

- UBC. (1993). *Between disciplines: A report on the UBC joint facilities symposium on interdisciplinarity*. University of British Columbia, Vancouver, British Columbia.
- UNESCO. (1998). *Transdisciplinarity: Towards integrative process and integrated knowledge*. Simposio en Royaumont (Francia). <http://firewall.unesco.org/philosophy/transdisciplinarity>.
- Union of International Associations (1994). *Transdisciplinarity through structured dialogue*. Bruselas (Bélgica). <http://www.uia.org>.
- Vásquez, E. (1993). *Para leer y entender a Hegel*. Univ. de Los Andes (Mérida, Venez.): Consejo de Publicaciones.
- Watts, A W (1958/1991). *Nature, Man, Woman*. New York: Vintage Books.
- Watts, A. W. (1975). *Tao: The watercourse way*. New York: Pantheon Books.
- Wilber, K. (1995). *Sex, ecology, spirituality: The spirit of evolution*. Massachusetts: Shambala Publications.
- Winkler, K. (1987). Interdisciplinary research: How big a challenge to traditional fields? *Chronicle of Higher Education* 7, 14-15.
- Wittgenstein, L. (1967). *Philosophical investigations*. Oxford: Basil Blackwell.

e-mail: miguelm@usb.ve

página web: <http://prof.usb.ve/miguelm>.

LOS LÍMITES
DE LA LUCHA
CONTRA
LA CORRUPCIÓN
POLÍTICA

El objetivo de este trabajo es de terminar si el enriquecimiento ilegal de los políticos es un fenómeno coyuntural o estructural, accidental o necesario, de la política y si fuera esto último qué factores contribuyen a ello. En particular interesa saber cómo funciona esta relación en una época en que la lucha contra la corrupción y la preconización de la transparencia como una de las fórmulas principales de esta lucha han pasado a formar parte del repertorio de fines que deben perseguir los políticos. Y, especialmente como impac-

H U M B E R T O N J A I M

tan estos factores la política latinoamericana. Se intenta hacerlo para ello transitando un camino intermedio entre la laboriosa discusión metodológica sobre enfoques del problema de la corrupción y la referencia a lo empírico.

El tratamiento de los dos primeros puntos corresponde a las primeras secciones del artículo. En la tercera se trata de considerar algunas repercusiones del modelo sobre políticas públicas específicas y mostrar las profundas repercusiones que en ellas tiene el lugar prioritario que se le debe dar a la lucha contra la corrupción. Al final se recapitulan planteamientos hipotéticos susceptibles de ulterior investigación. El trabajo retoma e intenta desarrollar líneas de análisis de un influyente artículo de Banfield, porque para quien escribe ha resultado un punto de referencia al cual siempre retorna al analizar la corrupción y otros temas (Banfield 1975) pero desde luego las tergiversaciones o malos entendidos son de su responsabilidad.

I

Si quienes ejercen el poder o lo buscan tienen la tendencia a abusar de él, no debería sorprender que se afirme una relación estructural entre política y corrupción. Primero, porque el acopio ilícito de bienes es una forma de abuso del poder y, segundo, porque el dine-

ro es un recurso de influencia que tiene ventajas en comparación con la violencia o la pura persuasión: no implica tantos riesgos como la primera y ofrece una certidumbre mayor que la última; y si de algo podemos estar seguros es que en la política nunca se renuncia completamente a ningún medio de influencia. Por esta vía llegaríamos a una conclusión similar a la de los economistas según la cual no es posible lograr un nivel cero de corrupción pero no por aplicación de un análisis de costos y beneficios, sino más bien partiendo de considerar las condiciones y restricciones en que característicamente tiene que moverse toda actividad política. Pero esta hipótesis general sobre las consecuencias de dichas condiciones puede ser desarrollada para revelar más específicamente la lógica de las distintas situaciones que rige. Al respecto se partirá, primero, de las motivaciones de los políticos individuales. Ulteriormente se considerará la variable colectiva que representan los partidos políticos y como constituyen un factor importante de control a esas motivaciones. Una de las justificaciones para proceder así es que esas motivaciones son tan poderosas que alcanzan a sobreponerse a los controles que se les quiere imponer, incluido el de los partidos mismos.

Uno de los primeros aspectos que hay que destacar es el serio problema de la remuneración del políti-

co (Njaim 1997). La política es un oficio que si se quiere ejercer profesionalmente requiere dedicación prioritaria y hasta exclusiva. Es, además, una ocupación sumamente exigente que reclama del político sacrificios personales y familiares de todo tipo. Por lo tanto, resulta lógico pensar que reclame una contrapartida, ¿Cuál será ésta? Generalmente el ejercicio mismo del poder y las anexidades que conlleva son un incentivo tan fuerte que de lo contrario no nos explicaríamos como hay quienes estén dispuestos a asumirlo en las condiciones más adversas y aparentemente desesperadas, incluso no habiendo proporción entre las eventuales retribuciones monetarias oficialmente establecidas y la magnitud de las cargas que se asumen. Este carácter incentivador del poder mismo no es, sin embargo, tan absoluto pero, aun suponiendo que lo sea quienes lo alcanzan constituyen, por fuerza, una minoría. El resto de los políticos mientras lo logra tiene que atravesar por etapas vitales arduas, sometidas a todo tipo de penurias especialmente si tienen que dedicarse sólo a la actividad política. Sin embargo, las expectativas que rodean al oficio político, especialmente en países como los latinoamericanos, hacen que, incluso en tales circunstancias, se exija de los políticos que lleven un determinado tren de vida o que estén en capacidad de prestar determinados "favores".

Ahora bien las expectativas culturales sólo le dan mayor fuerza a la necesidad que tiene el político de recurrir a protectores o padrinos que se acentúa para quienes no cuentan con las prebendas del gobierno; de manera que muchos políticos de oposición cuentan o se agencian de sus "amigos" dispuestos a apostar en ellos como "prospectos" que despuntan en la vida pública. Los tipos de esta protección no siempre son económicos. Pero al político interesan especialmente aquellos que le permiten llevar un tren de vida correspondiente al status de dirigente. O el auxilio que se le brinde en momentos de penuria frente problemas prácticos de la existencia cotidiana para los que no está preparado por estar acostumbrado a que otros se los resuelva o por considerar que es demasiado importante como para dedicarse por sí mismo a resolverlos. Sobre todo hay que tener en cuenta los necesarios y considerables costos de la necesidad en una democracia de darse a conocer y cultivar la propia imagen y aceptar para ello los condicionamientos del aparato de los medios de comunicación. Por otra parte, si el político recurre a la ayuda de alguien se necesita un talante muy especial para negar la ayuda que se pide. Se trata de sutiles relaciones en que los elementos de soborno y extorsión son muy difíciles de distinguir. Por supuesto, no necesariamente estas relaciones constituyen

corrupción: forman parte de la dinámica del intercambio social en la que todos participamos y uno de los rasgos del arte del político es precisamente moverse en esta maraña de protecciones y propiciaciones de forma tal de extraer de ellas todo el provecho posible sin enredarse fatalmente o, mejor todavía, construyendo a partir de ella una red de aliados que ayudará al ascenso al poder. Y una vez logrado saber moverse para que el saldar las cuentas pendientes no comprometa demasiado la gestión que se pretenda realizar.

También los incumbentes tienen que cultivar y mantener los apoyos que ya disfrutaban o aumentarlos. Pero el ejercicio del poder genera exigencias y oportunidades especiales. Comencemos nuevamente por el asunto de la remuneración. Es cierto que el poder es un motivador casi suficiente por sí mismo. Pero también plantea severas exigencias a quienes lo poseen. No solamente se trata del disfrutar de una holgura mayor que la del ciudadano corriente por las residencias donde se alojan, los vehículos que emplean, las recepciones y agasajos que deben celebrar, se trata también de una variedad de cargas que rebasan las previsiones presupuestarias pero que no por eso dejan de ser reales. La remuneración establecida rara vez es adecuada a las expectativas que rodean el cargo. Lo que más frecuentemente ocurre en muchos países es que sea in-

suficiente o que la opinión pública muestre un cariz ambivalente frente a la situación. Puede ver como dispendiosa la espléndida del comportamiento de los gobernantes y, al mismo tiempo, criticar ácidamente su austeridad como cicatería injustificada. Si esto es así, el político tiene que desembolsar de otras fuentes para estar a la altura de los requerimientos del poder. Si tiene recursos propios para hacerlo se sentirá autorizado para compensarse del desembolso por vías que tenderán a ser corruptas. Si no los tiene se verá obligado a recurrir a sus "amigos" o a la corrupción directa.

Sería ingenuo, sin embargo, pensar que la corrupción se origina por un problema de remuneración insuficiente. Hay factores todavía más profundos que operan. El arte del político, he sugerido, no consiste únicamente en influir sino también aparentar que se deja influir. Respecto de este conjunto de influencias él mantiene una relación ambigua y, por lo tanto, es demasiado mecanicista no verlo sino como un títere que reciproca los favores que diligentes empresarios le hacen. Pero, de todas maneras, es una situación incómoda. Aunque hay políticos que la aceptan y terminan siendo marionetas de los intereses que los respaldan, otros no se resignan a esta situación. Quieren crearse las bases para una cierta autonomía de actuación y se dan cuenta que la independencia económica es un

componente decisivo de tal autonomía. Por lo tanto, tratarán de forjarse esa base y para ello hay dos vías. Una es la de proceder ellos mismos a hacerlo, lo cual en determinadas circunstancias resulta riesgoso. Por eso resulta preferible, por más seguro, hacerse la vista gorda sobre manejos corruptos de los seguidores. El séquito que le debe las oportunidades, proporcionará en su momento los recursos que se ha privado de obtener por sí mismo. La historia reciente de los casos presidenciales de corrupción en América Latina y de los escándalos en torno a lo que en algunos países se ha llamado el “entorno presidencial” ilustra ambas vías.

Una pregunta que debe hacerse es hasta qué punto llega la penetración del “entorno” más allá de las esferas estrictamente políticas y contamina también al más neutro aparato administrativo. En países de fuerte institucionalización cabe distinguir entre una administración relativamente honesta y eficiente y líderes políticos de laxos estándares. Las relaciones entre ambos sectores son problemáticas. Los funcionarios desprecian a los políticos considerando a la corrupción como un problema de los altos círculos. Al mismo tiempo, los políticos aceptan la lógica administrativa como un parámetro que deben tener en cuenta en sus planes y no se atreven a traspasar los límites que les impone. En tales condiciones la fórmula referida a que la lucha

contra la corrupción debe comenzar por la de los líderes, porque estos influyen en todo lo que está por debajo de ellos, es más aplicable a los países latinoamericanos donde, efectivamente, la imbricación entre lo político y lo administrativo hace que la corrupción administrativa tenga, en última instancia, una causación política y en que los corruptos de ambos sectores se protejan mutuamente. Así, un verdadero combate anti-corrupción requiere, para ser realmente efectivo, remontarse a las cúspides políticas de las diversas pirámides de complicidades enquistadas en la burocracia.

II

Si lo que se ha descrito en la sección anterior es un conjunto de condiciones reales que impiden cualquier pretensión de eliminar completamente la corrupción de la política hay que preguntarse, entonces, que repercusiones tiene sobre esa situación el que la perspectiva sobre la corrupción tome el giro radical consistente en que la lucha contra ella se postule como uno de los fines prioritarios que deba perseguir la política. Con esto no se está queriendo afirmar que en otras épocas no se haya planteado que los fondos públicos deben manejarse honestamente. En los clásicos de pensamiento político encontramos abundantes consideraciones al respecto pero estas se dirigen a cues-

tiones específicas como, por ejemplo, la indeseabilidad de la venta de cargos pero no a la cuestión de más alcance de llegar hasta la erradicación de la corrupción como pieza integrante de la mecánica misma del poder. Probablemente, aun los más antimachiavélicos entre ellos le habrían otorgado un papel secundario a este abuso frente a otros que consideraban más fundamentales y peligrosos para los súbditos.

En otras palabras, interesa saber cuáles son las diferencias que se dan cuando los políticos, por decirlo así, podían ser corruptos tranquilamente y cuando ya no lo pueden seguir siendo. Cuando la alta política se movía en forma incuestionada dentro de sus patrones conocidos de actuación y cuando pasa a estar cuestionada en su núcleo mismo. ¿Significa esto que podemos sentirnos contentos y optimistas de que, al fin, la corrupción desaparecerá de la política? ¿O que, como plantea Pérez Perdomo (1991), nos encontramos ante una elevación del nivel ético de la sociedad? El enfoque descrito plantea, más bien, que las repercusiones de esta situación son importantes pero que no modifican sustancialmente las relaciones entre política y corrupción. Las hacen más sutiles, desde luego, y tienen inadvertidas e interesantes repercusiones de las que hay que ocuparse a continuación. Pero antes es necesario examinar más de cerca en qué consiste el giro señala-

do. En este sentido se halla que la perspectiva internacional predominante sobre el problema de la corrupción es muy compleja. No solamente forman parte de dicha perspectiva el que el estudio de la corrupción ha pasado a ser un tema frecuente de los análisis académicos, y el que se ha desarrollado un conjunto de prescripciones estándar de política pública contra la corrupción (transparencia a toda costa, ausencia de discrecionalidad, desregulación, privatización), sino también factores muy efectivos de política internacional. Entre estos últimos figura la exigencia de seguridad jurídica para las inversiones extranjeras en los mercados emergentes, el interés del gobierno de los Estados Unidos en eliminar las desventajas que ellos mismos crearon para sus inversiones con la ley contra prácticas corruptas en el extranjero de 1977, la atención que cada vez más prestan los organismos financieros multilaterales al problema (Banco Mundial 1997) y la actividad de grupos como *Transparencia Internacional*. Por lo tanto los gobiernos no pueden fácilmente desechar la demanda para que tomen medidas contra la corrupción interna y para que establezcan mecanismos más diáfanos de actuación.

Uno de los problemas básicos de esta orientación es que inevitablemente está impregnada de la predominante atmósfera ideológica de ambigüedad o mani-

fiesta hostilidad contra el Estado y la política. Esta impregnación presenta dos vertientes. O bien se reduce la lucha contra la corrupción a un asunto de políticas públicas, sobre todo económicas y, consciente o inconscientemente, se silencia el difícil problema de la corrupción política, o bien se percibe en toda su radicalidad el problema y se deja ver que su verdadera solución estaría en la eliminación de toda política. Lo primero conduce a crear la impresión de que la erradicación de la corrupción es únicamente cuestión de una correcta dosificación de incentivos y desincentivos y que la precisión del análisis de costos y beneficios es susceptible de ser aplicada a todos los ámbitos del Estado. Los esfuerzos que en este sentido realizan algunos gobiernos son destacados, en forma muy conveniente desde el punto de vista de la política internacional pero analíticamente insatisfactoria, para conferirles una imagen de rigurosos campeones anticorrupción que no se corresponde con la realidad.

La otra vertiente conduce al resultado contrario: puesto que todo gobierno es fundamentalmente corrupto cualquier medida que tome es sospechosa a menos que sean aquellas que reduzcan el papel del Estado y lo político. No obstante aunque corrupción política se considere inevitable puede pensarse que es mejor tener política y políticos que no tenerlos o, di-

cho en la terminología en boga, que los beneficios de la existencia de una autoridad política superan sus costos ciertamente grandes, entre ellos la corrupción. Lo fundamental sería no ver a la lucha contra la corrupción como un asunto aislado del funcionamiento general del poder en una sociedad. Desde este punto de vista, un gobierno podría tomar medidas eficaces sobre el problema aun cuando estuviere afectado por los vicios de toda política y no sea posible extirparla completamente.

Volvamos ahora al punto de cuáles serían las repercusiones de la instauración de la campaña anticorruptiva como rasgo fundamental de la lucha política. En su comparación entre la corrupción gubernamental y la privada afirma Banfield que las organizaciones de gobierno no pueden optimizar la lucha contra la corrupción como lo hacen las privadas. Pero aunque en el campo administrativo esto sea cierto, en el menos formal de la política la verdad es que los políticos siempre han optimizado la lucha contra la corrupción. Es decir, retomando formulación del párrafo anterior la han colocado en el contexto más amplio de su lucha por obtener y conservar el poder. Claro está que en el mundo de la política, y más de la democrática, nunca se ha podido declarar sin tapujos que la corrupción no se combatía en forma absoluta sino hasta un punto

determinado. Igual que en el ámbito administrativo se proclama para la galería que es un mal absoluto que hay que extirpar, independientemente de que sea grande o pequeña y de cuál sea el costo en que se incurra combatiéndola. Tal es una de las dificultades para la aplicación confesa y abierta del análisis de costos y beneficios. El método tiene para el público un irritante sabor de cinismo que los dirigentes no se atreven a provocar.

La corrupción además, como también alega Banfield, es un recurso para acumular poder especialmente en condiciones en que se encuentra altamente disgregado como ocurre en los sistemas democráticos. A pesar de que tienden constantemente a fragmentar el poder éste tiende constantemente a reconcentrarse. Lo que constituye para el citado autor y para otros anteriores como Merton (1957) una clásica explicación de la maquinaria política norteamericana generalizable, pensamos, al clientelismo y al populismo latinoamericanos. Por esto la centralidad adquirida por el problema de la corrupción coloca a los dirigentes políticos latinoamericanos en una situación casi dilemática. Si persisten en sus métodos clientelares y populistas de integración aceleran su desprestigio pero, al mismo tiempo el tipo de política en la que están socializados y la formación de muchos de ellos no les permiten otro

camino. En general, cabe decir que los modos tradicionales de hacer política no desaparecen pero sufren perturbaciones importantes. Uno de los rasgos más llamativos es cómo los políticos se proclaman campeones de la lucha anticorruptiva a pesar de todos los riesgos que esa declaración comporta. Prácticamente ninguno de los que en América Latina cayó por corrupción en los últimos tiempos dejó de presentarse antes como un adalid contra ella, e incluso de formular sesudos diagnósticos y prescripciones. Es decir, se difunde una atmósfera de ficción donde los políticos son los primeros que saben que no es posible realizar lo que proclaman con tanto énfasis.

La gente no se engaña respecto de la contradicción pero, al mismo tiempo colabora en plantear aspiraciones desmesuradas a la ética de los políticos, que no sólo se deteriora por escándalos graves sino también por cualquier desviación del rigorismo que se les exige. Así, al doble discurso de los políticos se suma el doble discurso de la opinión pública creándose una situación verdaderamente confusa donde es muy difícil distinguir las proclamaciones de las intenciones y realidades. La compleja combinación de estas expectativas conduce a que el cinismo, "caradurismo" como se dice en Venezuela, de los dirigentes no sea cuestión de la idiosincrasia de algunos de ellos sino una con-

ducta en la que forzosamente tienen que incurrir. De no seguir siendo "caradura" se verían obligados a retirarse del oficio político, lo que en los últimos tiempos no ha dejado de ocurrir. Quienes permanecen tienen que enfrentar un deterioro acelerado de su imagen y, lo que es más grave, de la política en general.

Por otra parte, la protección que su séquito corrupto anteriormente le aseguraba al político ya no es tan sólida puesto que cada cual tratará de salvar su pellejo para no sucumbir en la campaña anticorrupción. El dirigente tendrá que buscar chivos expiatorios para evitar serlo él o para demostrar que es verdaderamente un campeón contra la corrupción. De esta manera las campañas anticorrupción se convierten en un fenómeno interminable, una historia sin fin porque es alimentada por los mismos políticos. En estas circunstancias es dudoso que la corrupción disminuya: más bien no se hace más rapaz porque se intenta afianzar, en el corto plazo disponible, las ganancias y preparar la fuga antes de que estalle el próximo inminente escándalo. Pero sí es seguro que la denuncia de corrupción se convierte en una de las armas de más frecuente uso y de mayor contundencia en la lucha política.

III

En la sección anterior se ha tratado el impacto de la sensibilidad anti-corrupción en lo que se refiere a la

lucha por el poder. Pero la política no se agota en la lucha por el poder. El poder se conquista o tiene para algo que está más allá del propio poder. En otras palabras, los políticos también tienen que realizar políticas públicas. El enfoque empleado es también extensible a tal ámbito e igualmente permite llegar a interesantes perspectivas sobre ciertas inesperadas dificultades que se producen en la época de la transparencia. Aparentemente debería preverse un efecto beneficioso de la notable relevancia adquirida por la lucha contra la corrupción. Resultaría sorprendente apuntar a que, más bien, surgen nuevas complicaciones, pero esto es lo que se intentará fundamentar a continuación. Para ello seguiré la inspiración proporcionada por Banfield en cuanto a dos aspectos y agregaré otro. Los dos primeros se refieren, por una parte, al difícil problema de compatibilizar fines que crea la prioridad otorgada al combate contra la corrupción y, por la otra a lo que nuestro autor llama *unplanned feedback*. El tercero, a la importancia que adquiere una determinada categoría de delitos: los delitos contra el príncipe.

El problema de la multiplicidad de fines de las organizaciones públicas como caldo de cultivo de la corrupción lo podemos considerar los latinoamericanos desde el punto de vista formalizado en las constituciones, y pretenciosamente ambicioso, dada la realidad de muchos de nuestros países, del Estado Social de

Derecho. Sin embargo, parece constituir un sino inevitable de todo Estado del que se espera que, al mismo tiempo que funcione eficientemente, realice una serie de objetivos sociales, humanitarios y de todo tipo respecto de los cuales no están claros los criterios de eficiencia aplicables y, ni siquiera, si son realmente posibles de aplicar. El problema público sólo muy parcial e insuficientemente es abarcado por las leyes y éstas más bien crean dilemas con los que necesariamente tiene que tropezar todo incumbente que quiera realizar algún proyecto valioso y no pasar sin mayor pena ni gloria por el cargo. El ser atrapado por estos dilemas incurriendo así en conductas legalmente atacables como corruptas constituiría lo que Banfield llama corrupción oficial.

Hay una zona gris y resbaladiza creada por tales dilemas y la forma proactiva de enfrentarlos donde fácilmente la corrupción oficial se desliza a la personal. El abandonar el territorio seguro de la ley crea posibilidades para un comportamiento administrativo extraordinario pero también chances para quienes están acostumbrados a moverse en ese terreno minado y que empiezan a pulular en él ofreciendo su experticia al neófito que lo ha traspasado. Pero cuando la lucha contra la corrupción se proclama como prioridad absoluta, las dificultades ya existentes no desaparecen sino

que la trasgresión se hace aun más grave. El objetivo de la lucha no se logra sino que las formas de ocultamiento se refinan y la fenomenología político-administrativa se enriquece con nuevas formas de corrupción que hay que investigar. Pero la prioridad absoluta de la lucha anticorrupción no es cuestión de proclamas sino también de nuevos instrumentos legislativos que proliferan por todas partes y especialmente entre nosotros, y que, forzosamente, multiplican los delitos de corrupción. Estos en gran medida poseen el carácter de lo que, siguiendo a Beccaria (1764), llamaremos *delitos contra el príncipe*. Se inspira esta categoría en un pasaje donde dice el autor, con gran agudeza que *“las ofensas que los hombres creen que no pueden ser cometidas contra ellos, no les interesan tanto como para producir pública indignación contra quien las comete antes bien disfrutan de sus ventajas presentes y no ven más que el daño hecho al príncipe”*. No es extraño, entonces, que al auge de las reglamentaciones anticorrupción corresponda paradójicamente una sensación de fracaso en cuanto a sus logros reales entre otras cosas por la proliferación de costumbres *contra legem* es decir que la acción sigue realizándose a pesar de que esté definida como delito.

La diversidad y hasta contradicción entre los fines perseguidos hace que sean inabarcables por un

control único desde el seno de la misma agencia. No sólo se produce sino que es necesario que existan diferentes controles de otros entes de la misma administración, pero sobre todo otros informales provenientes de los distintos "públicos" afectados por los diferentes fines. Estos controles, por cierto, se refuerzan porque esos "públicos" a su vez exigen mayor acuciosidad en la vigilancia y prevención por parte de quienes tienen asignadas formalmente tales funciones. La inevitabilidad y hasta deseabilidad de este control fragmentado hace aun más ardua la labor de la gerencia pública produciéndose situaciones donde la bienvenida retórica a los controles se combina con resistencias reales y evasiones que toman el carácter tanto de corrupción oficial como personal.

IV

Los ejemplos abundan en cada país latinoamericano. En todos ellos se alega el retraso en la promulgación de leyes que se consideran fundamentales en la lucha contra la corrupción. Es el caso de las leyes sobre licitaciones para proyectos públicos cuya mora se atribuye a que constituyen una de las fuentes tradicionales de financiamiento de los partidos políticos a través de las comisiones obtenidas por otorgamiento sin licitación de contrataciones públicas. Uno de los tro-

pezos más fuertes que encuentran estas leyes es la dificultad de decidir si se debe dar tratamiento especial a las empresas estatales que todavía siguen siendo poderosas en muchos países. Ellas alegan que su giro de negocios requiere contrataciones las cuales, a pesar de su enorme monto, deben realizarse ágil y flexiblemente. Se inicia así un proceso de *lobbying* por parte de dichas empresas que, como todo buen grupo de presión, alegan, el entramamiento o casi paralización de sus negociaciones generado por normas que desconocen sus peculiaridades y aspectos positivos entre los que se cuenta el haber desarrollado un sistema propio de contrataciones que más bien es modelo para el resto del Estado. Uno de los argumentos en juego es que la absoluta transparencia de las licitaciones atenta contra la eficiencia de la contratación porque obligaría a que no ofertaran empresas interesadas en mantener secretos tecnológicos. El alegato subyacente a toda la discusión, aunque no se lo formule explícitamente es que los gerentes públicos no merecen la desconfianza que se les tiene a los políticos, y que, por el contrario, tales gerentes no se aprovechan corruptamente de la excepcionalidad que se le reconoce.

Una solución al dilema es remitir el asunto a reglamentación y terminar fijando unos parámetros que se limiten a reconocer prácticas ya implantadas en las

empresas del estado y dejar otros, más referidos a los puntos agudos de la discusión, a la discrecionalidad de la administración: por ejemplo, determinar si la recepción y apertura de las ofertas debe efectuarse en acto público. De esta manera los actores políticos terminan concediendo veladamente lo que no podían hacer en forma expresa y abierta. La solución termina siendo desafortunada.

En efecto, lo que aquí interesa destacar son las más profundas implicaciones de la absolutización de fines como la lucha contra la corrupción y la transparencia asociada a ella. Tal absolutización no es posible sino una relativización que se logra a través de un proceso tortuoso que desata otra serie de problemas y contribuye a perturbar las relaciones entre el sector político y el técnico en el seno del estado. De acuerdo al enfoque que empleo, el caso es uno más de aquellos a través de los que las grandes empresas estatales aprenden a relacionarse con el sector político convirtiéndose en un grupo de presión pero de carácter público; por lo tanto con “mañas” especiales diferentes a los grupos de presión privados y con la ventaja de manejar informaciones internas que éstos no poseen. En consecuencia tales organizaciones tienen que generar destrezas y asesorías propias para entenderse con los políticos. No siempre las fórmulas recomendadas por es-

tos expertos serán muy ortodoxas. A veces se obtiene lo demandado. Pero estos son casos expuestos por su naturaleza a la atención pública. Más importantes son los hábitos cotidianos, y a puertas cerradas, de interrelacionamiento entre los gerentes y los políticos donde se roza o se entra en el terreno de la corrupción oficial para lograr la aprobación de proyectos e incluso políticas. La corrupción oficial, a su vez, sabemos, crea oportunidades de corrupción personal. Los políticos duchos en la materia se dan cuenta y su desconfianza, por una parte, a la formación de un “Estado dentro del Estado” aumenta y, por otra parte, la organización ya no es realmente tan impoluta como tuvo fama de serlo. Pero, a su vez, dado su carácter estratégico y fundamental en la economía no le queda más remedio que adquirir ese carácter. Piénsese en lo que para un país como Venezuela representaban decisiones sobre aumentar o restringir la producción, abrirse o no a las inversiones privadas nacionales y, sobre todo, extranjeras, asuntos respecto de los que la gerencia petrolera tenía criterios muy definidos a veces contrapuestos a los de los políticos, y que deseaba aprobar a toda costa.

El segundo caso alude a la rigurosa severidad de las leyes anticorrupción y la necesidad de reformarlas que inmediatamente se percibe. Uno de los problemas es convertir en delito cualquier irregularidad adminis-

trativa. Por ello, y otras razones, se producen intentos de reforma. En el caso venezolano fue famosa la controversia sobre la despenalización de lo que los juristas llaman malversación genérica. Es decir dar a los fondos o rentas de un cargo una aplicación diferente a la presupuestada o destinada aun en beneficio público (énfasis mío). La argumentación contraria empleada por los políticos para conservar este bonito ejemplo del absolutismo anticorrupción, fue que la disposición permitía hacer reos de corrupción a otros políticos que de lo contrario escaparían al castigo, y se ejemplificaba como muestra de ello la situación de un ex-presidente de la república que tenía varios casos tribunales pendientes, uno de ellos basado, supuestamente, en la figura de la malversación genérica. Lo irónico del asunto fue que el mencionado personaje finalmente quedó ileso de toda sanción debido a extrañas dilaciones en los tribunales, que terminaron por hacer prescribir las causas en su contra. La cuestión no se limita a Venezuela: la Convención Interamericana contra la Corrupción prescribe, en su artículo XII, que para su aplicación no será necesario que los actos de corrupción en ella descritos produzcan perjuicio patrimonial al Estado.

Otro de los casos de fragmentación del control se refiere a los acuerdos en virtud de los cuales los altos cargos de administración contralora se adjudican a las

fuerzas de la oposición. Si la atmósfera política está severamente perturbada y tensa el gobierno se ve confrontado con acusaciones drásticas como la de ser corrupto y quizá hasta el más corrupto que haya tenido el país. Estos alegatos ilustran a menudo lo que Banfield llama *unplanned feedback*, que se acentúa en una época embanderada en la lucha contra la corrupción incluso contra la oficial: Lo que está en juego es que el funcionario aun cuando personalmente honesto deja hacer y deshacer a su entorno. Toda la polémica crea una confusión muy grande en cuanto a los verdaderos alcances de la lucha anticorrupción y suscita una serie de preguntas cuya respuesta provoca que se desaten las pasiones. ¿Realmente es el gobierno criticado más corrupto que ha tenido el país? ¿Cuál es el fundamento y utilidad de afirmaciones tan sin medias tintas? Muchas veces el gobierno no es ni más ni menos corrupto que otros y difícilmente los elementos aportados permiten llegar a tal conclusión. Pero que estas respuestas sean, a su vez, polémicas sólo revela, una vez más, la imposibilidad de desligar el combate contra la corrupción del contexto político en el que se inserta.

V

La onda predominante de los trabajos sobre la corrupción está dirigida a diseñar políticas para ex-

tirparla (Klitgaard 1994). Pero si calmamos la ansiedad por obtener soluciones y nos proponemos un examen analítico, el objetivo de política pública pasa a un segundo plano. Que el análisis lleve a mejores formas de combatir la corrupción o, más bien, paralice la lucha es cuestión que no tendría que inhibirlo aunque haya que determinar ulteriormente si produce o no alguna de esas consecuencias. Cabría recordar, además, que analizar significa primariamente distinguir y constatar, y no necesariamente propiciar. Por otra parte, en el nivel menos riguroso del discurso anticorrupción abunda la retórica y sería fácil dejarse arrastrar por la fluida corriente de frases hechas que caracteriza al moralismo y que, en definitiva, no ayuda mucho. En este artículo se ha preferido correr el riesgo de ir contra esa corriente.

Una versión dura de las hipótesis manejadas delinearía un enfoque donde si la corrupción de los políticos no es un rasgo accidental sino esencial de su actividad, la absoluta transparencia, diafanidad o completa publicidad de lo que hacen no solamente, contra lo que se pregona, son imposibles sino que con pretenderlo lo que obtendríamos sería una política más refinadamente perversa que la que hasta ahora hemos conocido. Y, finalmente, que si la lucha contra la corrupción nos lleva a plantear exigencias imposibles a los políticos ocurrirá que estamos obstaculizando una actividad que nos

es necesaria para nuestra supervivencia civilizada lo cual es un profundo y grave costo que hemos de evaluar.

El autor es el primero en retroceder ante esa “versión dura”. Por una parte la considera reduccionista de todos los niveles del discurso contra la corrupción y banalizadora de cualquier planteamiento normativo. Por la otra, y como consecuencia, hay en ella un peligro demasiado grande de sacralizar todo lo que hagan los políticos y abandonar completamente el combate contra la corrupción. Le parece, sin embargo, que es un buen contrapeso metodológico al enfoque más popular, y que permite desarrollar proposiciones sometibles a prueba empírica tanto en aspectos generales como, sobre todo, en cuanto a los efectos reales de las políticas públicas contra la corrupción, campo en el cual abundan ya en todos los países las posibilidades de contrastación.

En todo caso, aun quienes rechacen indignados la perspectiva tendrán que convenir que ninguna estrategia exitosa contra la corrupción podrá configurarse ignorando y dejando sin aclarar las relaciones y problemas suscitados por la “versión dura”. Ensayemos, por consiguiente, recuperar el objetivo normativo sin caer, por ello, en la ilusión. Esto es posible porque, en realidad, una variante menos ácida de las hipótesis planteadas no constituye sino la aplicación a la políti-

ca, como ya se dijo en la introducción de este papel, de lo que la literatura académica sobre la corrupción inspirada por la economía ha constatado desde hace tiempo: que es imposible llegar a un nivel cero de corrupción. En el trabajo lo que se ha hecho es destacar las fuertes restricciones que la lógica del actuar político impone a la lucha contra la corrupción. Planteado de esta manera el asunto es posible llegar a algunas perspectivas que nos evitan caer en el más completo y estéril escepticismo.

Se trata, por de pronto, de que tal escepticismo corre el riesgo de estirar demasiado los límites del núcleo verdaderamente irreductible de la corrupción política. Si la corrupción en sentido estricto, como enriquecimiento, no es sino una de las manifestaciones de la corrupción en sentido amplio, el abuso del poder, entonces es evidente que los artefactos institucionales elaborados por la teoría democrático-liberal son particularmente pertinentes al control de los políticos también en ese aspecto. Después de todo es explicable, en una situación donde las manifestaciones más brutales del abuso político autoritario han desaparecido, o no se atreven a consagrarse con la justificación ideológica de otras épocas, el fin anti-corrupción pasen al primer plano de la política y que el esfuerzo de control haya pasado a destacar la corrupción como objetivo predominante de la lucha contra el abuso de poder.

Sin embargo, no quisiera quedarme en este plano tan general que lleva a ya conocidas elucubraciones sobre la bondad de la división de poderes y de la democracia en general sino destacar un aspecto más específico que se refiere a la formación de una función administrativa y gerencial cada vez más separada de la política. Afortunadamente, como ya quedó dicho, la política no se agota en la lucha por el poder. Los políticos tienen también qué hacer algo que justifique de esa lucha y las acostumbradas miserias que la acompañan. En una sociedad que haya alcanzado un cierto grado de complejidad como lo son o tienen que serlo todas las actuales llega un momento en que la colonización del aparato administrativo por la política ya no resulta conveniente y, por el contrario, se convierte en un bumerán para el político que quiera seguirlo intentando.

Las estructuras administrativas, por supuesto, también tienen sus márgenes óptimos de corrupción pero, en todo caso son más restringidos que en las políticas, por ser susceptibles de una vigilancia más estrecha de su desempeño y, sobre todo, representan una seria limitación para las pretensiones corruptas de los políticos quienes tienen que adaptarse al parámetro constituido por una gerencia pública autónoma y profesional. Esta y no otra es la diferencia entre la corrupción en países como los latinoamericanos y otros más desarrollados. En estos últimos podrá haber igualmen-

te grandes escándalos incluso de magnitudes monetarias mucho mayores, pero estallan en ámbitos estrictamente políticos o, en todo caso no con una contaminación tan pronunciada de los sistemas administrativos como ocurre en condiciones de populismo, clientelismo y otras similares. Afortunadamente, sin embargo, estamos llegando en Latinoamérica a una situación en que cada vez resulta más ineludible la separación de roles políticos y administrativos.

Pero también hay otro aspecto en el cual es posible estrechar el margen aun cuando se trate de una tarea a largo plazo. Es la tan traída y llevada cuestión cultural. Todos recurrimos siempre en las discusiones sobre la corrupción al argumento de que, en última instancia, se trata de un problema de cultura. Algunos economistas no estarían de acuerdo pues para ellos no hay factor más poderoso para transformar patrones culturales que el cambio de los precios relativos y el alterar el sistema de incentivos y desincentivos que favorecen la corrupción. Sin embargo, la variable cultural no se deja poner tan fácilmente de lado porque lo que un individuo o grupo considera incentivos y desincentivos puede ser visto en forma diferente por otro.

De todas maneras, el enfoque nos permite precisar más concretamente que significa el factor cultural. En tal sentido resulta evidente que, en la materia que

nos ocupa, está formado por un conjunto de expectativas que ensanchan el terreno de la corrupción. Por ejemplo, esperar que los políticos lleven un nivel de vida igual e incluso superior al de las gentes acomodadas y despreciarlos porque no lo lleven o pensar que una vez alcanzado el poder deben ante todo auxiliar y proteger a sus allegados. Un cambio en este tipo de expectativas sería decisivo pero sólo se da a largo plazo.

Es importante tener en cuenta los efectos sobre todo este asunto de la existencia de un sistema estructurado de partidos políticos. Este es un factor cuyo tratamiento implica también algunas consideraciones contracorriente ante la generalización del desprestigio y hasta histeria contra los partidos. Ellos, sin embargo, cumplen importantes funciones en la resolución de algunos de los problemas que propician la corrupción política. Una de ellas por de pronto, es, precisamente, remediar la falta de remuneración del político asignando una subvención a sus miembros destacados o haciéndolos acceder a posiciones parlamentarias que les proporcionan un sueldo aunque se encuentren en la oposición. Dada esta circunstancia la necesidad de protección extra-política y los condicionamientos indeseables que origina se amortiguan considerablemente.

Los partidos poseen, además, sistemas de alerta para darse cuenta cuando sus dirigentes y miembros

los están utilizando para su propio provecho, es decir cuando la corrupción oficial pasa a ser un pretexto para la personal. En consecuencia toman medidas que pueden ser más o menos efectivas pero que representan una diferencia fundamental respecto a situaciones donde no existe ningún contrapeso. En todo caso, esta es una cuestión que puede responderse en forma no especulativa porque ya hay varios sistemas políticos latinoamericanos donde la desaparición consumada de los partidos –vgr. Perú durante todo el régimen de Fujimori– o el actual de Venezuela, permiten disponer de material empírico (Beroes 2002) para comparar la corrupción bajo sistemas de partidos o sin ellos y en el primer caso para distinguir la performance anticorrupción de cada uno de los sistemas. La hipótesis que aquí se maneja es que la situación es o será peor pero sólo los estudios pertinentes permitirán asegurarlo.

Pero, por otro lado, hay que aclarar a qué estoy refiriendo al hablar de partidos y cuáles son los límites de lo que estos alcanzan en cuanto a control de la corrupción. Es evidente que la imagen que flota tras la perspectiva aquí adoptada es la de sistemas partidocráticos como pueden ser los de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela. Es decir donde los partidos tienen una fuerza importante pero se desenvuelven en condiciones de pluralismo y compe-

tencia. Si los partidos, en cambio, son hegemónicos como ha ocurrido en Argentina en otra época, México, Bolivia, Paraguay, y Venezuela en la actualidad, nos encontramos en condiciones donde el poder incontrolado es también corrupción incontrolada en favor de los grupos partidistas como en el caso de las camarillas o de la “gran familia revolucionaria” en México o el sistema de líderes millonarios y militares enriquecidos bajo la dictadura de Stroessner que conforman al Partido Colorado paraguayo.

Además, si el sistema de partidos es tan fragmentado o inestable que los partidos son más bien denominaciones de facciones o personalismos cambiantes como ha sucedido en Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia (en la actualidad) y buena parte de los países centroamericanos entonces no habría que concederle mucha importancia a lo que semejantes formaciones puedan alcanzar en el control de la corrupción. Son más bien parapetos convenientes para distintas personalidades que quieren ascender en la vida política y el modelo adecuado para entender la corrupción sería aquel que más bien considerara la política como una interrelación entre individualidades notables en lucha por el poder. Tampoco hay que olvidar que el alcance del esfuerzo anticorrupción de los partidos está limitado a la corrupción personal mas no alcanza a la oficial. El problema

de su financiamiento es típico a este respecto: los partidos estarán interesados que los ingresos de fuentes irregulares no vayan a otros destinatarios pero no a suprimirlos completamente. Es necesario tener en cuenta también, como otra fuente importante de corrupción oficial, que los partidos de sistemas consolidados donde la lucha por la democracia es cuestión del pasado se ven confrontados con expectativas cada vez más utilitarias por parte de sus integrantes quienes ya no se movilizan con el entusiasmo idealista de otras épocas.

VI

Uno de los asertos derivados de este trabajo es que una vez alcanzado por la corrupción el primer plano de atención social, la inestabilidad política se acentúa no solamente porque los políticos sean corruptos sino porque tienen que adoptar poses irreales de campeones en la lucha contra la corrupción lo que acentúa su desprestigio. La reciente evolución del sistema político venezolano lo comprueba.

En *La corrupción, un problema de Estado* (1992) sostuve que pese a todas las dificultades que las particularidades de la política imponen a la lucha contra la corrupción era posible en una democracia realizar políticas contra ella que tuvieran sentido. Me refería,

entre otros aspectos, a que la misma heterogeneidad democrática y contraposición abierta de intereses creaba oportunidades y puntos de inserción para dichas políticas. Esa heterogeneidad en el caso de Venezuela resultó, sin embargo, excesiva. La contradicción entre la frustración de los fundadores de la democracia, por un lado, y los sectores cuestionadores más o menos revolucionarios, por la otra, con las prácticas del sistema no creó oportunidades de mejora sino que llevó a una definición de la situación como irremediablemente corrupta. Las fuerzas del mismo establecimiento, a su vez, se encargaron, con notable eficiencia de desprestigiarse implacablemente: en cada campaña electoral la corrupción del adversario se convirtió crecientemente en el leitmotiv fundamental contra el adversario. Al final el electorado terminó por no creer en ninguno de ellos.

También los éxitos del sistema contribuyeron a revertirse en su contra. El estado se vio ante públicos (es decir ante la llamada sociedad civil) cada vez más competentes para juzgar y criticar sus diferentes y ambiciosas políticas que al volverse cada vez más ineficaces no encontraron respaldo sino condenación. La demanda por participación se convirtió en una exigencia de cambio a toda costa. Los sectores empresariales, a su vez, sólo percibían con rencor lo que con-

sideraban la construcción desde el sector oficial de una economía paralela parasitaria de la privada. La partidocracia dejó de verse como un moderador de la corrupción personal sino que al contrario se le achacó fomentarla masivamente. De esta manera la acumulación de escándalos sobrepasó el límite crítico y en lugar de dar lugar a una reinstitucionalización terminó por aniquilar las instituciones establecidas comenzando con las constitucionales.

Sería demasiado sustentar, sin embargo, que la corrupción sea el factor fundamental de la caída de los sistemas políticos. Por el contrario, si es cierto que la corrupción política cuenta con un núcleo irreductible no puede tener el carácter clave y decisivo que se le quiere dar para explicar los trastornos políticos. Si así fuera serían imposibles los períodos políticos sin trastorno y crisis porque en cualquiera podríamos rastrear el mal. Por el contrario son otras crisis, fundamentalmente las económicas y políticas, las que convierten a la corrupción en un factor desencadenante. Fue lo ocurrido en el caso venezolano donde se combinó con la crisis económica que la hizo cada vez más intolerable y deslegitimadora. Pero lo que interesa aquí es constatar que el estado de cosas posteriormente implantado constituye un gigantesco caso de comprobación de postulados contrapuestos a los que en este trabajo he descrito. A continuación los enumeraré:

1. El enriquecimiento ilegal de los políticos es un fenómeno coyuntural no estructural, y necesario, de la política. Si las fuerzas políticas que están imbuidas de un proyecto verdadero de transformación toman el poder desaparecerá lo que no es sino una manifestación más de una sociedad explotadora.
2. El voluntarismo y el entusiasmo por el proyecto revolucionario crean las bases para el triunfo definitivo contra la corrupción.
3. En lugar de debilitar al estado y la política es necesario reforzarlos y consiguientemente no vacilar en el empleo de la represión como medio fundamental de perseguirla.

El tiempo se está encargando de poner a prueba tales postulados. Examinarlo rebasa ya los límites de este artículo. Contrariamente al optimismo que implican podríamos terminar en el peor de los mundos posibles. Uno donde cada escándalo cuenta con una coartada "revolucionaria" o donde los mismos actores que nutrieron su fortaleza y legitimidad en la crítica anticorrupción se dan cuenta, simplemente que no deben llevar demasiado lejos las campañas que los afectan.

Referencias

- Banco Mundial. 1997. The State in a changing world. *World Development Report*. Oxford University Press.
- Banfield, Edward C. 1975. "Corruption as a Feature of Governmental Organization". *The Journal of Law and Economics*. Vol. XVIII (3).
- Beccaria, Cesare. 1764. *Dei delitti e delle pene*. Se usa edición española de 1984. Barcelona. Editorial Orbis.
- Beroes, Agustín, 2002. *La corrupción en tiempos de Chávez*. Caracas.
- Klitgaard, R. 1994. *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema social del siglo*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- Merton, R. K. 1957. *Social Theory and Social Structure*. Glencoe. The Free Press.
- Njaim, Humberto. 1995. *La corrupción, un problema de Estado*. Caracas. Dirección de Cultura. UCV.
1997. "El financiamiento de los partidos políticos y su repercusión en la ética de la administración pública". *Ética y Administración Pública*. Caracas. CLAD.
- 1999 *Voces Corrupción política y Financiamiento Político en la 2ª edición del Diccionario Electoral*. CAPEL. Costa Rica.
- Pérez Perdomo, Rogelio. 1991. "Corrupción y ambiente de los negocios en Venezuela". En Pérez Perdomo. R. y Capriles Méndez, R. (compiladores) *Corrupción y control. Una perspectiva comparada*. Caracas. Ediciones IESA.

El aire se serena