

# CORRUPCIÓN: MODELOS Y FACTORES DETERMINANTES

CLAUDIO ORREGO

INSTITUTO DE CIENCIA POLITICA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

*El presente artículo se extiende sobre los factores, circunstancias y hechos que posibilitan la corrupción, principalmente los explicados por modelos de comportamiento económico (Rent seeking y la teoría principal-agente-cliente) y cinco factores de tipo histórico más específicos que condicionan la existencia y propagación de la corrupción en América Latina y el mundo, distinguiendo los factores sociopolíticos, institucionales, jurídicos, económicos, y los culturales.*

Con demasiada frecuencia el debate contemporáneo sobre el fenómeno de la corrupción se ve reducido a los aspectos empíricos (¿cuánta corrupción existe en relación al pasado reciente?) o a los aspectos jurídicos del mismo (¿está bien tipificada penalmente la corrupción?). En ambos casos, se sucumbe fácilmente a la tentación de hacer un análisis simplista de un fenómeno que por definición es altamente complejo y tiene múltiples aristas.

Este trabajo, que forma parte de un esfuerzo mayor por analizar la relación entre corrupción y modernización del Estado<sup>1</sup>, busca entregar una visión sintética de las diversas teorías y modelos que se han desarrollado para explicar el carácter multifacético y complejo de la corrupción.

El trabajo se divide en dos partes. Primero, se presentan los distintos modelos de comportamiento que se han elaborado para explicar el fenómeno de la corrupción. La importancia de estos modelos, en especial el de principal-agente, es avalada por el hecho de que ellos constituyen lo medular de los marcos teóricos utilizado por los principales expertos en temas de corrupción (Klidgaard y Westberry, por nombrar algunos). En segundo lugar, y en un plano más práctico, se enunciarán con cierto detalle los principales factores sociopolíticos, jurídico-institucionales, económicos y éticos que hoy parecieran determinar la existencia y propagación de la corrupción.

Sólo con un acertado entendimiento de los múltiples factores que condicionan el desarrollo de la corrupción se pueden formular diagnósticos correctos y elaborar estrategias para su prevención y combate con algún grado satisfactorio de eficacia.

1 Ver "Corrupción y Modernización del Estado", Claudio Orrego, *Working Papers Series*, octubre 1996.

## 1. MODELOS DE COMPORTAMIENTO (ECONÓMICOS) QUE EXPLICAN LA CORRUPCIÓN

Una parte importante del trabajo económico teórico de los últimos años, ligado a la escuela de opción pública (*Public Choice*) y de economía institucional (New Institutional Economics), ha estado orientada a encontrar modelos o explicaciones que ayuden a entender el fenómeno de la corrupción y el rol de la responsabilidad pública en la lucha contra ésta y otras manifestaciones de ineficiencia estatal.

El planteamiento fundamental de los autores ligados a la escuela del *Public Choice* es que el Estado y sus agentes no son observadores neutrales y puros del proceso político y económico, teniendo los funcionarios públicos una inclinación a la búsqueda de rentas económicas (*rent seeking*). Apoyando esta tesis, Banerjee sostiene que los "funcionarios públicos no están más interesados en el bienestar social, ni menos interesados en llenarse los bolsillos, que el hombre común de la calle, y los políticos o no quieren o no pueden controlar la ambición de sus agentes"<sup>2</sup>. Según este tipo de planteamientos, las burocracias tienen una tendencia natural a tratar de obtener rentas económicas. Esto es, políticos o burócratas intentan cerrar la economía o monopolizar ciertos sectores, para luego poder cobrar sobornos por las mismas. Ades y Di Tella (1994) distinguen entre lo que ellos llaman "distribución de ganancias" (*profit sharing*) y "la simple búsqueda de rentas" (*simple rent seeking*). En el primer caso, cuando la empresa o servicio goza de rentas, el burócrata puede transar sus mayores o menores poderes regulatorios a cambio de un soborno, mientras que cuando la empresa tiene cero ganancias, la habilidad del burócrata para cobrar el soborno decrece considerablemente. En el caso de *simple rent seeking*, las rentas son generadas directamente por quienes después las recolectan (altos funcionarios de gobierno).

Los defensores de esta teoría generalmente sostienen la necesidad de disminuir al Estado. Como explica Paul (1989), si uno sostiene que las burocracias tienen una tendencia natural a ser *rent-seekers*, y además cree que esto trae perversos efectos para la eficiencia y eficacia del sector público (mayor corrupción, menor calidad, mayores precios), entonces parece lógico sugerir un Estado mínimo y una fuerte reducción de la burocracia para mejorar el desempeño del Estado y de paso hacerlo más responsable y menos corrupto. Esta teoría cuenta con numerosos adeptos entre economistas y agencias internacionales.

Otras teorías, principalmente asociadas a la nueva corriente de economía institucional, ponen su énfasis más bien en el rol que juegan los costos de transacción, los contractos y los diversos incentivos en el incremento de la responsabilidad y la disminución de la corrupción. Esta aproximación tiene como piedra angular la solución del problema principal-agente. Este problema, muchas veces complementado por teorías como la expuesta por Samuel, está a la base de todas las teorías contemporáneas sobre corrupción (Becker y Stigler 1974, Klidgaard 1989, Shleifer y Vishny 1993, Mauro 1993, Ades y Di Tella 1994, Banerjee 1994). Según esta posición, los gobiernos no son ni entes orientados puramente al bienestar social ni entes indiferentes al mismo. Se trata de una relación más rica y compleja que aquella sugerida por aquellos que postulan la naturaleza corrupta y *rent-seeker* de la administración pública.

2 "A theory of Misgovernance", Abhijit Banerjee, mimeo MIT, 1994, pág. 2.

## MODELO PRINCIPAL-AGENTE-CLIENTE

Esta teoría es explicada simplíficadamente por Klidgaard (1988) y Vásquez (1993) a través de la relación triangular entre un principal (autoridad de gobierno), un agente (funcionario público o burócrata) y el cliente (el ciudadano que se relaciona con el Estado). Se asume, por razones metodológicas, que el principal tiene la más alta vocación por el bien común, mientras el agente tiene una devoción menor por el mismo. El modelo se explica de la siguiente forma.

Si bien el agente es contratado para actuar en representación del principal, éste puede traicionar los objetivos del principal en aras de su interés personal: se corrompe. La proposición básica de este modelo es que el agente actuará corruptamente cuando sus beneficios netos (comisión, soborno, ayuda a familiar o partido, etc.) sean superiores a sus costos netos (probabilidad de ser descubierto y castigado, más la magnitud del castigo económico, penal o administrativo). Si suponemos que el principal sabe que esto va a ocurrir, entonces es probable que éste tome las medidas necesarias para inducir al agente a actuar en forma correcta, o al menos para hacerlo en un nivel que se considere óptimo.

Hablar de un nivel óptimo de comportamiento correcto o de corrupción puede sorprender un poco, pero es un concepto absolutamente pertinente y real. Ningún gobierno en el mundo puede soportar el costo de eliminar totalmente cualquier posibilidad de corrupción. Además de los altísimos costos en sistemas de control, monitoreo y el disciplinario-administrativo que ello implicaría, hay que considerar el costo social de la ineficiencia administrativa causada por excesos de control. En consecuencia, la implementación de políticas anticorrupción tiene un límite de eficiencia, y dicho límite es el punto en que el costo marginal de eliminar un nuevo acto de corrupción es mayor que el beneficio social que ello reporta. Establecer este punto es muy difícil, pero existe, y eso es lo que hace que teórica y prácticamente el nivel óptimo de corrupción no sea cero.

Finalmente este modelo también incorpora al cliente. Éste participará en el arreglo corrupto (sea adecuándose a él o fomentándolo) mientras los beneficios netos de hacerlo sean superiores a los costos netos. El principal también tratará de inducir o moldear el comportamiento del cliente.

En este modelo, el principal tiene la tarea de crear incentivos (positivos y negativos) que logren moldear el comportamiento tanto del agente como del cliente. Klidgaard sugiere cinco tipos de políticas a ser utilizadas por el principal<sup>3</sup>:

- Selección de agentes en consideración de su capacidad técnica y su incorruptibilidad;
- Cambiar los costos y premios que enfrentan agente y cliente;
- Aumentar la probabilidad de que acciones corruptas sean descubiertas y sancionadas;
- Cambiar la misión organizacional o el sistema administrativo, de manera que el agente tenga menos discreción<sup>4</sup>;
- Modificar la actitud del agente en relación a la corrupción.

3 Klidgaard (1988), pág. 74-93.

4 Como se verá más adelante, ésta es una proposición bastante controvertida entre administradores y técnicos de gestión moderna. Precisamente una de las tendencias modernas es la de otorgar mayor discreción en aras de conseguir un mejor y más creativo trabajo. Es obvio que ambos objetivos, mejorar y hacer más eficiente la gestión y controlar la corrupción, no siempre son perfectamente complementarios. Siempre el énfasis en uno de los objetivos trae algún tipo costo en términos del otro.

Shleifer y Vishny (1993), por su parte, complementan el modelo de principal-agente distinguiendo dos tipos de corrupción: sin robo o con robo. En el primer caso, el funcionario público entrega el precio total de bien a las arcas fiscales, pero acepta o demanda un soborno para hacerlo o "agilizarlo" (ejemplo, venta de una licencia o el paso rápido por la aduana). En el segundo caso, con robo, el funcionario simplemente esconde la operación (ejemplo: funcionario de aduana cobra soborno menor que el arancel oficial por ingresar cierto bien, pero no entrega nada al gobierno). En este caso, el soborno que paga el cliente es el precio, que puede ser éste incluso inferior al "precio oficial". La gran diferencia entre estos dos casos es que mientras la corrupción sin robo siempre incrementa el precio oficial del bien, la corrupción con robo puede incluso reducirlo. Esta última es claramente más atractiva para el cliente.

Según esta teoría, la penalización o el aumento de las penas existentes para la corrupción puede incrementar el monto del soborno que cobra el funcionario público, pero no cambia la esencia del problema. Esto se explica por dos argumentos dados por los autores: a) si la probabilidad de ser descubierto y la magnitud de la pena son independientes del monto del soborno y la cantidad de personas que lo pagan, el agente seguirá cobrando la misma "coima" mientras la pena no sea tan alta que haga no rentable la corrupción. b) Si la pena es proporcional al monto del soborno, entonces el agente bajará el monto del soborno y aumentará el número de clientes afectados. Pero si, por el contrario, la pena aumenta en relación a la cantidad de clientes sobornados (mayor probabilidad de ser denunciado), entonces el comportamiento será el opuesto: mayor soborno y menos clientes afectados.

En el caso de corrupción con robo se produce una competencia entre clientes que hace que el cumplimiento de la ley sea solamente una declaración de buenas intenciones. En efecto, si un cliente (productor) puede comprar un servicio público más barato que su competidor (soborno en aduanas o declaración de impuestos, etc.), entonces él dominará en el mercado. La competencia entre distintos productores hace que la corrupción se extienda y, producto de ello, los incentivos para denunciar disminuyan. La corrupción con robo alinea los intereses del agente y el cliente, haciendo que sus efectos sean más duraderos y difíciles de combatir que aquellos producidos por la corrupción sin robo, donde los intereses del cliente son contrapuestos a los del agente (al no haber robo, los precios son mayores que el oficial).

## COMENTARIOS

La conclusión principal de esta segunda teoría es que el primer paso para reducir la corrupción es establecer sistemas de contabilidad que hagan imposible el robo. Esto, no sólo evitaría la corrupción con robo, sino también disminuiría la sin robo, debido a que en este segundo caso los costos para el cliente suben, aumentando en consecuencia sus incentivos para denunciar al agente corrupto.

Como se puede apreciar, tanto el modelo principal-agente-cliente como las teorías más específicas desarrolladas a partir de él centran su atención en lo que son incentivos, contratos y costos de transacción como medios para disminuir la corrupción y aumentar la responsabilidad del gobierno. En el fondo, estas teorías giran en torno a distintas formas de estructuración de sistemas de control jerárquico y organización administrativa.

La diferencia fundamental radica en que mientras algunos ponen énfasis en salarios (Becker y Stigler 1974) o la formación ética de los funcionarios públicos (US Office of Government Ethics), otros lo hacen en los mecanismos de selección de personal (Klidgaard 1988) o en sistemas de investigación y sanción (Speville 1994). Aun Paul Samuel (1990), quien expresamente intenta diferenciarse de estas teorías poniendo énfasis en mecanismos externos como los de salida (económicos) y voz (políticos), forma parte del mismo enfoque. En efecto, no sólo gran parte de los mecanismos de voz (*hot lines*, audiencias públicas, participación ciudadana en juntas directivas, etc.) terminan formando parte de la estructura organizacional de servicio públicos, sino que en último término la efectividad de estos mecanismos «externos» de responsabilidad depende de la efectividad del control jerárquico para transmitir los incentivos que de ahí emanan.

## 2. FACTORES QUE DETERMINAN

### LA EXISTENCIA Y PROPAGACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

En esta sección el análisis se centrará en aquellos factores históricos más específicos que condicionan la existencia y propagación de la corrupción en nuestra región y en el mundo. Esto parece más adecuado que hablar de causas, por dos razones básicas: Primero, porque no obstante haberse discutido profusamente este aspecto en la literatura sobre corrupción, aún hoy existen enormes discrepancias sobre el particular; y segundo, porque hablar de causa tiene una implicancia de íntima y lógica relación de fuente y resultado, que en este tema es muy difícil de establecer. Habidas las especificidades de cada país, el carácter multifacético y multicausal del fenómeno, y la imposibilidad de hacer diagnósticos generalizadores al respecto, resulta más práctico hablar de aquellos factores que se saben facilitan la ocurrencia de actos de corrupción.

Así, teniendo los modelos teóricos descritos precedentemente como marco teórico para el análisis que sigue, se han establecido nuevas categorías de análisis en base a cuatro grupos de factores determinantes de la corrupción: sociopolíticos, jurídico-institucionales, económicos y ético-culturales. Los límites entre una y otra categoría responden más a razones metodológicas que a una clara y nítida división conceptual entre ellas, debido a la gran interrelación entre un factor y otro.

#### **2.1. Factores sociopolíticos:**

Estos factores dicen relación con aquellos fenómenos de la vida política de ciertas sociedades contemporáneas que explican, si no un aumento en los niveles de corrupción, al

menos la persistencia de la misma. El análisis lo haremos en tres niveles distintos: los partidos políticos, su estructura y práctica; el sistema de gobierno; y el régimen político<sup>5</sup>.

## A) Partidos políticos:

En la generalidad de los países donde existen regímenes políticos democráticos, por frágiles que éstos puedan ser, los partidos políticos juegan un rol crítico y fundamental en su desarrollo<sup>6</sup>. Junto con canalizar las inquietudes de la ciudadanía, éstos elaboran programas de gobierno y compiten para alcanzar el poder, dándole así vida y estructura permanente al régimen democrático. Sin desmerecer este rol positivo que los partidos políticos están llamados a cumplir en la vida democrática, es también fundamental identificar aquellas características y prácticas de los mismos que son causa directa o al menos caldo de cultivo para la expansión de la corrupción. Las principales son:

i) Prácticas políticas clientelísticas: Por largo tiempo se entendió que usar el poder público para beneficiar a amigos y partidarios era un componente natural de la actividad política. La concepción del Estado como un “botín” que se reparte entre correlegionarios y simpatizantes una vez alcanzado el poder, asociada al Estado italiano de post-guerra por Imposanto (1993), es muchísimo más extendida de lo que parece. Esta visión de la política, muchas veces enraizada en la cultura y fomentada tanto por políticos como por electores en general, tiene manifestaciones de corrupción muy diversas en forma y gravedad. Desde prácticas de nepotismo y persecución política en un extremo, hasta la imagen del político parlamentario como una suerte de asistente social que reparte bienes y servicios sin otro condicionante que sus intereses electorales.

Una de las manifestaciones más dañinas de clientelismo es aquella según la cual la administración del Estado (o al menos sus cargos directivos) cambia de color político entre una elección y otra, en una proporción muy significativa<sup>7</sup>. Sistemas de selección de fun-

5 La relación entre democracia y corrupción, en contraposición con la de regímenes dictatoriales o totalitarios, es motivo de gran debate entre científicos políticos y economistas. Pichón (1993) ha sugerido que «una democracia bien establecida y bien practicada, equilibrada mediante sistemas de contrapeso, de contrapoderes, de controles independientes, fundamentada en una moral de honestidad colectiva que se enseña desde la escuela, y administrada según los principios de transparencia, publicidad y motivación de sus funcionarios, sigue siendo el sistema político más apto para luchar contra la corrupción». Sin embargo, está comprobado que su existencia no es garantía de éxito en esta lucha (siendo Italia un ejemplo paradigmático), así como tampoco su ausencia es sinónimo de corrupción sistémica (siendo Singapur y Hong Kong buenos ejemplos; ver clasificación en Mauro (1993). Por dicha complejidad, para simplificar el análisis, y porque la mayoría del continente goza hoy de regímenes democráticos, es que el análisis de estos factores políticos los haré todos en el contexto de gobiernos democráticos.

6 La importancia de los partidos para el desarrollo democrático de un pueblo es una característica común de casi todas las democracias contemporáneas, salvo excepciones como EE.UU. Para un estudio más profundo respecto al rol de los partidos ver Norberto Bobbio (1987).

7 Una de las democracias más antiguas de América Latina, Costa Rica, fue sacudida durante el primer semestre de 1994 por un agudo debate sobre el clientelismo político, originado en declaraciones de un diputado de gobierno al justificar su rechazo a sendos votos de censura de la oposición y de gobierno. El primero, que reclamaba contra el nuevo gobierno por el carácter político de los muchos nombramientos y exoneraciones realizados en la administración pública, lo rechazaba por hipócrita, ya que la oposición actual había hecho exactamente lo mismo mientras fue gobierno. El segundo, en cambio, lo rechazaba por inconsistente, ya que el actual oficialismo había presentado un voto de censura exactamente igual cuatro años antes, en contra de similar conducta del gobierno anterior. (Entrevista diputado Otton Solís, San José de Costa Rica, junio 1994).

cionarios absolutamente politizados y sin base de méritos, así como el uso de la burocracia para extender la red social de apoyo del político, no sólo tienen un altísimo costo en términos de eficacia estatal<sup>8</sup>, sino que además son fuente importante de corrupción. En efecto, en este contexto muchos funcionarios piensan que su cargo público "le pertenece" al partido, y, por ende, que su primera lealtad es para con él. Los fenómenos de favoritismo y financiamiento ilícito de partidos tiene al menos parte de su raíz aquí.

ii) Tutelaje o monopolio partidista: Las prácticas clientelísticas ya descritas, la cooptación partidista del Estado y de grupos intermedios, legislaciones electorales restrictivas de la participación de "externos" del sistema tradicional de partidos, y la falta de mecanismos efectivos de participación y fiscalización ciudadanos, han fortalecido la preeminencia excesiva de los partidos políticos como intermediarios entre el ciudadano y toda la administración del Estado. Situaciones como esta facilitan la ocurrencia de todo tipo de tráfico de influencias, asignación de proyectos y beneficios sociales por razones y a cambio de adhesión política, y la politización de la administración pública. Esto tiene un gran costo en términos de responsabilidad e independencia de organismos y funcionarios.

Al describir la situación de corrupción experimentada los últimos años por Venezuela, el fiscal Herrera (1993) ha sugerido que este tipo de fenómenos ocurre cuando los partidos se identifican y mimetizan con el Estado, lo que implica que la única forma que tiene el ciudadano para acceder al último es mediante un peaje del primero, sea éste electoral o simplemente económico.

Sin sociedad civil consciente, organizada y con poder, que pueda fiscalizar a los partidos políticos pero que también pueda hacer oír su voz con independencia de ellos, es imposible combatir eficazmente la corrupción. Mientras la fiscalización ciudadana se encuentre limitada a su expresión electoral, y la lealtad de partido siga siendo invocada para acallar escándalos de fraude sin que nadie reaccione, poco se va a avanzar. Esta vinculación a las redes partidarias es una característica de los fenómenos de corrupción en América Latina, sobre todo comparado con la naturaleza menos política de la existente en África o Asia<sup>9</sup>.

iii) Alto y creciente costo de la vida política: Los partidos políticos o los candidatos individualmente considerados, siempre han necesitado recursos para campañas y funcionamiento permanente. Esto ha hecho de la necesidad de juntar recursos un imperativo histórico para los partidos. Sin embargo, autores como Pichón (1994) han sugerido convincentemente que esto es aún más cierto hoy, cuando el costo de hacer política ha aumentado notablemente debido al acceso de medios de comunicación (TV), el pago de estudios de opinión y la asesoría de especialistas en comunicación. Este fenómeno ayuda a entender por qué la mayoría de los escándalos de corrupción en Italia, España y EE.UU. están relacionados al financiamiento político-electoral.

En la vida política generalmente ocurre una combinación de tres situaciones en relación al financiamiento político-electoral: se tienen recursos propios, lo que ocurre muy esporádicamente; se tienen financistas privados (individuales o corporativos), o el dinero

8 En este contexto, se utiliza el término eficacia no sólo como una realización de servicios en forma ineficiente, sino como falta de capacidad técnica, estabilidad y experiencia acumulada de los servidores públicos.

9 "The role of public sector in Latin America in the 1990s and beyond", study specially prepared for the Inter-American Bank by Oxford Analytica, 1994.

proviene lícita o ilícitamente del Estado. En países donde no existe financiamiento estatal o donde éste es muy restrictivo<sup>10</sup>, que es el caso de toda América Latina, la única fuente lícita es el sector privado. Esto significa que en aquellos países en que los sectores más pudientes se inclinan con cierta homogeneidad por un sector político determinado, el resto del espectro político queda expuesto a una gran precariedad, y, consecuentemente, a la tentación de usufructuar ilícitamente del Estado para suplir dicha carencia<sup>11</sup>. Otro sistema posible es lo que ocurría en Italia donde, a pesar de existir cierto aporte fiscal, los empresarios protegidos por la clase política financiaban partidos a cambio de un tratamiento favorable de parte de las autoridades de gobierno de esos partidos.

iv) Débil concepto de legalidad y autoridad: En sociedades donde la vigencia socialmente arraigada del concepto de legalidad y autoridad está debilitada, la propensión a que existan conductas corruptas es mayor<sup>12</sup>. Este tipo de actitudes sociales se ven fortalecidas por la existencia de partidos políticos débiles, indisciplinados y caóticos, o cuyos líderes (caudillos o no) se ven involucrados en actos de corrupción. Cuando la ciudadanía observa que quienes hacen las leyes las violan impunemente, el efecto de demostración social es de un enorme debilitamiento del respeto por la autoridad y la legalidad que ellos representan. En este tipo de procesos de degradación del Estado de derecho, el respeto por la legalidad y las instituciones sociales encargadas de aplicarla decae a un nivel en que la gente ya no sólo no las respeta ni teórica ni prácticamente, sino que incluso su rompimiento puede pasar a ser símbolo de status y orgullo público. Esto último es característico en sociedades con una corrupción sistémica consolidada.

## B) Sistema de gobierno:

Bajo este título, se analizarán aquellas características de la forma en que se organiza un gobierno determinado, que pueden constituirse en fuente o incentivo a la corrupción:

i) La excesiva extensión del secreto o reserva de la gestión pública: La existencia implícita de un código de silencio en relación a la gestión pública es un factor que, junto con negar el principio de la transparencia administrativa, imposibilita el control social y político de la responsabilidad gubernamental. Mientras más complejos y grandes sean los Estados, más importante es la publicidad y transparencia para prevenir y combatir la corrupción.

Desde los significativos fondos de gastos reservados tan comunes en muchos países, hasta la inexistencia de mecanismos jurídicos para poder demandar el acceso a la información pública, es un hecho que autoridades y funcionarios de gobiernos rehúyen la publicidad de lo que hacen. Remuneraciones de altos funcionarios públicos y parlamen-

10 En algunos casos se financian campañas a un solo nivel de gobierno (en EE.UU. sólo hay aportes públicos para financiar campañas presidenciales) lisa y llanamente ignorando el financiamiento de las estructuras permanentes de los partidos.

11 Carlos Solchaga, ex-ministro de economía y jefe del grupo parlamentario del PSOE en España, hizo las siguientes declaraciones al diario *El País* (07/02/94) al ser consultado sobre los innumerables casos de corrupción política que han afectado a su partido desde el caso Juan Guerra en 1990: "En España los partidos hicieron lo que vieron que se hacía en todas partes, ni más ni menos. En Europa aquello era, por decirlo así, consentido. No es que nadie lo aprobara moralmente, pero todo el mundo miraba hacia el otro lado".

12 Gould y Amaro-Reyes (1983), pág. 18-19.

tarios así como la forma en que éstas se establecen<sup>13</sup>, procedimientos de licitación o adquisiciones públicas<sup>14</sup>, presupuestos reservados para ciertas autoridades, asignaciones de becas, financiamiento de partidos<sup>15</sup>, etc., son todos ámbitos en los que existen excesivos e injustificados niveles de secreto que facilitan en demasía la existencia de corrupción. Las dos ONGs norteamericanas más significativas en el tema de la ética y responsabilidad pública, Public Citizen y The Center for Public Integrity<sup>16</sup>, coinciden en señalar la transparencia informativa como la clave para poder hacer realidad el principio de responsabilidad pública y así fiscalizar efectivamente la probidad del gobierno<sup>17</sup>.

ii) Falta de alternancia política<sup>18</sup>: Sistemas que permiten que gobiernos de coalición o unipartidistas se prolonguen por largo tiempo, llevan en sí mismos el germen de la corrupción. Sea por falta de control, acostumbramiento al poder, lealtad partidaria, o simplemente falta de exposición a verdaderas competencias, siempre es más fácil que quienes detentan el poder por mucho tiempo sucumban a la tentación de creer que el Estado les pertenece, o al menos que pueden actuar como si así fuera sin correr serio peligro. Imposanto (1994) sostiene que al menos parte de la explicación del caso italiano se encuentra en el sistema de gobierno que permitió que una misma coalición política haya gobernado casi sin contrapeso desde 1945. A su juicio, está carencia de alternancia en el poder permitió lo que se denomina la “Convención Adconsuchanto”, que no es más que la forma en que los partidos miembros de la coalición se ponían de acuerdo para repartirse los dineros del Estado y sus empresas. Esto producía un empate, en el cual ningún sector podía denunciar sin ser a la vez denunciado por el otro, lo cual hacía que el escándalo sólo pudiera ser destapado desde afuera del sistema. En el caso español ocurrió algo similar con los cerca de 12 años del PSOE en el poder. El ex-ministro Solchaga explica que la falta de escándalos hasta 1988 los había dejado un poco sin capacidad de reacción, ya que a su juicio “la prolongación en el poder te quita los reflejos”<sup>19</sup>.

13 En Chile, la sesión en que se discute la dieta parlamentaria es secreta. De igual forma, el verdadero salario de ministros de Estado y otras autoridades es prácticamente desconocido, ya que además de la correspondiente asignación en virtud de la escala única de remuneraciones del sector público, éste está compuesto (en una proporción no pequeña) por su participación en un número indeterminado de directorios de empresas del Estado.

14 El diputado Imposanto (1993) señala que el 54% de las licitaciones en Italia no cuentan con requisitos mínimos de publicidad.

15 Ocampo (1993) señala que en Argentina el 60% de los fondos de las campañas tienen origen desconocido. Colombia vive en estos días un escándalo precisamente por la denuncia de que una parte de los fondos de la campaña del presidente electo habría provenido del narcotráfico. Esto reviste gravedad desde el punto de vista democrático, no sólo por la falta de transparencia que significa no saber qué intereses representa un determinado político, sino porque detrás de ese secreto se esconden muchas prácticas corruptas realizadas para conseguir fondos.

16 Entrevistas realizadas a Charles Lewis del Center of Public Integrity (06/08/94) y con Julia Lyma de Public Citizen (06/09/94).

17 En virtud del Freedom of Information Act las agencias de la administración pública norteamericana tienen la obligación de poner a disposición del público una amplísima gama de documentos públicos, salvo expresas excepciones (ver United States Code Annotated, Title 5, Government Organization and Employees, Chapter 552 and 552a).

18 Por este factor entendemos la falta de alternancia en el poder que se produce en un sistema democrático y por medios democráticos. No se analizan casos de gobiernos autoritarios o totalitarios, por cuanto en ellos el mencionado problema es de la esencia del sistema.

19 Solchaga (1994) pág. 4.

Otra forma de poca alternancia política es la que producen sistemas electorales altamente restrictivos de candidaturas independientes o favorecedoras del incumbente (el que actualmente detenta el cargo). En este sentido, no es extraño que tanto en Italia como en Japón las estrategias anticorrupción hayan incluido, como elemento esencial, reformas electorales<sup>20</sup>.

En América Latina el fenómeno de la no alternancia se ha visto más asociado a dictaduras militares y a la presencia de poderosos caudillos que a la larga duración de coaliciones políticas, esto último debido principalmente a su gran inestabilidad política.

iii) Descentralización acelerada: Aun cuando los procesos de descentralización política y administrativa son vistos por muchos como un resguardo más que una fuente de corrupción, lo cierto es que hay varias razones y ejemplos que sugieren más bien lo contrario. Dos son las razones que al respecto parecen más importantes. La primera es que dichos procesos generalmente no han sido suficiente ni simultáneamente acompañados del necesario fortalecimiento de la capacidad técnica, la institucionalidad contralora y la gestión fiscal de las municipalidades<sup>21</sup>. La segunda razón, mencionada por Parejo (1994), es que lo anterior, sumado a un significativo aumento de recursos a ser administrados y a la natural debilidad y precariedad de los gobiernos locales, ha hecho que éstos terminen siendo las unidades gubernamentales más fáciles de ser cooptadas por intereses políticos y económicos o por caciquismos individuales.

La gradualidad pareciera tener gran importancia estratégica en este ámbito. Procesos demasiado rápidos corren el riesgo de deslegitimarse, entre otras razones, por los grandes niveles de corrupción. Hay dos casos latinoamericanos que, sin ser los más graves, son muy gráficos al respecto. El Contralor colombiano Arrieta (1994) ha señalado que los alcaldes popularmente elegidos son el grupo más numeroso de funcionarios sancionados por hechos relacionados con la moralidad administrativa (principalmente irregularidades presupuestarias y contractuales), llegando a un total de 771 para el período 91-93. En Chile, por su parte, 200 de las poco más de 300 municipalidades del país se encuentran sometidas a procesos administrativos y/o penales por hechos relacionados a la probidad funcionaria<sup>22</sup>.

Algunos sostienen que las principales causas de este tipo de masivas irregularidades a nivel local son la ignorancia, la falta de capacitación y la falta de claridad respecto de lo que constituye o no corrupción por parte de funcionarios y alcaldes<sup>23</sup>. Independiente del grado de veracidad de esta hipótesis y de lo necesario que son los procesos de descentra-

20 Una de las motivaciones más fundamentales de la nueva ley electoral italiana (aprobada mediante plebiscito a principios de 1993) y de la japonesa (febrero de 1994), es precisamente el combate a la corrupción política escudada en el régimen electoral.

21 World Bank (1994), pág. 16.

22 Con todo, este es un fenómeno que está lejos de ser exclusivo de América Latina o de los demás países en desarrollo. El fenómeno de los "patrones" (*bosses*) de las ciudades norteamericanas, que encuentra en el alcalde Daly de Chicago su más clara expresión, se ve a su vez reproducido en numerosas ciudades y gobiernos regionales italianos, españoles y franceses. En este contexto, sorprende que el Consejo Constitucional francés haya declarado inconstitucional una norma de la ley anticorrupción de 1993 («Ley de prevención de la corrupción y de la transparencia de la vida económica y de los procedimientos públicos») que precisamente establecía un aumento de los controles estatales a las entidades descentralizadas.

23 Entrevista con Mónica Jiménez, directora de PARTICIPA, ONG dedicada al fortalecimiento y educación cívica de la sociedad civil. (07/28/94).

lización, lo cierto es que hasta ahora los gobiernos locales han sido fuente clara y masiva de casos de corrupción.

### C) Régimen político

En este punto nos referimos a problemas relacionados con el funcionamiento del sistema democrático que pueden ser caldo de cultivo para fenómenos de corrupción:

i) Debilidades del sistema democrático: Sea por inmadurez en su desarrollo (caso de países de Europa del Este, África y América Latina) o por problemas endémicos en su diseño institucional, existen tres fenómenos cuya presencia en regímenes democráticos es un signo de la debilidad de los mismos así como un claro incentivo a que florezca la corrupción.

La primera es la debilidad y poca independencia de los medios de comunicación. Gossain (1994) argumenta que si bien la prensa ha sido tradicionalmente entendida como un componente esencial en la lucha contra la corrupción, ésta es también parte importante del problema. Sea por falta de independencia política y económica, o simplemente por falta de integridad de periodistas, lo cierto que en muchos países la prensa pasa a ser cómplice de situaciones de corrupción por acción u omisión (falta de denuncia o investigación). Siendo la presión ciudadana clave en el combate de este flagelo, y siendo la prensa el único medio por el cual ésta se puede enterar de lo que ocurre, la abdicación por parte de su rol informador y fiscalizador tiene gravísimas consecuencias para el esfuerzo anticorrupción<sup>24</sup>.

La segunda es la escasa participación popular. Sin ciudadanos que envíen señales inequívocas mostrando su intolerancia de prácticas corruptas, el Estado, sus líderes políticos y los funcionarios públicos no tendrán incentivos necesarios para enfrentar y combatir el problema con decisión. La fuente de esta debilidad democrática es múltiple. Es cultural, ya que la mentalidad estatista reinante por décadas en la región hace que la gente lo espere todo del Estado, sin saber cómo ni para qué organizarse y participar. Es por carencia de información, sea por falencia de los medios de comunicación o por falta de transparencia del Estado. Y, finalmente, es por falta de mecanismos efectivos para llevarla a cabo, tales como acciones populares, iniciativas ciudadanas, líneas calientes (*hot lines*), etc.<sup>25</sup>.

La tercera es la falta de independencia efectiva de los demás poderes del Estado (ver punto 2.2)<sup>26</sup>.

24 El control de la familia Collor de una de las cadenas más grandes de medios de comunicación del Brasil hizo que los escándalos del ex-presidente y su familia demoraran y fueran minimizados en una forma que ninguna prensa independiente del mundo hubiera tolerado. Un ejemplo de lo contrario, es el rol que juegan los medios de comunicación en EE.UU. Desde Watergate hasta Whitewater, la prensa ha jugado un rol crítico en la preservación de la moralidad pública.

25 Tanto Bolivia con la ley de Participación Popular de abril de 1994 como Colombia con la de Mecanismos de Participación Ciudadana de 1994, han dado fuerte impulso legislativo a este tema de la participación ciudadana.

26 Hirschman (1994) sostiene que son precisamente la falta de participación social y la falta independencia efectiva de los poderes del Estado lo que está haciendo que los países de Europa Oriental estén sufriendo un proceso tan corrosivo y masivo de corrupción.

ii) Mayor complejidad de la vida social: Las fuerzas atomizadoras del mercado, más las complejidades producidas por distintos fenómenos ligados a la modernidad, han hecho que se produzca una pérdida de la capacidad integradora de los mecanismos democráticos tradicionales. Parejo (1994) sugiere que por la lejanía del representante y por la abstracción cada vez mayor del mandato político, principalmente debido a las complejidades de la gestión pública que son cada vez más ininteligibles para los representados, la capacidad de fiscalización de los segundos para con los primeros se ve hoy muy reducida y limitada. Éste es un desafío de las sociedades democráticas que, si bien forma parte y a su vez condiciona los esfuerzos de moralización de la administración pública, es mucho más amplio y tendrá que irse resolviendo gradualmente y con gran creatividad.

## 2.2 Factores Institucionales:

Junto a los factores políticos ya mencionados, es posible identificar un conjunto de factores más directamente relacionados con las instituciones públicas que afectan el combate o prevención de los fenómenos de corrupción.

### A) Asimetría de los poderes del Estado:

Existe un generalizado consenso entre expertos de que el crecimiento acelerado y desproporcionado del poder ejecutivo bajo la idea del Estado bienestar, al menos en relación con los otros poderes del Estado, produjo asimetrías que hoy posibilitan y favorecen la existencia de situaciones de corrupción<sup>27</sup>. En efecto, el crecimiento y modernización de los poderes legislativo, judicial y la función contralora ha sido absolutamente insuficiente para desarrollar capacidades y competencias que les permitan lidiar y fiscalizar las cada vez mayores y más complejas actividades de la administración del Estado y quien la dirige, el ejecutivo. A continuación se analizará la realidad institucional de los poderes del Estado desde el prisma de la corrupción.

i) Poder judicial<sup>28</sup>: La relación del sistema judicial con fenómenos de corrupción es doble: como causa y como solución. En cuanto causa, pareciera existir consenso en torno a que la falta de independencia y politización del poder judicial, su precariedad en recursos económicos y humanos y su ineficacia, lo hacen un foco muy susceptible de ser corrompido por intereses económicos y políticos. Esta debilidad estructural, que para algunos en el caso de América Latina no es más que una de las consecuencias de la histórica falta de imperio de la ley, para la mayoría sigue siendo precisamente una de sus causas.

27 Si bien la forma como se materializó la idea de Estado de bienestar en Europa difiere sustancialmente de aquella adoptada por los débiles Estados latinoamericanos, se ha utilizado la misma terminología, ya que los procesos responden a patrones similares. Del mismo modo, desde una perspectiva histórica esto es válido aún considerando los procesos de privatización actualmente en curso. El Estado no sólo sigue teniendo un gran tamaño y una enorme complejidad, sino que además ha retenido para sí la función reguladora de muchas de las áreas económicas ya privatizadas.

28 Ésta es un área que ha recibido muchísima atención de parte de gobiernos, el sector académico y las agencias multilaterales durante el último tiempo, especialmente en América Latina (ver documento Modernización del Estado - BID).

La segunda dimensión es parte clave de la solución del problema. Precisamente uno de los problemas de las estrategias anticorrupción que tienen como pilar fundamental al sistema judicial (generalmente a través de un mayor énfasis de la vía penal), es la poca consideración que hacen las mismas de la mencionada debilidad y falta de independencia del mismo. No se trata, por cierto, de propiciar un abandono de este sector en pos de vías alternativas. Muy por el contrario. De lo que se trata es de considerar la reforma de este vital poder del Estado como un elemento estratégico central para cualquier lucha sistemática contra la corrupción, aunque claramente no el único. Consciente de lo anterior, se requiere de un enfoque integral anticorrupción en que lo judicial sea sólo uno de los pilares de dicha estrategia.

ii) Parlamentos<sup>29</sup>: Muchos parlamentos de la región presentan tres tipos de debilidades institucionales que pueden ser factores facilitadores de situaciones ilícitas. Primero, la carencia de la capacidad técnica necesaria para poder ejercer su función legislativa y, muy especialmente, su función de fiscalización político-técnica del gobierno central. Sin organismos dotados de los recursos económicos y técnicos suficientes, es imposible que los parlamentos puedan fiscalizar efectivamente la cada vez más diversa y compleja gestión de gobierno. Si bien la casi totalidad de los países ha confiado el control administrativo a organismos más o menos independientes como las contralorías, los parlamentos no pueden abdicar de su rol constitucional y democrático de fiscalización y control sustantivo de la gestión de gobierno. Esto sería una omisión de graves consecuencias para el sistema de controles y contrapesos que está en la esencia de todo gobierno democrático.

El segundo factor, son las a veces limitadas potestades constitucionales o legales que tienen los parlamentos para investigar actos de gobierno. Poderes legislativos con atribuciones insuficientes, dejan un enorme espacio para que el ejecutivo abuse o haga mal uso del enorme poder que se le ha conferido. La creación de Defensores del Pueblo ("Ombudsman") como organismos públicos autónomos coadyuvantes en esta tarea fiscalizadora ha sido una respuesta interesante para suplir esta debilidad.

El último factor dice relación con los mismos parlamentarios. La inexistencia de efectivos mecanismos internos de control y sanción ética de los parlamentarios, hace que exista un peligro real de abuso de los diversos fueros parlamentarios. La gran mayoría de las encuestas a lo largo del continente muestran un masivo rechazo ciudadano al desempeño de los parlamentarios, tanto por su supuesta ineficacia como por su relativa inmunidad respecto de sus acciones y dichos. De ser esto cierto, y ante lo imprescindible que es la existencia de fueros que protejan la independencia de este poder del Estado, hoy se hace indispensable la existencia de comités de ética interna que tenga al menos las siguientes facultades: investigar denuncias sobre comportamientos impropios de los parlamentarios, proponer sanciones administrativas al pleno en caso de comprobarse las mismas, proponer normas éticas de comportamiento interno (autorregulación ética) e informar y

29 Para un análisis más completo sobre el estado actual y desafíos de los parlamentos latinoamericanos, ver el documento "Modernización del Estado", Grupo de Trabajo de la Modernización del Estado del BID, abril 1994.

educar en el cumplimiento de las mismas<sup>30</sup>. Esto se hace particularmente crítico en países sin legislación reguladora del financiamiento político. En efecto, la obscuridad en esta materia hace de los parlamentarios objeto de grandes presiones por parte de grupos de interés. En este contexto, la transparencia y la autorregulación ética a nivel corporativo pueden ser las únicas respuestas contra la corrupción a nivel parlamentario.

## B) Organismos de control:

Uno de los factores institucionales más determinantes en el combate contra la corrupción es la debilidad técnica y de potestades de los órganos de control fiscal y administrativo, tanto internos (de los propios servicios o ministerios) como externos (instancia independiente del gobierno de turno). Un análisis comparado de los órganos de control latinoamericanos, especialmente de las contralorías, ha permitido identificar cuatro falencias principales en cuanto a su capacidad para prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción.

La primera es la **obsolescencia y excesivo legalismo de los sistemas de control**. Esto se refiere tanto a procedimientos como a infraestructura y tecnología. Los mecanismos de control exhaustivo y previo de todo lo gastado por las agencias centralizadas y descentralizadas del Estado, probablemente justificados y eficaces para un Estado que era más pequeño, están hoy absolutamente sobrepasados por la tamaño de la administración pública, siendo responsables de un grado importante de la ineficiencia estatal.

De igual forma, el énfasis casi exclusivo en el control legal ha implicado un grave descuido de las otras dimensiones de su rol fiscalizador. En primer lugar hay formas de corrupción que no son detectables a través del control de legalidad, como el conflicto de intereses, la colusión de proveedores, el tráfico de influencias u otras formas más refinadas de mal uso de recursos del Estado. Segundo, y algo aún más grave, el control de legalidad no comprende el análisis de eficiencia y eficacia del gasto público. Es decir, no incluye lo que actualmente se denomina control de resultado<sup>31</sup>. Un pago perfectamente legal puede carecer de lógica y haber sido invertido en forma ineficiente. Debido a esto instituciones

30 Tanto el Senado como la Cámara de Representantes de EE.UU. tienen estos comités éticos (Committee on Standards of Official Conduct), aun cuando su labor ha sido altamente criticada por la opinión pública debido a la falta de, o lentitud con que se aplican las sanciones. Actualmente se encuentran en discusión en un comité mixto de Senado y Cámara dos propuestas determinantes para la credibilidad del esfuerzo de probidad por parte de los parlamentarios: la primera es la creación de una comisión independiente del Congreso que haga las investigaciones por asuntos de carácter ético que involucren a algún senador o representante; y la segunda, es una norma que limita el tope para los aportes electorales personales y que prohíbe todo regalo al parlamentario de parte de los PACs. Entrevista Bernard Raimo, Chief Counsel of the Committee on Standards of Official Conduct of the US House of Representatives (6/7/94).

31 América Latina sigue muy atrasada en esta materia. Salvo casos muy contados, como los de Guyana, Colombia y Bolivia, la incorporación de mecanismos de control de gestión es algo casi inexistente. Antonio Sánchez de Lozada, Contralor General de Bolivia entre 1982-1992, ha sido recientemente distinguido por su labor pionera en esta materia, uno de cuyos logros ha sido la dictación de una moderna ley de administración, finanzas y auditoría del sector público, parte de una profunda reforma de la contraloría boliviana.

como la GAO norteamericana<sup>32</sup> prefieren hablar de “derroche fraude y abuso”, antes que limitarse a una definición legalista de corrupción. La discusión particular de cada país respecto de dónde, institucionalmente hablando, deben radicar estos diferentes tipos de control no puede relativizar la urgente necesidad de consagrar dichas funciones de control en algún lugar del aparato estatal.

La carencia de equipos computacionales básicos y de infraestructura adecuada hace que la labor de estos organismos de control se vea fuertemente dificultada, con la consecuente disminución de su capacidad fiscalizadora.

La segunda gran falencia de los organismos de control es la falta de recursos económicos y humanos. Si bien éste es un mal común a todos los órganos del Estado, en esta área de la actividad gubernamental resulta particularmente dañino. Bajos salarios y falta de capacitación, especialmente en tiempos en que los requerimientos técnicos para investigar ciertos casos de corrupción son más altos, son la principal causa de que estos organismos no cuenten con la calidad de funcionarios necesarios para cumplir adecuadamente sus funciones.

La tercera falencia es la falta de independencia y poder real. Cuando los titulares de un órgano de control pueden ser removidos a gusto del gobernante de turno, el poder y eficacia real de los mismos se ve seriamente mermada. Igual cosa ocurre cuando sus estatutos les otorgan facultades de investigación extremadamente limitadas. Al ser la corrupción un área en que es especialmente difícil la prueba, esta ausencia de poderes investigativos inhibe casi completamente cualquier eficacia del sistema.

Finalmente, en algunos casos puede llegar a ser importante la falta de coordinación o cooperación entre los distintos órganos encargados de practicar control, así como las luchas interinstitucionales. Sea entre órganos externos e internos, o entre éstos y la policía o agencia especializada anticorrupción, lo cierto es que ésta puede ser una importante fuente de ineficacia.

### C) Gestión pública:

En el plano de la gestión pública hay tres áreas que requieren especial atención: la discrecionalidad funcionaria, la simplificación administrativa y la desprotección de aquellas áreas «vulnerables» en que es más difícil hacer efectiva la responsabilidad pública.

En relación al primer punto, Klidgaard (1988) ha insistido en que la discrecionalidad del funcionario en el cumplimiento de su labor es un importante factor facilitador de situaciones de corrupción. La idea subyacente en esta afirmación es que a mayor discrecionalidad menor posibilidad de controlar a un funcionario, y por ende mayores posibilidades para el mismo de incurrir en hechos ilícitos. Mientras más amplio sea el mandato del funcionario, más difusa es su responsabilidad y más difícil su control.

32 La General Accounting Office (GAO) del Congreso norteamericano es un ejemplo de medidas tomadas para solucionar este problema. Creada en 1925 con el objeto de evaluar la efectividad de programas y políticas federales, auditar los gastos federales, emitir opiniones legales y dar recomendaciones para mejorar la efectividad del gobierno, esta agencia del poder legislativo ha cumplido un rol fundamental en el esfuerzo por reducir las fuentes de derroche, fraude y abuso en el gobierno federal (Entrevista con Peter Aliferis, responsable internacional de la GAO y Director of the Office of International Audit Organization Liason, 07/14/94).

Sin perjuicio de lo acertada que puede ser la afirmación anterior desde el punto de vista conceptual, hay que analizarla con mucho cuidado a la luz de los procesos de modernización de la gestión pública. La diversa naturaleza de las labores públicas así como nuevas técnicas de administración que postulan una mayor iniciativa del funcionario para aumentar la productividad y creatividad en el trabajo<sup>33</sup> sugieren la necesidad de analizar este factor con mucho cuidado para cada agencia pública. Es distinta la discrecionalidad que requiere un policía, un paramédico o un asesor político, que la que necesita un oficial de aduanas o un cobrador de impuestos municipales. Y aun en estos últimos casos, ciertos grados de discrecionalidad pueden ser requeridos para mejorar la eficiencia en el trabajo. No nos podemos olvidar que la eliminación de la corrupción debe tratar de hacerse por medios que sean coherentes y de hecho contribuyan a aumentar la eficiencia pública.

El segundo factor, que es bastante más aceptado, dice relación con la existencia de innumerables pasos y etapas innecesarios en todo proceso burocrático, tanto hacia adentro como de cara al usuario externo. La complejidad, el carácter engorroso y la consecuente lentitud de muchos de los procedimientos públicos son considerados causa directa y fundamental de muchas irregularidades. Sea que se trate de largas listas de trámites, múltiples autorizaciones, variadas ventanillas de consulta, etc., este es un ámbito que refleja las peores ineficiencias de la burocracia, dándole un inmenso poder al funcionario que puede decidir la rapidez con que el cliente obtiene el permiso, licencia o lo que fuere. En países como la India se ha llegado a comprobar que una vez que existe este tipo de corrupción (la cual se materializa mediante el denominado "dinero rápido"), éste tiene el efecto de autogenerar más ineficiencias y lentitud, ya que ahora el funcionario no hace nada sin que se le pague una coima<sup>34</sup>. Sin una simplificación radical de los procedimientos y trámites públicos, ésta será siempre una fuente de corrupción e ineficiencia<sup>35</sup>.

En tercer lugar están las áreas vulnerables, esto es, aquellas especialmente susceptibles de ser cooptadas por intereses particulares. Los ejemplos más clásicos son el servicio de aduanas<sup>36</sup>; la policía en general y la antinarco tráfico y económica en particular; impuestos internos, y en general todas aquellas en que una decisión del funcionario público puede significar grandes beneficios o pérdidas para terceros. La falta de conciencia sobre la naturaleza vulnerable de las mismas al momento de diseñar las instituciones o sus mecanismos de administración y control las hace aún más susceptibles de corrupción.

33 La nueva ley boliviana de administración del Estado faculta expresamente a los funcionarios públicos a saltarse ciertos procedimientos burocráticos siempre que se pueda probar que producto de esa actuación el Estado boliviano ha sido beneficiado.

34 El caso de India está documentado en "The effects of Corruption on Administrative Performance; Illustrations from Developing Countries", World Bank working papers No 580, David Gould y José Amaro-Reyes, pág. 33.

35 En el informe National Performance Review, dirigido por el vicepresidente Al Gore, gran parte de las recomendaciones tienen por objetivo último precisamente simplificar los trámites burocráticos, tanto internos como aquellos a los que están expuestos los ciudadanos común y corrientes. Si bien esto se justifica principalmente en términos de incrementar la eficiencia y disminuir el derroche de dinero, también hay consideraciones de incremento de probidad (ver National Performance Review, U.S. Government Printing Office, pág. 158-169).

36 La revista América Economía, en su edición No 42, de agosto de 1990, publica una lista del tarifado "alternativo" para internar productos sin declarar en las distintas aduanas latinoamericanas. Éstos van desde 20 a 40 dólares, hasta el 50% del arancel oficial.

Para proteger y controlar estas áreas de la gestión del Estado se requiere de políticas especialmente diseñadas, tales como rotación de personal, controles especiales, salarios más altos que el común de los funcionarios, etc.

### 2.3. Factores jurídicos.

En esta sección se analizarán ciertas características de la forma como los ordenamientos jurídicos abordan el tema de la corrupción, que tienden a aumentarla más que a disminuirla. Estas son:

#### A) Énfasis excesivo en el derecho penal:

A pesar del conocido adagio que dice "si quieres despenalizar la corrupción, penalízala", la tendencia tradicional de nuestros países para combatir la corrupción ha sido el fácil pero parcialmente inefectivo recurso de crear nuevos tipos penales y aumentar las penas de los ya existentes.

Salvo ámbitos muy específicos en los cuales la legislación penal está atrasada (ver punto siguiente), la verdad es que desde hace mucho tiempo casi todos los códigos penales latinoamericanos han establecido delitos que castigan gran parte de las prácticas corruptas básicas como malversación de fondos públicos en todas sus formas, fraude, negociaciones incompatibles, cohecho pasivo y activo, etc. Así, el problema no pareciera ser tanto un atraso de la legislación, sino más bien el hecho de que la penalización de la corrupción no ha sido efectiva<sup>37</sup>.

Analizando la literatura existente sobre la materia<sup>38</sup>, surgen tres razones para esta clara ineficacia. Primero, la ya mencionada falta de independencia del poder judicial. Cuando los jueces no tienen una protección real ante posibles presiones políticas, económicas o administrativas, es muy difícil la utilización del ámbito penal para sancionar ejemplarmente a funcionarios corruptos, especialmente si éstos son de alto rango o muy bien conectados. A ello hay que agregar, para no ser injustos, la exigencia de tener una necesaria, pero a veces casi heroica, cuota de coraje moral por parte de los jueces. El juez que decida desafiar los poderosos intereses que se esconden detrás de los grandes casos de corrupción recibirá sin duda amenazas y peligros. Finalmente también existe el problema de oportunidad de la sanción penal. Debido a la ineficacia y sobrecarga del poder judicial, las sentencias generalmente llegan con un retraso tal que su efecto de demostración en el combate contra la corrupción se diluye a lo largo del tiempo.

La segunda razón que explica la ineficacia del derecho penal en este ámbito es la carencia de mecanismos efectivos y poderosos de investigación. El hecho de que los delitos

37 De ser cierta la hipótesis de que el combate penal de la corrupción no ha sido del todo efectivo, entonces se desprenden lógicamente los problemas que puede tener una estrategia anticorrupción que descansa fundamentalmente en el sistema judicial penal.

38 Ver "Legislación penal en materia de probidad funcionaria", Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Ética Pública, Chile, julio 1994.

relacionados con la probidad pública sean en general de difícil prueba, sumado al requerimiento de tener un grado relativamente alto de certidumbre, hace que muchos actos ilícitos queden sin sanción por la imposibilidad práctica de probar la concurrencia de todos los elementos del tipo penal. Sin agencias anticorrupción o fiscales que tengan amplios poderes y personal especializado para investigar este tipo de delitos, recabando las pruebas necesarias, es muy difícil articular un sistema en que el derecho penal cumpla un rol efectivo en la lucha contra la corrupción.

La última razón es que en muchas ocasiones el acto corrupto no se encuadra en forma precisa con la descripción del tipo penal. Así, debido a garantías constitucionales básicas como el principio de legalidad, el sistema penal termina siendo impotente para castigar hechos que, aunque claramente constitutivos de corrupción, no son castigables mediante este mecanismo jurídico de última ratio.

Una consecuencia no deseada desde este énfasis en la lucha penal contra la corrupción es el subdesarrollo de los sistemas disciplinarios administrativos. Siendo este instrumento el que las autoridades tienen más a mano para sancionar conductas irregulares de funcionarios en forma ágil y expedita, su debilidad y falta de desarrollo en muchos de los países de la región es una de las principales falencias estructurales para la debida protección de la probidad pública. Habidas las limitaciones del sistema penal para atacar este problema, la debilidad de los sistemas de investigación y sanción administrativos debilita aún más la capacidad de respuesta del Estado frente a fenómenos de corrupción. Otro producto no deseado del enfoque excesivamente penalista es la inexistencia o subdesarrollo de un sistema confiable, fluido y reservado que permita a los mismos funcionarios hacer llegar información referida a la posible comisión de irregularidades. Así, al no existir un buen sistema disciplinario a nivel administrativo, la autoridad que quiere castigar una irregularidad grave que no es o no puede probarse constitutiva de un delito penal, enfrenta costos personales, políticos y administrativos tan altos, que frecuentemente termina no sancionando al funcionario respectivo o a lo más aceptándole su silenciosa renuncia.

## **B) Legislación penal incompleta y obsoleta:**

Sin perjuicio del punto anterior, en algunos casos el atraso en materia de legislación penal puede ser, al menos parcialmente, un factor facilitador de la corrupción en muchos países. Esto dice relación tanto con la tipificación confusa, imprecisa o directamente errada de algunos delitos, como también a la simple ausencia de otros. En este punto se revisarán aquellas nuevas figuras delictivas que están más ausentes en las legislaciones latinoamericanas<sup>39</sup>.

Los nuevos tipos que penalizan conductas reñidas con la exigencia de probidad de funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos pueden clasificarse todos, con la excepción del enriquecimiento ilícito, dentro del ámbito de lo que se denomina "conflicto de intereses". Estos tipos son<sup>40</sup>:

39 Al momento de escribir este artículo todavía se tramita en el Congreso Nacional chileno una moción parlamentaria que moderniza la legislación penal chilena en esta materia. Lo mismo ocurre con otro cuerpo legal que hace lo propio con el estatuto administrativo.

40 Ver "Legislación penal en materia de probidad funcionaria", Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Ética Pública, Chile, 1994, pág. 64-87.

1) El tráfico de influencia. La definición más comprehensiva la encontramos en el artículo 404 bis del código penal español (1991), el cual en sus partes a, b y c contempla tres modalidades distintas del delito: delito de tráfico de influencias de un funcionario público a otro, de un particular a un funcionario público, y de un particular a otro<sup>41</sup>. Colombia, Perú y Panamá ya lo han incorporado a sus legislaciones.

2) El uso indebido de información privilegiada. Este delito, en la definición del código español<sup>42</sup>, comprende tanto al funcionario que en ejercicio de sus funciones se beneficia con el uso de la "información privilegiada" ahí adquirida como con el caso del ex-funcionario. Este delito provee una clara distinción entre información pública y privada, así como una precisa definición de lo que se considera "privilegiada". Argentina, Colombia y Panamá contemplan el delito.

Esto se asemeja, aunque tangencialmente, a una forma especial de inhabilidades e incompatibilidades que en EE.UU. se denomina *revolving door*. Ésta abarca a funcionarios que luego de trabajar en cargos públicos pasan a trabajar en empresas o para clientes que negocian o lidian con el Estado en esas mismas o diferentes áreas en que se desempeñaron previamente. La legislación norteamericana establece una prohibición penal permanente y otra de dos años, según sea el grado de participación previo y la naturaleza del asunto<sup>43</sup>.

3) Enriquecimiento ilícito: Este delito tiene por objeto sancionar al funcionario público que, siendo debidamente requerido, no pudiere justificar por medios legales un desmesurado incremento en su patrimonio durante el ejercicio de sus funciones. Este delito tiene tres particularidades que, no obstante su demostrada efectividad, lo hacen controvertido. Primero es la inversión del peso de la prueba. Aquí, es el funcionario quien, en circunstancias que deben ser precisadas por la ley, debe probar la licitud de su enriquecimiento. Lo segundo, es la necesidad de acreditar la situación patrimonial previa

41 Art. 404 bis del código penal español: a) "El funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaliéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad y consiguiera una resolución, obteniendo por ello un beneficio económico para sí, directa o indirectamente o para tercero, será castigado con las penas de arresto mayor, inhabilitación y multa por el importe del valor del beneficio obtenido;

b) El particular que influyere en un funcionario público o autoridad prevaliéndose de cualquier situación derivada de su relación personal con éste o con otro funcionario público o autoridad y consiguiera una resolución, obteniendo por ello un beneficio económico para sí directa o indirectamente o para tercero, será castigado con las penas y multa por el valor del beneficio obtenido;

c) Los que, ofreciendo hacer uso de influencias cerca de las autoridades o funcionarios públicos, solicitaren de terceros dádivas, presentes o cualquier otra remuneración o aceptaren ofrecimiento o promesa, sean castigados con...

Si los hechos mencionados en el párrafo anterior fueren realizados por profesional titulado, se impondrá, además, como accesoria la pena de inhabilitación especial. En cualquiera de los supuestos a que se refiere este artículo la autoridad judicial podrá imponer también la suspensión de las actividades de la sociedad, empresa, organización o despacho y clausura de sus dependencias al público por el tiempo de seis meses a tres años".

42 Art. 404 bis: "Se considera manejo de información privilegiada, a los efectos de esta ley, la utilización, por quien ostenta un alto cargo o lo ha ostentado en los dos años anteriores, de informaciones o datos de los que haya tenido conocimiento en razón de su cargo con el fin de obtener un beneficio patrimonial para sí o para terceros".

43 Ethics Booklet for Executive Branch Employees, August 1993, United States Office of Government Ethics, pág. 16.

del funcionario, para lo cual se requiere institucionalizar las declaraciones juradas de bienes, si no para todos, al menos para los funcionarios de más alto rango de la administración pública. Lo tercero es que se trata de un delito de resultado, donde no se castiga una conducta sino un estado. Debido a su efectividad en el combate de la corrupción, ya ha sido incorporado a las legislaciones de Colombia, Argentina, Perú, Panamá y Cuba, habiendo proyectos en trámite en Chile y Ecuador.

Finalmente, cabe mencionar la falta o estado germinal de desarrollo de la legislación en áreas como el ejercicio paralelo de funciones públicas y privadas, negociaciones incompatibles y el ya mencionado tránsito del sector público al privado (*revolving door*). Éstos, sin embargo, deben ser temas tratados con mucho estudio y prudencia. El establecimiento de una normativa demasiado restrictiva en esta materia puede provocar la consecuencia no deseada de establecer un nuevo desincentivo al ingreso a la administración pública, con el consecuente perjuicio para su excelencia y buen funcionamiento<sup>44</sup>.

### C) Promiscuidad entre el derecho público y privado:

Una de las consecuencias del proceso de reforma económica que vive la región ha sido la expansión de un área que Parejo (1994) ha denominado “de creciente promiscuidad entre lo público y lo privado”. Producto de las privatizaciones, las nuevas responsabilidades y funciones del Estado, nuevos tipos de concertación público-privado, hoy existe poca claridad sobre la línea divisoria entre ambos sectores. Sin una mayor precisión jurídica sobre la naturaleza de cierto tipo de organizaciones, y en consecuencia del estatuto jurídico aplicable a sus funcionarios, es imposible aplicar la legislación penal y administrativa sobre responsabilidad y probidad<sup>45</sup>. La creación de una inmensa gama de entidades semi-públicas, públicas autónomas y de organizaciones heterodoxas (jurídico-públicas y jurídico privadas) que escapan de los límites tradicionalmente definidos como sector público, han generado un conjunto de situaciones ambiguas y carentes de definición que hacen que sus funcionarios estén más expuestos a cometer irregularidades, sobre todo las relativas a conflictos de interés. Un buen ejemplo son aquellas instituciones que tienen patrimonio y personalidad jurídica propios, en las que el Estado no actúa en su calidad de ente-autoridad, pero que no obstante tiene participación del mismo por la vía de aportes, directamente o a través de sus reparticiones o empresas<sup>46</sup>. Esta es un área que requiere de urgentes definiciones y regulaciones, lo que está llevando a los legisladores a ser muchísimo más precisos y minuciosos en la solución. Algunos ejemplos se pueden encontrar en leyes de mercados de valores, bancos centrales, y medios de comunicación públicos autónomos.

44 Ver “Conflictos de intereses entre quienes ejercen funciones públicas”, Informe del Instituto Libertad y Desarrollo para la Comisión Nacional de Ética Pública, mayo 1994, pág. 28-40.

45 Algunas personas han planteado que la solución de este tipo de problemas, es penalizando la corrupción causada por privados igual que la de funcionarios públicos. Esto, sin embargo, presenta dificultades porque la naturaleza de la corrupción pública es distinta de la privada. Una cosa es penalizar la corrupción activa, es decir aquella pública pero promovida por un privado, otra es desconocer el estatuto jurídico que debe regir a cierta institución, sobre todo si el Estado está de alguna manera asociado a ella.

46 Un buen ejemplo de este tipo de problemas es el debate jurídico-político suscitado hace algún tiempo en Chile acerca de la calidad jurídica de un funcionario de CODELCO, a quien se le acusaba de fraude al fisco. Ver Legislación Penal en materia de probidad pública, Secretaría Ejecutiva CNEP, 1994, pág. 91.

## 2.4. Factores Económicos.

Dentro de los factores de carácter económico, analizaremos dos categorías distintas. Primero veremos aquellos factores potenciadores de la corrupción que están relacionados con el rol regulador del Estado en la economía así como con la relación entre éste y el sector privado en el mismo ámbito. Y en segundo lugar, analizaremos la influencia corruptora de entes externos al Estado (narcotraficantes, sector empresarial y comunidad internacional).

### A) Rol del Estado en la economía:

i) Excesiva intervención del Estado en la economía: Manzetti (1993) sostiene que la realidad económica de postguerra de los países subdesarrollados fue dominada por modelos de desarrollo económico donde los gobiernos tenían un rol fundamental. Éste no sólo regulaba la gran mayoría de las actividades socioeconómicas, sino que también se había transformado en el principal productor, empleador y consumidor en muchos de esos países. Esta excesiva presencia del Estado en la economía ha sido considerada por muchos como la principal causa estructural de corrupción.

Áreas como aduanas, licitaciones de trabajos públicos, servicios de impuestos, grandes empresas estatales y controles de comercio internacional, han sido señaladas como fuentes características de corrupción en los países con fuerte injerencia pública en la economía. Tres factores han sido mencionados para explicar esta situación: la gran cantidad de dinero involucrada en cada una de las decisiones de los funcionarios públicos en dichas áreas<sup>47</sup>; la gran discrecionalidad funcionaria y falta de competencia entre ellos, causada por el carácter monopolístico de muchas de dichas empresas o servicios, que debilita aún más la responsabilidad pública de los mismos<sup>48</sup>; la numerosa y compleja regulación que estas agencias generan para el sector privado. Esto aumenta los trámites e incertidumbre con que un privado debe actuar en el mercado, y, consecuentemente, aumenta también el poder del funcionario para extorsionar amenazando con limitar o demorar la tramitación de los mismos.

Dicho lo anterior, hay que tratar de obviar simplificaciones del problema. Gould y Amaro-Reyes (1982) señalan, con razón, que esta posición de monopolio y de mayor discreción del funcionario no es sinónimo *per se* de corrupción, sino que es solamente una circunstancia que crea oportunidades y poderosos incentivos para que ello ocurra. Es el concurso de éstos con otros de los factores señalados en estas páginas (sociopolíticos, jurídico-institucionales y ético-culturales) lo que puede efectivamente generar situaciones más extendidas de corrupción.

ii) Debilitamiento y disminución de la capacidad operativa del Estado: La crisis económica de los ochenta hizo que tanto los gobiernos de los países en desarrollo así como las agencias multilaterales se concentraran fundamentalmente en la contención de dicha crisis. El principal problema de esta estrategia, al menos desde el punto de vista de la corrupción,

47 Manzetti (1993), pág. 5.

48 Gould y Amaro-Reyes (1982), pág. 17.

ha sido el excesivo énfasis en la reducción del tamaño del aparato del Estado, el cual ha traído consigo la disminución de la capacidad operativa del mismo para cumplir sus otras obligaciones. Samuel (1993) critica fuertemente este excesivo acento en la disminución del tamaño del Estado, ya que a su juicio éste se ha llevado a cabo en cierto desmedro de la eficiencia y eficacia públicas, ambas piezas claves en la lucha contra la corrupción.

Hay dos ámbitos de la capacidad operativa del Estado que se han visto particularmente golpeados por estas políticas de reducción masiva y rápida del sector público. El primero es el de los recursos humanos. Uno de los requisitos básicos para tener un Estado eficiente, honesto y con la capacidad técnica necesaria para enfrentar los temas cada vez más complejos de la gestión pública, es contar con personal del más alto nivel. Klidgaard (1988) señala que la primera política pública anticorrupción que la autoridad pública tiene a su disposición es la de selección de personal. Lamentablemente, el nivel de remuneraciones que hoy tienen la mayor parte de las burocracias latinoamericanas (especialmente a nivel de directivos) no permite atraer los recursos humanos que se requieren en forma permanente.

Es válido lo afirmado por Pichón (1994), en el sentido de que hasta ahora no se ha comprobado una correlación positiva entre salario y corrupción. En muchas ocasiones son precisamente los funcionarios mejor pagados, tanto en el sector público como en el privado, quienes cometen los mayores y más graves actos de corrupción. Con todo, la experiencia internacional parece demostrar que un buen sistema de remuneraciones facilita la modernización de la gestión del Estado y desincentiva la comisión de irregularidades. En efecto, donde los salarios son relativamente competitivos con el sector privado y están a su vez vinculados con el mérito y desempeño del funcionario, principios como la probidad y la responsabilidad tienen mayor aplicación práctica. De igual forma, cuando los países toleran una brecha muy grande entre el nivel de remuneraciones del Estado y el sector privado, se abre un poderoso incentivo para buscar mecanismos de remuneración alternativos, los cuales no son muy transparentes y exponen a quienes los reciben (por destacados profesionales que estos sean) a ser denunciados como corruptos.

iii) Reforma económica sin los debidos resguardos institucionales. La generalizada idea de que una de las principales causas de corrupción en países en desarrollo es la excesiva injerencia económica del Estado, ha hecho que muchos vean en las políticas de desregulación económica y privatización de empresas y servicios públicos una respuesta inmediata y efectiva a este problema. Con todo, autores como Manzetti 1993 y Oxford Analytica 1994 han llamado precisamente la atención sobre los peligros de corrupción latentes en dichos procesos.

La ausencia de un marco jurídico-institucional adecuado y la falta de transparencia, especialmente en el caso de las privatizaciones, han sido los factores claves para el surgimiento de casos de corrupción en la implementación de dichas políticas. Las dos formas más comunes han sido la manipulación de las normas de privatización a cambio de comisiones ilícitas y el aprovechamiento de la discreción y rapidez con que muchas se han llevado a cabo para entregar información privilegiada a compradores privados a cambio de ciertas comisiones o sobornos. Manzetti (1993), luego de un estudio acucioso de los casos de Brasil, Argentina y Venezuela, demuestra cómo la enorme discreción y la falta

de transparencia con que se hicieron varias de las reformas en estos países fueron el caldo de cultivo para muchos escándalos de corrupción<sup>49</sup>.

Otra situación conflictiva ha sido lo ocurrido con posterioridad a las privatizaciones. Muchas de las empresas privatizadas pasaron de ser monopolios públicos a monopolios privados, sin que el Estado tuviera la capacidad operativa, una estructura jurídica o la claridad conceptual acerca del tipo de regulaciones que dichas empresas requerían, tanto desde el punto de la eficiencia económica como desde el de la equidad social. Esto último es particularmente importante ya que muchas de las empresas privatizadas son servicios de utilidad pública como energía, agua o teléfonos. En este ámbito se engendra un enorme potencial de irregularidad. Si el Estado tenía antes poder debido a su influencia como productor en la economía, éste es aún grande cuando se trata de dictar regulaciones que implican sumas millonarias para las empresas reguladas. La ausencia de mecanismos jurídico-institucionales adecuados para cumplir esta función, o bien su debilidad técnica, es fuente potencial de graves irregularidades, ineficiencias o inequidades.

En síntesis, sin caer en el extremo de quienes creen que las políticas de liberalización o privatización implican necesariamente incremento de la corrupción<sup>50</sup>, parece necesario enfatizar que es la forma como éstas son implementadas lo realmente crítico para su éxito y legitimación social y política. Comparto la conclusión de Manzetti (1993) en el sentido de que la única forma de disminuir los fenómenos de corrupción asociados a la reforma económica es asegurando una adecuada transparencia y fiscalización de las mismas.

iv) Estatutos de contratación débiles entre el sector público y el privado: El hecho de que los Estados manejen sumas altísimas en la contratación de bienes y servicios de privados en los mercados, hace que hoy incluso más que ayer esta área sea un gran foco potencial de irregularidades<sup>51</sup>. La carencia de transparencia y publicidad en estos procedimientos, reforzada por la enorme dispersión normativa existente sobre la materia y por la carencia de controles efectivos, han sido los principales motivos de corrupción en este ámbito de relación entre el Estado y contratistas privados e internacionales<sup>52</sup>. Esto es válido tanto a nivel nacional y de grandes proyectos como a nivel municipal.

El problema no radica sólo en la toma de decisiones en una adjudicación o contrato, sino de manera muy especial en los procedimientos previos de acreditación de contratistas. La falta de requerimientos y normas claras y la ausencia de una mayor publicidad de las licitaciones, son los factores principalmente responsables de que en este ámbito se produzcan irregularidades<sup>53</sup>.

49 Manzetti demuestra cómo la profunda crisis en que se encontraban estos países al momento de adoptarse las políticas permitió que los gobernantes obtuvieran excepcionales poderes de emergencia para impulsar las privatizaciones y otras políticas de desregulación. Sean la "ley de emergencia económica y reforma del estado" argentina, "las medidas provisorias" brasileñas (ley 8.028/90), o la serie de "decretos ejecutivos" de Venezuela, lo cierto es que cada uno de los procesos fue implementado con gran discreción de parte de la autoridad y con poca o nada fiscalización pública o parlamentaria.

50 Ken Silberstein, "Marketing Misery in Latin America", *La Nación*, 21 de diciembre 1992, pág. 766, citado por Manzetti (1993).

51 Esta es una de las principales conclusiones de la Comisión de Ética Pública creada por el Gobierno de Chile (agosto 1994, pág. 39).

52 Ver casos de irregularidades en contratación internacional en Klidgaard, 1988, pág. 134-155.

53 Desde principios de 1994 se encuentra disponible para la comunidad internacional un modelo de ley de contratación pública confeccionado por la comisión de derecho comercial internacional de Naciones Unidas, con la colaboración del Banco Mundial y el BID. Algunos países ya lo han utilizado como punto de referencia.

De igual forma, el dinamismo del mercado ha ido incorporando formas nuevas de contratación público-privada. En efecto, el surgimiento de fenómenos contractuales como el *outsourcing* o la externalización de servicios demanda del Estado una renovada capacidad jurídico-técnica para controlar su ejecución y transparencia.

## B) Actores externos:

Parte de la complejidad del combate anticorrupción es que en muchas ocasiones el sujeto activo de la misma no es, al menos en forma exclusiva, el funcionario público sino más bien un actor externo al Estado. Esta sección se limitará enunciar los tres actores externos que más peligros representan para la integridad y probidad del Estado.

i) Narcotráfico y otras mafias: Independiente del grado de probidad de los funcionarios públicos, es un hecho que el poder corruptor de narcotraficantes y de grupos criminales como traficantes de armas y otros puede llegar a ser incontenible en ciertas situaciones. En América Latina, lo anterior es especialmente cierto en el caso de los traficantes de drogas. Con Estados débiles y pobres, como muchos de los Estados latinoamericanos, el potencial daño corruptor de grupos con el poder económico y militar como éstos es simplemente incomensurable. Países como Colombia han pagado un costo enorme en su lucha contra este flagelo. Su experiencia, con sus éxitos y fracasos, debiera ser un punto de referencia obligado en este tema. Al no existir país que pueda declararse inmune ante la influencia corruptora de los que trafican y comercializan la droga, cualquier esfuerzo anticorrupción que obvie las formas como el narcotráfico corrompe los diversos niveles y poderes del Estado está condenado al fracaso.

ii) sector privado: Decir que el sector privado es sólo una víctima de la corrupción existente en muchos países, responde a una visión parcial y sesgada del fenómeno. Es frecuente observar cómo en muchos casos las prácticas empresariales distan mucho de la probidad y transparencia que el mismo sector privado demanda del Estado. Conocedores del tema insisten en que la comunidad de negocios está muy lejos de tener un consenso en torno al carácter no ético y antinegocios de prácticas corruptas como el soborno o comisiones ilícitas<sup>54</sup>. Muy por el contrario, son muchas las ocasiones en que es la empresa quien ejerce una fuerza corruptora en la acción de gobierno, al intentar sobornar a funcionarios públicos con el objeto de obtener beneficios ilícitos sea en pagos de impuestos, licitaciones de proyectos públicos o el paso por aduanas<sup>55</sup>. Las empresas internacionales son particularmente responsables, debido a la enorme cantidad de recursos que son capaces de

54 Sorensen (1976) cita el caso del estudiante de la escuela de negocios de Harvard que al cuestionar la ética de las prácticas de soborno en un caso de comercio internacional, su profesor le recomendó cambiarse a la facultad de teología de la misma prestigiosa universidad (pág. 725).

55 Instituciones como Transparencia Internacional promueven el comportamiento ético de los distintos sectores de la vida social, incluido el sector empresarial. Parte de su estrategia es invitar empresas o empresarios individualmente considerados a suscribir compromisos públicos anticorrupción, así como formar parte de instancias creadas para la promoción de los valores éticos en la sociedad y los negocios. (Ver el boletín de Transparencia Internacional "Introducing TI", May 1994).

mover de un lugar a otro con este objetivo<sup>56</sup>. Pero el efecto promotor de la corrupción que tiene el sector privado no dice sólo relación con sus prácticas con representantes del Estado. La misma práctica de sobornos y comercio ilícito de información entre los mismos privados, bastante extendida en algunas latitudes, genera un ambiente de destrucción de la moralidad social que potencia las irregularidades en los otros niveles de la vida nacional. Cuando la idea de que todo tiene precio y es lícito cuando se trata de ganar en la competencia del mercado se anida en una comunidad empresarial, el paso inmediatamente siguiente es su traspaso a la relación de la misma con los diversos niveles y agencias del Estado.

iii) Comunidad internacional: La internacionalización de la economía ha significado un aumento vertiginoso del número y complejidad de las relaciones comerciales entre los países. Nuevas figuras de asociación comercial internacional y la rapidez con se hacen hoy los negocios, han hecho que la falta de una mayor coordinación a nivel internacional haga particularmente difícil el combate contra la corrupción en los países. Algunos de los factores característicos de la comunidad internacional que dificultan enormemente la labor anticorrupción son: Primero, la mantención absoluta del secreto bancario por parte de algunos países, especialmente europeos. Es sabido que sin acceso a los depósitos privados de muchos de los políticos o empresarios acusados de corrupción, especialmente en casos vinculados al narcotráfico, es muy difícil probar delitos como el enriquecimiento ilícito o la simple malversación de fondos públicos. Para muchos el secreto bancario ha permitido la proliferación de crímenes de cuello blanco, posibilitado el lavado de dinero de narcotraficantes y otras mafias criminales, facilitado la evasión de impuestos y hecho posible el fraude masivo a muchos gobiernos<sup>57</sup>. La protección de esta institución ha llevado a muchos países (entre los cuales destacan Suiza, las Bahamas y las Islas Caimanes) a penalizar el uso de dicha información. Un ejemplo del peligro que significa la falta de cooperación internacional y el mantenimiento de instituciones como el secreto bancario en términos absolutos es lo ocurrido con el BCCI. Con pérdidas cercanas a los 13.000 millones de dólares, 30.000 ahorrantes, sucursales en más de 69 países, esta institución sirvió de pantalla para la más diversa gama de delitos internacionales: evasión de impuestos, lavado de dineros de tráfico de drogas y armas, fuga de capitales, etc.<sup>58</sup>.

Segundo, la carencia de una política uniforme acerca de la actuación de las empresas nacionales en el extranjero. Salvo países como EE.UU. donde se sanciona el soborno practicado por empresas estadounidenses en el extranjero, la mayoría de los países carece de este tipo de normas. Algunos<sup>59</sup> han llegado incluso a proponer el establecimiento del

56 Un buen ejemplo latinoamericano es la privatización de Aerolíneas Argentinas. En la compra de la misma, Iberia reportó cerca de 80 millones de dólares usados irregularmente bajo el rubro de "costos asociados a la compra". Este escándalo dio pie a una revisión total del mecanismo de privatización argentina liderada por el Banco Mundial en 1991 ("Economic Reform and Corruption in LDCs", Luigi Manzetti, mimeo, 1993, pág. 14).

57 Ver artículo "Compulsion over comity: The United States' assault on foreign bank secrecy", Todd Jones, *Journal of International Law and Business*, Winter 1992.

58 Para un análisis detallado sobre el caso de BCCI, ver "Panel sobre el caso del BCCI y la globalización de la corrupción", Informe Final de Respondacon II: Segunda Conferencia Interamericana sobre los Problemas del Fraude y la Corrupción en el Gobierno, 1992, pág. 13-18.

59 "A personal View", Laurence Cockcroft (miembro de TI), *Financial Times*, 15 April 1994.

soborno comercial como un crimen internacional<sup>60</sup>. Con todo, aun si no se llegara a ese ideal, las potencias económicas internacionales tienen todavía un amplio espacio para actuar. Sorensen (1976) sugiere un conjunto de medidas que EE.UU. podría aplicar no sólo para reducir las prácticas corruptas de sus empresas en el extranjero, sino para contribuir al combate global contra la corrupción en el comercio internacional. Además de la prohibición para descontar de los impuestos gastos irregulares comprometidos en sobornos, él propone una mayor cobertura y estrictez en las normas de publicidad contable para las empresas que comercializan en el exterior, incluidos sectores sensibles como el de armamento y farmacéuticos. Esto incluye tanto la penalización de conductas de agentes que violen directamente o por interposición persona estas normas, como también el compromiso de facilitar la extradición de aquellos involucrados en corrupción en otros países. Finalmente, y para tener una estrategia comprehensiva e integral, también sugiere el establecimiento de una agresiva política diplomática contra aquellos países en que se detecten casos de corrupción afectando a empresas norteamericanas, contemplando desde protestas formales hasta la eliminación de privilegios económicos<sup>61</sup>.

Finalmente, la ausencia de normas y estándares homogéneos a nivel internacional que regulen las adquisiciones y licitaciones internacionales. Este es, sin lugar a dudas, un punto crítico para una lucha efectiva contra corrupción. Instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han consensuado un conjunto de normas mínimas para asegurar la transparencia y competitividad de las licitaciones internacionales concernientes a sus proyectos. La asimetría financiera y de información entre muchas de las multinacionales y los países en que éstas operan hace difícil para los últimos tener una política efectiva en el combate de la corrupción internacional. Por lo mismo, dichas normas debieran ser de aplicación general y tener algún organismo internacional capaz de aplicarlas y castigar a sus infractores. Se ha sugerido que la futura organización mundial del comercio, heredera del GATT, pudiera cumplir alguna función en esta línea.

## 2.5. Factores ético-culturales.

El último ámbito de análisis que abordaremos en este recorrido por los principales factores determinantes del fenómeno de la corrupción, que no por ser el más complejo es menos relevante, es el de los valores y de la cultura. Se ha dicho, y con razón, que en una sociedad sin sólidos valores morales no hay legislación ni institución anticorrupción que pueda ser exitosa. Esto es precisamente lo que justifica el estudio de aquellos factores ético-culturales que facilitan la existencia de prácticas corruptas.

Lo primero que corresponde analizar, sin embargo, es la afirmación de que habría ciertas culturas más corruptas o permeables a la corrupción que otras. Klidgaard (1988) y Westberry (1991) han cuestionado dicha postura argumentando que si bien lo que es ilegal depende del país y la cultura de que se trate, la mayoría de las formas de soborno, fraude y extorsión son rechazadas universalmente. Transparencia Internacional también

60 Una propuesta de esta naturaleza fue preparada en 1979 por el subcomité respectivo de las Naciones Unidas, pero nunca fue presentada a la Asamblea General para su discusión y aprobación.

61 Ver Sorensen (1976), pág. 727-732.

cuestiona este tipo de afirmaciones, frecuentemente invocadas como justificación por aquellos empresarios internacionales que incurren en distintos tipos de sobornos, señalando que si bien "las sociedades establecen límites sobre lo que es considerado aceptable en niveles muy distintos, no existe ningún país donde se considere apropiado y legítimo que los políticos se enriquezcan con acuerdos ilícitos celebrados con contratistas privados, a costa de los intereses generales del país"<sup>62</sup>.

Lo anterior no pretende ocultar las enormes diferencias existentes entre los niveles de corrupción de un país y otro, ni el hecho de que algunos elementos culturales puedan hacer más gris la línea de lo que se considera corrupto en un país u otro (sentido de lealtad, amistad, etc.). Se trata más bien de defender la idea de que hay múltiples factores que condicionan la existencia de corrupción, y que la cultura no es uno de ellos, o al menos no el más importante. En el caso de Hong Kong se sostenía por muchos que su corrupción endémica era producto de algunas características particulares del confucianismo y de la antigua costumbre de hacerse regalos en los lugares de trabajo, lo cual ciertamente favorecía ciertos tipos de corrupción. Sin embargo, hoy Hong Kong es el ejemplo mundial de lucha efectiva contra una situación de corrupción sistémica, y la cultura no fue óbice para ello. Al parecer había otros factores importantes.

Conscientes de lo anterior, veamos ahora dos tendencias culturales peligrosas en este ámbito: la cultura consumista y las prácticas políticas clientelísticas. La primera, es algo que se extiende con la economía de mercado y que produce efectos desintegradores en materia de probidad pública. No hay duda que la sociedad actual enzalsa el éxito fácil y rápido. Lo importante es «tener», sin importar cómo. Como dice Gossain (1994), "ya no sólo no se rechaza al ladrón, sino que en muchas ocasiones éste es incluso sujeto de admiración". En este contexto, el Estado pasa a ser un bien de consumo más, apetecido por burócratas, políticos y ciudadanos en general. La ausencia de valores como la austeridad y la moderación, entonces, facilitan la multiplicación de irregularidades.

Lo segundo son ciertas prácticas ilícitas, tradicionalmente consideradas como parte del arte de hacer política (ver punto 2.2.1, A). Si bien el clientelismo, el nepotismo y el tráfico de influencias han estado presentes en la forma de hacer política desde hace mucho y en casi todos los rincones del mundo, hoy pareciera estar en aumento en algunas regiones.

El último punto dice relación con la pérdida de la dimensión valórica del servicio público. La profesionalización de la política y el surgimiento de burocracias calificadas y permanentes es algo positivo. Sin embargo, en la medida que ello ha hecho que el servicio público sea una profesión más, de la que se espera lo mismo que las otras (dinero y éxito), ello ha horadado parte de la ética del servidor público que alguna vez animó a muchos a trabajar en el Estado.

62 Transparency International, "Introducing TI", May 1994, pág. 2.

## CONCLUSIÓN

Más allá de la ausencia de un consenso absoluto a nivel conceptual en el tema de la corrupción, es un hecho que hoy sí existe un consenso acerca de la importancia radical que tiene el tema para el desarrollo político, social y económico de los pueblos. Esto es en parte demostrado por el altísimo lugar que el tema ocupa en la agenda de los organismos internacionales, las instituciones de cooperación financiera, de los propios gobiernos, de las elites políticas y de la ciudadanía<sup>63</sup>.

Producto de lo anterior, en los últimos años se ha iniciado un importante desarrollo académico sobre el tema. Ello ha redundado no sólo en un mayor conocimiento del fenómeno, sino que en una mayor conciencia social sobre este flagelo. Lo anterior ha ayudado, por su parte, a generar acuerdos acerca de los costos sociales, económicos y políticos de la corrupción, y ha contribuido a fortalecer los esfuerzos por combatirla.

Al analizar con detención los diversos modelos y factores que explican y determinan la corrupción, este trabajo ha argumentado clara pero implícitamente a favor de un enfoque integral y global para combatir la corrupción. Las estrategias que sólo se centran en un factor terminan casi siempre siendo parciales y, consecuentemente, ineficaces. Sin embargo, hay que evitar el peligro de caer en el inmovilismo producido, sea por la búsqueda de la estrategia perfecta o bien por ciertos planteamientos que sugieren la necesidad de radicales cambios ético-culturales como única forma de combatir la corrupción. Los recursos escasos del Estado así como la enorme variedad de los factores que determinan la corrupción hacen que la priorización de áreas de trabajo anticorrupción sea algo no sólo necesario sino también factible. Cada país deberá hacer su propio diagnóstico, identificando las áreas donde la corrupción produzca los mayores costos y aquellas que son más vulnerables, para allí focalizar el trabajo más inmediato. Para ser efectiva, sin embargo, esta priorización debe enmarcarse en un plan más comprehensivo y de largo aliento.

63 Responsabilidad gubernamental y corrupción es uno de los temas de la agenda a ser discutida en la cumbre de presidentes en Miami a fines de 1994, para la cual la OEA ha sido encargada de elaborar el documento de trabajo. La OCDE acaba de crear un grupo de estudio sobre el mismo tema, el cual tendrá especial preocupación por temas de lavado de dinero y secreto bancario.

Tanto el BID como el Banco Mundial están impulsado estudios y proyectos destinados a aumentar la transparencia y disminuir la corrupción en los diversos países.

Finalmente, observando los numerosos escándalos, la producción legislativa y las medidas ejecutivas que los gobiernos han adoptado en este sentido, impresiona comprobar hasta qué nivel éste ha sido un tema central que ha marcado la discusión política de casi todo el mundo durante los últimos tres a cuatro años.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALIFERIS, PETER**, responsable internacional de la GAO y Director of the Office of International Audit Organization Liaison, (1994). Entrevista efectuada el 14/07/94.
- BANERJEE, ABHIJITN** (1994). "A theory of Misgovernance", pág. 2.
- COCKCROFT, LAURENCE**, (1994). "A personal View", *Financial Times* 15/04/94. Comisión Nacional de Ética Pública, (1994). *Informe Final*, pág. 47. Documento "Modernización del Estado" (1994). Grupo de trabajo de la Modernización del Estado del BID. *Ethics Booklet for Executive Branch Employees* (1993, Agosto). United States Office of Government Ethics, pág. 16.
- GARDINER, JOHN**. "Defining Corruption" (sin antecedentes bibliográficos. Conseguido a través del Research Committee on Political Finance and Political Corruption, Newsletter of Fall 1993).
- GILMAN, STUART**, (1994). Associate Director for Education of the US Office of Government Ethics, entrevista del 06/07/94.
- GORE, AL**, (1993). Vice-President, *National Performance Review*, pág. 47.
- GOULD, DAVID Y AMARO-REYES, JOSÉ** (1988). "The effects of Corruption on Administrative Performance: Illustrations from Developing Countries", *World Bank staff working papers N 580*, pág. 15, 1988.
- HEINDENHEIMER, A.J.** (1989). "Perspectives on the Perception of Corruption" , in A.J. Heidenheimer, M. Johnston and V.T. Levine, *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction, pág. 149-163.
- INGERSOLL, LAURA**, (1994). Abogada de la división de Integridad pública del Depto. de Justicia, entrevista 06/09/94. Instituto Libertad y Desarrollo para la Comisión Nacional de Ética Pública (1994, Mayo). "Conflictos de intereses entre quienes ejercen funciones públicas". Pág. 28-40. *International Transparency* (1994, Mayo). Boletín "Introducing TI".
- JIMÉNEZ, MÓNICA** (1994). Directora de PARTICIPA, ONG, dedicada al fortalecimiento y educación cívica de la sociedad civil. Entrevista efectuada el 28/07/94.
- JOHNSON, M.**, (1986). "Right and Wrong in American Politics: Popular Conceptions of Corruption", *Polity* 18, Spring 1986, pág. 367-391.
- JONES, TODD**, (1992). "Compulsion over comity: The United States' assault on foreign bank secrecy". *Journal of International Law and Business*.
- KOCH, KATHLEEN DAY** (1994, Agosto). Entrevista, Directora de la US Office of Special Counsel.
- LEFF, NATHANIEL H.**, (1997). "Economic Development through Bureaucratic Corruption", in *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, ed. Monday U.Ekpo (Washington D.C.. University Press of America, 1979).
- LEWIS, CHARLES** del Center of Public Integrity (1994). Entrevistas realizadas el 06/08/94 y 06/09/94.
- MANZETTI, LUIGI** (1993). "Economic Reform and Corruption in LDCs", pág. 14. *National Performance Review*, US Government Printing Office, pág. 158-169.
- PALAU, JUAN CARLOS** (1993). Panel Caso BCCI y la globalización de la corrupción, (1992). Informe Final II Conferencia Interamericana sobre los Problemas de Fraude y de la Corrupción en el Gobierno, pág. 13-18.
- PENNAR, K., GALUSZKA, P., LINDERDOFF, D. AND JESURUM, R.** (1993, December). "The destructive costs of greasing palms", *Business Week*, pág. 133.
- POLICÍA DE NUEVA YORK**, (1994). Caso "Corrupción al descubierto", pág. 351.
- RAIMO, BERNARD**, Chief Counsel of the Committee on Standards of Official Conduct of the US House of Representatives, (1994). Entrevista 06/07/94.
- REVISTA AMÉRICA ECONOMÍA**, Edición N° 42 (1990, Agosto).
- SAMUEL, PAUL**, (1991). "Strengthening Public Service Accountability", *World Bank discussion papers*, N° 136.

**SECRETARÍA EJECUTIVA CNEP** (1994). Ver Legislación Penal en materia de probidad pública, pág. 91.

**SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ETICA PÚBLICA** (1994, Julio). "Legislación penal en materia de probidad funcionaria".

**SILBERSTEIN, KEN** (1992). "Marketing Misery in Latin America", *La Nación*, 21/12/92, pág. 766.

**SOLCHAGA, CARLOS** (1994). Entrevista diario *El País* 02/07/94 y 14/07/94.

**SOLIS, OTTON** (diputado) (1994). Entrevista, San José, Costa Rica.

Study specially prepared for the Inter-American Bank by Oxford Analytica (1994). "The role of public sector in Latin America in the 1990s and beyond".

**THE CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY** (1990), "America's Frontline Trade Officials", Washington D.C. United States Code Annotated, Title 5, Government Organization and Employees, Chapter 552 and 552. US Office of Government of Ethics, (1992). Standards of Ethical conduct for Employees of the Executive Branch.

**VÁSQUEZ, JAIME** (1993). Revista Colombia.

**VÁSQUEZ, LUIS** (1993). Contralor General de la República de México, exposición en Seminario sobre corrupción organizado por la Fundación Frei, Chile.

**WESTBERRY, JAMES** (1991). "La Cleptocracia: Desafío principal a los funcionarios financieros de los gobiernos para el siglo XXI".

**WORLD BANK**, (1994). "Governance: The World Bank's Experience", pág. 47-52.