

Corrupción y gobernabilidad

Aldo Cassinelli Capurro*

Como tema y como fenómeno, la corrupción ha demostrado ser un problema político y social de alta sensibilidad. Las reacciones del Gobierno, del Parlamento, de los partidos políticos y de diversas instituciones sociales plantean un escenario abierto a la discusión y a la adopción de medidas para detener y/o neutralizar el problema. Debe tenerse en cuenta, al efecto, que la experiencia comparada actual resalta las connotaciones de la corrupción en diversos sistemas democráticos como uno de los factores de amenaza a la gobernabilidad y estabilidad institucional.

Definir la corrupción como comportamiento resulta más difícil que caracterizarla como fenómeno, dado que en el último caso son varios los indicadores que se pueden considerar a partir del examen empírico, en tanto que en la conceptualización se hace presente el problema de la generalización que muchas veces puede resultar abstracta.

Estimamos útil reproducir la definición de Robert Klitgaard, especialista norteamericano sobre el tema. Para él "corrupción es una conducta que se desvía de los deberes formales del rol público por ganancias de interés privado (personal, familiar o grupal), pecuniarias o relacionadas con el estatus, o que viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de conducta de interés privado"¹.

Otra definición que nos interesa reproducir es la de Jean François Revel, para quien "ser corrupto es utilizar de una forma cualquiera, directa o indirecta, el poder político o administrativo fuera de su campo legítimo, para procurarse ventajas, en dinero o en especie, y para distribuir las a sus amigos, servidores, parientes o partidarios"². Esta definición es lo suficientemente amplia para incluir conductas que están dentro de la legalidad formal, pero que tienden a favorecer desde el poder a determinados grupos políticos, en desmedro de la transparencia que debe primar en el ejercicio de la función pública.

* Administrador Público, Universidad Central de Chile. Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile.

¹ Klitgaard, Robert: *Controlando la corrupción*, La Paz, editorial Quipus, 1990, pág. 45.

² Revel, Jean François: *El Renacimiento Democrático*, Barcelona, editorial Plaza & Janes, 1992, pág. 380.

El propio Revel nos orienta en el camino de búsqueda de causas de la corrupción, el poner el acento en los regímenes políticos democráticos, donde el Estado posee una gran influencia en la sociedad civil, es decir, ejerce un gran poder sobre ella; lo cual en sus palabras se expresa de la siguiente manera: “la excesiva estatización de la economía es una de las principales fuentes de corrupción a través del mundo. Cuanto mayor es la supremacía del poder político sobre el poder económico, más fácil y tentador es utilizar el poder político para enriquecerse”³.

Efectos de la Corrupción

En consecuencia, la corrupción tiene efectos y costos negativos para la sociedad, varios de los cuales ya hemos indicado. Generalizando, se puede anotar que ella tiene costos de eficiencia, al desperdiciar recursos y distorsionar políticas; costos éticos al poner en tela de juicio el imperio de la ley y la confianza y fe públicas; costos de seguridad, pues al percibir al Estado condicionado por la corrupción el ciudadano honesto se sentirá desprotegido, especialmente cuando este fenómeno afecta a los niveles judiciales y policiales; costos en la libertad y en la eficacia de la iniciativa privada, la que debe distraer tiempo y recursos —en un escenario de corrupción generalizada— en obtener prebendas y ofrecer sobornos.

Por el contrario, en una sociedad en que se asume que la clave del progreso radica en el poder creativo de cada individuo, lo cual debe ser estimulado, difícilmente se podrá distraer tiempo y recursos en obtener los favores del funcionario de turno. Un orden social de este tipo apunta al desarrollo de las fuerzas productivas y no a la conquista y preservación de privilegios.

Al decir del presidente de “Transparency International”, Peter Eigen, la corrupción tiene los siguientes efectos negativos: En primer lugar, destruye todo espíritu de desarrollo, pues “una economía sumergida en la corrupción resulta repulsiva para potenciales inversores extranjeros”. En segundo lugar, la corrupción erosiona a la justicia, a la estabilidad y a la eficiencia de una sociedad y a su capacidad para asegurar el desarrollo de sus miembros, pues, “los niveles de sobornos individuales y el impacto de los mismos son sólo síntomas de distorsiones más profundas inducidas por la corrupción”, y en tercer lugar, “la corrupción genera ineficacia en la asignación de recursos cuando permite que el contratista con mayor habilidad para sobornar sea el adjudicatario de contratos con el gobierno”⁴.

Se puede afirmar que la característica más problemática que presenta el fenómeno de la corrupción es que no siempre es posible visualizar conductas jurídicamente delictivas

³ *Ibíd.*

⁴ Eigen, Peter: “La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo un desafío de los 90”, en *Revista Contribuciones*, Buenos Aires, 4/1995.

o que puedan efectivamente probarse, quedando a veces la duda —cuando se hace visible en parte— si se trata de ilícitos penales, civiles o meramente administrativos. Es una especie de delincuencia subterránea, frente a la cual la sociedad sólo reacciona cuando el problema alcanza la magnitud de una crisis generalizada. La sociedad difícilmente reacciona frente a casos específicos por percibirlos como algo lejano o bien, porque cuando se trata de dimensiones menores, los acepta como algo natural, y como nos indica Alejandro Ferreiro: “la incierta reducción de la corrupción, no suele justificar el costo de los controles... Las ganancias en probidad, de existir, se pagan en el campo de la eficiencia y oportunidad de respuesta de la acción estatal”⁵.

La corrupción frente a la estructura institucional ofrece dos aspectos que no pueden dejar de considerarse. Es corrupción tanto ofrecer el soborno, como aceptarlo. En otras palabras, la corrupción hay que entenderla en dos ámbitos: desde fuera del sistema institucional (sector privado) y desde dentro del sistema. A partir de esta categorización el politólogo norteamericano David Osterfeld define a la corrupción como un fenómeno complejo que admite dos variantes. En primer lugar, incluye a “las actividades de individuos fuera de la estructura institucional que otorgan beneficios a funcionarios públicos a efecto de obtener ciertos privilegios con miras a evadir las leyes y reglamentaciones vigentes y/o ocasionar cambios en dichas leyes y reglamentaciones, tanto por sancionamiento de ellas como por revocación, a efecto de obtener beneficios personales directos e inmediatos”⁶.

En segundo lugar, incluye también a “las actividades de individuos que están dentro de las estructuras institucionales para su propio beneficio, o el de sus amigos y/o parientes, usando su calidad de funcionario a fin de solicitar o aceptar beneficios por parte de individuos privados a cambio de favores directos e inmediatos concedidos a ellos, o sancionar o revocar leyes y estatutos cuyo efecto inmediato es directamente el beneficio propio”⁷.

La corrupción en el Sistema Político - Administrativo de América Latina

La corrupción puede llegar, si se generaliza en una sociedad, a transformarse en un Factor de Amenaza para la estabilidad del propio sistema institucional, en cuanto compromete conductas que tienden a desviar el normal y correcto ejercicio del poder político, del poder legislativo, de los servicios judiciales o de las instancias económicas-institucionales.

⁵ Ferreiro, Alejandro: “La lucha contra la corrupción: la opción de la transparencia”; Material de discusión N°11, octubre de 1996, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

⁶ Osterfeld, David: “Corrupción y Desarrollo” en Revista *Desarrollo Económico*, Vol 2, No.4, Washington, USA, 1987.

⁷ *Ibíd.*

Un caso altamente ilustrativo al efecto, es la permeabilización de las campañas electorales por el narcotráfico, como se ha señalado con bastante énfasis que ocurre en Colombia en relación a la candidatura presidencial de Ernesto Samper.

Al finalizar su mandato, el presidente colombiano ha reconocido explícitamente la existencia de dineros provenientes de esta actividad⁸.

En el caso de la campaña electoral de Samper, se presenta el desarrollo de un proceso –jurídico y político– a altos personeros de ella, como el tesorero Santiago Medina, el director general, Fernando Botero, a la sazón Ministro de Defensa en el primer gabinete del presidente Samper.

Todo esto hace concluir a Claudia Mojica: “la aceptación tácita y soterrada de los narcotraficantes en la política es posible gracias a la existencia de una clase política susceptible de corromper, confundida en cuanto a la defensa del interés colectivo y tentada por el disfrute de privilegios privados provenientes de la acumulación de capitales ilícitos”⁹.

Claramente, la vinculación entre corrupción y narcotráfico crea escenarios de crisis de gobernabilidad. El aislamiento externo y la crisis interna en la Administración Samper así lo evidencian. Pero no sólo el narcotráfico asociado con corrupción tensiona la gobernabilidad. Otras experiencias latinoamericanas apuntan a otras expresiones de corrupción como es la utilización del poder para enriquecimiento ilícito y para el tráfico de influencias.

En América Latina, la cuestión de la corrupción no es nueva. Hace algunos años, un autogolpe de Estado se fundamentó en combatir la corrupción, y luego se conoció de la destitución de dos Presidentes de la República bajo el cargo de haber incurrido en tales ilícitos. No puede existir prueba más contundente de cómo la corrupción afecta a la gobernabilidad y al sistema institucional.

El primer caso afectó al Perú, donde el Presidente Alan García deja el poder en una situación de extraordinaria ingobernabilidad, con una guerrilla –a dos frentes–¹⁰ extendida al punto de amenazar al Estado con una confrontación general, con redes de narcotraficantes instalados y protegidos por funcionarios públicos y por políticos, y con una economía virtualmente colapsada.

En Venezuela, el Presidente Carlos Andrés Pérez fue acusado de malversar fondos secretos del Estado. La Corte Suprema realizó una investigación preliminar y declaró que habían motivos para iniciar un juicio al Presidente. A su vez el Senado, por

⁸ *El Mercurio*, 21 de julio de 1998.

⁹ Mojica, Claudia del Pilar: “La corrupción en el sistema político colombiano”, en *Revista Contribuciones*, Buenos Aires, 4/1995.

¹⁰ Sendero Luminoso y el Movimiento Tupac Amaru.

unanimidad, autorizó su desafuero y procesamiento y fue inmediatamente suspendido de sus funciones y posteriormente destituido varios meses antes de que expirara su Mandato.

Aquí la salida a la crisis de gobernabilidad se dio dentro del sistema institucional, pero se generó una severa crisis de credibilidad en el sistema de partidos, lo que permitió que irrumpiera una figura del pasado como alternativa presidencial, Rafael Caldera, que fue posteriormente electo con el apoyo de un pequeño partido político creado al efecto, y con una gran masa electoral heterogénea y de adhesión efímera que más bien protestaba que proponía.

Por último, en Brasil, algo similar le ocurre al Presidente Fernando Collor de Melo. Este había llegado al poder junto con el inicio de la década, representando una protesta por un clima de corrupción generalizado que se extendía en su país; al fin de cuentas, como Gobernador de Alagoas había encabezado una campaña en contra de la corrupción y sus redes.

Termina, en cambio, simbolizando lo contrario: un gobernante corrupto y un dirigente que progresivamente va perdiendo su carisma, lo que hace que los apoyos iniciales se vayan desagregando. Por eso es que, en tan corto tiempo, es posible observar que con la misma euforia con que fue instalado en el poder se celebró su alejamiento forzado.

Al igual que en Venezuela, el sistema político-institucional de Brasil funcionó bien, canalizando el conflicto dentro de cauces funcionales de resolución. Las movilizaciones sociales y políticas fueron en protesta contra el Presidente corrupto, en favor de la moralidad, pero no en contra del sistema democrático, al que, precisamente, se apelaba para que sancionase al transgresor. En este caso, nuevamente se pudo resolver la crisis de gobernabilidad por la vía institucional.

Enfoques para resolver el problema de la corrupción

En definitiva, y observando los enfoques que se han dado para resolver el problema, se tiene que uno de ellos apunta a la redimensión del tamaño y roles del Estado. Así, mientras mayor es la dimensión del Estado, mientras mayor es la discrecionalidad de que dispone la autoridad en su ejercicio, más posibilidades de arbitrariedad, de otorgamientos de prebendas y de acomodos a las solicitudes de los requerientes, existen.

Al interior de la estructura institucional, en la medida en que la regulación es el medio más utilizado para alcanzar los objetivos públicos, ante lo cual deben supeditarse los particulares, se está transfiriendo a los representantes del sector público la facultad de decidir sobre aspectos del ámbito privado, con el consiguiente aumento de las probabilidades de corrupción. Muchas veces para la obtención de un determinado beneficio se suele recurrir a la presión o al soborno.

La concentración del poder en manos de una burocracia engorrosa que reparte privilegios, así como la existencia de sistemas de alta tributación, hacen que las personas vayan desviando sus actos desde el sistema legal hacia sistemas de relaciones informales que buscan la manera de vulnerar el sistema institucional mediante el cohecho, la evasión tributaria y los negociados, al margen de los propios mecanismos regulatorios. Como lo plantea el politólogo argentino Mario Rojas: “Cuanto más trabas legales existan, más alto será el precio de la corrupción. Ello aumentará las probabilidades de que la gente abandone el sistema legal y conviva en la informalidad”¹¹.

Para Robert Klitgaard, autor citado en un comienzo, “el comportamiento ilícito prospera cuando los agentes tienen poder monopólico sobre los clientes, cuando tienen un alto nivel de arbitrio y cuando la responsabilidad del agente respecto del director es débil”¹². A tal efecto, el autor presenta una ecuación que permite determinar la posibilidad de que se produzcan hechos ilícitos, para esto considera tres factores que son: el monopolio decisional; la discrecionalidad decisional; y la transparencia en el proceso decisional. Esto nos induce a señalar, que a mayor monopolio decisional, a mayor discrecionalidad y menor transparencia en las decisiones, estaremos frente a situaciones propicias para la corrupción.

La excesiva regulación que se hace al funcionamiento del Estado, con el propósito de protegerlo de las acciones corruptoras, no hace sino aumentar las trabas burocráticas, sean inspecciones, verificaciones, tramitaciones que siendo en su conjunto redundantes, desincentivan el desarrollo de la iniciativa particular, con lo cual se movilizan recursos para salvar estas trabas de diversas formas, trazándose de esta forma una línea muy fina que deslinda con la corrupción. Al decir de Jorge Bustamante, “detrás de cada subsidio o regulación del Estado emerge un mercado secundario de intermediarios influyentes, gestores y oficinas clandestinas que obtienen, negocian o revenden los privilegios a sus valores reales”¹³.

El fallecido Premio Nobel de Economía, Friedrich Hayek, escribía respecto de la vinculación entre un Estado sobredimensionado y el fenómeno de la corrupción que: “Dando al gobierno poderes ilimitados, la norma más arbitraria puede hacerse legal, y de esta manera una democracia puede establecer el más completo despotismo imaginario”¹⁴. En otras palabras, tan pronto como el Estado asume la tarea de planificar la vida económica de manera absoluta, el asunto se transforma en una cuestión de orden político ante lo cual pueden caber las influencias ilícitas y una decisión arbitraria que favorezca a algunos y perjudique a los demás.

¹¹ Rojas, Mario: “Orden Institucional, Derecho de Propiedad y Corrupción”, en Revista *Contribuciones*, N°2, Buenos Aires, 1992.

¹² Klitgaard, Robert: *Controlando la corrupción*, La Paz, editorial Quipus, 1990, pág. 83.

¹³ Bustamante, Jorge: *La República Corporativa*, Buenos Aires, editorial Emecé, 1989, pág. 23.

¹⁴ Hayek, Friedrich: *Fundamentos de la Libertad*, Madrid, Unión editorial, 1978, pág. 181.

Para otros, la neutralización de la corrupción pasa por enfatizar la claridad de los actos administrativos y del ejercicio mismo del poder político. Así, al decir de Alejandro Ferreiro, “el camino más eficaz, más democrático y más eficiente para combatir la corrupción: la transparencia de la función pública mediante el oportuno y libre acceso a la información que obre en poder de los órganos estatales”¹⁵.

Reafirmando la posición de Ferreiro, uno de los jueces italianos del proceso denominados “manos limpias”, Giovanni Salvi, indica que la ineficiencia de la administración pública “constituye el terreno de cultivo ideal para la ilegalidad, ya sea porque multiplica las oportunidades de la intermediación ilícita y dificulta los controles, así como porque altera la relación entre Estado y ciudadano pasando de derecho-deber a favor-obligación”¹⁶.

En tal sentido, y teniendo presente la importancia de contar con una administración pública que privilegie este concepto de transparencia, es que Kliksberg nos señala que “ésta -la administración pública- debe encontrar alternativas apropiadas para terminar con la problemática de la corrupción administrativa”¹⁷. Lo anterior lo dispone en un contexto en que estos esfuerzos son imprescindibles para la preservación de la institucionalidad democrática, en cuanto “ella socava las bases esenciales del sistema democrático”¹⁸ como ha quedado demostrado en los ejemplos referidos.

Reflexiones sobre el tema

Lo esencial, es recalcar que la existencia de corrupción implica supeditar los intereses generales de la sociedad en su conjunto o de parte de ella a los intereses particulares, cosa contraria en su esencia a lo que debe ser el servicio público por definición.

No debemos perder de vista que la corrupción es un factor de riesgo para la democracia, democracia que se construye día a día y que debe estar dispuesta a ser perfeccionada con la concurrencia de los diversos componentes y sectores de la sociedad.

No es posible evitar la corrupción sin tener en consideración que su combate es una constante de la sociedad, sin admitir que este combate requiere de elementos esenciales como son el fortalecimiento de la sociedad civil y del individuo, -como principal gestor de esta sociedad- además de la contención del poder, poder que en su variable política debe estar orientado al servicio de la sociedad y no ser utilizado como medio de enriquecimiento personal o colectivo.

¹⁵ Ferreiro, Alejandro: “La lucha contra la corrupción: la opción de la transparencia”; Material de discusión N°11, octubre de 1996, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

¹⁶ Giovanni Salvi, en *Revista de Administración Pública*, N°2, octubre 1994, pág. 28.

¹⁷ Kliksberg, Bernardo; *¿Cómo transformar al Estado?*; Fondo de cultura económica; México 1989; pág. 35.

¹⁸ *Ibíd.*