencias concretas: los efectos distributivos de la corrupción. Un aspecto paradójico del modelo es que, como conjunto, las empresas de un sistema no necesariamente se benefician en un equilibrio de alta corrupción, pues, debido a la competencia, la mayor parte de los costos que las empresas se ahorran al no seguir una regulación no se traducen en mayores ganancias, sino en menores precios al consumidor. Sin embargo, esto no quiere decir ni que la sociedad en su conjunto, ni que los consumidores que pagan menores precios, obtengan beneficios netos como resultado de la corrupción. Aunque los consumidores se beneficien de menores precios, su bienestar general puede ser menor como resultado de los daños al interés colectivo que genere la corrupción que hace posible esos precios (e.g. mayor contaminación en el caso de regulaciones ambientales).

Si los daños al interés colectivo que se podrían evitar al pasar de un equilibrio de alta corrupción a uno de baja corrupción justifican la reducción en la productividad que ocasionaría un mayor apego a las regulaciones, entonces podemos afirmar que la sociedad en su conjunto estaría mejor en un equilibrio de baja corrupción. Por otra parte, si el consumo de los productos o servicios que las empresas del sistema pueden vender a menor precio como resultado de la corrupción están distribuidos de forma relativamente homogénea en toda la sociedad, entonces podemos decir que, en términos generales, nadie gana, el equilibrio de alta corrupción es un mal negocio para todos.

Por supuesto, este no es el caso de todos los sectores de la economía. Posiblemente los fumadores se beneficiarían si las tabacaleras pudieran evadir los impuestos especiales al tabaco (les saldría “más barato” el cáncer), mientras que los no fumadores saldríamos perdiendo (ya no seríamos compensados mediante la política fiscal por los costos que el cigarro impone a nuestros pulmones y a nuestro sistema de salud pública). En términos generales, un *boom* en la construcción irregular en una colonia beneficia a las personas interesadas en comprar departamentos en esa colonia, quienes pueden encontrar precios bastante atractivos, mientras que todos los colonos tendrán que pagar los costos que se derivan de las violaciones a las regulaciones para el uso del suelo: escasez de agua y energía eléctrica, saturación de vialidades, etc. La forma como se distribuyen los costos y los beneficios de la corrupción son determinantes para comprender la dimensión política de este fenómeno, es decir, las formas de acción coordinada de las empresas, o las medidas por parte de la autoridad, que pueden modificar la incidencia de la corrupción.

En la segunda parte de esta tesis se describirán algunas experiencias concretas con el propósito de ilustrar los conceptos que se desarrollaron en la primera parte. En el capítulo cuatro se describen las experiencias recientes de Japón y Estados Unidos en torno a la contratación de inmigrantes ilegales como jornaleros agrícolas; y en el capítulo cinco se describe la experiencia en el sector bancario mexicano en relación al apego a regulaciones para el otorgamiento de créditos. Es importante advertir que, a efecto de permitir una lectura más fluida, no nos detendremos demasiado a lo largo de estas descripciones a señalar la forma como cada caso ejemplifica (o no ejemplifica) las ideas que hemos desarrollado. El propósito de esta omisión deliberada es generar distancia entre la argumentación general de la tesis y los casos concretos que se describirán, a efecto de poder evaluar posteriormente —a partir de la evidencia que aporten estas descripciones— la utilidad y la capacidad explicativa de los conceptos y del modelo que se desarrollaron en la primera parte de la tesis, así como identificar algunas variables adicionales que permitan explicar las variaciones que se observan en la incidencia de la corrupción. Este análisis se presenta en una breve sección al final del capítulo cuatro y del capítulo cinco y en las conclusiones.

Segunda parte

Capítulo cuatro

Inmigración ilegal

En este capítulo se describen las experiencias de dos países desarrollados, Japón y Estados Unidos, en torno a la inmigración ilegal durante los últimos años del siglo XX —que fue el periodo en el que este fenómeno comenzó a tener una magnitud significativa en Japón. El objetivo principal de estas descripciones será enfatizar las marcadas diferencias entre los dos países en relación a la participación de los trabajadores indocumentados en distintos sectores de la economía, particularmente en el sector agrícola.

Cierra bien la puerta y no dejes entrar a nadie

La inmigración tanto legal como ilegal es un fenómeno que viene cobrando fuerza en los países desarrollados desde hace algunas décadas. Los empleadores en economías avanzadas, al no poder cubrir todas sus necesidades con trabajadores nacionales, recurren cada vez en mayor proporción a trabajadores extranjeros. “El movimiento de personas entre fronteras se ha acelerado debido a la fuerte demanda de trabajadores inmigrantes en las economías avanzadas, a las grandes y crecientes disparidades demográficas entre los países del primer y el tercer mundo, y a la continua expansión de las redes transnacionales que vinculan los procesos económicos y sociales entre los países de emigración e inmigración.”⁷³ Adicionalmente, “la escasez de mano de obra para cubrir ocupaciones de baja capacitación es resultado de la disminución en las tasas de natalidad, lo que a su vez redundará en una menor disponibilidad de trabajadores jóvenes y sin experiencia, así como a

⁷³ Wayne Cornelius *et al*, *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford University Press, 2004, p. 4.

la elevación de los estándares educativos y al desarrollo de actitudes negativas hacia el trabajo manual.”⁷⁴

Aun cuando las legislaciones varían significativamente, y suele permitirse que un flujo moderado de extranjeros llene algunas de las vacantes que ya no interesan a los trabajadores locales, en casi todas las grandes economías desarrolladas el número de extranjeros que tiene autorización para trabajar legalmente es considerablemente inferior al número que efectivamente realiza actividades remuneradas. Por lo general, las restricciones a la inmigración de trabajadores calificados son menores que las restricciones a la inmigración de trabajadores no calificados, aunque, paradójicamente, la demanda que el mercado laboral de los países industrializados no puede satisfacer es mayor en el segundo caso. Por lo tanto, otra característica de la inmigración internacional en la actualidad es la “sustancial y persistente brecha entre los objetivos de las políticas migratorias oficiales y los resultados que se observan de dichas políticas”⁷⁵ Es decir, que hoy en día una parte significativa de la fuerza laboral de los países industrializados es ilegal.

En este sentido, podemos identificar una convergencia general entre las principales economías desarrolladas en cuanto a las políticas públicas que se ponen en práctica para controlar la inmigración: la denominada “puerta principal” de la inmigración legal se va cerrando progresivamente, restringiéndose o cancelándose los programas de trabajadores huéspedes que en el pasado eran un mecanismo legal para hacer frente a la escasez de mano de obra local. También se puede identificar una creciente brecha entre los objetivos y los resultados de las políticas migratorias: la “puerta lateral” por la que algunas personas se valen del estatus de refugiado o estudiante para emigrar, pero especialmente la “puerta trasera” de la inmigración ilegal, van cobrando importancia. Esto genera creciente descontento y hostilidad pública hacia el fenómeno migratorio, aumentando la presión sobre los partidos políticos y la administración pública para poner en práctica políticas aún más restrictivas.

⁷⁴ Wayne Cornelius *et al*, *op. cit.* (2004), p. 9.

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 4.

De forma paralela al aumento de la inmigración internacional que se ha registrado en los últimos años, también ha ido en aumento la intensidad del debate en torno a las políticas migratorias, i.e., la naturaleza y la magnitud de las restricciones a la inmigración (con la notable excepción de Canadá, el propósito central de la política migratoria de todos los países desarrollados es limitar la inmigración). Aunque en el discurso anti-inmigrante suelen citarse varias motivaciones para restringir la inmigración, la evidencia sugiere que la oposición a la inmigración responde, principalmente, a la preocupación sobre la medida en que grupos numerosos de personas con un origen cultural distinto podrán integrarse a la sociedad receptora. Por otra parte, hay un relativo consenso en que los efectos económicos netos que los países receptores obtienen de la inmigración son positivos.

En Japón tiene bastante aceptación la idea de que la supuesta uniformidad étnica del país⁷⁶ ha sido un elemento clave del éxito económico y de otros de los indicadores sociales positivos, como sus bajos índices delictivos. Por lo tanto, de forma bastante llana “el gobierno japonés ha justificado el mantenimiento de una política migratoria de puertas cerradas como un mecanismo para mantener la homogeneidad étnica del país y debido a temores de que un elevado número de inmigrantes cultural y racialmente distintos provocarían interrupciones sociales.”⁷⁷ En este sentido resulta elocuente que, ante la creciente demanda insatisfecha de mano de obra, la principal política del gobierno japonés haya sido abrir las puertas del país a los *nikkeijin* (descendientes de emigrantes japoneses, principalmente nacidos en Brasil y en Perú).

Estados Unidos es, desde sus orígenes, un país de inmigrantes. Por lo tanto, el debate sobre la inmigración ha tenido mayor complejidad en este país que en casi cualquier

⁷⁶ Aunque Japón puede parecer un país étnicamente uniforme para el observador occidental, y a pesar de la reticencia para aceptar extranjeros durante la segunda mitad del siglo XX, hasta la fecha en Japón hay importantes minorías étnicas. “Grupos de coreanos (680’000) y chinos (130’000) han vivido en Japón desde la colonización de sus países por el imperio japonés a principios de siglo. Su estatus permanente de extranjeros les impide integrarse plenamente a la sociedad japonesa.” Yeiko Yamakana, “New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan”, *Public Affairs*, vol. 66, núm. 1, p. 74 (72-89).

⁷⁷ Wayne Cornelius *et al*, *op. cit.* (2004), p. 37.

otra parte del mundo. No obstante, al igual que en Japón, las presiones para restringir el flujo migratorio en Estados Unidos han obedecido primordialmente a las preocupaciones sobre los efectos sociales negativos que pudiera ocasionar el ingreso masivo de personas procedentes de un contexto cultural distinto.

Aunque los partidarios de restringir la inmigración en Estados Unidos frecuentemente mencionan argumentos económicos, no hay evidencia sólida que sugiera, por ejemplo, que la presencia de inmigrantes en el mercado laboral tiene un efecto negativo sobre los sueldos de los trabajadores locales.⁷⁸ Tampoco resulta claro, por citar otro de los argumentos más socorridos, que los inmigrantes representen una carga para las finanzas públicas. “El principal impacto fiscal de la inmigración es distributivo: el gobierno federal gana con la inmigración porque los impuestos que recauda de los inmigrantes exceden el costo de los servicios federales que los inmigrantes reciben, en el ámbito estatal y local ocurre lo contrario... En términos generales la inmigración es provechosa para el país, aunque sus efectos fiscales ciertamente varían entre el ámbito federal y los ámbitos estatal y local.”⁷⁹

En la historia norteamericana se han alternado oleadas de migración intensiva (1820-1860, 1880-1914 y 1969 a la fecha) con periodos de disminución del flujo migratorio. En cada uno de los periodos de inmigración masiva han predominado contingentes de países que anteriormente no habían aportado números considerables de inmigrantes, lo que ha generado debates sobre el lenguaje, la religión y la cultura. Estos debates han dado origen a movimientos que buscan modificar la política migratoria.⁸⁰ “En la década de 1840, la afluencia de católicos dio origen al primer movimiento anti-inmigrante, los *know nothing*⁸¹... quienes demandaban la reducción de la inmigración procedente de países no

⁷⁸ Philip Martin, “The United Status: The Continuing Immigration Debate” en Wayne Cornelius *et al, op. cit.* (2004), p. 70.

⁷⁹ *Ibíd.*, p.p. 71-72.

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 63

⁸¹ Los miembros eran instruidos para responder preguntas sobre el movimiento con la frase: “*I know nothing about it.*”

anglosajones.”⁸² No obstante, a pesar de este tipo de movimientos, “casi durante todo el siglo que siguió a la promulgación de la Constitución, la inmigración ilegal era virtualmente imposible: ninguna ley nacional limitaba o prohibía la inmigración, y sólo algunos estados imponían modestas restricciones.”⁸³

Las restricciones sustanciales a la inmigración comenzaron después de la segunda guerra mundial, cuando Estados Unidos fijó un sistema de cuotas: “las cuotas se calculaban en base al número de personas originarias de cada país que vivían en Estados Unidos en 1890, en un claro esfuerzo por favorecer a los inmigrantes de Europa Occidental y del Norte [mayoritariamente protestantes, y más afines culturalmente a la población de origen anglosajón] sobre los inmigrantes del Sur y del Este de Europa [principalmente católicos, cristianos ortodoxos y judíos].”⁸⁴

Al igual que en el pasado, el actual flujo migratorio ha generado la oposición de importantes segmentos de la opinión pública en Estados Unidos. Por ejemplo, en su controversial trabajo sobre la identidad norteamericana *Who are we?* Samuel Huntington sugiere que los inmigrantes latinos, fundamentalmente mexicanos, constituyen un desafío para la integridad nacional de Estados Unidos. Según Huntington, los inmigrantes mexicanos no comparten los “valores fundamentales” de la sociedad norteamericana y hay varios factores, como la concentración geográfica en algunos estados, la elevada presencia numérica y el mantenimiento de lazos estrechos con el país de origen, que hacen que, en su opinión, la integración a la sociedad norteamericana sea menos factible en el caso de los mexicanos que en las oleadas previas de inmigrantes. De esta forma, la inmigración masiva de mexicanos estaría ocasionando una bifurcación de la sociedad norteamericana, así como el surgimiento de “enclaves” hispánicos en territorio norteamericano.⁸⁵

⁸² Philip Martin, *op. cit.* (2004), p. 64.

⁸³ Samuel Huntington, *Who are we?, America's Great Debate*, Free Press, Londres, 2004, p. 225.

⁸⁴ Philip Martin, *op. cit.* (2004), p. 63

⁸⁵ Samuel Huntington, *op. cit.*, p. 221-256.

Posiciones como la de Huntigton tienen un creciente eco en el electorado norteamericano. Atendiendo a estas presiones, el gobierno de Estados Unidos ha mantenido una política migratoria que niega el acceso legal a una proporción significativa de los trabajadores no calificados que desean inmigrar al país. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió con el sistema de cuotas que se impuso en los años veinte, el principal resultado de la política restrictiva no ha sido una disminución de la inmigración, sino un enorme incremento del número de extranjeros que residen de forma ilegal en Estados Unidos. Esto se debe a que las políticas migratorias no han estado en sincronía ni con una disminución de la oferta, ni con una disminución en la demanda de mano de obra inmigrante, como se verá más adelante.

Una conveniente solución

En el contexto económico actual, el papel que desempeñan los inmigrantes es muy distinto al que caracterizó a las grandes migraciones de periodos previos. “Los inmigrantes no sólo se concentran en el sector servicios y en la economía informal en lugar de la industria pesada, sino que su demanda está menos relacionada con una expansión de la oferta de mano de obra en un momento de escasez absoluta, que con su carácter irregular y la flexibilidad que ésta permite a los empleadores en una economía post-industrial.”⁸⁶ En este contexto resulta comprensible la aparente inconsistencia entre las altas tasas de desempleo y el creciente flujo de inmigrantes que se observa en algunos de los países desarrollados. Asimismo, es importante considerar que los mercados laborales domésticos de estos países se caracterizan por beneficios y prestaciones sociales relativamente altos, además de restricciones importantes para la contratación de trabajadores eventuales. “El movimiento sindical ha restringido la capacidad de las empresas para recortar prestaciones laborales y efectuar despidos, lo que a su vez ha impulsado la demanda por la mano de obra eventual y

⁸⁶ Kitty Calavita, “Italy and the new Immigration” en Wayne A. Cornelius *et al* (eds.), *Controlling immigration. A Global Perspective*, Stanford University Press, 1994, p.313.

de bajo costo que ofrecen los inmigrantes, quienes frecuentemente no se sindicalizan.”⁸⁷ Debido a la intensidad de la competencia comercial internacional de nuestros días, en algunos sectores (típicamente los sectores intensivos en mano de obra) esta rigidez del mercado laboral supone una desventaja considerable. La extraordinaria flexibilidad de los inmigrantes ilegales ha sido la forma como los productores han subsanado esta rigidez.

El sector agrícola es el mejor ejemplo de la forma como los productores de los países desarrollados se han valido de los inmigrantes ilegales para mantener su competitividad. Sistemáticamente, en los países industrializados los inmigrantes ilegales están sobre representados en el trabajo agrícola; aunque ciertamente su importancia no es la misma para todos los productos, y los productos más demandantes de mano de obra, especialmente del trabajo estacional asociado con la cosecha, son aquellos en los que la participación de los indocumentados es más importante. Por ejemplo, “en Italia las pequeñas granjas dependen de jornaleros inmigrantes en mayor medida que en otros países europeos. Esto se debe a que la mayor parte de las granjas italianas se dedican a productos intensivos en mano de obra. Para empezar, la mitad de las granjas cultivan uvas.”⁸⁸

La elevada participación de trabajadores ilegales en actividades agrícolas *vis à vis* otros sectores se explica fundamentalmente por las importantes variaciones estacionales en la demanda de mano de obra que caracterizan a este sector. Debido a estas variaciones resultaría muy costoso ofrecer la estabilidad laboral y las prestaciones a las que los empleadores están obligados por ley (y que los trabajadores en el mercado formal esperan recibir). Por el contrario, los indocumentados se adaptan convenientemente a las necesidades de los productores agrícolas, pues constituyen una fuente de mano de obra de bajo costo que además está dispuesta a desplazarse y a aceptar trabajar sin contrato y por periodos limitados.

Esta tendencia a observar una alta participación de inmigrantes en las actividades

⁸⁷ Wayne Cornelius *et al*, *op. cit.* (2004), p. 10.

⁸⁸ Philip L. Martin, “Migrant Labor in Agriculture” *International Migration Review*, p. 138 (135-143)

agrícolas comenzó durante la post-guerra, cuando la creciente prosperidad en los países desarrollados impulsó un aumento sustancial del consumo de alimentos relativamente caros como las frutas frescas, cuya cosecha demanda más trabajo manual. Hasta entonces, la producción de este tipo de productos, dirigidos a un mercado muy reducido, se concentraba en pequeñas granjas familiares en las afueras de las grandes ciudades. La actividad más demandante en estas granjas, la cosecha, era realizada principalmente por estudiantes, amas de casa y otros agricultores no profesionales, a quienes los ingresos que podían obtener de esta actividad durante un par de meses al año resultaban atractivos (como se verá más adelante, la organización del trabajo en estas granjas se asemejaba mucho a las pequeñas propiedades que dominan hasta la fecha la producción agrícola en Japón).

Al crecer el mercado para estos productos, la producción pasó de las granjas familiares a grandes plantaciones. Simultáneamente, debido al aumento en la escolaridad y el ingreso, el trabajo agrícola estacional dejaba de resultar atractivo para los ciudadanos de los países industrializados. El resultado fue que los inmigrantes aportaron, cada vez en mayor medida, la mano de obra necesaria para la expansión de este sector. Actualmente, todos los grandes países industrializados, con la excepción de Japón, emplean una proporción importante de inmigrantes en las labores agrícolas, particularmente inmigrantes indocumentados.

La excepción que confirmaba la regla

De las grandes naciones industrializadas Japón era la única que hasta fecha relativamente reciente no recibía un flujo considerable de inmigrantes que se pudieran catalogar como mano de obra poco calificada. La excepcionalidad de Japón era especialmente llamativa pues en este país se observaban, incluso de forma más acentuada, las mismas dinámicas demográficas que estaban impulsando la inmigración en el resto del primer mundo. De hecho, en el periodo de post-guerra había en Japón una mayor demanda de mano de obra

que en Europa Occidental, como lo sugieren las mayores tasas de crecimiento económico, la menor tasa de desempleo y el menor crecimiento poblacional.⁸⁹

No obstante, durante la segunda mitad del siglo XX el gobierno japonés mantuvo una estricta política de rechazo sistemático a la inmigración de trabajadores no calificados.⁹⁰ Aunque a principios de la década de los 90 las reformas a la legislación migratoria japonesa simplificaron la contratación de trabajadores extranjeros calificados, las restricciones casi infranqueables a la inmigración de trabajadores no calificados se han mantenido fundamentalmente en los mismos términos. Estas restricciones se han mencionado reiteradamente como una de las principales causas del estancamiento económico que Japón viene padeciendo desde hace ya algunos años.⁹¹

Sin embargo, al finalizar la década de los ochenta las presiones demográficas y económicas empezaron a imponerse y, a pesar del mantenimiento de las estrictas políticas de puertas cerradas, Japón parece estar convirtiéndose gradualmente en un país de inmigración. La participación de trabajadores extranjeros no calificados ya es significativa en algunas actividades: “una investigación sobre subcontratistas con menos de 30 empleados que hacían autopartes para Fuji encontró que entre 4’000 y 5’000 trabajadores ilegales de Bangladesh constituían hasta la mitad de la fuerza laboral de estas empresas. Su presencia era tolerada porque, sin ellos, estas pequeñas firmas no podrían continuar operando.”⁹²

En atención a esta tendencia, Wayne Cornelius *et al*, en un trabajo que analiza de forma comparativa las políticas migratorias de los principales países desarrollados, clasificaron a Japón, junto con Italia y España, como un país de “inmigración reciente”. Es

⁸⁹ Katherine Tegtmeyer Pak, *Development of National Migration Regimes: Japan in Comparative Perspective*, The Center for Comparative Immigration Studies, Documento de Trabajo núm. 110, diciembre de 2004.

⁹⁰ La política migratoria de Japón sigue tres grandes directrices: 1) Admitir trabajadores extranjeros sólo como último recurso. 2) No se deben admitir trabajadores no calificados. 3) Todos los extranjeros deben admitirse sólo de forma temporal. Wayne A. Cornelius *et al*, *op. cit.* p.p. 386-387.

⁹¹ The Economist Intelligence Unit, *The Economist*, April 6th 2004.

⁹² Philip L. Martin, art. cit. (1991), p. 179.

decir, un país que hasta hace relativamente poco tiempo era un expulsor neto de población, pero que en las últimas dos o tres décadas comenzó a importar mano de obra de forma significativa y, al menos en el mediano plazo, irreversible, “aunque a diferencia de Italia y España, Japón ha insistido en una política migratoria de puertas cerradas.”⁹³

Para 1991 se estimaba que en Japón había alrededor de 500'000 trabajadores extranjeros no calificados, mismos que constituían alrededor del 1% de la población económicamente activa. De éstos, cerca de 90'000 correspondía a “animadoras” que trabajan en la industria del entretenimiento (y que teóricamente son profesionales) 30'000 eran estudiantes que trabajan a medio tiempo, 44'000 eran personal que participa en programas de capacitación y 27'000 *nikkeijin* o descendientes de japoneses nacidos en el extranjero a quienes se concede permiso para vivir y trabajar en Japón indefinidamente. Se estima que los otros 300'000 eran inmigrantes ilegales.⁹⁴

No obstante, aún cuando en términos generales se observen en Japón —con varias décadas de desfase— las mismas tendencias migratorias que en otros países desarrollados, el caso japonés continúa siendo excepcional si observamos la participación de los inmigrantes en diferentes sectores de la economía. El ejemplo más dramático es la prácticamente total ausencia de inmigrantes en actividades agrícolas.

Aunque no se disponen de datos confiables para estimar el número de trabajadores inmigrantes que participaban en el sector agrícola en Japón durante la década de los noventa, todos los estudios sobre la materia sugieren que ésta es virtualmente nula. En la mayoría de los casos, la agricultura ni siquiera se menciona como una de las actividades que desempeñan los inmigrantes. De hecho, la única cifra al respecto que se encontró proviene de una lista publicada en 1991 por la oficina de inmigración del Ministerio de Justicia Japonés, donde se especifican las actividades a las que se dedicaban los inmigrantes ilegales detenidos; la agricultura ocupa el último lugar, con 24 detenciones de

⁹³ Wayne Cornelius *et al*, *op. cit.* (1994), p. 37.

⁹⁴ , p. 77. Yeiko Yamakana, *art. cit.*

un total de 16'608 para todas las actividades económicas, es decir, poco menos del 0.2%.⁹⁵ En Italia, por los mismos años, se estimaba que el 11.2% de los trabajadores ilegales se dedicaban a actividades agrícolas;⁹⁶ tanto en Italia como en España, que son junto con Japón países de inmigración reciente, la inmigración se concentra en tres sectores: los servicios, la construcción y la agricultura.⁹⁷ En el caso estadounidense, descrito con más detalle posteriormente, el porcentaje es aún mayor.

El carácter dual de la economía japonesa, más que una obsesión con la pureza racial, es la clave para entender el mantenimiento de bajas tasas de trabajadores extranjeros en ciertos sectores económicos. Mientras que Japón es el puntero en cuanto a productividad en sectores como el automotriz, con una importante presencia en el mercado global, sus sectores de servicios y agrícola son marcadamente improductivos cuando se comparan con los de otros países desarrollados. En el caso de los sectores de punta, la alta productividad laboral derivada de la inversión intensiva en tecnología significa que las necesidades de mano de obra que no se pueden satisfacer con trabajadores japoneses generalmente se cubren mecanizando el trabajo. Por la misma razón resulta difícil catalogar la mano de obra que se desempeña en estos sectores como no calificada.

Adicionalmente, la producción en el sector moderno de la economía japonesa se organiza en grandes corporaciones donde la mayor parte de las labores, aún aquellas que requieren relativamente poca capacitación las realizan trabajadores que esperan profesionalizarse y crecer dentro de una misma empresa, favoreciéndose de generosas prestaciones y de un esquema de empleo vitalicio. Por lo tanto, las grandes corporaciones no tienen dificultad para reclutar trabajadores japoneses y no necesitan recurrir a inmigrantes para operar de forma competitiva. La situación es muy distinta para las pequeñas empresas que no pueden ofrecer prestaciones atractivas o perspectivas de desarrollo profesional a sus empleados. Como lo sugiere el ejemplo de las pequeñas

⁹⁵ Steven A. Spencer, "Illegal Migrant Laborers in Japan", *International Migration Review*, vol. 26 núm. 3, p. 758. (p.p. 754-786)

⁹⁶ Kitty Calavita, *op. cit.*, p.311.

⁹⁷ Wayne Cornelius *et al*, *op. cit.* (1994), p. 35.

fábricas que producen auto partes que se mencionó al principio de esta sección, algunas pequeñas empresas en Japón sí enfrentan enormes dificultades para cubrir sus necesidades de mano de obra con trabajadores locales y están recurriendo, cada vez en mayor medida, a inmigrantes ilegales.

La ausencia de inmigrantes de la “gran industria” japonesa está en sincronía con las tendencias globales que se mencionaron. Lo que hace excepcional al caso japonés es que, mientras de forma general se están reproduciendo los patrones de inmigración ilegal que se observan en los otros países desarrollados, sigue habiendo un sector en el que en todos los demás casos se registra una participación masiva de indocumentados, en el cual Japón sigue cubriendo su demanda de mano de obra de forma casi exclusiva con trabajadores locales.

Japón: ¡el campo no aguanta más!

La productividad de la agricultura japonesa se compara de forma muy desfavorable con los sectores de punta, en los que Japón es el líder mundial. En contraposición a las gigantescas corporaciones de productos electrónicos y automóviles, la agricultura sigue estando dominada por pequeñas granjas que en la mayoría de los casos son empresas completamente familiares.

Esta fragmentación de la propiedad agrícola obedece a causas históricas: “Al concluir la segunda guerra mundial, Estados Unidos impuso una reforma agraria en Japón, dejando al país con 4.5 millones de granjas trabajadas por sus propietarios, con una extensión promedio de 1 hectárea. Casi 90% de estos granjeros tiene otros trabajos de medio tiempo y sus ingresos fuera de la granja suelen ser los más cuantiosos; por la densidad poblacional del país los agricultores pueden trasladarse de sus empleos en zonas urbanas a sus granjas. Muchos de los granjeros a tiempo completo son trabajadores que se retiraron en sus cincuenta; su edad promedio es de 56 años.”⁹⁸

⁹⁸ Philip L. Martin, art. cit. (1991), p. 181.

Una organización tan arcaica de la producción agrícola sólo ha podido mantenerse en un país como Japón gracias a enormes restricciones a la competencia, especialmente a la competencia de importaciones. Los agricultores japoneses han impulsado estas restricciones mediante su estrecha relación con el Partido Liberal Demócrata (PLD) que ha gobernado Japón de forma ininterrumpida desde 1949. A cambio del apoyo que los agricultores sistemáticamente otorgan al PLD, el gobierno japonés ha tomado enérgicas medidas proteccionistas para mantenerlos a flote.

Si bien prácticamente todos los países del mundo protegen de alguna forma su sector agrícola, el mercado japonés está particularmente cerrado en este rubro, lo que ha ocasionado que incluso sus principales socios comerciales entre los países desarrollados, como Estados Unidos y Australia, presionen constantemente para lograr un mayor acceso al mercado japonés de alimentos. Sin embargo, Tokio ha insistido en mantener las barreras, primero bajo el argumento de la seguridad alimentaria y más recientemente señalando que las granjas tradicionales deben mantenerse por razones ecológicas y culturales. Con el propósito de para mantener cerrado su mercado, el gobierno japonés, además de medidas abiertamente proteccionistas, utiliza intensivamente barreras no arancelarias, como restricciones al uso de aditivos sintéticos⁹⁹, restricciones al uso de *ciertos* pesticidas, y normas para empaquetar y etiquetar alimentos.

Además de las organizaciones de agricultores, los grupos ecologistas y de “protección al consumidor” han presionado al gobierno japonés a no ceder a las presiones internacionales para levantar las barreras comerciales. Una diferencia importante entre estos

⁹⁹ Un ejemplo de estas barreras no arancelarias es “el restringido número de aditivos sintéticos que pueden comercializarse, mismo que ha hecho mucho más difícil para los productores de alimentos procesados estadounidenses y europeos exportar a Japón. Esto a su vez ha servido para limitar el total de importaciones agrícolas protegiendo tanto a los granjeros como a los procesadores de alimentos japoneses.” Curiosamente, algunos de los aditivos prohibidos por el Ministerio de Salud y Bienestar Japonés sí se producen en Japón, aunque sólo para exportación. David Vogel, “Consumer Protection and Protectionism in Japan”, *Journal of Japanese Studies*, vol 18 núm. 1, p.p 124-125 (p.p 119-154).

grupos de protección y sus contrapartes en otros países es su relación con los productores locales. “De hecho, varios grupos de consumidores tienen lazos muy estrechos con los productores; un tercio ha sido descrito como pantallas de los *lobbies* agrícolas. Según la secretaria de *Shufuren*, la más antigua organización de consumidores en Japón, los *lobbies* agrícolas usan al movimiento de consumidores para oponerse a la importación de alimentos.”¹⁰⁰ Estas mismas organizaciones suelen ignorar la presencia de sustancias tóxicas en productos japoneses. Por ejemplo, el hecho de que los agricultores en Japón hagan uso de pesticidas en mayor medida que en cualquier otra parte del mundo, ha pasado prácticamente inadvertida.

Es difícil hacer afirmaciones generalizadas sobre la validez de las restricciones a la comercialización de productos. Al igual que en otras partes del mundo, algunas corresponden a esfuerzos legítimos por salvaguardar la salud de los consumidores y en otros casos sus fundamentos científicos resultan poco claros. Sin embargo, en Japón estas regulaciones levantan suspicacias pues parecieran afectar desproporcionadamente a las importaciones, particularmente de productos que podrían llegar a los consumidores a precios mucho más accesibles si se retiraran este tipo de barreras no arancelarias. Independientemente de su efectividad para proteger la salud de los consumidores, el principal efecto de estas regulaciones es garantizar la supervivencia en el sector agrícola de una organización del trabajo que sería insostenible de haber mayor competencia de productos importados.

Por un lado las barreras comerciales garantizan que las pequeñas granjas sean rentables, pero por el otro lado el resultado es que los agricultores japoneses no son, según estándares internacionales, ni remotamente competitivos. Por ejemplo, gracias a las barreras comerciales, los agricultores japoneses producen la gran mayoría de los tomates que se consumen en el país¹⁰¹, y Japón es un importador relativamente marginal de tomates. Entre 2002 y 2005 se realizaron importaciones por un monto total de 51 millones de dólares

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.p 149.

¹⁰¹ Los tomates son un ejemplo clásico de una cosecha intensiva en mano de obra.

(en Estados Unidos, las importaciones para esos mismos años ascendieron a 4'238 millones); las barreras comerciales explican la ausencia de una mayor participación de importaciones. Por otra parte, no se tiene registrado que Japón haya exportado durante el mismo periodo ni un solo tomate.¹⁰² Los productores japoneses simplemente no pueden competir fuera de su mercado protegido.

El costo de la baja competitividad lo pagan los consumidores japoneses: algunos productos se llegan a vender en Japón a precios hasta seis veces superiores al precio internacional. Este *trade off* entre los intereses de los agricultores y de los consumidores es uno de los temas ineludibles de comercio exterior para prácticamente todos los países del mundo. El caso japonés es peculiar, porque el férreo proteccionismo ha tenido el efecto —posiblemente imprevisto— de evitar que las actividades agrícolas se conviertan, como ocurre en muchos otros países con mercados agrícolas más competitivos, en la puerta de entrada de un flujo considerable de inmigrantes ilegales.

Si se retiraran las barreras comerciales, y los productores japoneses tuvieran que competir con importaciones de mucho menor precio, se podrían observar dos fenómenos (o más posiblemente, una combinación de dos fenómenos): o bien habría una reducción drástica de la producción agrícola; o bien las granjas tendrían que reorganizar la producción a mayor escala y —lo que nos interesa— tendrían que recurrir a jornaleros indocumentados, tal como ocurre en el resto de los países industrializados. Antes de profundizar sobre esta relación entre liberalización comercial y corrupción, veremos la experiencia de un país cuyo sector agrícola sí participa intensamente en el mercado internacional.

Estados Unidos: ¡El campo no aguanta más!

La agricultura norteamericana, especialmente en los estados del suroeste, ha dependido desde hace tiempo de la mano de obra de los inmigrantes recién llegados. “En promedio,

¹⁰² Las cifras sobre el comercio internacional de tomates se consultaron en la base de datos de *UN Comtrade* en www.comtrade.un.org.

alrededor de dos y medio millones de personas trabajan cada año en granjas en Estados Unidos, incluyendo 800'000 sólo en California. La mayoría de estos agricultores —más o menos dos tercios en Estados Unidos y el 90% en California— son inmigrantes.¹⁰³ Además, “para las cosechas estacionales de frutas y verduras, los inmigrantes constituyen prácticamente la totalidad de los jornaleros que cada año entran al mercado laboral.”¹⁰⁴ Es decir, los inmigrantes son los únicos que sustituyen a los jornaleros que dejan el mercado laboral, y también son los únicos que pueden cubrir un aumento en la demanda global de mano de obra en este sector.

Consecuentemente, las actividades agrícolas destacan como una de las principales ocupaciones de los trabajadores inmigrantes. Para fines de la década de los ochenta, un millón y medio de inmigrantes, algo así como el 25% del total del total de trabajadores inmigrantes, trabajaba en granjas al menos una parte del año. En contraste, sólo el tres por ciento del conjunto de la fuerza laboral norteamericana, nacional e inmigrante, trabajaba en la agricultura.¹⁰⁵ De hecho “los agricultores han sido el único grupo significativo entre los empleadores norteamericanos que reconocen su dependencia de los trabajadores ilegales”.¹⁰⁶

Es importante destacar que las actividades agrícolas son una ocupación de transición que muchos inmigrantes desempeñan sólo por algunos años. Para 2001 se estimaba que el 22% de los jornaleros inmigrantes llevaban menos de un año de haber ingresado a Estados Unidos.¹⁰⁷ Es frecuente que, después de un periodo de adaptación, los

¹⁰³ Edward Taylor y Philip Martin, “The Immigrant Subsidy in US Agriculture: Farm Employment, Poverty and Welfare”, *Population and Development Review*, vol. 23 núm. 4, p. 855 (855-874).

¹⁰⁴ Philip L. Martin (ed.), *Immigration Reform & U.S. Agriculture*, University of California, 1995, p. 22.

¹⁰⁵ *Loc. cit.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁷ Daniel Carroll *et al*, *Findings from the National Agricultural Workers Survey 2001-2002. A Demographic and Employment Profile of United States Farm Workers*, U.S. Department of Labor, reporte de investigación núm. 9, marzo de 2005, p. 8.

recién llegados desarrollen redes sociales, o legalicen su estatus, lo que les permite desplazarse a otras ocupaciones —generalmente en el medio urbano— que ofrecen más estabilidad y mejores condiciones de trabajo. Debido a esta dinámica, la agricultura destaca como una de las principales puertas de entrada para inmigrantes.

Los productores agrícolas norteamericanos se han organizado para que se tome en cuenta en la definición de la política migratoria la importancia que la disponibilidad de trabajadores temporales (i.e. inmigrantes) tiene para la viabilidad de su actividad. Han tenido buen éxito en este objetivo. Los productores también se han organizado para que el Congreso establezca programas de trabajadores temporales. En esto también han tenido éxito: en la reforma migratoria más importante de las últimas décadas, el *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) de 1986, los productores agrícolas lograron condiciones preferenciales para la contratación de inmigrantes, así como un programa de legalización específico para jornaleros agrícolas.

Aún a pesar del trato preferencial que los productores agrícolas han recibido en materia migratoria en comparación a las organizaciones patronales en otros sectores de la economía, una proporción sustancial y creciente de la mano de obra agrícola ha correspondido durante las últimas décadas a inmigrantes sin autorización para trabajar. Tomando en consideración este hecho, los productores también se han organizado para que el gobierno no ejerza en su contra las sanciones que la ley prevé. También en esto han tenido éxito. Los productores agrícolas norteamericanos parecen ser muy similares a sus contrapartes japoneses en un aspecto: su notable capacidad para organizarse políticamente y negociar favorablemente un trato preferencial.

Entre 1987 y 1988, bajo el IRCA, los jornaleros indocumentados que habían trabajado al menos 90 días al año entre 1985 y 1986 pudieron legalizar su estatus. Un millón doscientos mil jornaleros, que constituían casi la mitad de la fuerza laboral en el campo norteamericano, se legalizaron de esta forma. Posteriormente, la mayoría entró a trabajar a otro sector, de forma que, una década después, sólo el 15% de los inmigrantes que habían legalizado su estatus por medio del IRCA seguían trabajando en el campo. Conforme los

jornaleros con estatus legal se desplazaban a otras profesiones, la proporción de nuevos indocumentados fue aumentando hasta rebasar el 50% en 1996.¹⁰⁸ Para 2001 se estimaba que los indocumentados continuaban representando poco más de la mitad del total de la fuerza laboral en el campo.¹⁰⁹

Además de la elevada participación de inmigrantes, el sector agrícola norteamericano se distingue del japonés por su alta competitividad. Debido a los menores precios, los norteamericanos sólo dedican el 10 por ciento de su gasto a alimentos, mientras que los japoneses gastan el 36 por ciento.¹¹⁰ La elevada productividad de los agricultores norteamericanos no sólo se refleja en mejores precios para los consumidores domésticos, sino también en una presencia considerable en el mercado internacional. “Las exportaciones constituyen una cuarta parte de la de la producción anual y la agricultura es uno de los pocos sectores de la economía que ha mantenido un superávit comercial por varias décadas.”¹¹¹ Si bien Estados Unidos destaca por ser el principal importador mundial de tomates, los tomates norteamericanos también se venden con relativo éxito en el exterior. Entre 2002 y 2005 Estados Unidos ocupó la sexta posición mundial como exportador de tomates.

La evidencia sugiere que los productores norteamericanos de productos como el tomate no pueden cubrir sus necesidades de mano de obra en el mercado legal. Si los productores norteamericanos no pudieran contratar jornaleros ilegales, no podrían competir con las importaciones que inundaría su mercado, mucho menos exportar. Posiblemente, si este fuera el caso, utilizarían su capacidad de negociación de la misma forma que los productores japoneses: para impulsar el establecimiento de barreras comerciales.

Curiosamente, el libre comercio generalmente se promueve como un mecanismo para moderar los flujos migratorios; en el entendido de que un mayor acceso al mercado de los países desarrollados favorecería la creación de empleos en los países expulsores de

¹⁰⁸ Philip Martin, *op. cit.* (2004), p. 58.

¹⁰⁹ Carroll *et al*, *op. cit.*, p. 7.

¹¹⁰ Philip L. Martin (ed.), *op. cit.* (1995), p. 22.

¹¹¹ *Loc. cit.*

migrantes y, consecuentemente, reduciría las presiones para emigrar. Por ejemplo, “de forma cruda pero atinada, el TLCAN era frecuentemente visto en términos de un intercambio entre más importaciones de productos mexicanos y más *importaciones* de trabajadores mexicanos, legales e ilegales.”¹¹² La evidencia que se presentó en este capítulo de las experiencias de Japón y Estados Unidos sugiere que, en el caso de la agricultura, la relación entre apertura comercial e inmigración podría ser justamente la inversa: al generar presiones para aumentar la competitividad y oportunidades de crecimiento para los productores competitivos, la apertura comercial genera una importante demanda de mano de obra inmigrante.

¿Y qué tiene que ver todo esto con la corrupción?

En esta sección se explican algunos de los aprendizajes —relativos al marco teórico sobre la corrupción que se desarrolló en la Parte I de esta tesis— que se desprenden de la experiencia que se describió en este capítulo. Las restricciones legales a la inmigración responden fundamentalmente al rechazo que se observa de forma casi sistemática en los países desarrollados a recibir flujos de inmigrantes que pongan en riesgo su homogeneidad cultural o étnica. Esta homogeneidad puede identificarse con toda claridad como un bien público.¹¹³ Por lo tanto, una primera observación es que la contratación de trabajadores indocumentados ilustra bien la definición de corrupción que se propone en esta tesis, pues se trata de un ilícito que afecta el interés colectivo.

¹¹² Daniel Trefler “Immigrants and Natives in General Equilibrium Trade Models”, en James P. Smith y Barry Edmonston (eds.) *The Immigration Debate: Studies on the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, 1998.

¹¹³ Según la definición de “bien público” que se menciona en el capítulo uno (es decir, bienes de los que no se puede excluir a nadie de su goce y que no se consumen con el uso); para evitar una posible tergiversación de esta afirmación, es importante notar que en la definición la palabra “bien” tiene la acepción de “recurso”, no de “bueno”.

Una segunda observación es que las experiencias de Estados Unidos y de Japón en materia de inmigración ilegal aportan evidencia en contra de recurrir a variables culturales para explicar la corrupción. Ambos países se consideran ejemplos de sociedades de alto capital social, no obstante, en el sector agrícola norteamericano la contratación de trabajadores indocumentados es sistemática, mientras que en Japón es virtualmente inexistente. El grado de capital social, u otras variables similares, difícilmente puede explicar esta variación en la incidencia de la corrupción.

El sector agrícola norteamericano y el japonés constituyen —en relación con las leyes migratorias— dos ejemplos claros de sistemas de corrupción; el primero en equilibrio de alta corrupción y el segundo en equilibrio de baja corrupción. En el caso norteamericano la corrupción permite a los productores de hortalizas mantener una notable competitividad a pesar de leyes migratorias que restringen su acceso a un insumo crítico para su actividad: trabajadores eventuales. Asimismo, resulta claro que los productores norteamericanos se han refugiado en la inmunidad de los números, por ejemplo, al ejercer presión política para que las autoridades migratorias no apliquen las sanciones a la contratación de indocumentados que la ley prevé. Un aspecto importante del caso norteamericano es que los productores norteamericanos compiten con productores de otros países que tienen un acceso prácticamente ilimitado a mano de obra eventual. Los norteamericanos pueden competir con los productores de otros países gracias a la corrupción.

La situación ha sido distinta en el caso del sector agrícola japonés. Los productores japoneses no se han organizado para transgredir las leyes migratorias, sino para lograr que su gobierno mantenga barreras que los protejan de la competencia internacional. Por lo tanto, los productores japoneses pueden transferir a los consumidores el alto costo de la mano de obra local y no enfrentan las presiones de sus pares norteamericanos para violar las leyes migratorias, de forma que los trabajadores indocumentados que han ingresado en los últimos años a Japón se concentran en otras actividades.

Capítulo cinco

El rescate bancario

En este capítulo se describe la forma como, a partir de las reformas financieras que tuvieron lugar a finales de los años ochenta, la conducta de la bancos mexicanos, particularmente la expansión desmedida del crédito y el otorgamiento de préstamos a deudores de alto riesgo, fueron generando las condiciones de fragilidad que desembocaron en la crisis y en el rescate de la banca de 1995. Este tema es sumamente importante para la historia reciente de nuestro país, pues se vincula de forma directa con el tristemente célebre Fobaproa, que sigue siendo motivo de discordia para la clase política mexicana, y que ha tenido —y seguirá teniendo todavía por varios años— un costo fiscal monstruoso.¹¹⁴ Es importante subrayar que, aunque el detonante de la crisis bancaria fue el “error de diciembre” (es decir, la devaluación del peso y sus secuelas) las crisis bancarias se gestan muchos años antes de estallar. Por lo tanto, en el presente capítulo nos limitaremos a examinar las causas que condujeron a la crisis bancaria de 1995, y no a evaluar, criticar, o justificar, las medidas que el gobierno y los bancos tomaron *una vez* hubo estallado la crisis. Tampoco se discutirán aquí temas como el manejo discrecional de los programas de apoyo a los bancos y a los deudores, que son algunos los aspectos de la crisis bancaria que han despertado mayor interés en la opinión pública. Antes de entrar a la descripción del caso del sector bancario mexicano, se comentarán brevemente algunos conceptos importantes para comprender el papel que el riesgo desempeña en las actividades bancarias.

Hasta hace relativamente pocos años, varios países, especialmente países emergentes con mercados financieros inmaduros, imponían de forma sistemática controles “represivos” a la expansión del crédito bancario. Estos controles podían tomar varias formas,

¹¹⁴ Una estimación señala que el costo fiscal neto de la crisis bancaria asciende, aproximadamente, a 900'000 millones de pesos. Ricardo Solís Rosales (coord.), *Del Fobaproa al Ipab. Testimonios, análisis y propuestas*, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 28.

pero aquí nos enfocaremos en los techos a las tasas de interés. Los techos tienen el efecto de suprimir los incentivos para otorgar créditos a deudores con un perfil de alto riesgo —que generalmente son los deudores dispuestos a pagar mayores intereses— pues, entre otras cosas, eliminan la competencia para ofrecer rendimientos atractivos a los ahorradores.¹¹⁵ Por lo tanto, los techos son un mecanismo relativamente eficaz para mantener bajo control el perfil de riesgo de la cartera de los bancos.

En la década de los ochenta fue cobrando fuerza la idea de que las regulaciones represivas frenan el crecimiento económico, pues, si bien son útiles para mantener bajo control el de riesgo, también desincentivan el ahorro y cancelan el acceso al crédito en los sectores con mayor potencial de crecimiento de la economía (que también son los sectores donde las inversiones implican riesgos mayores). Siguiendo esta línea de pensamiento, la mayor parte de los países emergentes, entre ellos México, implementaron un conjunto de medidas, incluyendo la eliminación de los techos a las tasas de interés, en un proceso que se conoció como liberalización bancaria.

A grandes rasgos, la liberalización del sector bancario significó pasar de un esquema de regulaciones que generaba estabilidad pero restringía el crecimiento, a un nuevo esquema que incentivaba el crecimiento pero generaba inestabilidad. “La liberalización impulsó el crecimiento económico porque relajó las restricciones financieras; pero esto sólo ocurrió cuando los agentes económicos tomaron riesgos, lo que a su vez hizo a la economía más frágil y redundó en una mayor incidencia de crisis.”¹¹⁶ A partir de la liberalización, la quiebra masiva de todo el sistema bancario de un país se ha convertido en un peligro latente, como lo han demostrado en los últimos años las experiencias de varios países.

Las quiebras masivas ocurren cuando a causa, por ejemplo, de un crecimiento económico menor al esperado o de una crisis cambiaria, algunos deudores de los bancos dejan de pagar sus créditos, es decir, aumenta la “cartera vencida” de los bancos. Ante esta

¹¹⁵ Thomas F. Hellmann *et al*, art. cit. *The American Economic Review*, vol. 90, núm. 1, p.p. 147-165.

¹¹⁶ Aaron Tornell *et al*, “Liberalization, Growth, and Financial Crises: Lessons from Mexico and the Developing World”, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2003, núm. 2, p. 2.

situación el mercado responde con un aumento en las tasas de interés (pues la cartera vencida se interpreta como un riesgo, y en el mercado financiero el riesgo se traduce en mayores tasas de interés). Al aumentar las tasas de interés, aumenta nuevamente el número de deudores que no pueden cubrir sus créditos. Este proceso, que se conoce como “corrida bancaria”, continúa hasta el punto en que los bancos, debido al crecimiento en su cartera vencida, ya no disponen de fondos suficientes para pagar los retiros de los ahorradores (el retiro masivo de depósitos es otro fenómeno que se observa durante una corrida bancaria) y tienen que declararse en quiebra.

Como se sabe desde que Adam Smith escribió “La riqueza de las naciones”, los bancos son empresas muy particulares¹¹⁷

Si bien todas las actividades económicas entrañan riesgos y en una economía de mercado todos los negocios pueden (en principio) quebrar, la intermediación financiera es un caso especial, pues los bancos se dedican a prestar el dinero de terceras personas. En promedio los bancos manejan recursos que son 11 veces superiores a su capital¹¹⁸ (el dinero que los accionistas invierten en su propio banco). Adicionalmente, los bancos son sociedades anónimas y, como tales, el monto de su capital es también el límite de su responsabilidad legal. En caso de quiebra, los accionistas pueden perder su capital, pero no están obligados a responder por el dinero de los ahorradores.

Los bancos, además de resguardar una parte sustancial del patrimonio de los ciudadanos, son responsables de mantener el sistema de pagos. Una quiebra masiva de los bancos puede tener consecuencias económicas y sociales de magnitud catastrófica. Por lo tanto, no es factible que ningún gobierno permita que todo su sistema bancario quiebre. El sector bancario es, como se dice coloquialmente en inglés *too big to fail*, de forma que, “siempre que hay una crisis generalizada, el gobierno tiende a intervenir y rescatar a los

¹¹⁷ Ricardo Solís Rosales (coord.), *op. cit.*, p. 22.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 32.

bancos”.¹¹⁹ En muchos países el gobierno formaliza su compromiso de rescatar a los bancos mediante un seguro de depósitos, como fue el Fobaproa en el caso mexicano, que generalmente se paga con recursos públicos.

El problema de los rescates bancarios es que generan un “riesgo moral”. En ausencia de techos a las tasas de interés los bancos tienen, por un lado, relativa libertad para invertir dinero en proyectos riesgosos mientras, por el otro, no siempre tienen que hacerse responsables en caso de no que no les sea posible recuperar sus préstamos. De esta forma, la perspectiva de que el gobierno rescatará a los bancos en caso de una eventual quiebra contribuye, al igual que la supresión de los techos a las tasas de interés, a aumentar las probabilidades de que efectivamente se genere una crisis.

Por supuesto, tanto la liberalización bancaria como los rescates bancarios tienen sus límites. En el primer caso, incluso cuando se eliminan los techos a las tasas de interés, los bancos están obligados a observar algunas reglas para la asignación de créditos,¹²⁰ conocidas como regulaciones prudenciales, que tienen por objeto evitar que los bancos tomen riesgos excesivos al momento de invertir el dinero de los ahorradores. “Una cosa es dejar de establecer centralizadamente o poner límites a las tasas activas y pasivas a las que deben sujetarse los bancos o eliminar los cajones de créditos a los que deben destinarse los recursos disponibles, y otra es llegar al extremo de dejar que las instituciones bancarias se

¹¹⁹ Aaron Tornell *et al*, art. cit., p. 28.

¹²⁰ Algunos entusiastas de la liberalización han llegado a sugerir que la disciplina de mercado debiera ser suficiente para mantener bajo control el perfil de riesgo de la cartera de los bancos. La disciplina de mercado consiste simplemente en esperar que los propios depositantes castiguen a los bancos por tomar riesgos excesivos, retirando sus depósitos y presionando para que se les pague una “prima de riesgo” en la forma de rendimientos más altos. No obstante, la experiencia sugiere que la disciplina de mercado no es un mecanismo efectivo para disminuir el perfil de riesgo en la cartera de los bancos, fundamentalmente porque los depositantes están consientes de que el gobierno no permitirá que los bancos quiebren. Por lo tanto, aún después de la liberalización, lo más frecuente es que cada país mantenga alguna forma de supervisión sobre la cartera de los bancos. María Martínez Peria y Sergio Schmukler, “Do Depositors Punish Banks for Bad Behavior?”, *The Journal of Finance*, vol. 56 núm. 3, p.p. 1029-1051.

autorregulen, entendiéndolo por ello el derecho a no sujetarse a norma alguna... ahí entra el debate entre las formas represivas y las formas prudenciales.”¹²¹ Las regulaciones prudenciales son simplemente un conjunto de criterios contables para evaluar la viabilidad de los proyectos de inversión de los deudores potenciales y filtrar aquellas solicitudes de crédito que implican un alto riesgo de moratoria. Una variante de regulación prudencial consiste en pedir a los solicitantes de crédito que presenten un colateral o garantía que el banco pueda utilizar como indemnización en caso de moratoria. También es importante destacar que los rescates bancarios no se efectúa cuando los bancos enfrentan una moratoria parcial de deudores que no amenaza con convertirse en una corrida bancaria. En estos casos, cada banco se “rasca con sus propias uñas” y asume sus pérdidas como cualquier negocio.

En el resto de este capítulo se describe la evolución del sector bancario mexicano desde su nacionalización, a principios de los años ochenta, pasando por la liberalización y privatización de finales de la misma década y la crisis de 1994, hasta su estabilización a finales de los noventa. El objetivo de la descripción es identificar las circunstancias que ocasionaron, en primer lugar, que en el sector bancario mexicano se reprodujera el problema de riesgo moral que se describió en esta sección. Asimismo, se describirán los factores que favorecieron que los bancos, de forma sistemática, otorgaran préstamos que contravenían las regulaciones prudenciales en vigor y que buscaran mecanismos que les permitieran, en caso de afrontar una situación económica adversa, beneficiarse del seguro de depósitos.

¹²¹ Ricardo Solís Rosales (coord.), *o. cit.*, p. 21-22.

¡No nos volverán a saquear!

El primero de septiembre de 1982, en su último informe de gobierno, el Presidente José López Portillo anunció la nacionalización de la banca. Para el tema que aquí nos ocupa la nacionalización de 1982 tuvo dos consecuencias importantes. La primera fue que “los cargos directivos de los bancos pasaron a manos de funcionarios públicos y parte de los cuadros directivos y medios de esas instituciones salieron del negocio bancario.”¹²² Esta “fuga de talentos” posiblemente contribuyó a la falta de profesionalismo que caracterizaría el otorgamiento de préstamos durante los años subsecuentes.

La segunda consecuencia fue que la banca comercial cambió radicalmente la distribución de los créditos que otorgaba. A partir de la nacionalización, la mayor parte de los recursos captados por los bancos se canalizaron al sector público mediante el encaje legal (fondos que los bancos estaban obligados a depositar en el Banco de México). De esta forma, los bancos dejaron del lado el financiamiento al sector privado para convertirse en la tabla de salvación del gobierno, que durante varios años utilizó estos recursos para cubrir sus desequilibrios fiscales. En estas circunstancias, el análisis de riesgo se tornó una labor relativamente trivial, pues el gobierno es —casi por definición— el deudor más confiable de la economía. Además, la asignación de los escasos créditos que se otorgaban al sector privado no seguía los criterios que tradicionalmente operan en la banca privada: “El poquísimo crédito disponible era típicamente utilizado para otorgar toda clase de favores políticos, lo que acabó por destruir la capacidad de análisis y otorgamiento de crédito de los bancos”¹²³

La asignación arbitraria de créditos no tenía repercusiones muy graves, principalmente porque el propio gobierno recibía la mayor parte de los préstamos. Se prestaba de forma arbitraria, pero se prestaba relativamente poco y no había incentivos para

¹²² *Ibíd.*, p. 24.

¹²³ Luis Rubio, *Tres ensayos. Fobaproa, privatización y TLC*, Cal y Arena, México, 1999, p. 23.

invertir en proyectos riesgosos. Hasta finales de los años ochenta, México tenía “un esquema de regulación estatal que había funcionado durante muchos años, y buena parte de las operaciones que llevaban a cabo por las instituciones financieras estaba sujeta a normas impuestas por las autoridades reguladoras y supervisoras.”¹²⁴ De esta forma, los techos a las tasas de interés desincentivaban el otorgamiento de créditos de alto riesgo y, como moderaban el monto de los pagos que los deudores tenían que efectuar, también reducían la probabilidad de incumplimiento y contribuían a mantener baja la cartera vencida. No obstante, el otorgamiento arbitrario de créditos durante el periodo en que los bancos permanecieron bajo control del gobierno fue un precedente que tendría consecuencias importantes para la banca una vez que mejorara el contexto económico.

Banqueros de dudosa procedencia

Al finalizar la década de los ochenta, el sector bancario mexicano, al igual que la mayor parte de la economía del país, experimentó profundas transformaciones. En estos años podemos identificar tres procesos concretos que, junto con los antecedentes de los años de la nacionalización, tendrían un efecto decisivo en la expansión del crédito y el aumento en el perfil de riesgo de los bancos que se observaría en la primera mitad de la década de los noventa. Estos tres procesos fueron: la liberalización del sector, la reprivatización de los bancos, y el establecimiento del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

Las reformas financieras para liberalizar el sector bancario mexicano comenzaron en 1988. La principal medida del primer paquete de reformas fue la liberalización de las tasas de interés pasivas (los rendimientos que se pagan a los ahorradores). Las reformas continuaron a un ritmo acelerado durante los siguientes años con la supresión de normas a las que estaban sujetos los bancos para administrar tanto sus activos como sus pasivos, y la eliminación, en 1991, del encaje legal. Estas reformas correspondían con la tendencia internacional de eliminar las regulaciones represivas con el propósito de mejorar la eficiencia

¹²⁴ Ricardo Solís Rosales (coord.), *op. cit.*, p. 16.

de la intermediación financiera e impulsar el crecimiento económico. En el caso mexicano, otro aspecto importante de la liberalización del sector bancario fue la eliminación de restricciones a la inversión extranjera, como las restricciones a los extranjeros para abrir cuentas bancarias. También fue de suma importancia el levantamiento de la prohibición para emitir títulos indexados a moneda extranjera.

La reprivatización de los 18 bancos del país se realizó en tan solo trece meses entre 1991 y 1992; y su aspecto más sobresaliente fue el elevado precio que se obtuvo por la venta de los bancos. “Los compradores de los trece bancos más grandes pagaron entre dos y media y tres veces el valor en libras, los demás fueron comprados por cantidades equivalentes a tres o cuatro veces en promedio ese valor. El caso más sorprendente fue el de Banco del Atlántico, por el cual se pagó 5.3 veces su valor en libras.”¹²⁵ Aunque desde el punto de vista de las finanzas públicas la reprivatización fue todo un éxito, hay quienes señalan que la decisión de vender los bancos a precios excesivos no fue la más acertada desde el punto de vista de la consolidación del propio sector bancario. El exagerado precio de venta de los bancos también incentivaría la expansión desmedida del crédito bancario, pues “los nuevos banqueros necesitaban prestar mucho a tasas altas para poder recuperar los extraordinarios precios que habían pagado.”¹²⁶

En opinión de Luis Rubio, los funcionarios de la Secretaría de Hacienda “veían en las privatizaciones la posibilidad de recaudar enormes cantidades de dinero, con lo que podrían amortizar parte de la deuda del gobierno.”¹²⁷ En este afán por obtener un buen precio, las autoridades diseñaron un marco regulatorio a modo, que propiciaría que los bancos obtuvieran ganancias extraordinarias (lo que los hizo más atractivos y contribuyó a incrementar su valor de venta), e incluso “se permitió que se compraran bancos a crédito, lo que implicaba que, en la realidad, no existiera capital en muchos de ellos (esto no sólo era

¹²⁵ *Ibíd.*, p. 39.

¹²⁶ Luis Rubio, *op. cit.*, p. 33.

¹²⁷ *Ibíd.*, p. 26 .

ilegal, sino atentatorio de toda práctica bancaria saludable)... Para ponerlo directo y simple, se infló el valor de los bancos y se descapitalizó el sistema financiero en su conjunto.”¹²⁸

Para Rubio, el procedimiento que se siguió para vender los bancos —adjudicarlos directamente al mejor postor— también fue inadecuado, pues no permitió al gobierno contar con los márgenes de discrecionalidad necesarios para valorar los bancos en base a sus requerimientos de inversión, y exigir a los compradores que presentaran un programa de desarrollo estratégico.¹²⁹ Además, el procedimiento no permitió al gobierno tomar en cuenta el perfil y la experiencia de los compradores. Como resultado, “muchos de los nuevos banqueros eran persona probas, pero muy pocos eran banqueros: se trataba de empresarios muy exitosos que habían hecho su dinero en otras actividades, algunas financieras y otras industriales, pero en la práctica ninguno tenía experiencia bancaria apropiada.”¹³⁰ De esta forma, “la reprivatización bancaria se llevó a cabo sin cuidar los requisitos de experiencia y profesionalismo para acceder a la propiedad y el control de instituciones en las cuales esos elementos son absolutamente determinantes.”¹³¹

Poco antes de la privatización el gobierno había establecido un esquema de seguro de depósitos bastante generoso. Desde 1981, la Ley de Instituciones de Crédito disponía la formación de un fideicomiso que fue el primer antecedente del Fobaproa, pero que no entró en operación por la nacionalización de la banca de 1982. Finalmente, el Fobaproa se estableció en 1990. Desde su origen, algunos aspectos del Fobaproa resultaban preocupantes. “El Fobaproa fue creado para atender los problemas financieros de las instituciones en forma aislada, pero no para enfrentar una crisis de la magnitud de la de 1995, que rebasó con creces los recursos aportados por los bancos.”¹³² Sin embargo, en sintonía con una larga tradición de suponer que los depósitos bancarios están plenamente

¹²⁸ *Ibíd.*, p. 30.

¹²⁹ *Ibíd.*, *passim*.

¹³⁰ *Ibíd.*, p. 31.

¹³¹ Ricardo Solís Rosales (coord.), *op. cit.*, p. 17.

¹³² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Fobaproa. La verdadera historia*. México, 1998, p. 33.

respaldados, el Fobaproa anunció cada año que garantizaría casi la totalidad de los depósitos. De esta forma, “una causa fundamental del aumento de la vulnerabilidad del sector bancario en México fue el incremento del riesgo moral en dicho sector ocasionado en gran medida por el esquema de seguro de depósitos (Fobraproa). Este seguro, que respalda la solvencia de los bancos, creó la percepción de que el gobierno mexicano no permitiría que las instituciones bancarias se declararan en bancarrota.”¹³³

Como se ha visto en esta sección, la liberalización bancaria, algunas de las decisiones que se tomaron durante la privatización de los bancos y el esquema de seguro de depósitos que adoptó el gobierno mexicano, contribuyen a explicar la propensión de los bancos recién privatizados a tomar riesgos excesivos. Ahora bien, para que se genere una crisis bancaria como la de 1995, además de una cartera con un perfil de alto riesgo, se necesitan dos cosas: primero, tiene que haber mucho dinero prestado (no hay que olvidar que, hasta poco antes de la privatización, el crédito bancario al sector privado era minúsculo); segundo, tiene que haber una coyuntura económica negativa.

La maldita abundancia

La privatización de la banca de fines de los ochenta vino acompañada de cambios importantes en la situación del mercado financiero. Dichos cambios significaron un crecimiento exponencial de los recursos disponibles para otorgar créditos al sector privado. Como resultado de lo anterior el crédito pasó de representar el 13% del PIB en 1988, al 49% en 1994.¹³⁴ Esta expansión del crédito tuvo principalmente dos fuentes. La primera fue el aumento del ahorro público: gracias a la recuperación económica del país, el mantenimiento de finanzas públicas equilibradas y la desaparición del encaje legal, una enorme cantidad de recursos, que antes se destinaban a cubrir los desbalances en las finanzas públicas,

¹³³ Fausto Hernández Trillo y Omar López Escarpulli, *La banca en México, 1994-2000*, CIDE, Documento de trabajo núm. 190, p. 5.

¹³⁴ Aaron Tornell *et al*, art, cit., p. 38.

quedaron disponibles para invertirse en el sector privado. La segunda fuente de expansión del crédito fue la inversión extranjera. La inversión extranjera es especialmente importante para entender la gestación de la crisis debido su carácter volátil.

A causa de las reformas que redujeron las restricciones a la entrada de capitales foráneos, durante los primeros años de la década de los noventa México recibió una cantidad inédita de recursos del exterior. Se estima que entre julio de 1990 y el tercer trimestre de 1994 entraron al país cerca 114,000 millones de dólares.¹³⁵ Buena parte de estos recursos, especialmente aquellos de carácter especulativo, se canalizaron al sector privado a través de los bancos. Como su nombre lo indica, los especuladores invierten en aquellos mercados que ofrecen los rendimientos más atractivos, y suelen “emigrar” a otros mercados de forma relativamente rápida cuando tienen perspectivas de obtener mayores ganancias (por el contrario, se conoce como inversión extranjera directa aquella que tiene un horizonte de largo plazo). La entrada masiva de capitales especulativos al país se explica por las atractivas condiciones que los bancos mexicanos ofrecían en aquellos años. Los especuladores encontraron en México una forma para obtener rendimientos de alto riesgo, invirtiendo en una cartera de alto riesgo, pero sin tomar realmente ningún riesgo serio.

Su estrategia fue la siguiente: “al amparo del seguro de depósitos, los inversionistas extranjeros se valieron de los bancos para canalizar fondos a empresas que no podían ofrecer un colateral. Por lo tanto, la liberalización significó un flujo distorsionado de recursos del exterior. Mientras el sector exportador y algunas grandes empresas en el sector no exportador [que son deudores relativamente seguros y que sí pueden ofrecer garantías de pago] acapararon la inversión extranjera directa, la mayor parte de las especuladores invirtieron, con intermediación de los bancos, en el sector no exportador.”¹³⁶ “El riesgo por lo general tomó la forma de endeudamiento del sector no exportador denominado en moneda extranjera.”¹³⁷ Esta estrategia en base al riesgo cambiario respondía a la expectativa del

¹³⁵ Ricardo Solís Rosales (coord.), *op. cit.*, p. 17.

¹³⁶ Aaron Tornell *et al*, art. cit., p. 26.

¹³⁷ *Ibíd.*, p. 3.

rescate que cubriría a los bancos sólo en caso de una moratoria generalizada, pues, ante una devaluación del peso, los deudores en el sector no exportador¹³⁸ tienden a incurrir en moratoria de forma masiva, y los bancos pueden acogerse al seguro de depósitos. Esto fue precisamente lo que ocurrió en México después del error de diciembre.

Los datos sobre el aumento del riesgo en la cartera de los bancos durante los años que siguieron a la reprivatización son contundentes. Un síntoma de la frágil situación de los bancos fue el aumento de la cartera vencida. “El porcentaje de estos créditos respecto al total de los activos bancarios creció de manera importante al pasar de 0.99% en 1988 a 2.26% en 1991; este coeficiente alcanzó 9.02% en 1994.”¹³⁹

Otro síntoma revelador del perfil de alto riesgo de la cartera de los bancos fue la evolución de las tasas de interés. Aunque durante los primeros años de la década de los noventa la disminución en la inflación (la efímera inflación “de un solo dígito” que era el orgullo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari) significó una reducción significativa de las tasas de interés nominales, las tasas de interés reales continuaron siendo elevadas. No obstante, después de casi una década de severas restricciones en el acceso al crédito, el sector privado continuó endeudándose a un ritmo acelerado. “Los deudores daban mayor importancia a la disponibilidad de crédito y menos a las tasas de interés, los bancos, por su parte, concentraban su atención en las ganancias derivadas del crecimiento de su cartera, descuidando los riesgos que implicaba ese crecimiento desordenado.”¹⁴⁰

En ese sentido, llama la atención la disminución del diferencial entre los CETES¹⁴¹ y la tasa de depósito (como se explicó previamente, el incremento en la tasa de depósito

¹³⁸ Una devaluación no necesariamente reduce la capacidad de pago de las empresas en el sector exportador. De hecho, los exportadores pueden incrementar sus ganancias rápidamente aprovechando la ventaja comparativa que les ofrece la depreciación de la moneda local.

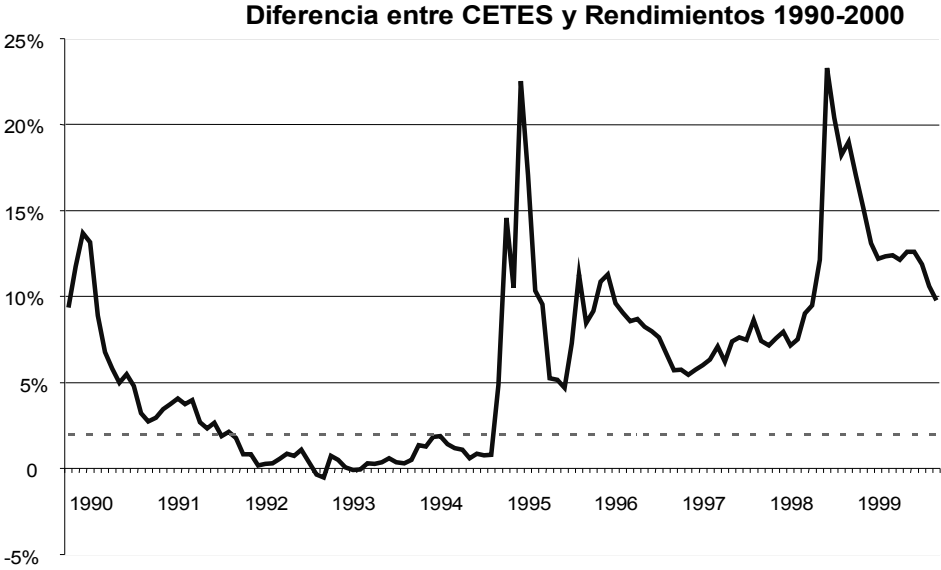
¹³⁹ Leopoldo Solís, *Fobaproa y las recientes reformas financieras*, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, México, 1999, p. 49.

¹⁴⁰ Ricardo Solís Rosales (coord.), *op. cit.*, p. 17.

¹⁴¹ Los CETES se utilizan como tasa de referencia con el objeto de controlar las variaciones en las tasas de depósito que no respondan al perfil de riesgo de la cartera de los bancos.

incentiva a los bancos a otorgar financiamiento a proyectos de alto riesgo) que se observó a partir de 1990. El diferencial entre la tasa de CETES y la tasa depósito es un buen indicador de riesgo pues mide el margen de intermediación del cual dispondrían los bancos, considerando los rendimientos que pagan a los ahorradores, en caso de que invirtieran los depósitos con el deudor más seguro del país. Si el diferencial es muy pequeño (o negativo), se puede inferir que los bancos no tienen un margen de intermediación que les permita concentrar el crédito en deudores solventes, quienes sólo están dispuestos a pagar intereses similares, o ligeramente superiores, a la tasa de CETES. En la gráfica 4 se expone la evolución del diferencial entre los CETES y las tasas de depósito de 1990 al año 2000. Como se puede observar, el diferencial generalmente se mantiene muy por arriba de tres por ciento, pero fue menor a dos por ciento entre septiembre de 1991 y enero de 1995, llegando a alcanzar valores negativos a principios de 1993.

Gráfica 4



Las tasas de interés eran elevadas pues, como se comentó anteriormente, los nuevos banqueros necesitaban prestar mucho dinero con un margen de intermediación amplio para poder satisfacer las optimistas expectativas de rentabilidad que los habían motivado a comprar los bancos a precios exorbitantes. Por lo tanto, los bancos competían de forma feroz por captar todos los depósitos que les fuera posible. Los dos bancos más grandes

(Banamex y Bancomer) tenían ciertas ventajas competitivas que les permitían captar depósitos a un menor costo.¹⁴² Con el propósito de ofrecer rendimientos atractivos para no perder participación en el mercado, los demás bancos se vieron presionados a aumentar sus tasas de interés activas, lo que inevitablemente significó un aumento en el perfil de riesgo de su cartera. El resultado fue que para 1994 —año en que el contexto económico dejó de ser favorable— estos bancos se encontraban en una situación financiera sumamente vulnerable.

A lo largo de 1994 el aumento en las tasas de interés internacionales significó que muchas inversiones abandonaran el país en búsqueda de mejores rendimientos. Ciertamente, la inestabilidad política de aquel año, marcado por el alzamiento del EZLN y el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, contribuyó a exacerbar esta tendencia. La súbita disminución de los capitales que ingresaban a la economía significó una fuerte presión sobre el tipo de cambio, que se mantenía fijo. Cuando la situación se tornó insostenible y el gobierno tuvo que permitir la libre flotación del peso, con la consiguiente devaluación —del orden del 40%— fue claro que los bancos estaban al borde del colapso. Debido a que buena parte de los créditos eran préstamos a empresas en el sector no exportador denominados en moneda extranjera, la devaluación propició un aumento crítico de la cartera vencida. Adicionalmente, en un par de meses las tasas de interés se triplicaron, llegando a superar el 100% en marzo de 1995. Este estrepitoso aumento también contribuyó a acrecentar la cartera vencida y deterioró la liquidez de los bancos en un momento en que la mayoría tenían pasivos en dólares, con vencimientos a muy corto plazo.¹⁴³

Llegamos así al momento en que el gobierno decidió intervenir y rescatar a los bancos. El rescate bancario consistió tanto en programas de apoyo a los bancos y a los deudores (como financiamiento para liquidez en moneda extranjera y reestructuración de créditos), como en la intervención directa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y

¹⁴² Ricardo Solís Rosales (coord.), *op. cit.*, p. 40

¹⁴³ *op. cit.*, p. 51.

del Fobaproa. Debido a que los problemas de insolvencia y de cartera vencida eran más graves en los bancos de menor tamaño, éstos recibieron una parte proporcionalmente mayor de los apoyos. No es materia de este capítulo describir a detalle las acciones que el gobierno tomó para apoyar a los bancos y a los deudores de la banca, sino enfatizar que una parte sustancial del costo fiscal del rescate bancario pudo haberse evitado si los bancos no hubieran incurrido de forma deliberada en riesgos excesivos durante los años previos a la crisis.

Triste desenlace

Como corolario al presente capítulo, es importante señalar que el riesgo desmesurado que los bancos tomaron a principios de los noventa, con la expectativa de que el gobierno pagaría los platos rotos en una eventual crisis, no sólo era una estrategia ventajosa, sino también una actividad abiertamente ilegal. Aunque algunos especialistas señalan que la ausencia de mecanismos de regulación fue tal que para efectos prácticos era *como si no hubiera un marco regulatorio*, la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 señalaba muy claramente que los bancos estaban obligados a distinguir los proyectos viables de los que no lo eran, y descartar los segundos, y a solicitar garantías correspondientes al riesgo incurrido en un préstamo.¹⁴⁴ Los bancos no quedaban exentos de cumplir con estas

¹⁴⁴ Esta ley, publicada en el diario oficial el 18 de julio de 1990, señala en su artículo 65: “Para el otorgamiento de sus financiamientos, las instituciones de crédito deberán estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso, fueren necesarias. Los montos, plazos, regímenes de amortización, y en su caso, períodos de gracia de los financiamientos, deberán tener una relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión y con la situación presente y previsible de los acreditados. La Comisión Nacional Bancaria, vigilará que las instituciones de crédito observen debidamente lo dispuesto en el presente artículo.”

disposiciones ni por la incompetencia de la autoridad responsable —la Comisión Nacional Bancaria y de Valores— ni mucho menos por el desconocimiento de los banqueros y de los empleados bancarios respecto a las prácticas financieras más elementales.

A pesar de lo que señalaba la ley, “en muchos casos no fueron observadas las formalidades elementales del otorgamiento de créditos —hay cuando menos 204 créditos de más de 20 millones de pesos otorgados en ese periodo sin garantía alguna— y se toleró la falta de balances bancarios compatibles con los vigentes en el ámbito internacional.”¹⁴⁵ Adicionalmente, “los consorcios financieros realizaron negocios que no se encontraban completamente respaldados por las empresas, utilizando en diversas ocasiones la reputación para acceder a los mercados de crédito, no dejando que los criterios generales de mercado dictaminasen la solvencia de los prestamistas ni que se evaluara correctamente el riesgo de una inversión.”¹⁴⁶ Para el caso del riesgo cambiario, “los bancos mexicanos recurrieron a operaciones ocultas y a contratos de derivados en el extranjero para darle la vuelta a las regulaciones.”¹⁴⁷

Sin embargo, del hecho de que los bancos concentraran el crédito en deudores de alto riesgo —de forma que pudieran acogerse al rescate ante una eventual crisis— no se desprende la conclusión de que los bancos “ganaron” con la crisis. Los bancos, en aras de hacer ganancias en el corto plazo, pero también orillados por la competencia por ofrecer rendimientos atractivos, se beneficiaban tomando riesgos; e incluso estuvieron dispuestos a llevar a cabo operaciones ilegales que les permitieran tomar dichos riesgos. Pero aún considerando el rescate, la crisis implicó pérdidas cuantiosas para algunos bancos. Los bancos no se beneficiaron con la crisis (con la excepción de los abusos y los fraudes en torno a la operación de los programas de apoyo a la banca y a los deudores), pero sí se arriesgaron sabiendo que, en caso de que las cosas salieran mal, podrían endosar una parte

¹⁴⁵ Marcelo Ebrard “FOBAPROA: oportunidad perdida” en Gabriel Székely, *FOBAPROA e IPAB: el acuerdo que no debió ser*, Océano, México, 1999, p. 38.

¹⁴⁶ Fausto Hernández Trillo y Omar López Escarpulli, *op. cit.*, p. 5.

¹⁴⁷ Frederic S. Mishkin, “Financial Policies and the Prevention of Financial Crises in Emerging Market Economies”, *Policy Research Working Papers Series*, Banco Mundial, 2001, p. 28.

sustancial de las pérdidas a los contribuyentes. De esta forma, los bancos sólo asumieron una parte de las pérdidas que generaron, mientras el resto de los mexicanos asumimos pérdidas sin tener ninguna responsabilidad.

La mala experiencia del rescate trajo cambios importantes para el sector bancario. A raíz de la crisis el gobierno fortaleció el marco regulatorio de la banca. También se liquidó al Fobaproa y se creó en su lugar el Instituto para el Ahorro Bancario (IPAB). La principal innovación en este caso fue que el IPAB sólo garantiza los depósitos hasta por un monto máximo, a diferencia del Fobaproa, que garantizaba la totalidad de los depósitos. Estas medidas demostraron ser eficaces para moderar el perfil de riesgo en la cartera de los bancos. Como se puede apreciar en la gráfica cuatro, el diferencial entre los CETES y la tasa de depósito se mantuvo hasta el final de los años noventa muy por arriba de los valores que había registrado en los años que precedieron a la crisis.

Por otra parte, las nuevas regulaciones también tuvieron el efecto de revertir la expansión del crédito que habían desencadenado las reformas. Aún cuando la economía se recuperó de forma rápida de la depresión de 1995, la contracción del crédito bancario ha sido una consecuencia relativamente permanente de la crisis. El crédito pasó de representar el 49% del PIB en 1994, a representar sólo el 17% en 2002.¹⁴⁸ De esta forma, al iniciar el siglo XXI seguía sin cumplirse el propósito que había motivado las reformas financieras una década atrás: convertir a los bancos en un instrumento al servicio del desarrollo económico del país.

¹⁴⁸ Aaron Tornell *et al*, art. cit., p. 38.

¿Y qué tiene que ver todo esto con la corrupción?

A continuación, se explican algunos de los aprendizajes sobre la corrupción que se desprenden de la experiencia que se describió en este capítulo. En primer lugar, la experiencia del sector bancario mexicano es útil para ilustrar la definición de corrupción que se propone en el presente trabajo. Las regulaciones prudenciales tienen por propósito moderar la tendencia de los bancos a asumir riesgos excesivos en el otorgamiento de créditos y a evitar así que se generen crisis bancarias. De esta forma, podemos identificar las regulaciones prudenciales como normas que buscan proteger el interés colectivo pues los costos de estas crisis no se circunscriben a los accionistas de los bancos, ni siquiera a las personas que depositan sus ahorros en los bancos. Una crisis bancaria tiene repercusiones potenciales en todos los sectores de la economía, razón por la cual es casi inevitable que el gobierno intervenga y rescate con recursos fiscales a los bancos.

El caso de los bancos también ilustra la importancia de factores independientes al simple soborno de funcionarios públicos en la explicación de la alta incidencia de la corrupción. En este punto, los especialistas en el tema que se consultaron coinciden en señalar que, después de la privatización, los bancos mexicanos pudieron ignorar sistemáticamente las regulaciones prudenciales principalmente debido a la propia incapacidad de la autoridad responsable (la Comisión Nacional Bancaria y de Valores) para implementar mecanismos eficaces de supervisión. También vale la pena destacar que en el caso de la banca algunos observadores han señalado la ignorancia de las prácticas financieras más elementales por parte de los banqueros y empleados bancarios entre las causas que explican que los bancos violaran de forma sistemática las regulaciones prudenciales.

El sector bancario mexicano constituye, en lo relativo a las regulaciones prudenciales, un sistema de corrupción. A partir de la información que proporciona la evolución del diferencial entre las tasas de depósito y los CETES, podemos identificar cómo este sistema pasó de un equilibrio de baja corrupción en los meses previos a la privatización

a un equilibrio de alta corrupción desde fines de 1991 hasta que estalló la crisis bancaria a principios de 1995, y como después de la crisis, el sistema regresó a un equilibrio de baja corrupción. La evolución de la incidencia de la corrupción en el sistema obedeció a choques externos que modificaron la estructura de incentivos en la que los bancos tomaban decisiones en relación al apego a regulaciones prudenciales: inmediatamente después de la privatización, los bancos se encontraron en un nuevo entorno, en el que tenían incentivos para colocar todos los créditos que les fuera posible a la mayor tasa de interés posible. En el caso de los bancos también se puede observar con claridad el efecto que la conducta del conjunto de empresas dentro de un sistema tiene sobre la decisión individual de cada empresa. A causa de la competencia, la decisión de algunos bancos de pagar tasas de interés elevadas afectó la conducta de los otros bancos, de forma que en términos globales se confirmó la tendencia que sugiere el modelo: los bancos no pudieron resistir la tendencia a aumentar las tasas de interés y se observó un aumento generalizado de la incidencia de la corrupción en lo relativo al apego a regulaciones prudenciales.

Sin embargo, es importante subrayar que el caso de la banca es especial en tanto, para mantenerse competitivos, no todos los bancos tuvieron que recurrir a la corrupción en la misma medida. Los bancos más chicos, que tenían costos de captación más elevados, y cuyo valor se había “inflado” más en el proceso de privatización, posiblemente tuvieron que incurrir en riesgos mayores (es decir, violaciones más graves de las regulaciones prudenciales) para seguir captando depósitos. Este carácter heterogéneo de las empresas que integran el sector bancario resulta muy interesante pues, implícitamente, el modelo que se presentó en el capítulo tres para explicar la incidencia de la corrupción se diseñó asumiendo condiciones de “competencia perfecta”¹⁴⁹. La experiencia del sector bancario sugiere que en los sistemas que se alejan de estas condiciones es posible que la conducta

¹⁴⁹ Estas condiciones son: 1) la participación de un número muy grande de empresas, ninguna de las cuáles tiene, por sí sola, una tajada significativa del mercado; y 2) la ausencia de barreras a la entrada de nuevas empresas.

de algunas empresas, que no necesariamente implica corrupción, orille a otras empresas a incurrir en prácticas de corrupción.

Conclusiones

En la primera parte de esta tesis se desarrollaron algunas herramientas conceptuales que, en conjunto, forman una propuesta de marco teórico para el estudio de la corrupción. En la segunda parte de la tesis hemos descrito dos grandes problemas sociales: la inmigración ilegal en Estados Unidos y en Japón, y el rescate bancario en México. En las siguientes páginas se explicará la forma como las experiencias de la inmigración ilegal y del rescate bancario ilustran este marco teórico.

En el capítulo uno se presentó una propuesta para definir la corrupción. Esta propuesta se distingue de otras definiciones de corrupción, en primer lugar, por no acotarse a aquellas conductas ilegales que ocurren en el gobierno y por no hacer alusión directa al soborno de funcionarios públicos. Esta distinción es importante pues las actividades ilegales tienen las mismas consecuencias sin importar si son o no resultado del soborno de funcionarios.

Como se pudo apreciar en los casos de la inmigración ilegal y del rescate bancario, las empresas pueden seguir muchas alternativas para violar la ley. Además de los posibles sobornos a funcionarios (que no se mencionan porque no se dispone de información al respecto, no porque no ocurran) los empleadores estadounidenses recurren de forma masiva a la simple negligencia de las autoridades migratorias para contratar inmigrantes indocumentados. Más importante todavía, los empleadores también recurren a su capacidad para organizarse políticamente para que las autoridades legalicen a inmigrantes que fueron contratados cuando no tenían permiso para trabajar y para que no se les apliquen las sanciones que la ley establece. De forma bastante semejante, después de la reprivatización los bancos mexicanos pudieron ignorar sistemáticamente las regulaciones prudenciales debido a la incapacidad de la Comisión Nacional Bancaria para implementar una supervisión eficaz. También vale la pena destacar que en el caso de la banca algunos observadores han señalado la simple ignorancia de las prácticas financieras elementales por parte de los

banqueros y empleados bancarios como una de las causas que explican que los bancos violaran de forma sistemática las regulaciones prudenciales; es decir, que en muchos casos los bancos no tenían ni siquiera la capacidad técnica para realizar los análisis financieros necesarios para cumplir con la ley.

En el capítulo uno se definió la corrupción como “toda aquella actividad que procure el beneficio particular y que sea contraria a las normas que protegen el interés colectivo.” Por esta razón, se puso especial énfasis en las descripciones en identificar el bien jurídico tutelado, es decir, la motivación, de las leyes migratorias y de las regulaciones prudenciales. Como se puede apreciar en las descripciones, en ambos casos estas normas tienen por propósito proteger el interés colectivo. Las leyes migratorias responden, fundamentalmente, a la resistencia de los habitantes de países desarrollados a recibir contingentes numerosos de inmigrantes cultural o étnicamente distintos a ellos. En otras palabras, las leyes migratorias tienen por propósito mantener una relativa homogeneidad cultural (en Estados Unidos) o étnica (en Japón). Esta homogeneidad puede identificarse con toda claridad como un bien público. Las regulaciones prudenciales tienen por propósito moderar la tendencia de los bancos a asumir riesgos excesivos en el otorgamiento de créditos, y evitar así que se generen crisis bancarias y que el gobierno tenga que rescatar a los bancos con recursos fiscales, es decir, dinero que de otra forma podría utilizarse para la provisión de bienes públicos.

Es importante subrayar que afirmar que una norma tiene por objeto proteger el interés colectivo no implica una valoración positiva unánime de dicha norma. En el caso de las leyes migratorias encontramos que, al menos en el caso de Estados Unidos, ha habido un debate de casi 200 años sobre las ventajas y las desventajas de recibir inmigrantes, mientras que en Japón, por el contrario, hubo hasta hace algunos años un relativo consenso sobre la conveniencia de mantener una política migratoria de “puertas cerradas”. Una conclusión obvia al respecto es que las normas que tienen mayor consenso generan una menor incidencia de corrupción.

En el capítulo uno también se mencionó que la razón por la cual es importante hacer una distinción entre las actividades ilegales que lesionan el interés privado, y aquellas que lesionan el interés colectivo es que en el caso del interés colectivo no hay nadie que tenga una motivación directa y suficientemente fuerte para procurar el cumplimiento de la ley. Por lo tanto, para resguardar nuestros intereses colectivos necesitamos diseñar formas de organización colectiva, que generalmente son menos eficaces que la iniciativa individual. Al respecto, las experiencias del sector agrícola y del sector bancario no nos dicen mucho, pues no hay un punto de comparación con actividades ilícitas que afecten intereses privados. Sin embargo, después de revisar la experiencia de los bancos sí es posible hacer la siguiente pregunta hipotética: Si los depósitos hubieran estado asegurados por instituciones privadas y con fondos privados ¿habría sido necesario el rescate bancario? La respuesta no es sencilla. No sería justo afirmar de forma irreflexiva que hubiera sido preferible (en caso de que fuera viable) contratar a instituciones privadas para que aseguraran los depósitos bancarios. Muy posiblemente esta contratación hubiera generado sus propios incentivos perversos. No obstante, no me cabe la menor duda de que las instituciones privadas hubieran hecho todo lo que estuviera en sus manos —tal vez más de lo deseable— para evitar que los bancos violaran las regulaciones prudenciales.

En el capítulo dos se argumentó en contra de explicar la corrupción como el resultado de variables culturales. Asimismo, se estableció un supuesto de “neutralidad a la corrupción” que implica que la predisposición a la corrupción puede variar entre individuos, pero que está aleatoriamente distribuida y, por ende, no varía entre grupos ni entre países. En este sentido, la selección de las experiencias que se describieron no fue inocente. El caso de la inmigración ilegal se analiza en Estados Unidos y en Japón: ambos países se consideran ejemplos de sociedades de alto capital social. Sin embargo, en estos dos países se observa una incidencia muy distinta de corrupción en la contratación de trabajadores extranjeros. Por lo tanto, la altísima incidencia de la corrupción en materia de inmigración

ilegal en Estados Unidos difícilmente puede explicarse en función del grado de capital social de dicho país.

Más adelante se sugiere que, a pesar de que ha sido una práctica frecuente evaluar la corrupción en el ámbito nacional, utilizar al Estado-nación (o cualquier otra demarcación geopolítica) como unidad de análisis presenta algunos inconvenientes serios para el estudio de la corrupción. Considerando que la incidencia de la corrupción es relativamente independiente entre distintos sectores económicos, se propone utilizar como alternativa los “sistemas de corrupción”. Los sistemas de corrupción están formados por todas las empresas que están sujetas a una misma normatividad y que compiten por un mismo mercado relevante. En el capítulo sobre inmigración ilegal acotamos el análisis a la contratación de trabajadores indocumentados en el sector agrícola (particularmente de productos intensivos en mano de obra), es decir, describimos las experiencias de dos sistemas de corrupción: el sector agrícola norteamericano y el sector agrícola japonés. En el capítulo sobre la crisis bancaria describimos la experiencia de un mismo sistema de corrupción, el sector bancario mexicano, que experimentó importantes transformaciones a lo largo del periodo de estudio.

Uno de los hallazgos más interesantes de las experiencias que describimos se relaciona directamente con el concepto de sistemas de corrupción. La experiencia del sector agrícola estadounidense sugiere que, cuando las dimensiones del mercado relevante rebasan la jurisdicción de las autoridades que establecen las normas, hay importantes incentivos para la corrupción en los sistemas en los que las normas afectan negativamente la competitividad de las empresas. La corrupción permite a los productores norteamericanos de hortalizas competir en el mercado internacional (muy exitosamente) a pesar de leyes migratorias que restringen su acceso a un insumo crítico para su actividad: trabajadores eventuales. Aunque de forma menos transparente, algo similar pasó con los bancos mexicanos después de la privatización, pues entraron a competir por depósitos en el mercado internacional de capitales, lo cual contribuyó a incentivar la violación de regulaciones prudenciales. De esta forma la globalización podría estar contribuyendo al

crecimiento de la corrupción en algunos sectores económicos. En el caso del sector agrícola japonés la situación ha sido distinta. Gracias a las barreras a la importación de alimentos, los productores japoneses han permanecido relativamente al margen del mercado internacional. Por lo tanto, pueden transferir a los consumidores el alto costo de la mano de obra local y no enfrentan las presiones de sus pares norteamericanos para violar las leyes migratorias; los trabajadores indocumentados que han ingresado en los últimos años a Japón se concentran en otras actividades.

El capítulo dos finaliza con una discusión sobre los instrumentos adecuados para medir la corrupción. Al respecto se señala que la corrupción, casi por definición, no puede medirse de forma directa, sino sólo por medio de un *proxy*. También se mencionaron algunas objeciones al uso de los instrumentos para medir la corrupción que han alcanzado mayor popularidad: la construcción de índices a partir de encuestas de percepción de la corrupción. Como alternativa se sugiere utilizar indicadores que se relacionen directamente con la incidencia de la corrupción. La principal cualidad de estos indicadores es que nos permiten medir la incidencia de la corrupción en un sistema aunque no tengamos ninguna información de casos concretos de corrupción.

El ejemplo más claro de un indicador de este tipo lo encontramos en la experiencia del sector bancario mexicano. El diferencial entre las tasas de depósito y los CETES aporta evidencia sobre la magnitud de las violaciones a regulaciones prudenciales pues, tomando como referencia una tasa "segura", permite evaluar el riesgo de la cartera de los bancos, e identificar aquellos periodos en que se tomaron mayores riesgos. Sin embargo, es importante reconocer que este indicador tiene una importante limitación: no nos permite estimar directamente la incidencia de la corrupción (que definimos como la proporción de empresas en un sistema eligen la corrupción). El diferencial entre las tasas de depósito y los CETES sólo nos ofrece información sobre los efectos globales de la corrupción. La experiencia de la inmigración ilegal en relación a la medición de la corrupción es atípica, pues en muchos países hay estimaciones relativamente confiables del número de

inmigrantes indocumentados. En Estados Unidos incluso se dispone de datos sobre la participación de trabajadores indocumentados en el sector agrícola.¹⁵⁰

Finalmente, en el capítulo tres se desarrolla un modelo para explicar la incidencia de la corrupción en un sistema. Una premisa fundamental del modelo es que las empresas tienen mayores incentivos para elegir la corrupción entre mayor sea la incidencia de la corrupción en su sistema. Esta premisa se explica fundamentalmente debido a la “inmunidad de los números” (una alta incidencia de la corrupción reduce la posibilidad de recibir una sanción) y a la ventaja competitiva que se desprende de la corrupción (que implica que el “precio de la honestidad” sea mayor para todas las empresas que compiten en un sistema en el que la incidencia de la corrupción es alta).

En el caso del sector agrícola norteamericano pudimos observar con claridad el efecto de la inmunidad de los números. Los productores norteamericanos se han agrupado para ejercer presión política y evitar que las autoridades migratorias ejerciten su facultad para sancionarlos por contratar inmigrantes ilegales; está presión no hubieran tenido la misma eficacia si sólo una pequeña fracción de los productores contratara indocumentados. Es plausible suponer que el efecto de la ventaja competitiva también contribuye a explicar la elevada incidencia de la corrupción que se observa en este sistema.

Sin embargo, en este caso el efecto de la competencia sobre la incidencia de la corrupción es más complejo de lo que permite explicar el modelo, pues los productores norteamericanos compiten con productores de países donde la política migratoria no necesariamente tiene efectos sobre la competitividad del sector agrícola. Por lo tanto,

¹⁵⁰ Vale la pena comentar que algunos de estos datos provienen de encuestas. Sin embargo, no se trata de encuestas de opinión, sino de encuestas a los propios jornaleros agrícolas sobre su estatus migratorio. Los datos sobre la participación de los inmigrantes indocumentados en el sector agrícola norteamericano se consultaron en Daniel Carroll *et al*, *Findings from the National Agricultural Workers Survey 2001-2002. A Demographic and Employment Profile of United States Farm Workers*, U.S. Department of Labor, reporte de investigación núm. 9, marzo de 2005

aunque es claro que en el sector agrícola norteamericano sí hay una relación muy importante entre corrupción y ventaja competitiva, sólo es posible dar cuenta de la forma como la corrupción aumenta la competitividad de los productores, pero no de la relación causal inversa. Por otra parte, el efecto de la ventaja competitiva sobre la incidencia de la corrupción es claro en el sector bancario mexicano. Durante los años que siguieron a la eliminación de los techos a las tasas de interés los bancos tomaron riesgos excesivos en el otorgamiento de créditos, al menos en parte, para poder ofrecer rendimientos competitivos a los ahorradores, y poder seguir captando depósitos.

La principal conclusión del modelo es que una diferencia radical en la incidencia de la corrupción entre sistemas puede ser resultado exclusivamente de variaciones en las expectativas de las empresas sobre la conducta de sus competidoras, y que en cada sistema hay un máximo de dos posibles equilibrios en la incidencia de la corrupción: un equilibrio de baja corrupción, y un equilibrio de alta corrupción. Las experiencias que se describieron aportan evidencia (aunque de ninguna forma deben interpretarse como una prueba concluyente) sobre la existencia de equilibrios de alta y baja corrupción en los sistemas del sector agrícola (en materia de contratación de inmigrantes ilegales) y del sector bancario (en relación al incumplimiento de regulaciones prudenciales). En el primer caso, observamos que los productores norteamericanos contratan indocumentados de forma casi sistemática, mientras que en Japón la contratación de inmigrantes ilegales en actividades agrícolas sólo ocurre de forma excepcional. En el caso de los bancos, observamos que el riesgo en la cartera de créditos fue muy acentuado en los años subsecuentes a la privatización, y considerablemente menor durante los años anteriores a la privatización y los años posteriores al rescate bancario. La utilización de sistemas de corrupción nos permite identificar esta tendencia a las observaciones extremas en la incidencia de la corrupción. Cuando se utilizan otro tipo de unidades de análisis no es fácil identificar estas tendencias.

El marco teórico que se presentó y se ilustró a lo largo de esta tesis es un primer acercamiento a una propuesta para analizar la corrupción de forma sistemática. El principal

objetivo en este primer acercamiento fue mostrar las ventajas que reformular el concepto de corrupción podría tener para explicar las causas de fenómenos que actualmente son — debido a sus efectos negativos sobre el interés colectivo, o simplemente por su carácter ilegal— motivo de conflictos económicos y sociales de primer orden. Sin embargo, este tema es importante más allá de un mero interés heurístico.

Como se vio en este trabajo, las consecuencias económicas y sociales de algunas de las conductas que generalmente se asocian a la corrupción de funcionarios públicos no consisten exclusivamente ni en transferencias injustas de recursos, ni en un deterioro de la autonomía o la legitimidad del Estado. Por lo tanto, sería posible erradicar algunas de las prácticas más visibles de corrupción en el gobierno, como las mordidas, sin que nada de lo que ocurre afuera del gobierno —que desde el punto de vista de este trabajo es lo verdaderamente crítico— cambiara realmente. Entender las causas de la corrupción es, en este sentido, sólo un primer paso en el diseño de estrategias eficaces para el combate en toda su extensión de los problemas que ocasiona la corrupción.

Bibliografía

- Del Castillo, Arturo, "Bureaucracy and Corruption. An Organizational Perspective", documento de trabajo, CIDE, División de Administración Pública, núm. 120.
- Ayala Espino, José, *Fundamentos institucionales del mercado*, UNAM, México, 2002.
- Brock, William y Steven Durlauf, "Discrete Choice with Social Interactions", *Review of Economic Studies*, vol. 68, NÚMERO Y PAGES.
- Carroll, Daniel *et al*, *Findings from the National Agricultural Workers Survey 2001-2002. A Demographic and Employment Profile of United States Farm Workers*, U.S. Department of Labor, reporte de investigación núm. 9, marzo de 2005.
- Colazingari, Silvia y Susan Rose-Ackerman, "Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy to Latin America", *Political Science Quarterly*, vol. 113, núm. 3, p.p. 447-470.
- Conolly, T. G. y W. Sluckin, *An Introduction to Statistics for the Social Sciences*, Cleaver-Hume, Londres, 1962.
- Cornelius, Wayne *et al*, *Controlling immigration. A Global Perspective*, Stanford University Press, 1994.
- Cornelius, Wayne *et al*, *Controlling Immigration. A Global Perspective*, Stanford University Press, 2004.
- Eker, Varda, "On the Origins of Corruption: Irregular Incentives in Nigeria", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 19, núm. 1, p.p. 173.182.
- Elliott, Kimberly Ann, *La corrupción en la economía global*, trad. de Rodolfo García Piña, Limusa, México, 2001.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, "Sobre el significado político de la corrupción", *Política y Gobierno*, vol. 1 núm. 1, 1994, p.p. 79-95.
- Fukuyama, Francis, *Confianza*, trad. de Dorotea Plâcking de Salcedo, Atlántida, Buenos Aires, 1996
- Gel'man, Vladimir, "The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution-Building in Russia", Borrador.
- Hardin, Garret, "The Tragedy of the Commons", *Science*, vol. 162, p.p. 1243-1248.
- Healy, Paul M. y Krishna G. Palepu, "The Fall of Enron", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 17, núm. 2, 2003, p.p. 3-26.
- Hellmann, Thomas *et al*, art. cit. *The American Economic Review*, vol. 90, núm. 1, p.p. 147-165.
- Herguera, Iñigo, "La delimitación de los mercados relevantes en el nuevo marco regulador de las telecomunicaciones", Universidad Complutense de Madrid, mayo de 2002.

- Hernández Trillo, Fausto y Omar López Escarpulli, *La banca en México, 1994-2000*, CIDE, Documento de trabajo núm. 190.
- Huntington, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968.
- Huntington, Samuel, *Who are we?, America's Great Debate*, Free Press, Londres, 2004
- Inglehart, Ronald, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press, 1990
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, 1998.
- Lewis, William, *The Power of Productivity. Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability*, The University of Chicago Press, 2004.
- Martin, Philip (ed.), *Immigration Reform & U.S. Agriculture*, University of California, 1995.
- Martin, Philip, "Migrant Labor in Agriculture" *International Migration Review*, p.p. 135-143.
- Martínez Peria, María y Sergio Schmukler, "Do Depositors Punish Banks for Bad Behavior?", *The Journal of Finance*, vol. 56, núm. 3, p.p. 1029-1051.
- Mishkin, Frederic, "Financial Policies and the Prevention of Financial Crises in Emerging Market Economies", *Policy Research Working Papers Series*, Banco Mundial, 2001.
- Nadel, Mark, "The Hidden Dimension of Public Policy: Private Governments and the Policy-Making Process", *Journal of Politics*, vol. 37, núm. 1, 1975, p.p. 2-34.
- Ostrom, Elinor, "Collective Action and the Evolution of Social Norms" *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 14 núm. 3, año 2000, p.p. 137-158.
- Putnam, Robert, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1999.
- Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, 1999
- Rubio, Luis, *Tres ensayos. Fobaproa, privatización y TLC*, Cal y Arena, México, 1999.
- Schelling, Thomas, *Micromotives and Macrobehavior*, Norton, Nueva York, 1978
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Fobaproa. La verdadera historia*. México, 1998.
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek, *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*, Norton & Company, Nueva York, 1997.
- Solís Rosales, Ricardo (coord.), *Del Fobaproa al Ipab. Testimonios, análisis y propuestas*, Plaza y Valdés, México, 2000.
- Solís, Leopoldo, *Fobaproa y las recientes reformas financieras*, Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán, México, 1999.
- Spencer, Steven, "Illegal Migrant Laborers in Japan", *International Migration Review*, vol. 26, núm. 3, p.p. 754-786.
- Székely, Gabriel, *FOBAPROA e IPAB: el acuerdo que no debió ser*, Océano, México, 1999.

- Taylor, Edward y Philip Martin, "The Immigrant Subsidy in US Agriculture: Farm Employment, Poverty and Welfare", *Population and Development Review*, vol. 23, núm. 4, p.p. 855-874.
- Tegtmeyer Pak, Katherine, *Development of National Migration Regimes: Japan in Comparative Perspective*, The Center for Comparative Immigration Studies, Documento de Trabajo núm. 110, diciembre de 2004.
- Tevfik, Nas *et al*, "A Policy-Oriented theory of Corruption", *American Political Science Review*, vol. 80, núm. 1, AÑO Y PÁGINAS,
- Tornell, Aaron *et al*, "Liberalization, Growth, and Financial Crises: Lessons from Mexico and the Developing World", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2003, núm. 2. PÁGINAS
- Trefler, Daniel "Immigrants and Natives in General Equilibrium Trade Models", en James P. Smith y Barry Edmonston (eds.) *The Immigration Debate: Studies on the Economic, Demographic, and Fiscal Effects of Immigration*, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, 1998.
- Vogel, David, "Consumer Protection and Protectionism in Japan", *Journal of Japanese Studies*, vol 18, núm. 1, p.p. 119-154.
- Yamakana, Yeiko "New Immigration Policy and Unskilled Foreign Workers in Japan", *Public Affairs*, vol. 66, núm. 1, 72-89.