

contraproducentes[...] Las burocracias públicas de los países en desarrollo padecen una plaga de favoritismo y corrupción, y acabar con ellos mediante la aplicación de sistemas de administración pública *modernos* ha constituido un objetivo central de la reforma institucional”.

Pese a lo anterior, debe resaltarse que una de las preocupaciones centrales del autor, relacionada con los estados débiles, se refiere a que éstos no solamente pueden representar un problema para sus sociedades, sino que también pueden ser un problema para el orden internacional, debido a que “con frecuencia, lo que acontece dentro de los Estados –es decir, su gobernanza interna– influye en gran medida a otros miembros del sistema internacional[...] A lo largo del periodo que se extiende desde la caída del Muro de Berlín, en 1989, hasta el 11-S, en 2001, la inmensa mayoría de las crisis internacionales han girado en torno a Estados débiles o fracasados. Entre ellos se encuentran Somalia, Haití, Camboya, Bosnia, Kosovo, Ruanda, Liberia, Sierra Leona, el Congo y Timor Oriental”.

Quizá sería conveniente extender esta reflexión al hecho de que numerosos problemas públicos de alcance regional e internacional, como el narcotráfico, el tráfico de personas, la pornografía infantil, la contaminación ambiental y el contagio de las crisis financieras, por mencionar algunos, no sólo afectan a los estados débiles, sino que incluso parecen estar rebasando la capacidad de respuesta de los estados fuertes. Ante esta situación, que bien podría haber sido objeto de la reflexión del autor, resulta oportuno rescatar la perspectiva internacional de Fukuyama para aplicarla al estudio de la administración pública, o bien aplicar una perspectiva administrativa al tratamiento de los problemas que aquejan a los estados, débiles y fuertes, en el ámbito internacional.

JOSAFAT DE LUNA MARTÍNEZ

Ivan Krastev, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Budapest, Central European University Press, 2004, 117 pp.

Pocos estudiosos han elevado una voz crítica en torno a la retórica de la anticorrupción que experimenta el mundo desde hace más de una década. Tanto gobiernos nacionales como instituciones financieras y de cooperación internacional, y sin duda una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales, comparten los supuestos normativos que fundamentan las reformas institucionales más recientes: la corrupción es un cáncer que hay que combatir, erosiona las bases del Estado democrático, obstaculiza

la inversión y el crecimiento económico, y es un factor determinante de la desigualdad social.

A diferencia de otros movimientos globales de la posguerra fría, como el libre comercio o la revolución tecnológica e informativa, en la retórica de la anticorrupción no hay espacio para la disidencia. Ya sea por la multiplicidad de definiciones que acepta el concepto, o por su alto potencial de uso político-electoral, la condena a la corrupción ha sido unánime entre las élites políticas de todo el mundo.

La lucha contra la corrupción se ha convertido en un verdadero paradigma del buen gobierno o, al menos, en moneda de cambio para la competencia política. Según la visión ortodoxa, los gobiernos corruptos no prosperan, se hunden en la descomposición política e institucional. La cruzada anticorrupción pretende superar las diferencias entre derechas e izquierdas, entre países ricos y pobres, entre sociedades y gobiernos. El mal nos afecta a todos por igual. Por diferentes razones, todos somos víctimas de la corrupción.

A lo largo de la última década, politólogos y economistas han producido una gran cantidad de investigación sobre los efectos de este fenómeno. Han calculado sus costos económicos para cada país, así como su relación con otros problemas del desarrollo. Una buena parte de los males nacionales se asocian con la corrupción, por lo que es necesario resistirla, combatirla, ponerle cotos.

La popularidad del movimiento es innegable. En los últimos años se han gastado millones de dólares en proyectos anticorrupción en diversos países, los préstamos internacionales se condicionan a la existencia de medidas de transparencia y rendición de cuentas, cientos de organizaciones civiles han adoptado el tema, y los gobiernos se han lanzado a la búsqueda de la "integridad absoluta" sin importar los costos de las campañas anticorrupción. El disgusto moral contra la corrupción es tan alto, que cualquier precio parece poco. A diferencia de otras políticas públicas, no existen análisis costo-beneficio de las políticas y reformas anticorrupción. En breve tiempo, se ha creado una nueva oratoria que se antoja, muchas veces, incontenible.

Las instituciones internacionales como el Banco Mundial y la OCDE tienen listas las soluciones tecnocráticas al problema. Se han compilado las mejores prácticas —las herramientas y reformas institucionales— en manuales que sorprenden por su similitud. Lo único que falta es la decisión y el compromiso genuino de los políticos para ponerlas en marcha. En ello coinciden la mayor parte de los gobiernos e incluso organizaciones independientes como Transparencia Internacional.

Es justamente esta uniformidad de pensamiento y falta de crítica lo que impulsó a Ivan Krastev a escribir sus ensayos. Los textos responden a

preguntas escépticas que obligan al lector a reflexionar sobre el tema. En su primer ensayo, "When 'Should' Does Not Imply 'Can'", el autor se pregunta: ¿por qué la corrupción se volvió una preocupación global? ¿Tenemos hoy más corrupción que antes? ¿Tenemos hoy una corrupción más peligrosa?

No es fácil reducir la batalla contra la corrupción a un asunto de malos contra buenos. Como cualquier política pública, las medidas anticorrupción están basadas en una definición particular del problema, que responde a intereses específicos de sus promotores. Las políticas anticorrupción se sitúan en un contexto sociopolítico marcado por el fin de las ideologías, por el fortalecimiento de las democracias, por el nacimiento de nuevos medios de comunicación y por el triunfo de las instituciones capitalistas modernas: las grandes multinacionales, los gobiernos de países industrializados y las instituciones financieras internacionales.

Para Krastev, existe un "Consenso de Washington sobre la Corrupción", caracterizado por la construcción del tema como un problema de política pública. No fue un incremento en la intensidad de la corrupción lo que dio origen a la retórica de la anticorrupción. Por el contrario, fue este discurso el que dio lugar a la nueva visibilidad del fenómeno y a la gran producción de datos para documentar su gravedad.

Hay muchos factores que contribuyen a la creación de este nuevo Consenso. En primer lugar, la emergencia de organizaciones como Transparencia Internacional, cuya visión de la corrupción como un mal global, que no respeta fronteras ni se reduce a un problema cultural, allanó el terreno para la formación de una amplia coalición de actores. Transparencia Internacional democratizó el discurso, al abanderar la irritación de la sociedad global contra la corrupción y ejercer una nueva presión "desde abajo", hablando desde lo local, para que los gobiernos se ocuparan del tema.

Las compañías multinacionales son otro factor de esa gran alianza. La percepción dominante entre las grandes empresas gira en torno a la pérdida de oportunidades de comercio en países afectados por la corrupción (debido a que los competidores nacionales se ven favorecidos por sus autoridades). El discurso anticorrupción se presenta como una oportunidad para reducir el proteccionismo en los mercados emergentes. El gobierno de Estados Unidos, por su parte, vio en la campaña anticorrupción un instrumento para promover sus intereses comerciales. Todo ello dejó en claro que la corrupción no era simplemente un movimiento "desde abajo", sino que tenía motivaciones económicas significativas.

No menos importante es el papel de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional—organismos ambos de la Guerra Fría— que encontraron en el movimiento

anticorrupción una nueva estrategia para probar su vigencia y utilidad en el mundo globalizado, así como para legitimar las agresivas, y no siempre exitosas, políticas de ajuste macroeconómico en diversas partes del mundo. “Enfocarse en la corrupción ayudó al Banco a explicar muchos de sus fracasos.” Estas instituciones encontraron en la anticorrupción un instrumento de movilización para sostener sus políticas en el campo de la economía y la gobernabilidad.

El último elemento que contribuyó a unificar el pensamiento en torno a la corrupción como un tema global fue el surgimiento de una nueva ciencia de la corrupción, basada en la convicción de que ésta podía medirse. El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional fue decisivo para fundamentar este nuevo paradigma. Por vez primera, era factible monitorear la corrupción en el tiempo, y asociarla con costos económicos concretos para las naciones. De la investigación resultó evidente que un Estado intervencionista favorece el nacimiento de instituciones corruptas, que éstas dañan el crecimiento económico y producen desigualdad. El nuevo discurso se presentó en la forma de un consenso científico en torno a las causas y las consecuencias de la corrupción.

La conclusión del ensayo es simple pero profunda: el surgimiento de la nueva retórica de la anticorrupción no es producto de un incremento en la intensidad –ni siquiera en la visibilidad– de la corrupción. El consenso fue resultado de la emergencia de una coalición de actores globales con un interés específico en cobijarse bajo el manto de la censura a la corrupción.

En su segundo ensayo, “Corruption, Anticorruption Sentiments and the Rule of Law”, Krastev explica la llamada “paradoja de la corrupción” en los países ex comunistas: sorprende observar que apenas una década después de la transición, el poscomunismo sería visto como más corrupto que el comunismo. En países como Bulgaria, Hungría y Polonia, los índices de percepción de la corrupción se dispararon considerablemente durante los últimos años. ¿A qué se debe esta notable reacción de las sociedades de la transición?

El autor reconoce que el vínculo entre las percepciones y los niveles reales de corrupción es altamente problemático. Un país no es más corrupto un día después del descubrimiento masivo de un escándalo de corrupción con respecto al día anterior, aunque las percepciones registren cambios significativos a partir de la cobertura en medios de comunicación de esas historias, o de las permanentes acusaciones utilizadas como armas políticas de la oposición.

No obstante, cuando el público compara la corrupción de antes y de ahora, no se limita a contar los actos de corrupción o las historias mediáticas relacionadas con la misma. La hipótesis de Krastev es que el juicio

sobre el incremento o reducción de la corrupción es mediado por otros factores y reflexiones sobre las funciones del fenómeno en la sociedad.

Lo que explica las altas percepciones de corrupción es la inacabable discusión sobre el tema, el descubrimiento de más y más casos de corrupción y el fracaso de los gobiernos para resistirla. Pero más importante es el nuevo entendimiento de la función social que cumple. El punto crucial que explica la creciente sensibilidad ante la corrupción es el desplazamiento de un tipo específico de corrupción por otro. El "favor" fue reemplazado por el "soborno". Los encuestados no "registran" simplemente la corrupción, juzgan sus resultados sociales y por ello las nuevas formas de la corrupción se ven de manera completamente distinta.

En la época del comunismo, el intercambio de favores y no el soborno caracterizaba las relaciones sociales. Las "conexiones" eran una estrategia de sobrevivencia en la época de la escasez y la racionalización de bienes. Por ello la aceptabilidad social del favor era muy alta. El favor era condenado en el discurso oficial pero no criminalizado, y aun podía cubrirse bajo la retórica de la amistad.

En contraste, el soborno de las sociedades poscomunistas se convierte en una relación mal vista entre corruptor y corrompido. Al cambio de régimen siguió la monetarización de las antiguas relaciones sociales, donde la confianza y la amistad pierden fuerza ante nuevas relaciones mercantiles, si bien ilegales, entre desconocidos. Más aún, el soborno cumple una función contraria al favor, al fomentar la desigualdad social en vez de ser un factor de movilidad y subsistencia. Esa menor aceptabilidad del soborno frente al favor explica en gran medida el incremento reciente en las percepciones de corrupción en Europa del Este.

Los sentimientos anticorrupción se vinculan más a la dirección de la transición y a la actitud frente a la élite que a un crecimiento factual de alguna de las múltiples manifestaciones de la corrupción.

En el último ensayo, Krastev usa el caso de su país, Bulgaria, para ilustrar la falta de incentivos electorales de los gobiernos para encabezar cruzadas anticorrupción. En sociedades que no perciben la corrupción dentro de los mismos estándares morales que la ortodoxia internacional, la anticorrupción no siempre es un recurso que pueda garantizar la afluencia de votos para los gobiernos.

Llaman la atención las similitudes entre el caso mexicano y el búlgaro. En 2001, se formó en Bulgaria un nuevo gobierno cuyos integrantes tenían poca o ninguna experiencia en el sector público y ningún registro de corrupción. El gobierno llegó como resultado de un movimiento político al margen de la estructura de partidos, con lo que contó con suficiente legitimidad para emprender reformas de amplio alcance.

Estaban presentes todos los componentes necesarios para una campaña anticorrupción exitosa. Había un país corrupto. Había una promesa electoral de limpiar el sistema. Había un nuevo gobierno reformista que se había mantenido ajeno al viejo sistema político vinculado con la corrupción y que no era rehén de su partido. Finalmente, había un paquete de políticas anticorrupción cuidadosamente diseñadas por las instituciones financieras internacionales esperando implementarse. Igual que en México.

Era de esperarse que el conjunto de medidas instrumentadas tuviera un efecto en los niveles de corrupción experimentados por el público, así como en su percepción general en torno al tema. En esta coyuntura, es asombroso que los índices de percepción no hayan mejorado significativamente, incluso llegaron a empeorar en periodos específicos. Igual que en nuestro país.

Luego de años de reformas y programas, los ciudadanos aceptaban menor participación en actos de corrupción, aun cuando sus sentimientos hacia el fenómeno se mantenían inalterados. La realidad y las percepciones son dos mundos paralelos que pueden o no coincidir. La hipótesis del autor es que el juicio público sobre el nivel de corrupción en el país se refiere a la corrupción política, más que al pequeño soborno administrativo de todos los días. Los políticos son cada vez más corruptos, sin importar si la sociedad paga más o menos sobornos. La corrupción es endémica de la actividad política. El público y los gobiernos operan con dos definiciones diferentes de las causas de la corrupción y sus curas. Por eso es tan difícil cambiar las percepciones públicas en torno al tema.

¿Quién puede cerrar la brecha entre la percepción y la realidad? Es obvio que con un gobierno compuesto de instituciones con baja credibilidad, el público no confiará en los mensajes de los políticos. Los medios de comunicación tampoco han mostrado ser un canal apropiado para informar al público sobre los niveles reales de la corrupción. Existe una fuerte correlación entre el número de publicaciones relacionadas con la corrupción y los incrementos en las percepciones públicas. Esto se debe a la tendencia de los medios a considerar cualquier posible historia relacionada con corrupción como una historia de corrupción probada.

El gran problema es que si un gobierno quiere reelegirse, son precisamente los índices de percepción los que deben empezar a moverse. Para el autor, los gobiernos no tienen incentivos para emprender grandes reformas, pues los sentimientos de la gente no se vinculan a la eficiencia, los resultados de las políticas o el desempeño institucional.

Lo que hace de la anticorrupción un objetivo equívoco de política pública es que las percepciones se vinculan más a la insatisfacción pública con el estado actual de las cosas, a la naturaleza de la transición política, a

la criminalización de la política como actividad pública, y las nuevas reglas de mercado en la economía y la sociedad, más que a los niveles reales de corrupción. Vale la pena entender la lección para un país como el nuestro.

Los textos de Krastev despiertan en el lector un sano escepticismo sobre las bondades de la retórica de la anticorrupción que avasalla nuestro tiempo. Las políticas no están produciendo los resultados que se esperaban, y los grandes problemas nacionales no han mejorado como fruto de la implementación de esos programas.

Más aún, el exagerado énfasis en el combate a la corrupción puede estar generando efectos negativos, como atribuir a la transparencia y la honestidad la solución de todos los demás problemas del país, o distraer la atención respecto de otros temas cruciales de la vida social. Como escribió Moisés Naím, editor de la revista *Foreign Policy* a principios de 2005: “La quiebra del sistema educativo de un país, el malfuncionamiento de los hospitales o una economía estancada no puede competir con los encabezados sobre un escándalo de corrupción.”

No es que se acepte sin más la vieja hipótesis de Huntington sobre los elementos funcionales o positivos de la corrupción en sociedades que se ajustan a la modernización. Pero es difícil negar que la presencia de la retórica de la anticorrupción como paradigma dominante del desarrollo disipa las energías de las ya de por sí cortoplazistas élites políticas. El resultado perverso ha sido que los gobiernos, temerosos de ser acusados de corrupción, paralizan su iniciativa y buscan las soluciones que parezcan “más limpias”, sin importar las desventajas que pudieran tener. El discurso anticorrupción, además, contribuye a confundir las líneas que separan diferentes opciones políticas, y favorece la creación de expectativas que no pueden ser satisfechas. Cuando todos somos sospechosos de corrupción, el resultado es el descrédito de las instituciones y de la élite política, así como la decepción colectiva.

Por último, es por lo menos riesgoso afirmar que si los países pudieran simplemente deshacerse de la corrupción se alcanzaría el progreso. El respeto al Estado al derecho, un sistema educativo sólido, y una economía dinámica y competitiva sólo se logran con el esfuerzo sostenido de muchas generaciones en todos los niveles de la sociedad. Eliminar la corrupción, si ello fuera posible, no puede ser la panacea o la varita mágica del desarrollo.

El propio Naím pone el dedo en la llaga: “No hay duda de que la corrupción es una calamidad. Pero tampoco hay duda de que muchos países invadidos por la corrupción no se están hundiendo. Hungría, Italia y Portugal son sólo algunos ejemplos de países donde la prosperidad ha coexistido con la corrupción. China, India y Taiwán no sólo no se están hundiendo, están prosperando a pesar de la corrupción tan extendida.”

Por supuesto, no todo es negativo en esta cruzada. Es innegable que desde hace diez años se ha producido un debate más intenso entre académicos y practicantes en torno al tema. Se han sensibilizado actores no gubernamentales importantes, como el sector privado, sobre su responsabilidad en el combate a la corrupción. Por último, se ha desarrollado una serie de buenas prácticas que contribuyen a limitar la realidad del fenómeno. Pero la gran conclusión que se deriva de estos ensayos es que no podemos diseñar políticas anticorrupción “despolitizadas”, desde un punto de vista meramente tecnocrático. Un redimensionamiento sensato de las implicaciones del movimiento global anticorrupción es una buena vacuna contra el idealismo ingenuo y el fracaso de las propuestas de reforma que se han puesto en marcha a lo largo y ancho del mundo.

JAVIER GONZÁLEZ GÓMEZ

Omar Guerrero, *Gerencia pública en la globalización*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Miguel Ángel Porrúa, 2003, 375 pp.

Por su título, este libro me pareció prometedor cuando lo vi. Esperaba encontrar en él un análisis de los procesos de reforma administrativa a la luz de la globalización, así como del nuevo papel y los retos que los gobiernos enfrentan en el actual escenario mundial. Ciertamente el autor toca estos temas y presenta con claridad los nuevos modelos de gestión pública surgidos a partir de la década de los ochenta, y cómo, en mayor o menor medida, éstos se han extendido –o han tratado de hacerlo– en diversas partes del mundo. Pero, al margen de analizar esta tendencia general, buena parte del libro está dedicada propiamente a un análisis de la globalización, el “neoliberalismo” y sus principales defensores, vistos recelosamente desde la perspectiva del Tercer Mundo.

En el primer capítulo, “Globalización: tema de nuestro tiempo”, el autor caracteriza la globalización como un factor de estandarización económica mundial, para así destacar los temas del Estado y la administración pública. De lo que en realidad se trata es de un análisis del concepto del “Estado comercial cerrado” del filósofo alemán del siglo XVIII Johann G. Fichte, cuyo planteamiento Guerrero identifica como “el precursor de la globalización”. Un Estado cerrado porque no comerciaría con otro Estado y “porque al abarcar toda la tierra, englobaría paralelamente a toda la humanidad”. Resulta difícil identificar el comercio “como el único medio de la globalidad”, sobre todo en “nuestro tiempo”, donde los estados no sólo