

## CAPÍTULO TERCERO

### DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN: LA HIDRA POLICÉFALA

Higinio narra en las doce pruebas de Hércules ordenadas por Euristeo, que la Hidra de Lerna, hija de Tifón, vivía junto a la fuente de Lerna y tenía nueve cabezas y un veneno tan letal que era capaz de matar a los hombres con su hálito; si alguien pasaba junto a ella mientras dormía, inhalaba su rastro, y moría con el mayor tormento.<sup>78</sup>

El tropo literario de la hidra policéfala bien podría utilizarse como un ejemplo del problema de la corrupción, porque, como ya destacamos en los apartados anteriores, esa conducta tiene múltiples facetas o “cabezas”, es “policéfala”, y todo lo que toca lo envenena y, eventualmente, lo mata. Así, uno de los temas a destacar es el de la relación entre la corrupción y la política, pero no cualquier tipo de política, sino aquella que se denomina “democrática”.

#### I. LAS DEMOCRACIAS MODERNAS Y EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LA POLÍTICA

En nuestro apartado histórico destacamos que la corrupción parece ser un agregado del proceso de institucionalización; además, afirmamos que existen siempre personas que utilizan los procesos societarios como mecanismo para el impulso de sus intereses per-

---

<sup>78</sup> Véase Higinio, *Fábulas (Fabulae de 1535)*, trad. e introducción de Javier del Hoyo y José García Ruiz, España, Gredos, 2015.

sonales. En este sentido, asentamos que la política corre paralela a la historia de la corrupción en el mundo.

Corresponde ahora destacar por qué en las democracias este fenómeno se vuelve un problema que impacta en el aparato institucional y obliga a generar soluciones jurídico-políticas para enfrentarlo.

Robert Dahl destaca que

literalmente, democracia significa gobierno del pueblo. El término deriva del griego *demokrati*, acuñado a partir de *demos* (“pueblo”), y *kratos* (“gobierno”) a mediados del siglo V a. C. para denotar los sistemas políticos entonces existentes en algunas ciudades-Estado griegas, sobre todo Atenas.<sup>79</sup>

David Held, por su parte, señala que el “desarrollo de la democracia en Atenas ha constituido una fuente fundamental de inspiración para el pensamiento político moderno”, destacando sus ideales políticos tales como la igualdad entre los ciudadanos, la libertad, el respeto a la ley y la justicia.<sup>80</sup> En tal sentido, habrá que recordar que “formalmente los ciudadanos [atenienses], no tenían que hacer frente a ningún obstáculo basado en el rango o en la riqueza para participar en los asuntos públicos”;<sup>81</sup> es decir, la participación en la cosa pública era inherente al *demos*.

No obstante, hay que recordar que si bien es cierto que el ciudadano ateniense participaba sin restricciones en la cosa pública, la ciudadanía era sumamente restrictiva en sí misma, en el sentido de ser exclusiva para varones, mayores de 20 años; por consiguiente quedaban fuera las mujeres, los extranjeros, los esclavos, los incapaces y los menores, de ahí que se considere a la democracia ateniense como “una democracia de patriarcas”.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Dahl, Robert, “La democracia”, *POSTData*, núm. 10, diciembre de 2004, p. 11.

<sup>80</sup> Cfr. Held, David, *Modelos de democracia*, 2a. ed., España, Alianza Editorial, p. 32.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 40.

En *La Política*, Aristóteles afirma que “es señor el que manda y rige a los demás”, en “las democracias o gobiernos populares es señor el pueblo”;<sup>83</sup> entre las “quiebras y vicios” de los gobiernos, considera que la democracia es la quiebra y el vicio del gobierno popular, porque “es señorío enderezado al provecho de los más necesitados y gente popular, pero que no se dirige a lo que conviene popularmente”.<sup>84</sup>

El filósofo distingue entre diversos tipos de democracia, que limitan de alguna manera la forma de conceptualizarla, como se destaca a continuación:

La democracia... es la que consiste en la igualdad, porque la ley de ésta prescribe que los ricos no tengan más parte del público gobierno que los pobres, ni que los unos ni los otros sean señores de él, sino que todos sean semejantes...

Hay otra manera de democracia, en que los cargos se reparten conforme a la facultad de las haciendas, aunque no muy grandes, y el que tanta cantidad de hacienda tuviere es habido por suficiente para ser del público gobierno, y el que no, es reputado por inhábil.

Otra manera hay de democracia, en que se ordena que todos los ciudadanos que no debieren a la República puedan tener los magistrados; pero que la ley haya de tener el señorío.

En otra especie se dispone que cualquier ciudadano que tenga su derecho reconocido como tal pueda tener cargo público, pero que la ley sea la que mande.

Otra manera de democracia hay que en todo lo demás es como las otras, salvo que el pueblo, y no la ley, tiene el señorío; esto es, cuando los estatutos del concejo son los que tienen fuerza, y no la ley, de lo cual son causa los que rigen el pueblo.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Aristóteles, *La Política*, trad. de Pedro Simón Abril, Madrid, Nuestra Raza, s. a. e. (aunque se afirma que la edición puede ser de 1934 o 1935), pp. 119 y 120.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 123.

<sup>85</sup> *Ibidem*, pp. 160-161.

En este sentido, tenemos diversas formas de democracia: *a*) la democracia como igualdad; *b*) la censitaria, donde la hacienda personal condiciona el acceso al cargo público; *c*) una variante de la censitaria, que permite el acceso al cargo si no se tienen adeudos con el Estado; *d*) el reconocimiento de derechos, y *e*) la democracia reglamentaria o estatutaria. En todas tiene un papel determinante la ley.

No obstante, las diversas interpretaciones en torno a esta forma de gobierno ponen en evidencia lo complejo de la delimitación de lo “democrático”.

Así, Jorge Carpizo destaca que la terminología no es precisa porque el término “democracia” se presta a diversas interpretaciones y ha ido perdiendo contenido para convertirse en un vocablo de prestigio: todo régimen se autocalifica como tal. Agrega que “dado que es un desprestigio ser considerado un régimen de dictadura, autocracia o tiranía, esos regímenes también se ostentan como democracias. Ello contribuye a la confusión que existe para determinar qué es una democracia”.<sup>86</sup>

Otro debate se relaciona con la adjetivación que se hace de la democracia como “representativa”. El origen de esta forma de gobierno se puede rastrear en el artículo 6o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, o sea, en el siglo XVIII, en el que se destaca que la ley es la expresión de la voluntad general y se plasma el derecho de los ciudadanos de contribuir a su elaboración de manera personal o a través de sus representantes.

Sobre ese proceso, Robert Dahl se pregunta si es “democracia” el nombre que mejor se adecua a un sistema representativo a gran escala, tal como el de Estados Unidos en los primeros tiempos. A lo que él mismo responde:

---

<sup>86</sup> Carpizo, Jorge, “La democracia y la clasificación de las constituciones. Una propuesta”, en García Laguardia, Jorge Mario (comp.), *Partidos políticos y democracia en Iberoamérica*, México, UNAM, 1981, p. 78, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/805/24.pdf> (fecha de consulta: 6 de septiembre de 2017).

A fines del siglo XVIII, la historia de los términos cuyo significado literal es “gobierno del pueblo” —democracia y república— no lograba dilucidar la respuesta. Ambos términos se habían aplicado a los sistemas de Grecia y Roma basados sobre asambleas, si bien ninguno de esos sistemas atribuía poderes legislativos a representantes elegidos por miembros del *demos*.<sup>87</sup>

Como se advierte, por una parte, Dahl reivindica la génesis histórica del concepto “democracia” y, por otra, delimita que la idea de “representación” no se puede encontrar en los antecedentes históricos, lo que muestra la novedad en la construcción de la idea de democracia moderna.

Con un argumento en contrario, Bernard Manin sostiene que un análisis del régimen ateniense, el más conocido ejemplo de democracia clásica, muestra que también se separaba la democracia representativa de la directa. Al respecto, agrega que muchas funciones importantes en aquella ciudad las ejercían magistrados electos.<sup>88</sup> Lo anterior se refrenda en el derecho romano arcaico con los poderes que ejercían algunas magistraturas.

En este contexto, según Bernard Manin, para definir a un gobierno como “representativo”, son importantes los siguientes principios: *a*) los que gobiernan son nombrados a través de elecciones en intervalos regulares; *b*) las decisiones de los gobernantes conservan un grado de independencia de los deseos del electorado; *c*) los gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los gobernantes, y *d*) las decisiones públicas se someten al juicio del debate. Ade-

---

<sup>87</sup> Dahl, Robert, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

<sup>88</sup> Manin, Bernard, *The principles of representative government*, Nueva York-Melbourne, Cambridge University Press, 1997, p. 8: “An analysis of the Athenian regime, the best-known example of classical democracy, shows that a further feature (one less often commented on) also separates representative democracy from so-called direct democracy. In the Athenian democracy, many important powers were not in the hands of the assembled people. Certain functions were performed by elected magistrates”.

más, sostiene que la institución central del gobierno representativo es la elección.<sup>89</sup>

En una larga exposición, Robert Dahl sostiene que la democracia ideal debe exhibir como mínimo los rasgos siguientes:

Participación efectiva. Antes de adoptar o rechazar una política, los miembros del demos tienen la oportunidad de dar a conocer a los demás miembros sus opiniones al respecto. Igualdad de votos. Los miembros del demos tienen la oportunidad de votar a favor o en contra de una política, y todos los votos se computan igual. Electorado informado. Los miembros del demos tienen la oportunidad, dentro de un período razonable, de aprender acerca de la política y sobre las posibles políticas alternativas y sus consecuencias probables. Control ciudadano del programa de acción. El demos, pura y exclusivamente, decide qué asuntos se incluyen en la agenda de la toma de decisiones y cómo han de incluirse allí. De este modo, el proceso democrático es “abierto”, en el sentido que el demos puede cambiar las políticas de la asociación en cualquier momento. Inclusión. Cada uno de los miembros del demos tiene derecho a participar en la asociación según hemos expuesto. Derechos fundamentales. Cada uno de los rasgos necesarios de la democracia ideal prescribe un derecho que constituye en sí un rasgo necesario de la democracia ideal: así, cada miembro del demos tiene el derecho de comunicarse con otros; el derecho de que su voto se compute igual que los votos de los demás; el derecho de recabar información; el derecho de participar en idéntica condición que los otros miembros; y el derecho, junto con otros miembros, de ejercer el control de la agenda. Por ende, la demo-

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 6: “In general, we refer to governments in which those institutions are present as “representative.” Four principles have invariably been observed in representative regimes, ever since this form of government was invented: 1 Those who govern are appointed by election at regular intervals. 2 The decision-making of those who govern retains a degree of independence from the wishes of the electorate. 3 Those who are governed may give expression to their opinions and political wishes without these being subject to the control of those who govern. 4 Public decisions undergo the trial of debate. The central institution of representative government is election”.

cracia es más que un mero procedimiento político; necesariamente, también es un sistema de derechos fundamentales.<sup>90</sup>

Como se advierte, el autor enfatiza el tema de la votación, de la participación política y de la libertad de opinión.

Esta clase de régimen hoy se encuentra significativamente prestigiada, al grado que se sostiene que, durante el siglo XX, el número de países que contaban con las instituciones políticas básicas de la democracia representativa aumentó notablemente. Al inicio del siglo XXI, observadores independientes coincidieron en que más de un tercio de los países nominalmente independientes del mundo poseían instituciones democráticas comparables a las de los Estados de habla inglesa y a las de las democracias más antiguas de la Europa continental. En otra sexta parte de los países del mundo, estas instituciones, si bien un tanto defectuosas, igualmente proporcionaban grados históricamente altos de gobierno democrático.<sup>91</sup>

No obstante, la democracia exige determinadas condiciones estructurales para su permanencia, como lo afirman José Antonio Piqueras, Francesc A. Martínez, Antonio Laguna y Antonio Alaminos; sin un sistema legal claro y preciso en sus formulaciones y en su observación, sin unas instituciones judiciales fuertes e independientes, sin funcionarios profesionales sujetos al desempeño de sus obligaciones y mecanismos que corrijan las desviaciones de autoridad, el mal ejercicio de sus funciones en beneficio propio o de terceros, la democracia se convierte en distorsión de los principios que la sustentan, cuando no, en caricatura de sí misma.<sup>92</sup>

Los mismos autores sostienen que lo que el sistema democrático requiere para su buen funcionamiento es el desarrollo de una determinada cultura política basada en la participación alentada

---

<sup>90</sup> Dahl, Robert, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>92</sup> Piqueras, José Antonio, Martínez, Francesc A., Laguna, Antonio, y Alaminos, Antonio, *El secuestro de la democracia. Corrupción y dominación política en la España actual*, Madrid, Akal, 2011, p. 7.

por las organizaciones políticas y sociales, en la observación escrupulosa de la norma, en la generación de confianza entre los gobernantes y gobernados, entre éstos, sus representantes y las instituciones; asimismo, exige una cuidadosa separación de poderes y la asignación a cada uno de ellos de sus competencias y límites; precisa el respeto al adversario; reclama la creación de un marco en que la sociedad civil pueda desenvolverse sin cortapisas ni injerencias del Estado, y precisa la existencia de unos medios de comunicación libres e independientes que proporcionen información veraz y hagan eco en la opinión pública.<sup>93</sup>

Así, como mínimo, los autores destacan que la democracia requiere: leyes claras y precisas, Estado de derecho, órganos jurisdiccionales fuertes e independientes, servidores públicos responsables, elementos correctivos, cultura política, separación de poderes, libertad, información veraz y una opinión pública informada.

Sin embargo, los análisis de Pareto y de James Bryce muestran que el problema no está en las instituciones, sino en otros elementos consustanciales a las estructuras de cooptación y de valor económico; así, el primero afirma que “la evolución democrática parece en estrecha dependencia del procedimiento de gobierno que recurre al arte y a la clientela”, o de las “corrupciones políticas de electores, de elegidos, de gobernantes, de periodistas y similares”;<sup>94</sup> en tanto, el segundo destaca que:

la democracia no tiene un enemigo más insidioso y persistente que el poder del dinero... El enemigo es formidable, porque trabaja secretamente, por medio de la persuasión y la mentira, más que con la fuerza, y de esa manera engaña a los hombres desprevenidos. Es un peligro para el buen gobierno en todas partes, no más activo, no más dañino, en el gobierno popular que en otros gobiernos.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>94</sup> Pareto, V., *Trattato generale di sociologia*, Florencia, Barbera, 1916, pp. 614-618.

<sup>95</sup> Bryce, J., *Modern democracies*, McMillan, 1921, t. II, p. 486: “Democracy has no more persistent or insidious foe than the money power, to which it may say, as Dante said when he reached in his journey through hell the dwelling of the God of Riches, «Here we found Wealth, the great enemy.» That enemy is formidable



Como se advierte, si la democracia carece de condiciones estructurales apropiadas termina en corrupción; pero, además, aun con esas condiciones, ninguna teoría democrática —en su dimensión política— cuenta con elementos para enfrentar dos de los grandes retos de lo democrático: los seres humanos y el dinero.

Otro debate se relaciona con el papel que tiene la corrupción tanto en los países en vías de desarrollo como en los desarrollados, y se menciona que este fenómeno impacta más en los primeros. De acuerdo con Robert Klitgaard, “los países en desarrollo son particularmente vulnerables a los daños de la corrupción gubernamental. El sector público representa un papel tan grande y decisivo en la sociedad, que usualmente abarca actividades económicas que en muchas naciones del Occidente industrializado quedan en manos privadas”.<sup>96</sup> Así, en esta narrativa se destaca que los países en desarrollo son vulnerables a conductas corruptas y las consecuencias para sus sociedades son altamente perjudiciales.

Contra este argumento, Phillip Arestis destaca que la corrupción es penetrante y significativa en ambos países, y es costosa para el desarrollo económico por dos razones: *a*) la debilidad del gobierno central que permite a los burócratas corruptos evitar que se materialicen los proyectos productivos, obstaculizando así la inversión, y *b*) el necesario secretismo de la corrupción, que puede provocar la sustitución de la inversión en proyectos de alto valor por la apuesta de proyectos “inútiles” si éstos proporcionan mejores oportunidades de secreta corrupción.<sup>97</sup> Sobre este tema volveremos más adelante.

Nuestra opinión es que el problema se relaciona con el hecho de que en la democracia algunas personas —los que son electos

---

because he works secretly, by persuasion or by deceit, rather than by force, and so takes men unawares. He is a danger to good government everywhere, no more active, no more mischievous in popular than he is in other governments”.

<sup>96</sup> Klitgaard, Robert, *op. cit.*, p. 25.

<sup>97</sup> Arestis, Phillip y Sawyer, Malcolm, “Políticas económicas keynesianas para el nuevo milenio”, en Etxezarreta, Miren (coord.), *Crítica a la economía ortodoxa*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2004, p. 680.

para cargos públicos— obtienen la “representación” de los demás integrantes de la colectividad y, a través de ese proceso, la creencia de tener el derecho a usar los bienes públicos. Lo anterior conduce de alguna manera a la patrimonialización de esos bienes o a su desvío para fines particulares.

Para sustentar lo anterior, debemos reinventar el término “rendición de cuentas”; pueden servir de apoyo las ideas del Committee on Standards in Public Life, del 11 de mayo de 1995,<sup>98</sup> el cual define la “rendición de cuentas” como: “Los titulares de cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones públicas y deben someterse a cualquier escrutinio adecuado de sus oficinas”. Este paradigma muestra que lo importante en la rendición de cuentas no son los instrumentos o el “sistema”, como se debate en México, sino sujetar a quienes prestan sus servicios en la administración pública a las responsabilidades que deriven de sus acciones. Así, este concepto se centra en los individuos y no en los instrumentos formales o el sistema.

Así, Luis Carlos Ugalde afirma:

Una teoría implícita de la vida democrática es que a mayor democracia menor corrupción. La ecuación funcionaría así: más democracia significa más pluralismo; el pluralismo estimula los pesos y contrapesos entre poderes de gobierno; asimismo, el pluralismo se acompaña de mayor participación ciudadana y de mayores libertades, entre ellas la de expresión que sirve para denunciar casos de corrupción y fomentar su castigo.

Así, destaca que “la ecuación tiene sustento empírico: hay una correlación negativa entre niveles de democracia y niveles

---

<sup>98</sup> El Committee on Standards in Public Life elaboró el 11 de mayo de 1995 *The Seven Principles of Public Life*, que deben ser aplicados a todo el servicio público, y son: 1. Selflessness. 2. Integrity. 3. Objectivity. 4. Accountability. Holders of public office are accountable for their decisions and actions to the public and must submit themselves to whatever scrutiny is appropriate to their office. 5. Openness. 6. Honesty, y 7. Leadership, disponibles en: [http://www.public-standards.org.uk/About/The\\_7\\_Principles.html](http://www.public-standards.org.uk/About/The_7_Principles.html) (fecha de consulta: 30 de agosto de 2017).

de corrupción. La mayoría de los países con altas calificaciones democráticas también tienen bajos niveles de corrupción”.<sup>99</sup>

No obstante, el mismo Luis Carlos Ugalde sostiene:

Sin embargo, no es una relación de causa efecto: no significa que la democracia y el pluralismo hayan sido las causas primigenias de que la corrupción sea más baja... Esto es: lo que contiene la corrupción no es el pluralismo per se sino la existencia de un Estado de derecho democrático: la combinación de pluralismo sobre las bases de una cultura de la legalidad y de instituciones sólidas de procuración de justicia.<sup>100</sup>

## II. EL PROBLEMA DE LOS INDICADORES: LAS “PERCEPCIONES” COMO HERRAMIENTA NORMATIVA

La categorización, la percepción y la conceptualización son las tres “cuerdas” que forman una “trenza” coherente en el terreno de la cognición. La “percepción” es una capacidad fundamental que nos mantiene en contacto cognitivo con el mundo; así, la percepción se presenta en tres aspectos: funcional, fenoménico y simbólico,<sup>101</sup> lo que muestra su complejidad. De esta manera, la percepción es la toma de conocimiento de datos sensoriales (concretos y manifiestos) de nuestro mundo.<sup>102</sup>

Las democracias constantemente presentan estudios en los que, con apoyo en una determinada metodología, se hace alguna afirmación sobre el problema de la corrupción.

---

<sup>99</sup> Ugalde, Luis Carlos, ¿Por qué más democracia significa más corrupción?, *Nexos*, febrero de 2015, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=24049> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2017).

<sup>100</sup> *Idem*.

<sup>101</sup> González, Juan C., “Presentación: La cognición como objeto de estudio filosófico y científico”, en González, Juan C. (ed.), *Perspectivas contemporáneas sobre la cognición, percepción, categorización y conceptualización*, México, UAEM-Siglo XXI, 2006, pp. 11-22.

<sup>102</sup> Scharfetter, Christian, *Introducción a la psicopatología general*, 2a. ed., Madrid, Morata, 1988, p. 216.

México no es la excepción, María Amparo Casar, apoyándose en la organización Transparencia Internacional, en su libro *México: anatomía de la corrupción*, define a la “corrupción” como el abuso del poder público para beneficio privado. Sin embargo, acepta que “la definición recoge la esencia de la corrupción, pero no el numeroso conjunto de conductas que engloba: la taxativa de la corrupción”.<sup>103</sup> En su introducción destaca que:

*México: anatomía de la corrupción* es un compendio de los principales índices, indicadores y mediciones sobre la frecuencia y extensión de fenómeno de la corrupción, de sus causas y efectos, de los esfuerzos para combatirla y de los magros resultados obtenidos. Es una fotografía de cómo nos vemos los mexicanos a nosotros mismos y cómo nos perciben y califican en el mundo en materia de corrupción, de los partícipes de la corrupción ya sea del lado de la oferta o la demanda, de la frecuencia con que se practica y la permisividad frente a ella, de la tolerancia social frente a los actos de corrupción, y de los costos que se pagan por permitirla. Aunque el estudio se centra en el caso de México la reflexión y experiencia internacionales están presentes como punto de contraste.<sup>104</sup>

En este contexto, el capítulo II del texto señalado lleva el sugerente título: “Índices de percepción: México y el mundo”.

Así, para medir el fenómeno de la corrupción se elaboran diversos análisis, los más conocidos son las distintas encuestas y estudios de Transparencia Internacional; deseamos hacer una puntualización respecto de tres de las investigaciones clave de esta organización internacional.

- El *Barómetro Global de la Corrupción* es una encuesta mundial de opinión pública realizada a la población, que revela perspectivas y experiencias personales relacionadas con la corrupción en distintas ciudades. Para ello even-

---

<sup>103</sup> Casar, María Amparo, *México: anatomía de la Corrupción*, México, CIDE-IMCO, 2015, p. 9.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 6.

tualmente contrata a una empresa consultora experta (en la octava edición del Barómetro de 2013, lo fue la compañía WIN/GIA), o bien, echa mano de las sedes locales de Transparencia Internacional en ciertos países o de organizaciones locales.

- El *Índice de Percepción de la Corrupción*, que, aunque no se trata de una encuesta de opinión pública, consiste la opinión de expertos, de empresarios y observadores informados acerca de la corrupción en el sector público y la política.
- El *Índice de Fuentes de Soborno* “se elabora a partir de una encuesta realizada a ejecutivos de empresas que clasifica a los países con mayor preponderancia económica del mundo en función de la probabilidad de que sus empresas paguen sobornos en el exterior”.

Como se advierte, esos estudios son limitados y muestran una peligrosa asociación con el dinero o los intereses de determinados grupos y profesiones; además, son opiniones y encuestas con dudosas muestras representativas. Sin embargo, a pesar de su dudosa científicidad, han servido para construir una narrativa en torno al peligro de la corrupción para los países que ven en esos estudios un indicador para el diseño de su política anticorrupción.

En el caso de México, el *Índice de Percepción de la Corrupción* es elaborado por Transparencia Internacional; en su edición de 2016 ubicó a este país en el lugar 123 de un total de 176. Cabe destacar que para tal estudio se llevaron a cabo ocho encuestas a empresarios y especialistas observadores, y con tal universo se asentaron dichos resultados. El mayor número de “encuestas realizadas por país fue de 10, siendo Polonia, Estonia, Eslovenia y Rumania algunos de los que alcanzaron este número.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Cfr. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2016*, disponible en [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2016) (fechas de consulta: 6 de marzo de 2017 y 21 de enero de 2019).

## Como lo menciona el sociólogo Pierre Bourdieu:

Las problemáticas que proponen las encuestas de opinión están subordinadas a intereses políticos, y esto pesa enormemente tanto sobre la significación de las respuestas como sobre la significación que se le confiere a la publicación de los resultados. La encuesta de opinión es, en el estado actual, un instrumento de acción política; su función más importante consiste, quizá, en imponer la ilusión de que existe una opinión pública como sumatoria puramente aditiva de opiniones individuales; en imponer la idea de que existe algo que sería como la media de las opiniones o la opinión media...

He aquí el efecto fundamental de la encuesta de opinión: constituir la idea de que existe una opinión pública unánime y, así, legitimar una política y reforzar las relaciones de fuerza que la sostienen o la hacen posible...

En suma, he querido decir que la opinión pública no existe, al menos bajo la forma que le atribuyen los que tienen interés en afirmar su existencia. He dicho que existen, por una parte, opiniones constituidas, movilizadas, de grupos de presión movilizados en torno a un sistema de intereses explícitamente formulados; y, por otra, disposiciones que, por definición, no son opinión si se entienden por tal, como he hecho a lo largo de todo este análisis, algo que puede formularse discursivamente con una cierta pretensión a la coherencia. Esta definición de opinión no es mi postura respecto al tema.<sup>106</sup>

Así, detrás de la “cientificidad” de las encuestas, los estudios de opinión o de las estadísticas, se ocultan aspectos de orden político que sesgan su contenido. Estos argumentos ponen en su dimensión el tema de las percepciones y de los indicadores, además, muestran la necesidad de una metodología más apropiada para abordar la corrupción, de manera que describa, de alguna manera, todas o la generalidad de las conductas que se consideran corruptas.

---

<sup>106</sup> Bourdieu, Pierre, “La opinión pública no existe”, conferencia impartida en Noroît (Arras) en enero de 1972 y publicada en *Les temps modernes*, núm. 318, enero de 1973, pp. 1292-1309.

No obstante, como regla debemos aceptar que la medición de la corrupción en sí misma es sospechosa. Gustavo Adrián Pedace, al referirse a la profesión y al ejercicio profesional en las relaciones públicas o *marketing*, afirma que “parecería que está ligada a la mentira, a la chantada, a la cosa poco elaborada, a la falta de seriedad”; después sostiene que:

Una explicación para este fenómeno, no exclusiva, puede estar en la pérdida de valor que tiene la palabra para esta sociedad. Y esto tiene una raíz muy profunda en el descrédito de los discursos que genera fundamentalmente la política.

Todo el despliegue de discursos (generalmente vacíos de contenido) que se percibe en los años electorales, el poco correlato con realidades tangibles, las promesas de campaña y todos los artilugios que se usan en los intentos de persuasión y manipulación son, en definitiva, corrosivos para los discursos y para la palabra en general.<sup>107</sup>

Esto no es un tema menor en el análisis del impacto de la corrupción en los espacios públicos, particularmente en países en desarrollo, ya que las prácticas corruptas también están presentes en las esferas privadas de la sociedad. Cuando la presencia del Estado es tan grande y determinante en una nación y la corrupción es determinante en la vida social, la población no cuenta con opciones para mejorar sus condiciones de vida, incluso por generaciones, aspecto que pone en tela de juicio al propio sistema político y económico.

En este contexto, podemos mencionar que en 2016 tuvo lugar en el Reino Unido la Cumbre Mundial Anticorrupción, a la cual fueron convocados representantes de 40 países; derivado de este encuentro se emitió la Global Declaration Against Corruption, cuyos ejes rectores se agrupan en tres bloques: 1) la co-

---

<sup>107</sup> Pedace, Gustavo Adrián, “Las relaciones públicas y la mentira: ¿inseparables?”, *Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación*, núm. 35, 2011, p. 111, disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/ccedce/n35/n35a10.pdf> (fecha de consulta: 11 de septiembre de 2017).

rrupción debe ser expuesta; 2) la corrupción debe ser combatida y penada, y aquellas personas que han padecido la corrupción deben ser resarcidas, y 3) la corrupción debe ser erradicada.<sup>108</sup> Lo anterior muestra la necesidad de enfocarnos de manera directa en lo que es este fenómeno en las metodologías para medirla, de manera tal que se expongan al público este tipo de conductas.

Para nosotros esto se podría resumir en tres temas: *a*) transparencia frente a los actos de corrupción, o sea, que los actos de los corruptos se ventilen de cara a la opinión pública; *b*) aplicación estricta de la ley, proscribiendo cualquier forma de impunidad, sobre todo en los casos de alta corrupción, y *c*) que se garantice a las víctimas de corrupción su derecho a que se les repare el daño.

### III. ECONOMÍA Y CORRUPCIÓN

Líneas arriba, con apoyo en las ideas de James Bryce, ya destacamos el problema del dinero en la democracia. Lo anterior nos lleva a la dimensión económica del problema. Para Javier Díaz-Giménez, la economía es una ciencia social que estudia las decisiones que toman las personas al enfrentarse a problemas de escasez. Sin la escasez, la economía no tiene sentido.<sup>109</sup>

Según Susan Rose-Ackerman, la corrupción es un asunto económico. Afecta la competitividad de la economía global y la eficacia de los proyectos de inversión y desarrollo en el mundo entero.<sup>110</sup>

En este contexto, José María Tortosa alude a los costos de la corrupción, destacando que existen y hacen disminuir la eficiencia económica, lo que provoca desajustes en el sistema de distribución en favor de los ricos y poderosos, que incentiva lo

---

<sup>108</sup> La consulta en línea de la Global Declaration Against Corruption está disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/global-declaration-against-corruption/global-declaration-against-corruption> (fecha de consulta: 6 de marzo de 2017).

<sup>109</sup> Díaz-Giménez, Javier, *Macroeconomía: primeros conceptos*, Barcelona, Antoni Bosch, 1999, pp. 26 y 32.

<sup>110</sup> Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government*, cit., p. 225.



especulativo (la cultura del pelotazo) antes que lo productivo y, sobre todo, crea desconfianza, hace aumentar los costes sociales y causa un despilfarro de recursos.<sup>111</sup> El mismo autor afirma que:

...necesitamos que todo se haya convertido en mercancía... para comprarla o venderla, necesitamos que la competencia entre empresas lleve al cálculo del coste-beneficio, que entre los costes esté el soborno o cohecho y que el objetivo sea el de la acumulación incesante de capital, es decir que se valore por encima de cualquier otra consideración. Esa es, al fin y al cabo, la lógica del capitalismo como sistema histórico y en algunas de sus etapas se ha podido decir que “anda barato el kilo de político”, es decir, que en el mercado de la corrupción, la ley de la oferta y la demanda se ha impuesto: si aumenta la oferta, el precio baja y los políticos pueden comprarse con facilidad. Y si aumenta la demanda... hay que acabar con los competidores a golpe de dossier, linchamiento moral o desaparición física. Esa y no otra parece ser la lógica mediante la cual actúa la elite del poder.<sup>112</sup>

La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (United Nation Office on Drugs and Crime) sostiene que la corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo; señala que perjudica a las instituciones democráticas, desacelera el desarrollo económico, contribuye a la inestabilidad política y destruye las bases de las instituciones democráticas al distorsionar los procesos electorales, socavando el imperio de la ley y deslegitimando la burocracia, lo que aleja a los inversionistas y desalienta la creación y el desarrollo de empresas.<sup>113</sup>

Nosotros ya habíamos advertido este problema al destacar la dimensión económica expresada en las definiciones de corrup-

---

<sup>111</sup> Tortosa, José María, *Corrupción*, Barcelona, Icaria-Más Madera, 1995, p. 23.

<sup>112</sup> *Ibidem*, pp. 26 y 27.

<sup>113</sup> UNODC y corrupción, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), disponible en: <http://www.unodc.org/lp-o-brazil/es/corruptcao/index.html> (fecha de consulta: 12 de junio de 2014).

ción. No decimos nada novedoso si destacamos que las sociedades actuales padecen este fenómeno, así como que uno de los campos en donde más impacta, en su vertiente “abierta” y “oculta”, es precisamente en el intercambio de bienes entre el corrupto y el corruptor, como un tema de “poder”.

En el caso de nuestro país, Daniela Barragán y Xanath Lastiri destacan que su costo económico es variable, porque de acuerdo con la Corporación Financiera Internacional, brazo financiero del Banco Mundial (BM), podría ser equivalente al 9% del Producto Interno Bruto (PIB), en cambio, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) lo ubica entre el 2% y 10% del PIB; para el Banco de México (Banxico) los costos representan el 9% del PIB, lo que equivale a 1 billón 602 mil 986 millones 130 mil pesos, cantidad equivalente al 80% de la recaudación nacional de impuestos. Además, según las autoras, la corrupción impacta negativamente en el desarrollo económico, la creación de empleos y la productividad, e inhibe la inversión, genera desencanto con la democracia, debilita a las instituciones, fomenta el clientelismo, daña la credibilidad, disminuye el bienestar social, reduce la eficiencia del gasto, agrava la desigualdad, limita la movilidad y obstaculiza la justicia.<sup>114</sup>

Nosotros podríamos aumentar los temas destacando que en este fenómeno están presentes el dinero; el individualismo expresado en el egoísmo personal, o afán de lucro; el uso de recursos o medios públicos para perseguir fines personales; la violación de estándares de conducta o el incumplimiento con obligaciones contraídas; los costos y beneficios asociados al acto corrupto, y las motivaciones de los individuos para incurrir en el acto de corrupción (interés de los involucrados o delitos como la extorsión). Además, es necesario resaltar que el radio de acción del acto corrupto va del espacio de lo público al privado, y el tema del “poder público”, a la cuestión política.

---

<sup>114</sup> “10 casos de corrupción muy, pero muy cercanos al poder”, *Sin Embargo*, 12 de noviembre de 2015, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/12-11-2015/1548005> (fecha de consulta: 16 de abril de 2016).