Nueva Sociedad Nro. 145 Septiembre-Octubre 1996, pp. 110-125

Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés

Jean Cartier-Bresson

Jean Cartier-Bresson: economista, catedrático de la Universidad de París XIII, GREITD-CEDI.

Palabras clave: corrupción, grupos de interés, neocorporativismo, Francia.

Resumen:
Con el auge de la corrupción como intercambio social, los costos impuestos a la colectividad son morales (malestar, apatía), políticos (cuestionamiento de la democracia y avance del populismo o la extrema derecha), económicos (despilfarro de los fondos públicos y desarrollo de rentas parasitarias) y sociales (desigualdad en el tratamiento de los actores). La corrupción se convierte en un problema real a partir del momento en que abandona el terreno de la transacción puntual y no organizada de actores puramente oportunistas, para pasar a los mecanismos regulares y organizados de actores desculpabilizados

Los investigadores saben, des de la aparición de la obra organizada por Heidenheimer (1970), que hay dos razones básicas que hacen a la corrupción un fenómeno difícil de definir y juzgar. La primera tiene que ver con la diversidad de intercambios que implica según períodos, países, regímenes políticos, montos involucrados y sectores implicados. El soborno de un agente aduanero por un viajero que no quiere pagar impuestos por los bienes que trae a su regreso (pequeña corrupción), está muy lejos del pago efectuado por una empresa de obras públicas para asegurarse la obtención de un contrato ante un ministerio (gran corrupción administrativa), o de la realización de un pago por debajo de la mesa por parte del loby de los fabricantes de cigarrillos a un grupo de diputados para orientar sus votos en el momento de adoptar una ley antitabaco (gran corrupción política).

La segunda razón radica en los diferentes grados de percepción del fenómeno. Se trata de saber, a nivel individual, si los «corrompidos» y los «corruptores» tienen o no conciencia de la naturaleza corrupta de su modo de actuar y si, paralelamente, a nivel de la opinión, la mayoría de la

población se inclina por actitudes rigurosas o laxas en relación con el fenómeno. Por consiguiente, es el peso de la opinión lo que determina si un acto es o no corrupto[1]. Detrás de estas diversas percepciones, lo que está planteado es el tema de la legitimidad del sistema de regulación político-económica. Por supuesto que mientras más injusto y/o ineficaz sea un sistema, menos condenable será la corrupción. La corrupción de un centinela alemán de un campo de concentración por parte de un judío que trataba de huir, o bien la compra de un puesto privilegiado en la cola para entrar a un almacén de la antigua URSS, poseían cierta legitimidad mientras el sistema parecía no poder ser transformado. Dicho sea de paso, fue este tipo de observación lo que empujó a la mayoría de los investigadores, en los años 60, a encontrarle numerosas virtudes a la corrupción, por lo menos en los países del Tercer Mundo (cf. el debate en Cartier-Bresson, 1992).

Ante tal diversidad, aquí se hará hincapié en el tipo de corrupción que ocurre prioritariamente en la Francia actual. Así pues, se analizará la gran corrupción político-administrativa que se desarrolla en una democracia basada en la economía de mercado y organizada según un esquema social neocorporativista. La corrupción es entonces, claramente, un intercambio oculto para tener acceso a una ventaja indebida, pero un intercambio que se funda en el conjunto de transacciones sociales que se dan entre las elites económicas y políticas. El mecanismo se desarrolló principalmente en Francia a partir del financiamiento ilegal de los partidos políticos bajo la forma de colusión entre la esfera económica, la alta administración y los elegidos de la nación. Estas colusiones tuvieron lugar a nivel local (alcaldías y consejos regionales) y nacional (ministerios). Una teoría de la corrupción impone entonces el análisis de las interacciones entre el orden económico y el orden político a partir del estudio del comportamiento de tres tipos de actores: los políticos, los grupos de presión y los altos funcionarios.

Son dos los enfoques económicos que coexisten. El primero, excesivamente dominante, es el análisis de las transacciones directas de corrupción en las que las obligaciones de los contratantes y los sistemas de compensación son precisos. En este caso, para numerosos autores, según una lógica microeconómica, lo que se desarrolla es un verdadero *mercado de la corrupción*. El segundo enfoque parte de la hipótesis de que la corrupción es un *intercambio social* que se desarrolla a favor de

[1] En esta lógica, Heidenheimer definía precursoramente la corrupción negra, gris y blanca: «El término de corrupción negra indica que una acción específica es tal que existe un consenso entre la gran mayoría de la opinión pública y la elite para condenar y sancionar en nombre de los principios. La corrupción gris indica que ciertos elementos, por lo general las elites, quieren ver el acto reprimido, mientras que otros no lo quieren, pudiendo ser entonces ambigua la opinión mayoritaria. La corrupción blanca significa que la mayoría tanto de la opinión pública como de la elite no sostiene vigorosamente los intentos por condenar actos que parecen tolerables».

redes legales que existen en los sistemas neocorporativistas. En este contexto, las *redes de corrupción* ofrecen gran protección a corrompidos y a corruptores y permiten garantizar que las transacciones clandestinas se lleven a cabo correctamente. La diferencia entre los dos enfoques tiene que ver con la mayor o menor flexibilidad de los precios de los sobornos y, por ende, con el monto de las rentas captadas por corrompidos y corruptores.

El mercado de la corrupción y su control

El análisis económico de la lucha contra los comportamientos oportunistas y sus consecuencias en términos de costo de vigilancia y sanción se remonta a los comienzos de la década de los 70. La literatura económica sobre los «modelos de agencia» *(Principal-agent models)* hace explícitas las situaciones en que existen divergencias de intereses entre un mandatario y un mandante y en que, gracias a las dificultades de control de los mandatarios (asimetría de información), pueden desarrollarse abusos de poder. Cualquier sistema de delegación de poderes autoriza abusos. Desde esta perspectiva, «la corrupción se vuelve posible desde el mismo momento en que existen tres tipos de actores económicos: un mandatario, un mandante y, por último, un tercero cuyas ganancias y pérdidas dependen del mandatario. Un mandatario es corrompible en la medida en que pueda disimular su comportamiento ilegal, y se vuelve corrupto si sacrifica el interés de su mandante por el suyo y si, por ende, viola la ley» (Banfield).

Así pues, es posible disociar la corrupción legislativa, administrativa y privada (Rose-Ackerman). Aplicando a estos tres mercados las enseñanzas de la teoría microeconómica, la mayoría de los autores de la economía del crimen (Becker) o de la escuela del Public Choice sobre la *rent-seeking society* (Buchanan/Tollison/Tullock; Tullock), estudian los efectos de la estructura de los derechos de propiedad y de la represión sobre las transacciones corruptas.

La corrupción legislativa. La corrupción legislativa está directamente relacionada con los sistemas políticos y electorales a través de la adopción (o el rechazo) de las leyes. Al basarse en un sistema de delegación de poderes, todas las desviaciones se vuelven posibles. La corrupción legislativa es una traición a los ciudadanos (los mandantes) por parte de los diputados (los mandatarios) durante la votación de las leyes en la cámara legislativa. Puede tratarse de leyes reglamentarias (proteccionismo comercial, calidad del ambiente, prohibición de propaganda de bebidas alcohólicas, etc.) o presupuestarias y fiscales (ayuda a la exportación sectorial, programas de infraestructura, etc.). Los beneficiarios de la corrupción legislativa raras veces son actores individuales (por ejemplo, una firma) y los carteles de buscadores de renta deben organizarse en grupos de presión ilegales (por ejemplo, varias

firmas constructoras o de obras públicas que buscan una ley presupuestaria cuyos beneficios compartirán ulteriormente).

El político (o el partido) con deseos de asegurar su reelección trata de financiar su actividad de manera ilegal procurando una ventaja de medios en comparación con sus adversarios. Implícitamente, este comportamiento se funda en el postulado, cargado de decepción, según el cual las buenas ideas en política no valen nada si no se acompañan con campañas estruendosas de comunicación y «compra de votos» (desde banquetes en los hospicios hasta conciertos gratuitos para la juventud). Paralelamente, la búsqueda del enriquecimiento personal y de un tren lujoso de vida representan el segundo motivo por el cual se hace una oferta de corrupción. Este tipo de corrupción encuentra su caldo de cultivo en las estructuras electorales de la vida parlamentaria, cada vez más costosas, y en la búsqueda de estatus elevados por parte de los individuos.

Esta situación se ve agravada por el hecho de que los electores no necesariamente realizan un balance de la política pasada y los logros efectivos en relación con los compromisos asumidos. Electores mal informados, pasivos y no organizados, y grupos de presión bien estructurados, incapaces de utilizar el cabildeo legal, son pues las condiciones básicas del desarrollo de la corrupción legislativa. Por otra parte, la calidad de la red política suele ser suficiente para evitar cualquier detección de la corrupción, o para impedir que lleguen a buen término las investigaciones. En consecuencia, la aplicación de sanciones todavía sigue siendo débil en la mayoría de los países.

En resumen, los factores determinantes de la corrupción legislativa son: a) el grado de venalidad del político y su deseo de enriquecimiento personal (factor cultural); b) el grado de competencia entre los partidos y las necesidades de financiamiento de las actividades políticas. La existencia de rupturas en el interior de los partidos, el poder autónomo de las federaciones y ciudades dirigidas por notables agravan la situación (factor institucional); c) la estructura organizacional de los grupos de presión, así como la existencia o ausencia de competencia entre éstos. Por ejemplo, la presencia de dos grupos poderosos enfrentados e incapaces de imponerse (los médicos antitabaco y las multinacionales del tabaco) revigoriza la estrategia de corrupción y puede dar lugar a fenómenos de demagogia; d) la capacidad de las víctimas para captar la información y divulgarla, es decir el potencial de movilización y organización de los perjudicados.

La corrupción administrativa. La corrupción administrativa se refiere a las prácticas y motivaciones de la corrupción de los funcionarios (los mandatarios) que traicionan a su tutela política (los mandantes). Las oportunidades provienen de la aplicación de las leyes, que puede ser

acelerada, bloqueada o desviada. La seguridad laboral de los funcionarios es muchísimo mayor que la de los políticos, quienes, por definición, nunca están seguros de ser reelectos. Sin embargo, la capacidad de aquéllos para impedir las investigaciones o las acciones en su contra es muy inferior, si no están protegidos por una red política. En las circunstancias en que la corrupción de los funcionarios no ofrece ninguna compensación a los políticos, bien sea de orden financiero o en materia de votos (favores a una empresa local que genera empleos en la región, fondos para campañas electorales, ventajas reglamentarias a un grupo social que forma parte de la clientela electoral), el control ejercido por el poder político será relativamente fuerte. En efecto, la corrupción administrativa que no beneficia a los políticos sólo puede hacerles perder votos en las elecciones. Llegado cierto punto, los responsables políticos corren el riesgo de que los ciudadanos les reprochen los sobreprecios y las irregularidades administrativas.

Sin embargo, la importancia y la concentración de rentas que ofrecen la administración y la fuerte dilución de los costos tolerados por las víctimas (los contribuyentes) explican que la demanda de corrupción esté viva y que la reacción de las víctimas que deben informarse y movilizarse sea débil[2].

Existe una corrupción administrativa pequeña y una grande. La pequeña corrupción administrativa se desarrolla en dos casos:

a) Cuando la creación de un servicio público abierto a todos acarrea un aumento de la demanda superior al crecimiento de la oferta (ejemplo: en Francia las solicitudes de cupos para guarderías, hospitales, viviendas de interés social). Como resultado de ello se forma una cola según la regla de que «el primer derechohabiente en llegar será el primero en ser atendido». Este tipo de corrupción es todavía relativamente rara en Francia gracias al nivel de los salarios de los funcionarios públicos, gracias a una oferta de servicios todavía relativamente alta y, por último, gracias a la presencia de empresas privadas capaces de ofrecer estos servicios haciendo que paguen los ciudadanos con ingresos suficientes.

---

[2] El aporte de la economía de la información y de los modelos de agencia es haber demostrado que si una simple información bastaba para producir una reacción moral de los mandantes, una reacción más racional y utilitarista por parte de ellos los obligaba a realizar dos análisis secuenciales en términos de costos/beneficios. El primer cálculo que habrían de realizar las víctimas potenciales (los mandantes) tiene que ver con el nivel de esfuerzo racional que hay que aportar para procurarse la información que permite controlar las artimañas de los mandatarios mediante ciertas auditorías. Si, a raíz de ello, las auditorías efectuadas revelan casos de traición, se impone un segundo cálculo. Este tiene que ver con las consecuencias positivas esperadas de la utilización de la información (los beneficios arrojados por las sanciones y reparaciones) a partir de la elección de la opción de movilizarse (los costos).

b) Cuando una administración tiene poder de coerción (fisco, policía, aduana, justicia), la pequeña corrupción permite bien sea evitar sanciones o tener un trato preferencial. Este tipo de corrupción, considerada «negra», en Francia está muy controlada y sancionada y, por lo tanto, es relativamente escasa.

La corrupción administrativa se desarrolla principalmente en el momento de la compra de bienes de capital. Ciertas administraciones poseen una función que les impone aprobar contratos de interés público (desde la cartera de equipamiento a la de defensa pasando por la de sanidad). El funcionario escoge la firma que mejor cumple con las condiciones impuestas por el gobierno (o la administración local). La elección se da entonces mediante la comparación de los datos de calidad y precios vigentes en el mercado.

La corrupción de los funcionarios que traicionan a los políticos se facilita desde el mismo momento en que los bienes no son homogéneos, es decir cuando la comparación en términos de calidad/precio es compleja. Mientras más únicos, hechos a la medida, sean los bienes (por ejemplo: una ópera), más difícil será el control de los presupuestos y más fuerza cobrarán los factores adicionales que den pie para que prospere la corrupción. En este caso, los ingresos de la corrupción son pagos hechos sobre un presupuesto sobrevaluado, que permite apropiarse de los excedentes en relación con los costos reales, producto de los gastos efectuados por las empresas. Estos pagos se realizan para favorecer la asignación del contrato. Las ganancias del funcionario son entonces iguales al valor del soborno. Las ganancias de la firma son determinadas por el aumento neto de sus utilidades.

El peso de las sanciones no basta para determinar una política eficaz contra la corrupción. En efecto, tanto las estructuras de mercado de las firmas y las formas de organización de las administraciones como la claridad y la precisión de las directrices gubernamentales desempeñan un papel en las oportunidades de corrupción.

Son tres las situaciones que determinan el grado potencial de corrupción administrativa: - las preferencias del gobierno están claramente definidas y numerosas firmas compiten por la obtención del contrato público (bajo grado de corrupción). La amenaza de recurrir a firmas extranjeras es de dudosa eficacia si el objetivo es hacer bajar los presupuestos; - las preferencias del gobierno son vagas, pero hay siempre competencia entre las firmas (corrupción promedio); - en última instancia, la competencia entre las firmas queda eliminada, se tiene una situación de monopolio bilateral (alto grado de corrupción). En este último caso la corrupción suele confundirse en el marco del neocorporativismo.

La corrupción privada. Por último, cabe distinguir la corrupción que involucra a agentes públicos y privados de la que se desarrolla entre agentes estrictamente privados. Cualquier forma de delegación de poderes permite la aparición de fenómenos de corrupción. Basta con que aparezcan en firmas privadas conflictos de intereses y que los controles sean difíciles o bien demasiado costosos para ser eficaces, para que surja el riesgo de que se desarrolle la corrupción privada. Este tipo de corrupción suele ser juzgado con menos dureza que la corrupción político-administrativa, ya que en el sector privado parece ser que, legítimamente, la norma es la codicia. Los costos, no despreciables, de la corrupción privada son puramente económicos y no, a la vez, económicos, políticos y sociales, como en los casos de corrupción político-administrativa. Las víctimas son los consumidores y no los ciudadanos-contribuyentes.

Se citarán tres casos como ejemplos de oportunidad de corrupción privada con efectos económicos perversos: la delegación de poderes, la calidad de los bienes y, por último, la posibilidad de externalidades.

a) La delegación de poderes. En la gran distribución, un empleado del servicio puede, por su propia cuenta, aceptar vender, a cambio de un soborno, una mercancía a un precio inferior o, por el contrario, comprar a un precio superior, quedándose con la diferencia. El juego a la inversa también puede arrojar ganancias personales cuando el empleado comparte la diferencia con el representante de la otra firma: compra a un precio inferior y vende a un precio superior. Las alianzas entre una firma de auditores y gerentes en detrimento de los accionistas son actos de corrupción.

b) La calidad de los bienes. Los bienes intercambiados en un mercado poseen a menudo características de calidad muy diferentes. Por ejemplo, cuando una compañía de transporte escoge el avión que va a comprar, las justificaciones técnicas ofrecen una protección al corrupto.

c) Las externalidades. Las firmas que producen externalidades positivas o negativas crean oportunidades de corrupción si aquéllas imponen un alto nivel de costos, o de beneficios, sobre un agente (individuo o firma). Un buen ejemplo lo constituyen los medios de comunicación social. La información, o la imagen producida por los periodistas, los críticos, etc., pueden utilizarse para sacarles partido y traicionar la confianza de los consumidores.

En la realidad, la gran corrupción en Francia (ejemplo: el sector de la construcción y obras públicas, las concesiones de servicio público, las actividades inmobiliarias en sociedades mixtas, el urbanismo comercial, los pertrechos para las fuerzas armadas, las dotaciones para la salud, etc.) crece a menudo por connivencias político-administrativas y funciona a través de la asignación de rentas político-administrativas (cf. sección 2).

Los análisis económicos en términos de mercado. Una vez hecho el repertorio de los mercados de la corrupción, la economía política aborda la corrupción de dos maneras, a partir de las hipótesis tradicionales de la microeconomía sobre la racionalidad de los comportamientos y la competencia entre actores guiados por los precios.

a) Derechos de propiedad pública y oportunidades de corrupción. La demanda de corrupción es típica de los cazadores de renta. Para los autores de la escuela del *Public Choice* (Buchanan, Tollison, Tullock), el poder público (Estado y unidades territoriales) en la economía, sea éste directo o indirecto a través de las reglamentaciones, es de hecho el interlocutor privilegiado de los cazadores de renta. La demanda de corrupción es, para Buchanan, un medio ilegal que representa un gasto de recursos escasos con el fin de captar una transferencia creada por el Estado artificialmente; no se trata entonces sino de una manera particular de búsqueda de renta. Durante la búsqueda legal (cabildeo) o ilegal (corrupción) de renta, algunos recursos que, sin ello, podrían dedicarse a una actividad generadora de valor, se comprometen en una competencia que sólo apunta a efectos redistributivos.

En esta misma lógica liberal, algunos (Benson/Baden) afirman que «la corrupción es un mercado negro de los derechos de propiedad, sobre los cuales se ha dado a los funcionarios un poder de asignación discrecional. La corrupción representa entonces un medio ilegal y flexible para ejercer influencia en su definición y atribución». Los derechos de propiedad pública pertenecen a los ciudadanos y son manejados por el gobierno y las administraciones. Desde la óptica neoliberal, son ineficaces pues no cumplen con las dos condiciones esenciales de la eficiencia: la exclusividad (pertenecer a una sola persona) y la transferibilidad (tener la libre disposición de este derecho sin referirlo a terceros). Un poder discrecional no puede entonces tener ninguna consecuencia nefasta, ni para la sociedad ni para un organismo, sino en la medida en que un agente posea, a raíz de una delegación, el uso de un derecho de propiedad sin poseer él mismo el derecho. Una condición de la corrupción reside pues en la posibilidad que tiene el depositario de un derecho de propiedad de redefinirlo o transferirlo a terceros de modo discrecional, traicionando a su mandante y sin soportar sus consecuencias negativas. Desde este punto de vista, la reducción de la intervención estatal (desregulación y privatización) garantiza una disminución de la corrupción.

b) Control y sanción de la corrupción. Según Banfield, son tres los tipos de medidas susceptibles de reducir la corrupción, hipotéticamente endémica dado el oportunismo humano: -los estímulos a la lealtad mediante instrumentos de política salarial (cf. Becker/Stigler, sobre los salarios incentivantes); -agravar las consecuencias de ser descubierto mediante un aumento de las sanciones (Becker); -controlar las actividades de los

mandatarios a través de políticas sistemáticas de auditoría para aumentar las probabilidades de detección.

Desde esta óptica, ahora es fácil formular cinco proposiciones resumidas: 1) posibilidades de una oferta de corrupción = poder de monopolio en la oferta de rentas + poder discrecional + desempeño individual difícil de evaluar; 2) objeto de una oferta de corrupción = ganancias financieras personales directas e indirectas; ganancias financieras para un partido político, para campañas electorales, para una política clientelista; 3) posibilidad de la demanda de corrupción = medios financieros + secreto; 4) objeto de la demanda de corrupción = búsqueda de rentas y protecciones (individuales o colectivas) + modificación o apropiación ilegal de los derechos de propiedad; 5) control de la corrupción = reformas de leyes inadecuadas + políticas salariales estimulantes + políticas de control de los actores + políticas de represión.

Implícitamente, para la mayoría de los economistas, se tiene entonces que se presenta un *mercado de la corrupción* cuando la oferta y la demanda sometidas a una restricción de probabilidad de sanción se igualan gracias a un precio de equilibrio. Desde este punto de vista, la oferta y la demanda de corrupción son el resultado de un cálculo racional de optimización de ingresos. Este último necesita, para cada uno de los contratantes, comparar las ganancias probables (la renta para el solicitante y el dinero para el oferente) y las pérdidas potenciales (los riesgos de arresto y sanciones). La oferta y la demanda evolucionarán según la variación de la probabilidad de sanción. En efecto, la aplicación de una política anticorrupción mayor, con el objeto de aumentar los riesgos de arresto y de hacer subir todavía más el peso de las sanciones, impulsa a quienes se desvíen a aumentar el beneficio esperado. El corrupto sólo realizaría la transacción a un precio superior, mientras que, por el contrario, el corruptor propondrá un precio inferior. Por consiguiente, será menor la cantidad de equilibrio entre sus ofertas y demandas de corrupción. A cada monto de gasto público corresponderá una cantidad de corrupción. Sin embargo, los gastos presupuestarios de la inversión pública financiados con impuestos determinan una baja del consumo privado. El ciudadano contribuyente realiza en estas condiciones un cálculo costos/beneficios con base en la baja de su consumo privado que permite el fortalecimiento del orden social y la regresión de la corrupción.

Este análisis se basa en tres postulados que nacen de referencias a las teorías neoclásicas de la competencia. El primero es la naturaleza «económica» de la transacción, es decir la precisión de los contratos de corrupción y su carácter puramente monetario. El segundo postulado radica en la flexibilidad de los precios como resultado de la oferta y demanda de corrupción. Esta flexibilidad es posible en los modelos económicos sólo a condición de que el comportamiento de los agentes

sea perfectamente racional (maximización de utilidad y capacidad de cálculo, y anticipación de las consecuencias de sus acciones) y de que sea perfecta y gratuita la información disponible como ayuda para la decisión. Ahora bien, eso no ocurre debido a, por lo menos, cinco razones: 1) como la transacción se basa en el secreto, la información es incompleta y está segmentada entre las diferentes partes; 2) los comportamientos rivales no son transparentes, pero no hay procesos de licitación, ya que éstos correrían el riesgo de desembocar en una exclusión mutua de los participantes; 3) el riesgo es inherente a esta actividad, por lo que nunca se puede estar seguro del resultado; 4) la microeconomía es frágil, cuando se trata de tomar en cuenta estrategias reactivas, rivales, o por el contrario consensuales; 5) los enfoques en términos de maximización de utilidad suelen no adaptarse al tema (para una crítica de los análisis neoclásicos de la corrupción, v. Cartier-Bresson 1995a). El economista debe entonces explicar el motivo por el cual los políticos o los funcionarios no maximizan sus recursos y piden a menudo en Francia sobornos relativamente pequeños en comparación con la renta que ofrecen.

Estas diferentes constataciones llevan a estudiar las transacciones de corrupción como intercambios sociales complejos que se organizan en redes tendientes a garantizar los resultados tanto a nivel interno (evitar la flexibilidad de los precios y la demagogia) como a nivel externo (limitar la visibilidad de contratos demasiado precisos).

La banalización de las redes de corrupción político-administrativa

Detrás de la sencillez de las sugerencias sobre la oferta, la demanda y el control, y de su utilización en el mercado de la corrupción, se esconde una situación compleja que explica en parte la facilidad con la cual aquélla se extiende. En efecto, en la gran mayoría de los casos, los intercambios entre los actores de la corrupción están casi institucionalizados, se desarrollan entre entidades formales que se conocen previamente y se producen en formas organizacionales cuyo propósito es ofrecer seguridad y cierta estabilidad de precios. La ilegalidad normalizada significa claramente que las transacciones son clandestinas, pero que la presencia global del fenómeno es del conocimiento de numerosos actores que permanecen pasivos. Como la había percibido bien Padioleau (cap. 6), la economía política de la corrupción sólo se refiere a intercambios puntuales y no organizados entre agentes impersonales, mientras que el fenómeno empieza a plantear un problema económico y político cuando se institucionaliza y organiza, cambiando así el paradigma de referencia[3].

[3] «En esta situación (la corrupción-intercambio económico o corrupción-trueque), se produce un intercambio en el que el A no manifiesta un comportamiento X sino cuando hay reciprocidad de una conducta definida Y por parte de B. Así, en el caso de la corrupción trueque, las obligaciones del «contrato» están claramente especificadas entre las partes: los bienes se intercambian en el momento de la transacción y el contrato

El intercambio corruptivo puede ser puntual y no organizado (mercado de la corrupción) o, a la inversa, regular y organizado (corrupción social). En el primer caso, no existe ninguna regla del juego y el intercambio es, por naturaleza, inestable y conduce a un regateo manejado por actores impersonales que no se conocen. En estas condiciones, existe una gran incertidumbre sobre el precio al cual se hará la transacción corruptiva y una sobre el resultado. En el segundo caso, la corrupción se transforma en un intercambio político, económico y social. La organización de la corrupción mediante redes sociales es entonces predominante y permite una institucionalización real de los procedimientos.

La cogestión y las redes legales de influencia entre medios profesionales, alta administración y cargos electos. El difícil manejo de los procesos de decisiones político-administrativas determina, a nivel local o nacional, una cadena en la que las administraciones son los mediadores de los políticos, y los grupos de presión son los mediadores de las administraciones. Esta cadena cumple la función de crear y administrar información acerca de las demandas sociales en la medida en que la relación global/sectorial es el meollo de las políticas públicas[4]. En Francia, Jobert y Muller expusieron la organización por parte del Estado y los grupos de interés según diferentes formas de concertación. La concertación, e incluso la cogestión, es, según su punto de vista, consustancial con las funciones de mediación del orden político en una democracia. De acuerdo con esta óptica, los grupos de presión son mediadores, es decir, agentes que construyen el referente de una política,

---

estipula con precisión las obligaciones recíprocas de los protagonistas. ... En cambio, en una sociedad política compleja en la que el poder es ‘un medium generalizado', la corrupción por intercambio de favores se traduce también, en nuestra opinión, en otras modalidades de transacciones similares al intercambio social descrito por Blau, más complejas y más diferenciadas que la relación ordinaria del intercambio económico. ... En la corrupción que se denominará corrupción-intercambio social, todas las cláusulas de la transacción no están definidas con precisión y la ejecución del ‘contrato' queda, en gran parte, a discreción de uno de los actores corruptos, el ‘recipiendario de los favores'. En consecuencia –prosigue Padioleau– si hay expectativa tácita de reciprocidad, la naturaleza precisa de contrapartes y las modalidades temporales del intercambio no se establecen con precisión».

[4] En el mismo sentido, según Jobert/Muller (pp. 35-36), «La incertidumbre está exactamente en el centro del proceso político ... Los conflictos políticos no surgen en el momento y en el lugar en que son esperados ... Al desconocer con exactitud los lugares donde surgirán, los gobiernos también desconocen los efectos de las políticas que practican. No siempre saben a priori si éstas son realmente compatibles con el orden social ... Cada uno de los grandes momentos de la acción política - la politización de los problemas sociales y la formación de los actores, la decisión, la puesta en marcha - puede ser una fuente de avatares». Pero, desde el punto de vista de los autores, los grupos de presión (los mediadores) son constituidos por el Estado para reducir esta incertidumbre. El Estado cuenta con ellos para administrar colectivamente los conflictos y permitir un consenso.

determinando la percepción del problema y la definición de las soluciones apropiadas según su punto de vista (Muller).

El neocorporativismo[5] es pues un sistema en que el Estado contribuye a la creación de mediadores privados, ofreciéndoles el monopolio de la pericia, en contra de una cogestión de los problemas que puedan sobrevenir. Los grupos de presión necesitan de acceso a los políticos (con acceso privilegiado a las decisiones y a los recursos públicos gracias al monopolio de representación) y éstos necesitan las informaciones de los grupos de presión y su capacidad de estabilizar el ambiente social en torno a determinada política pública. Existe pues un arreglo mutuo y un intercambio de recursos diferentes (poder económico, social y político). Las redes legales del neocorporativismo están integradas de manera más o menos formal por los profesionales, el alto funcionariato público que surge de los grandes cuerpos del Estado, que poseen capacidad de asumir de manera técnica los problemas políticos y de manera política los problemas técnicos; y, por último, los elegidos. Hay transacciones, regateos e intercambio de informaciones entre los mediadores y el Estado a través de las redes legales. En campos tan importantes como la política industrial, energética o en materia de telecomunicaciones, los miembros de la red de mediadores provienen de las mismas grandes escuelas (cf. Suleiman) y su trabajo se desarrolla en la frontera de la administración, la política y los mercados estructurados por empresas del sector productivo privado o público. Desde este punto de vista, en los sistemas neocorporativistas las redes de mediación de la administración están constituidas por la elite más politizada de la función pública. La gran corrupción *a la francesa* no habría podido desarrollarse sin una politización de la administración (criterio de *vasallaje* como variable clave de avance en la carrera) y una funcionarización de la política (los políticos que surgen de la función pública). El financiamiento de los partidos políticos por parte de mediadores privados o gerentes de empresas productivas públicas originó el auge de la corrupción.

La corrupción como intercambio social. En el caso de la gran corrupción político-administrativa en Francia, los agentes (miembros de la elite) que entran en contacto se conocen personalmente con anterioridad, lo que les permite desarrollar, a partir de su reputación, rutinas de

[5] Schmitter comprueba que el paradigma predominante de la teoría pluralista postula una libre competencia de intereses para el acceso a los recursos públicos, lo que no explica la articulación entre los grupos de interés y las políticas públicas típicas de ciertos países europeos. El neocorporativismo «puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constituyentes están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, reconocidas o admitidas por no decir creadas por el Estado y a las cuales se ha garantizado un monopolio deliberado de representación en el seno de sus categorías respectivas, a cambio de la observación de ciertos controles sobre la selección de los líderes y la articulación de las demandas y de los intereses».

negociación y mejorar el tan necesario sentimiento de confianza. Las redes legales de información y pericia, aun cuando no siempre son transparentes (rapidez y eficacia obligadas), permiten que funcione la maquinaria político-administrativa[6]. Las redes legales y funcionales favorecen el surgimiento de redes ilegales de corrupción y los mediadores se transforman en oferentes de sobornos y en intermediarios de transacciones ilegales. Los mediadores actúan al margen rechazando la transparencia del uso de la palabra[7].

Una red «tipo» de corrupción política moviliza en Francia tres especies de actores[8]: políticos elegidos o designados (ministros, diputados, alcaldes, tesoreros de partido), responsables de la administración (funcionarios de carrera y colaboradores designados políticamente)[9], y empresarios o

---

[6] En esta óptica, Dupuy/Thoenig señalaban: «La convivencia del acumulante y del funcionario reviste una forma y una función del todo particular: la de una red que realiza una integración de conjuntos inconexos. Los nexos funcionarios-acumulantes y los intercambios de influencia, si pueden tener repercusiones sólo para los intereses de los socios, constituyen un hecho público que asegura una función colectiva de reequilibrio del poder entre la esfera de la representación y la de la burocracia ... La administración no funciona a imagen de una pirámide guiada por su cumbre, avanza bajo el impulso de terceros acampados en el terreno».

[7] Como lo expresa claramente Becquart-Leclercq, «La redes relacionales tienen el doble de filigrana que la trama de las relaciones oficiales, y tanto más cuanto más rígidos sean los aparatos burocráticos y administrativos. La red relacional revela los puntos de sufrimiento del sistema, sirve de medio para reapropiarse del poder para aquellos que están desprovistos de él o para aquellos que quieren cada vez más poder. La red relacional termina por constituir un capital acumulativo que garantiza ventajas precisamente a los que ya disponen de una base de apoyo (como el ingreso o la instrucción), pero raramente una compensación para los más desprovistos. La red reconforta las desigualdades de poder apoyándose en ellas, pero se queda en los límites de la legitimidad cultural y de la legalidad».

[8] Desde nuestro punto de vista, la corrupción legislativa corresponde entonces a un fracaso de la estrategia del grupo de presión, el cual no fue capaz de hacerse aceptar como interlocutor pertinente de los poderes públicos. La competencia entre grupos de presión le devuelve a la corrupción su eficacia. A este respecto, los pagos voluntarios de los grupos de presión pueden también servir para mantener las buenas relaciones entre los mediadores y los partidos políticos.

[9] Las relaciones entre un notable de provincia y el cuerpo prefectoral presentadas por Dupuy/Thoenig ilustran perfectamente este tipo de oportunidad: «El prefecto y los notables representan en principio dos puntos de vista diferentes y a veces antagónicos: el Estado y la sociedad local. En realidad forman un equipo, ya que en muchos aspectos están condenados a entenderse para no fracasar individualmente, uno en su carrera administrativa frente a su ministro, el otro en su carrera política frente a sus administrados. Su interdependencia es múltiple. El prefecto le sirve al notable de dispensador de favores diferentes y de vocero en París y ante otros ministerios para la defensa de los intereses locales. El notable le sirve al prefecto de fianza política para sus proyectos, para hacer valer su carrera, pero también como relé en la sociedad local para estar al tanto de lo que allí sucede» (pp. 52-53). Esta situación puede llevar a una pasividad complaciente de los actores ante ciertos actos de corrupción de uno u otro. Sin embargo, a menudo no habrá ni regateo ni intercambio de votos contra favores, sino que simplemente se compartirán las utilidades indirectas de la política pública. En el caso de

grupos de presión. Es dentro de este marco donde el paso del sector público al sector privado es sumamente eficaz, ya que un mismo agente ha tenido contacto con oficios y universos diferentes. De la misma manera, el cúmulo de mandatos (ejemplo, ministro-alcalde) instaura un proceso de circulación de informaciones y decisiones entre diversos niveles de la nación y aumenta los conflictos de intereses (cf. Mény). Así, los intercambios de recursos se asemejan a *gentleman agreements*, que son similares al sistema de donaciones y contradonaciones actualizado por los antropólogos. En este contexto de intercambio de favores no se busca maximización alguna de recursos, porque ello significaría correr el riesgo de destruir la dimensión social del intercambio. La alianza ilegal entre los políticos y los empresarios se propone, para ambas partes, reducir la competencia. Unos demandan rentas de tipo económico, mientras que otros desean rentas de tipo político.

Según nuestro enfoque acerca de las redes socioeconómicas de la corrupción (Cartier-Bresson, 1995b)[10], en cada hecho de corrupción se vuelven a encontrar principios de coordinación mercantilista (es decir, de competencia entre individuos egoístas que se proponen maximizar recursos y que se guían por los precios), tales como *jerarquía* (sobre la base de la autoridad, según un principio de obediencia para con aquel a quien se le debe un favor: «¿quién te nombró gerente o te designó responsable de un grupo de mediadores?») y *proximidad* (la solidaridad y las relaciones personales que permiten la confianza). Esta lista de variables permanece abierta. Sería posible agregarle como modalidad de coordinación el *mimetismo* (¡todo el mundo lo hace!), la *coerción* (amenaza y violencia) y las *relaciones simbólicas* (conjunto de creencias y valores compartidos por una comunidad y que crea representación, reputación y honor). La hipótesis es entonces que una forma de coordinación no puede sobrevivir sin las otras, o por lo menos sin varias otras.

---

los prefectos, los nombramientos son incumbencia del Ministerio de Relaciones Interiores, pero la tradición quiere que se solicite la aprobación del responsable político.

[10] El término red de corrupción se usa a menudo para expresar a la vez la naturaleza organizada y estable de las transacciones, su aspecto social y las ramificaciones necesarias para el manejo de la actividad. «La corrupción se efectúa mediante *redes colectivas en cadena*, lo que tiende a eliminar el sentido de la culpabilidad y de la responsabilidad» (Becquart-Leclercq). «El intercambio corrupto suele necesitar una amplia *red de protección* ... Propondría algunas reflexiones acerca de los lugares en los que se construye esta *red completa de intercambio*, es decir esas sedes del poder oculto que permiten que se reproduzca y se extienda la corrupción ... La reproducción extendida del intercambio corrupto la permite una *red compleja de relaciones y asociaciones* que reúne actores públicos, actores privados y mediadores, echando así las bases de una lealtad recíproca que permitan la continuidad de los intercambios» (della Porta). «Un tercer caso de figura (de la corrupción) es aquel en el que la obtención de una decisión favorable es el resultado de *redes de sociabilidad*. La capacidad de moverse en varios campos o el acceso privilegiado a los que toman las decisiones político-administrativas allanan las dificultades y quitan del camino los granos de arena» (Mény).

Las características de una red de corrupción. La organización en redes tiene dos funciones principales:

a) La heterogeneidad de los bienes intercambiados en las transacciones corruptivas y los diferimientos temporales. La red desempeña el papel de traductor de intereses, creando así un patrón de medida (un equivalente) para bienes y objetivos muy diferentes. La red es entonces un intermediario de intercambios complejos. Permite intercambiar recursos diferentes sin que necesariamente se tenga que pasar por una monetización (soborno) y autoriza diferimientos en el tiempo, lo que llevaba a Mény a decir: «La corrupción moderna, como la moneda, se desmaterializa». En otras palabras, los recursos que se intercambian son diversos (económicos, políticos, sociales, simbólicos, etc.) y para evitar los costos de espera y transacción vinculados al trueque (problema de la doble coincidencia), se hacen necesarios ciertos sistemas de medición y compensación. En su regularidad, los intercambios de favores no siempre se monetizan y pagan de contado. Se tiene un banco de favores o bien un mercado a plazo del favor y de la información privilegiada sin denominador común. La red autoriza los sistemas de diferimientos y de compensaciones múltiples y multilaterales en el tiempo y el espacio. Por ejemplo, una contribución de campaña electoral ofrecida por una empresa, o el rescate de un periódico local, o el pago de un asistente, etc., conduce mucho después a una información confidencial (que será o no utilizada), un contacto (también él activado o no), un contrato, etc. Las deudas existentes entre las diferentes entidades nunca están totalmente saldadas. Al circular, estas deudas mantienen los nexos de la red. La red es así una organización flexible y virtual.

b) Clandestinidad, conocimiento personal, confianza, seguridad y protección. Dado que el intercambio corrompido no puede ser garantizado por una instancia jurídica neutra a la que puedan referirse los participantes en caso de conflicto, la red es un espacio de relaciones interpersonales complejas que permiten crear confianza según un proceso de aprendizaje. La forma organizada de las transacciones ofrece una garantía acerca del buen desenvolvimiento de las operaciones que tienden a cartelizar informaciones y decisiones.

Las alianzas políticas a nivel local o nacional, en el interior de un partido o entre partidos, son necesarias para el manejo de las instancias políticas. Constituyen la base de la connivencia o de la pasividad de los actores políticos, que estando fuera de las redes de corrupción no pueden denunciarlos porque están sujetos a ellos por múltiples vasallajes. Un dirigente político, y sin embargo íntegro, intenta entonces, por ejemplo, retrasar el inicio de acciones contra un candidato regional electo implicado en un caso de corrupción, pero del que tiene necesidad como futuro jefe de su campaña electoral en la región. La creación de riqueza en la

ilegalidad requiere protecciones, una de cuyas formas más eficaces es la redistribución «clientelista». En ausencia de redistribución consensual, la amenaza y la violencia llegan a ser a menudo el único recurso para «retener» a los múltiples socios (o a los observadores pasivos) y obligarlos a realizar correctamente las transacciones corruptivas.

Con el auge de la corrupción como intercambio social, los costos impuestos a la colectividad son morales (el malestar producto de nuestra apatía), políticos (el cuestionamiento de la democracia parlamentaria y la avanzada del populismo o de la extrema derecha), económicos (el despilfarro de los fondos públicos y el desarrollo de rentas parasitarias, costosas para las empresas excluidas de las redes y para los contribuyentes) y sociales (desigualdad en el tratamiento de los actores). Parece pues que la corrupción se convierte en un problema real a partir del momento en que abandona el terreno de la transacción puntual y no organizada de actores puramente oportunistas, para pasar a los mecanismos regulares y organizados de actores desculpabilizados.

La corrupción impone costos a sus víctimas. Sin embargo, las equívocas reacciones ante la información sobre los escándalos plantea un problema para la lucha contra la corrupción (cf. la Italia de Berlusconi). Un trabajo de movilización contra la corrupción tiene varias etapas. Arranca con el compromiso derivado de la reacción moral que despierta una desviación del sistema democrático y puede basarse en el enunciado de nuevos códigos éticos y en propuestas de leyes para la transparencia de la vida económica y para los financiamientos públicos y controlados de los gastos políticos (cf. en Francia, el informe de la Comisión Boucherry, la ley del 29/1/93, el informe de la Comisión Rozes, el grupo de trabajo de la Asamblea Nacional sobre dinero y política). No obstante, estas leyes no son nada sin una voluntad de aplicación que sólo puede venir de un respaldo popular al trabajo jurídico y policial. Entonces es preciso, en una segunda etapa, explicitar los diferentes costos de las diversas corrupciones para canalizar esta sensibilidad hacia un análisis racional del problema, yendo mucho más allá de la constatación cargada de decepción o agresividad, acerca de los sistemas de delegación de poderes característicos de todo sistema democrático. Se trata pues de una postura moral y desinteresada a la vez, que debería autorizar la resistencia activa frente a la corrupción. Esta dualidad de motivación podría así hallar su forma organizacional en redes anticorrupción.

Traducción: Francesca Lo Truglio

Referencias

Banfield, E. C.: «Corruption as a Feature of Governmental Organization» en *Journal of Law and Economics* 18/3, 1975, pp. 587-606.

Becker, G. S.: «Crime and Punishment: an Economic Approach» en *Journal of Political Economy* Nº 76, 1968, pp. 169-217.

Becker, G. S. y S. Stigler: «Law Enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers» en *Journal of Legal Studies* vol. 3, 1974, pp. 1-19.

Becquart-Leclercq, J.: «Paradoxes de la corruption politique» en *Pouvoirs*, 1984, pp. 19-36.

Benson, B. L. y J. Baden: «The Political Economy of Governmental Corruption: the Logic of Underground Gouvernment» en *Journal of Legal Studies* vol. 14, 1985, pp. 391-410.

Buchanan, J., R. D. Tollison y G. Tullock (eds.): *Toward a Theory of Rent-seeking Society*, Texas A&M University Press, Economics Series nº 4, 1980.

Cartier-Bresson, J.: «Eléments d'analyse pour une économie de la corruption» en *Revue Tiers-Monde* Nº 131, 1992, pp. 581-609.

Cartier-Bresson, J.: «De la définition d'un marché de la corruption à ses formes organisationnelles: un premier bilan des analyses économiques de la corruption» en della Porta y Mény: *Démocratie et corruption en Europe*, ed. La Découverte, París, 1995a.

Cartier-Bresson, J.: «Les réseaux de corruption et la stratégie des `3 S': Sleep-Silence-Smile» en Meyer-Bisch (ed.): Editions Universitaires Fribourg, Friburgo, 1995b. en prensa.

Della Porta D.: «L'échange corrompu» en Claes y Frognier: *L'échange politique*, Ed. Libre de Bruxelles, 1995.

Dupuy F. y J. C. Thoenig: *L'administration en miette*, Fayard, 1985.

Heidenheimer, A.: *Political Corruption: Reading in Comparative Analysis*, Rinehart & Winston, Nueva York, 1970; nueva versión aumentada con M. Johnston y V. T. Levine: *Political Corruption: A Handbook*, Transactions Publishers, New Brunswick, 1989.

Heidenheimer, A.: *Loi anti-corruption du 29 janvier 1993*, Guettier, Dalloz, 1993.

Jobert B. y P. Muller: *L'Etat en action, politiques publiques et corporatisme*, PUF, 1987.

Mény, Y.: «France: la fin de l'éthique républicaine?», en Della Porta y Mény, op. cit.

Muller, P.: *Les politiques publiques, Que sais-je?*, 1990.

Padioleau, J. G.: *L'Etat au concret*, PUF, 1982.

Rapport R. Bouchery: «Prévention de la corruption et transparence de la vie économique», rapport au Premier Ministre, Collection Rapports Officiels, La Documentation Française, 1993.

Rapport Rozes au Premier Ministre, Regard sur l'actualité Nº 207, enero 1995, La Documentation Française.

Rose-Ackerman, S.: *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, Nueva York, 1978.

Schmitter, P. y Lehmbruch, G.: *Trends toward corporatism*, Sage, 1979.

Suleiman y Mendras (ed): *Le recrutement des élites en Europe*, La Découverte, 1995.

Tollison, R. D.: «Rent-seeking: A Survey» en *Kyklos* 35/4, 1982, pp. 575-602.

Tullock, G.: *The Economics of Special Privilege and Rent-seeking*, Kluwer Academic Publishers, 1989.

La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista