

“Corrupción, Poder, Desigualdad y Lord Acton: México y Estados Unidos”

(Mesa 6: “Retos para el combate a la corrupción y la impunidad”)

Stephen D. Morris
Middle Tennessee State University

Resumen

Esta presentación explora unas ideas sobre el significado de la corrupción y la relación entre la corrupción y la desigualdad. El trabajo subraya la diferencia entre la corrupción legal y corrupción ilegal, y las ubican dentro de un continuo de poder/desigualdad. Refiero a los casos de México y Estados Unidos para mostrar ciertas diferencias y similitudes.

México y Estados Unidos

Como punto de partida, presento datos sobre la corrupción en México y EE.UU. basado en encuestas de opinión pública. Esas encuestas (grafica 1) muestran que los estadounidenses están de acuerdo con los mexicanos de que hay mucha corrupción, que la corrupción es un problema, que ha aumentado la corrupción en los últimos años, y que los esfuerzos del gobierno en contra de la corrupción han fallado.

Grafica 1. Percepciones sobre la corrupción: México y Estados Unidos

	<u>México</u>	<u>EE.UU</u>
1. Corrupción un problema en el sector público (% diciendo un problema serio y un problema)	93%	69%
2. Corrupción en 12 Instituciones (pro medio) (% diciendo corrupto y muy corrupto)	62%	47%
3. % diciendo que ha aumentado la corrupción en los últimos 2 años % diciendo que ha bajado la corrupción en los últimos 2 años	71% 8%	60% 10%
4. % diciendo que han fallado los esfuerzos del gobierno en abatir la corrupción	73%	59%

Fuente: Transparency International, Global Corruption Barometer 2013.

Pero, ¿se refieren a la misma cosa? Sabemos por otras encuestas, estudios y experiencias que hay grandes diferencias entre México y los EE.UU. en cuanto a la participación de pagar sobornos o mordidas, la corrupción burocrática, o los obstáculos que enfrenten los empresarios.

Por ejemplo, en el Índice del Estado de Derecho de 2017-18, de 113 países, EE.UU. quedó en el lugar 19 mientras México se ubica en el lugar 92 (Rule of Law Index 2017-18). Entonces, tal vez los mexicanos se refieren a estas formas de corrupción, pero seguramente sus contrapartes en EE.UU. no se refieren a estas formas de corrupción.

Sin embargo, si vemos más al fondo, encontramos otros puntos de acuerdo entre los dos públicos que tal vez nos indica mejor a que se refieren como corrupción. Por un lado, vemos que los dos consideran que haya mucha corrupción en los partidos políticos y el congreso y que tienen muy poca confianza en estas instituciones (grafica 2). También, están de acuerdo en cuanto a su opinión de si su gobierno esté controlado por y sirve los intereses de unos pocos (grafica 3).

Grafica 2. Corrupción y confianza en las instituciones: México y Estados Unidos

	<u>México</u>	<u>EE.UU.</u>
Corrupción por institución (% diciendo corrupto o muy corrupto y por orden de 12 instituciones)		
■ Partidos políticos	91% / 1	76% / 1
■ Congreso	83% / 3	61% / 2
■ <i>Policía</i>	90% / 2	42% / 7

Fuente: Transparency International, Global Corruption Barometer 2013.

Falta de confianza (% diciendo poca o nada) en...		
■ Partidos políticos	77%	85%
■ Congreso	74%	77%

Fuente: World Values Survey, 2010, 2012.

Grafica 3. Control de los intereses particulares.

“¿Hasta qué punto cree que el gobierno está controlado por unos pocos actuando por sus propios intereses?”

	<u>México</u>	<u>EE.UU.</u>
■ Completamente y en gran parte	62%	64%
■ Poco y nada	13%	10%

Fuente: Transparency International, Global Corruption Barometer 2013.

Estos puntos de acuerdo entre los dos públicos, a pesar de las diferentes formas de corrupción que existen, sugieren una percepción de la corrupción en común basado más en la falta de representación; apunta hacia una concepción de la corrupción amplia, ligado a la exclusión, la debilidad de la gente, y la idea que el gobierno no está sirviendo a los intereses del público como deberían. En los EE.UU, suelen hablar los analistas de la idea de la corrupción legal. Siquiera en México donde es más común la mordida, se parece que la idea de la corrupción expresado por la gente va más allá de la mordida y la corrupción común y corriente, apuntando también a la corrupción sistémica, legal, y de la falta de representación.

La desigualdad

Si enfocamos ahora sobre la desigualdad, hay tres puntos importantes de destacar. Primero, quisiera subrayar que la gente tiende de emplear una perspectiva diferente sobre lo que quiere decir la corrupción que los expertos y los del poder. Según varios estudios, la gente más cerca al poder y con más recursos tienden a ver la corrupción de una forma más restrictiva y más legalista que la gente quienes asocia la corrupción con la exclusión, el desapoderamiento y la injusticia (Redlawsk and McCann 2005; Razafindrakoto and Roubaud 2010; Rusciano 2014, 42, Uslaner 2008; Rothsein 2011). Los del poder tienden a enfocar sobre la ley y estado de derecho como el estándar mientras la gente se enfoca más en la democracia. Según Rusciano (2014, 42), “lo más empoderado los ciudadanos, menos corrupto perciben su nación.” Tal vez por esto, Enrique Peña Nieto cree que la gente exagera en cuanto al nivel de la corrupción en México.

En adición, cabe destacar que las dos sociedades han vivido unos grandes aumentos en los niveles de desigualdad en las dos sociedades en los últimos años. Aunque no presento los datos aquí, es fácil ver cómo estas tendencias coinciden con un aumento en las percepciones de

la corrupción en años recientes y la idea que los más ricos han aprovechado del sistema por su propio beneficio.

Tercero, en considerar la relación entre la corrupción y la desigualdad, vale la pena recordarnos de la frase célebre de Lord Acton: “El poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente... [y la parte no tan conocida] Los grandes hombres casi siempre son malos hombres.” Claro, hay que reconocer que mientras el habló de poder, en realidad se trata de igualdad/desigualdad de poder entre las personas.

Dos observaciones al respecto de la frase de Lord Acton. Por un lado, hay varios estudios de psicología social que demuestra claramente que gente con poder y dinero si muestran menos empatía, menos moralidad, y son más propensos de no obedecer las reglas, o sea, de estar más corruptos (véase por ejemplo Keltner 2017). Pero por otro lado, no estoy de acuerdo con Lord Acton en cuanto a su punto sobre el poder absoluto, porque si aceptamos el poder absoluto en términos de la hegemonía descrito por Antonio Gramsci, entonces este poder incluye el poder para efectivamente definir la corrupción. Poder absoluto incluye el poder para determinar cuál es el interés público y que debe de permitir y que no debe de permitir.

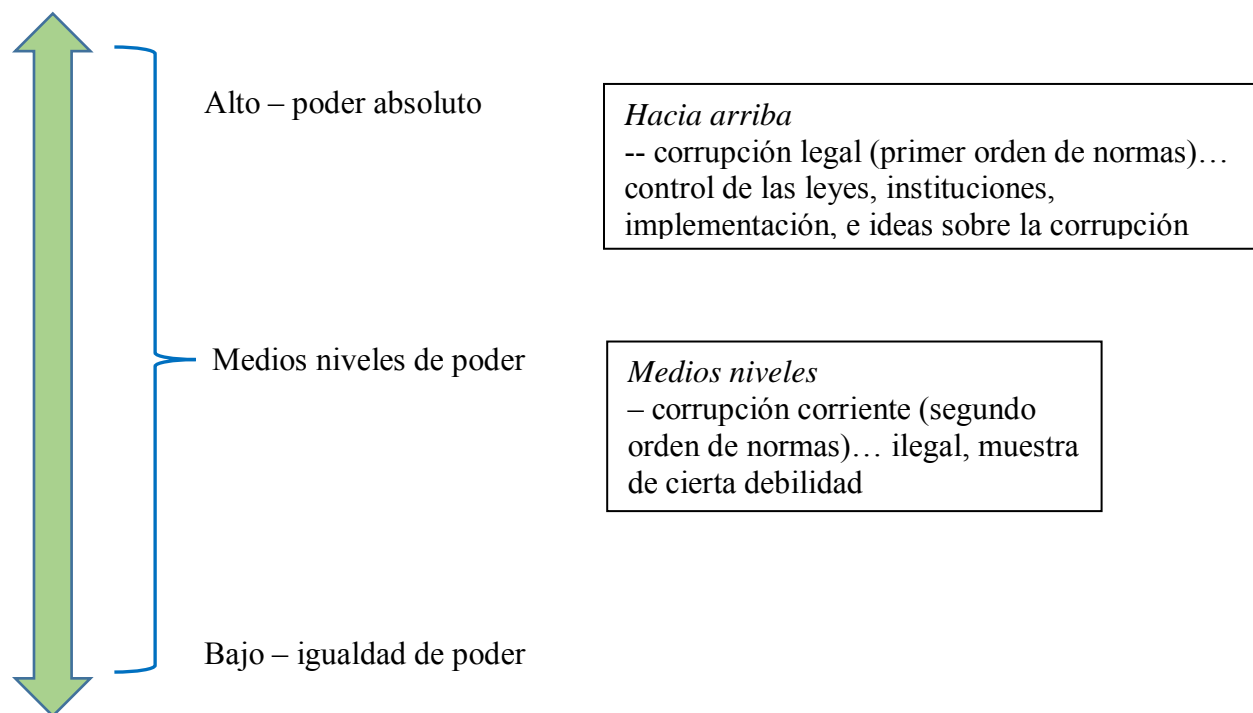
Un continuo de poder y desigualdad

Aceptando esta idea, planteo un continuo (vertical) de niveles de poder y desigualdad (grafica 4). Hacia arriba, más cerca al poder absoluto,¹ encontramos la capacidad para definir la corrupción y así formas de conducta no calificada como corrupción. Aquí, hacia arriba en la escala, es donde el poder más se acerca al poder para definir la corrupción por manera de hacer las leyes, las reglas e instituciones. Aquí es donde ubicamos la corrupción legal y la violación de normas de

¹ Hay solo un concepto de alguien (sic) quien tiene poder absoluto y no creo que la gente vea aplicable la frase de Acton en aquel situación.

primer orden. Aquí está el poder para crear las instituciones que empoderan y sirven intereses particulares e incluye el poder para debilitar o bloquear al empoderamiento de cierta gente o instituciones de rendición de cuenta. Este nivel de poder y desigualdad facilita los mecanismos legales para proteger los privilegios de unos pocos. Gran parte de la corrupción anotada en las encuestas antes, y la forma de corrupción que más preocupa la gente y más les molestan, está ubicada aquí más arriba en el continuo de poder y desigualdad.

Grafica 4. Continuo de poder/ desigualdad y formas de corrupción



También hacia arriba en la escala se yace el poder de control de los mecanismos y los recursos para la aplicación de la ley o sea, para determinar la impunidad. Frente a la corrupción ilegal, hay el poder para determinar a quién investigar y sancionar. El falta de cumplimiento con la ley refleja este grandes niveles de poder y desigualdad. Ofrezco algunos ejemplos. Llama la atención la falta de recursos en investigar el lavado de dinero en México por SAT. Según un

reporte reciente, hay solo 16 personal para fiscalizar más que 66,000 empresas en riesgo, y que solo habían inspeccionado 0.2% de las empresas en tres años. O que el Grupo de Acción Financiera Internacional reprobó a México apuntando a un nivel de impunidad en el lavado de dinero en 99.6%. No es gran coincidencia que estas vías para lavar el dinero también están utilizado por políticos y otros elite para evasión fiscal. Hay ejemplos similares en los EE.UU. donde también falta de investigar o dedicar recursos suficientes para el lavado de dinero o los paraísos fiscales o el dinero en las campañas políticas. Una investigación reciente, por ejemplo, muestra la escasa aplicación de la ley Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) que prohíba el soborno a gobiernos por parte de empresas norteamericanas. La investigación no solo demuestra la poca posibilidad de que el gobierno va a descubrir una violación de la ley, sino también que si haya multa, sería tan poco que vale la pena a la empresa tomar el riesgo (Karpoff, Lee and Martin 2017).

Hacia arriba en el poder incluye también el poder internacional de crear el enfoque ortodoxo sobre el estudio de la corrupción. Esto implica la manera común de definir a la corrupción y de ver la corrupción como un fenómeno de conducta individual en vez de un aspecto del sistema; un problema de instituciones de oportunidades y riesgos; como un problema de sobornos y no de corrupción legal; un problema de los países en vías de desarrollo y no de los países desarrollados como EE.UU.; y como un problema del estado no del sistema de poder más amplio que incluye el sistema económico. Por eso, los expertos califican el nivel de corrupción en EE.UU. mucho más baja que los ciudadanos. Por lo tanto, este enfoque ortodoxo sobre la corrupción, promovido por las instituciones internacionales como el FMI, Banco Mundial, ONU, y el gobierno de EE.UU. y la comunidad académico, determina en turno a las reformas tradicionales para abatir la corrupción: reformas como desarticular al estado, la privatización, y

las reformas neoliberales. Esta perspectiva tiende a enfocar en las formas de corrupción que más perjudican a los intereses económicos y políticos de la elite internacional y soslaya la atención a las formas de corrupción que más les benefician. Por ende, el enfoque representa una perspectiva ideológica que conviene a los intereses neoliberales y de los países desarrollados y refleja su poder y la desigualdad internacional.

Moviéndonos hacia abajo en el continuo a un punto intermedio de poder, encontramos la corrupción que sigue representando el abuso de autoridad por intereses políticos o personales, pero estas formas de corrupción son ilegales por violar las normas de segunda orden. Estas formas de corrupción refleja niveles intermedio de poder porque el servidor público tiene suficiente poder para abusar su autoridad, pero lo que hace está condenado e ilegal. Por lo tanto, se tiene que esconder; tiene que a veces crear mecanismos complejos y complicados para simular sus actos y al menos intentar de dar la apariencia de que sus actos son legales. Por lo tanto, tiene que mentir y negarlo e incluso adoptar y emplear el discurso de la anticorrupción.

Estas formas de corrupción representa la falta de poder o sea el poder limitado. Es comparable a la idea de que el uso de la fuerza física representa, en realidad, debilidad y no poder. Así, la corrupción común refleja un limitado nivel de poder. La corrupción ilegal se caracteriza por ser bastante poder para abusar la autoridad, pero no bastante poder para hacerlo abiertamente; no bastante poder para convertir sus actos en algo legal; no bastante poder para ejercer la hegemonía y así convertir sus actos en algo considerado ampliamente como correcto, derecho y justo. O sea, el poder del servidor público atrás de estas formas de corrupción es limitado por el poder del discurso democrático que denuncia sus actos y las leyes que refleja este discurso hegemónico.

Es en este nivel del continuo donde encontramos niveles de desigualdad que resulta en el clientelismo y la coacción del voto, por ejemplo. Y cuando se trata de más distancia entre dos en cuanto a su poder, resulta mayor nivel de corrupción. La investigación por parte de Fried et al (2010), por ejemplo, mostró que la policía en la Ciudad de México se dirigen más a los choferes de bajos recursos precisamente porque los de clase alta tienen el poder para sacar represalias contra el policía. Así, más desigualdad, mayor probabilidad de que los de poder aprovechan.

Pero aparte de la desigualdad entre personas, el papel de la desigualdad en determinar la corrupción se encuentra también con respecto a las instituciones. Francis Fukuyama (2014), por ejemplo, hace hincapié en la desigualdad entre las instituciones de control, por un lado, y las instituciones de rendición de cuentas, por el otro: donde las primeras sobresalen de poder vis-a-vis las instituciones de checar y balancear el poder del estado. Esto lo veo como un resultado de la tendencia de priorizar el control del estado sobre la sociedad en vez de los controles que ejerce la sociedad sobre al estado, y, así, el uso (y abuso) de poder para mantenerse en el poder (Prezowski 2002).

Así, por cada paso hacia abajo en el continuo el poder del elite esta contestado por el contra-poder normativa de las ideas democráticas, las leyes, y el poder de las instituciones que inhiben el ejercicio del poder. Este balance de poder intenta de mantener los actos de los servidores públicos dentro de lo permitido por las reglas y normas. Hacia mayores niveles de igualdad, entonces, podemos imaginar una situación ideal donde el poder de los servidores públicos se mantiene dentro de los límites determinado por el discurso democrático que fija y define los límites de autoridad.

En suma, si el poder y la desigualdad corrompen, como indica Lord Acton, entonces la debilidad y desigualdad, por un lado, aumentan la posibilidad de ser víctima y de ser explotado

por los quienes acumulen poder. Adicionalmente, como mencioné antes, la debilidad y desigualdad aumentan a las percepciones de la corrupción y la manera de ver la corrupción de una forma más amplia relacionado a la exclusión y desapoderamiento. No hace falta reconocer esta perspectiva en los EE.UU. atrás de las campañas políticas de Bernie Sanders y Donald Trump. En ambos casos, el socialista demócrata y el populista pendejo capturaron y movilizaron el sentimiento de descontento y la percepción de corrupción en el país.

Tres implicaciones por México hoy

Primer, no cabe duda del aumento de la percepción de la corrupción en los últimos años aquí en México durante el sexenio de Peña Nieto. Mientras se puede interpretar como un alza en el nivel de corrupción, yo veo un gran aumento en el poder de denunciar la corrupción y movilizar la anticorrupción. Visto de una manera distinta, la gran corrupción de estos años es una muestra de la debilidad, no del poder de Peña Nieto. Como la represión es una muestra de debilidad, la corrupción vista en los casos de la Casa Blanca, Grupo Higa, los gobernadores, Odebrecht, el dinero de Pemex canalizado a las campañas en Chihuahua, en la Estafa Maestra, etc. representa la debilidad del sistema, no su poder. Anoto, por un lado, la gran complejidad de los negocios y fraudes de Duarte, o los niveles de simulación en La Estafa Maestra. Llama la atención los esfuerzos mayores para esconder estos negocios turbios. En realidad, el gran cambio en México no es el nivel de la corrupción, sino el nivel de que lo han descubierto y denunciado la corrupción en estos años. También llama la atención quienes están haciendo las denuncias, exponiendo estos abusos de poder: Carmen Aristegui, *Animal Político*, Mexicanos contra la Corrupción, siquiera ASF, el SAT. Llama la atención ahora el poder social para exigir que la PGR actúe contra los gobernadores y pide su extradición. Llama la atención el poder de la

sociedad civil en exigir la reforma 3x3 y el programa de SNA. Aunque el gobierno actual está luchando para detenerlo, controlarlo, y frenarlo, resulta difícil y conspicuo. En vez de una muestra del gran poder de Peña Nieto y los oficiales, todos estos cambios subraya la debilidad del gobierno frente al poder de la sociedad y la resistencia contra la corrupción e impunidad. En hecho, el gobierno se muestra desesperado para mantenerse el poder.

La segunda implicación se trata de la necesidad de promover y adoptar un enfoque de la corrupción (y por lo tanto la anticorrupción) mucho más amplio. Además de presentarse de varias formas, la corrupción es multidimensional. Hay formas de corrupción legales y formas ilegales. Hay corrupción que se refiere a actos de individuos, y hay corrupción que se refiere a los sistemas. Por lo tanto, es importante definir la corrupción como la combinación de dos elementos: por un lado la corrupción se define en torno al estado de derecho con la idea que los de gobierno tienen que cumplir con la ley y los procesos legales; y también, por otro lado, la corrupción se define en torno a la democracia en el sentido de que los del gobierno tiene que responder y servir a los intereses públicos. Mientras algunos interpretan a la corrupción en torno al aspecto legal (una visión más estrecha), otros interpretan la corrupción en torno al aspecto democrático. En adición, es fundamental reconocer que la corrupción ampliamente incluye todos los abusos de poder del estado desde las violaciones de los derechos humanos, el fraude electoral, y la impunidad. La impunidad no es la hermana de la corrupción sino una forma de corrupción.

Por lo tanto, la anticorrupción también se tiene que enfocar más ampliamente. No solo se trata de combatir la corrupción ilegal, sino también la corrupción legal; no solo a los actos de los individuos, sino también los sistemas que sirven intereses particulares de las élites o de los partidos. Tienen que darse cuenta además que combatiendo la corrupción ilegal tal vez podrá ser

más fácil que la corrupción legal puesto que la corrupción legal surge de un base de poder más concentrada. Claro que las reformas legales son importantes porque muestran el poder de declarar alguna conducta ilegal y así justifica la construcción de los mecanismos de implementar la ley. No cabe duda que la implementación presenta retos, pero tal vez es aún más difícil cambiar las leyes y los sistemas de toma de decisiones que benefician a los que están responsables de tomar las decisiones. Ahí, donde queda la mayor concentración de poder, existe el reto mayor en la batalla contra la corrupción.

Finalmente, sabemos que la clave es la gente, y la gente lo reconoce (grafica 4). En el combate a la corrupción, no hay otra que la acción social. Solo un gran movimiento social es puede presionar al gobierno para cumplir con la ley y con la democracia; solo por medio de exigir y presionar al gobierno se puede institucionalizar esta presión por medio de fortalecer las instituciones de la rendición de cuentas. Dentro de esta lucha esta la lucha por la democracia y la justicia. Requiere, por lo tanto, una mayor distribución del poder para que la sociedad ejerce suficiente controla sobre el estado para prevenir la corrupción e impunidad.

Grafica 4. Papel de la gente en combatir la corrupción

% de acuerdo que la gente puede tener un efecto en disminuir la corrupción...

<u>México</u>	<u>EE.UU</u>
81%	76%

Fuente: Transparency International, Global Corruption Barometer 2013.

Referencias

Keltner, Dacher (2017) *The Power Paradox: How we Gain and Lose Influence*. London: Penguin Books.

Fried, Brian J., Paul Lagunes, and Atheendar Venkataramani (2010) "Corruption and Inequality at the Crossroad: A Multimethod Study." *Latin American Research Review* 45 (1): 76-97.

Fukuyama, Francis (2015) “Why Is Democracy Performing So Poorly?” *Journal of Democracy* 26 (1): 11-20.

Karpoff, Jonathan M., D. Scott Lee, and Gerald S. Martin, (2017) “Foreign Bribery: Incentives and Enforcement.” No publicado. <https://ssrn.com/abstract=1573222>

Przeworski, Adam (2002) *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press.

Razafindrakoto, Mireille and Francois Roubaud (2010) “Are International Databases on Corruption Reliable? A Comparison of Expert Opinion Surveys and Household Surveys in Sub-Saharan Africa.” *World Development* 38 (8): 1057-1069.

Redlawsk, David P. and James A. McCann (2005) “Popular Interpretations of ‘Corruption’ and their Partisan Consequences.” *Political Behavior* 27 (3): 261-283.

Rothstein, Bo (2011) *The Quality of government: corruption, social trust, and inequality in international perspective*.

Rule of Law Index, 2017-18. <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018>

Rusciano, Frank Louis (2014) “The Meaning of Corruption in World Opinion.” En Mendilow, Jonathan and Ilan Peleg, comp. *Corruption in the Contemporary World: Theory, Practice, and Hotspots*. Lanham, MD: Lexington, pp. 27-45.

Transparency International, Global Corruption Barometer 2013. <https://www.transparency.org/gcb2013>

Uslaner, Eric M. (2008) *Corruption, Inequality, and the Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.

World Values Survey, 2010, 2012. <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>