

Algunos aportes de la ciencia política al tema de la lucha contra la corrupción

Arturo Fernández

Arturo Fernández es investigador
(CEIL - CONICET). Profesor
invitado del CEA

ESTUDIOS • Nº 7-8
Junio 1996 – Junio 1997
Centro de Estudios Avanzados de la
Universidad Nacional de Córdoba

La denominada “globalización”, etapa superior de la internacionalización del Capital, está transformando las relaciones entre los Estados y sus Sociedades Civiles, así como el comportamiento de los Actores Socio-políticos más significativos; una parte de la Teoría Política comienza a reflexionar sobre los efectos de la gigantesca mutación en curso sobre la naturaleza de los componentes esenciales de su objeto de estudio, en particular del Poder Estatal.

Es por ello que temas secundarios o, a veces, ignorados pasan a tener significación que se corresponde con la cambiante dinámica económica, social y política actual; entre esos temas figura la “corrupción”, encarnada por el creciente poderío de grupos mafiosos internacionales con proyección política (por ejemplo, los vinculados al narcotráfico), y por el deterioro de la ética de políticos y de Partidos Políticos en el manejo de los bienes públicos y de los presupuestos estatales.

El tratamiento secundario de la problemática de la corrupción se debe a fenómenos antiguos y complejos que analizaremos en el punto siguiente. Incluso tiene una relación con una perspectiva humanista optimista, derivada del Iluminismo, cuyo tratamiento merecería un artículo de naturaleza distinta. Por nuestra parte deseamos abordar el problema planteado, subrayando la urgencia de enfrentarlo con éxito, sobre todo en sociedades como la argentina que están recorriendo un difícil proceso de transición democrática. En este caso, cabe focalizar nuestra atención sobre la inevitable necesidad de robustecer la Sociedad Civil, tradicionalmente débil, para poder contrarrestar los abusos del Estado. Como afirmaremos a título de hipótesis en el desarrollo del artículo, ese fortalecimiento no puede “imponerse” desde las cúpulas centralizadas de las instituciones públicas y privadas

sino, al contrario, surgir enérgicamente de los niveles locales, tal como el caso de los municipios.

Algunas consideraciones generales

Si se analizan diversos estudios (clásicos o recientes) sobre el tema de la corrupción en la vida política, sus conclusiones suelen ser ambivalentes.

Se reconoce que los funcionarios públicos (de nivel nacional o local) son corruptos cuando actúan (o no actúan) como resultado de diversos tipos de recompensas que les ofrecen actores privados, cuyo objetivo es obtener decisiones (u omisiones) favorables a sus intereses particulares; también existe una forma de corrupción (malversación, defraudación) cuando un funcionario consigue ganancias privadas en detrimento del patrimonio público y en perjuicio del cuerpo político o administrativo al cual pertenece. Estas formas de corrupción implican el mal uso del poder público con el fin de lograr ventajas para el propio funcionario, su familia y sus amigos o su partido político. Sin embargo, el estudio comparativo de este fenómeno (tan antiguo como el de la política) presenta limitaciones y hasta contradicciones.

- La extensión del problema de la corrupción ha sido ignorada o desconocida en los Estados desarrollados, donde sólo hay "actos de corrupción" en las altas esferas del poder mientras la justicia, los cuadros medios y la política suelen tener una conducta escrupulosamente respetuosa de la ley. Pese a ello cabe preguntarse si esos "actos de corrupción", por más aislados que sean, no condicionan profundamente el proceso socio-político, dada la dimensión de los intereses en juego. Los altos dirigentes llegan a acuerdos corruptos que se confunden con la "razón de Estado", por lo cual son muy difíciles de controlar o de investigar, al tiempo que involucran extensas redes de intereses macro-sociales.

En los últimos diez años ha habido una reacción contra esta antigua tendencia del capitalismo desarrollado en los principales Estados; sin embargo, ello no ha desmontado la "gran corrupción" y, al contrario, ha favorecido el desencanto o el escepticismo socio-político y quizás un peligroso efecto de demostración; en esos países desarrollados habría más "pequeña corrupción" en los estratos políticos medianos y bajos, quizás por imitación de las denunciadas prácticas de las cúpulas políticas. Un momento de inflexión hacia esta tendencia fue el escándalo de la Lock Heed a principios de los setenta; y otro, el fin de la "guerra fría" que "liberó" al mundo occidental de hipocresías y mistificaciones que le eran imprescindibles en la "guerra ideológica" con el campo "colectivista soviético".

- Este desconocimiento de la extensión o profundidad de la "gran corrupción" en el mundo capitalista no es privativo de las Ciencias Sociales o de la Ciencia Política sino que se extiende a la Justicia, por lo cual algunos de los delitos vinculados a nuestra temática quedan impunes. Evidentemente este grado de impunidad es mucho mayor o total en un "Estado de corrupción" (todos los niveles del Estado lucran de sus

funciones), característico del mundo subdesarrollado. Frente a la multiplicación de escándalos en la conducta de los actores políticos en la última década, aun en países de vieja tradición democrática, la justicia parece carecer de los necesarios recursos para controlar y sancionar los actos de corrupción cada vez más sofisticados.

- En los años cincuenta había un acuerdo ampliamente mayoritario entre especialistas del tema, por el cual se definía al subdesarrollo como causa principal de los altos grados de corrupción en los países periféricos (“A mayor subdesarrollo mayor corrupción...”). se demostraba que los países que emergían del subdesarrollo eliminaban el “Estado de corrupción” de manera gradual y un tanto mecánica. Vemos que esta hipótesis —probada en casos tan diversos como algunos Estados de Europa Occidental, Japón o Malasia— tiene sus excepciones, de la cual Italia, después de 1945, es un claro ejemplo. Por otra parte países que se subdesarrollan económica y socialmente (tales como la Argentina) sufren un incremento de todo tipo y nivel de corrupción.

Por su parte, desde los años sesenta, un sector del dinámico pensamiento liberal de la época trató de invertir los términos de la ecuación, planteando que la corrupción generalizada de ciertos países es una causa significativa de su marginalidad. Ya en 1968 el politólogo Robert Dahl atribuía el éxito norteamericano para emerger del subdesarrollo al marco jurídico e institucional que derivó de la Constitución de 1787 y que se mantuvo de forma estable y perfeccionada...

Esta postura se acentuó en los años ochenta con la explosión del pensamiento anti-estatista; de ella se deriva la acertada fórmula del profesor Robert Klitgaard, de la Universidad de Harvard, popularizada en la Argentina por el Dr. Moreno Ocampo: Corrupción= Monopolio + Discrecionalidad - Transparencia.

La decadencia de los países del bloque soviético, acompañada de gran corrupción, y los fracasos de diversos ensayos más o menos estatistas para superar el subdesarrollo en América Latina o en Africa, confirmarían esta hipótesis. Sin embargo, el drama del subdesarrollo nos parece más complejo y multivariable que el fenómeno de la corrupción, por más importantes que sean los efectos de este último.

Ello no resta importancia a la ingeniosa fórmula de Klitgaard; en cualquier tipo de Estado y a todo nivel de su accionar, la corrupción disminuirá si se combate o controla la monopolización de una actividad o servicio; si se limita la discrecionalidad de los funcionarios políticos o administrativos, y se instauran mecanismos que aseguren la transparencia de sus decisiones y de la ejecución de las mismas. Es cierto que en los países subdesarrollados es mucho más difícil establecer dichos controles, límites y mecanismos pero... ¿no son éstos el producto de una vasta red de relaciones sociales que conducen al desarrollo?...

- Finalmente, se observa que comparar el fenómeno de la corrupción política aun entre sociedades similares (por ejemplo Estados Unidos y Japón) choca con el problema de la heterogeneidad de parámetros para medirla, juzgarla y sancionarla. El problema se agrava si deseamos comparar la corrupción a través de su evolución histórica (el “nepotismo” o “familiarismo” no eran considerados actos de corrupción en “so-

ciudades tradicionales”). Las diferentes sociedades actuales tienen una gran diversidad de culturas y leyes que consideran la corrupción de maneras distintas y hasta opuestas. Establecer patrones comunes universales, aun en este periodo de globalización y mundialización económicas, sería una tarea etnocentrista y además no tendría resultados durables. Por ello, el politólogo Michael Johnston propone considerar conductas corruptas aquellas que generan y/o agravan conflictos sociales y políticos en su respectivo contexto.¹

En vez de imponer un orden “ético-político” artificial y formal, este autor sugiere analizar conflictos derivados de la corrupción y formas de superarlos puntualmente y en su contexto cultural. Por ejemplo, en países con elecciones competitivas cada vez más costosas debido a la utilización de los medios de comunicación masivos en las diversas campañas de candidatos de todo nivel, se hace imprescindible una ley que regule el financiamiento de los partidos políticos y/o de su propaganda electoral. En caso contrario, se reducirá la puja democrática a una disputa entre poderosos grupos económicos que, financiando los futuros representantes, irán feudalizando los partidos y las instituciones estatales, deudores de sus cuantiosos “favores” y aportes, sin los cuales no pueden mantener una estructura política ni acceder a los cargos electivos.

La lucha contra la corrupción y el rol de los municipios

Las consideraciones vertidas no ayudan a comprender que la Ciencia Política no ha podido establecer explicaciones universalmente aceptadas acerca del fenómeno de la corrupción y, por lo tanto, carece de respuestas normativas generales para combatirlo. Sin embargo sus análisis parciales y globales nos permiten extraer algunas conclusiones e hipótesis de tipo propositivo (las cuales no deben confundirse con normas éticas); esas “propuestas” tienden a aportar elementos de juicio esclarecedores para la temática del presente artículo focalizada en el rol de los municipios.

a) El subdesarrollo genera corrupción pero el desarrollo no la elimina mecánicamente; por lo tanto, la lucha contra toda forma de corrupción es una exigencia de todo tipo de sociedad y probablemente contribuya a facilitar el desarrollo integral, socialmente más justo y políticamente más democrático; no se puede renunciar a la lucha contra la venalidad, cualquiera sea el contexto social.

b) Sólo sociedades capaces de controlar a sus gobernantes podrán limitar su discrecionalidad y generar mecanismos de transparencia en el proceso de toma de decisiones y de adjudicaciones de recursos. Este tipo de sociedades construirán Estados democráticos (cuyos gobernantes electos por el pueblo puedan ser controlados por los gobernados); y dialécticamente los Estados democráticos reforzarán sociedades “fuertes” que contribuirán decisivamente a eliminar la arbitrariedad y el abuso de poder que facilitan la corrupción.

1.- Michael JOHNSTON, “Comparative corruption”, ponencia presentada al XVI Congreso Mundial de Ciencia Política, Berlín, agosto de 1994.

c) Se puede afirmar que la lucha contra la corrupción (sobre todo en Estados como el argentino, donde ella ha adquirido agobiantes dimensiones) tendrá pleno éxito cuando se modifique el poder central; pero los pueblos latinoamericanos, y el nuestro en particular, comienzan a comprender que ciertos cambios profundos en las estructuras y prácticas más injustas, negativas y opresivas, sólo pueden producirse cuando ellas se erradicen desde la base social, en las organizaciones de la Sociedad Civil y las del Estado local. Es cierto que la Sociedad Civil penetra en la Administración Pública en todos sus niveles y ello es condición esencial para ampliar los procesos de democratización; pero la influencia de esa Sociedad sobre el sistema político y el administrativo es más directa en las actividades más próximas al ciudadano, quien puede proponer, de manera cotidiana, importantes iniciativas y novedosos cambios a nivel municipal y local.

Esta acción social puede reorientar la administración, modificando las tradicionales racionalidades estatistas y del mercado hacia una creciente presencia de la Sociedad Civil en los procesos de toma de decisión y, sobre todo, en el control de las actividades de los gobernantes para beneficio de la lucha contra la corrupción.

d) La institucionalización de gobiernos locales con fuerte participación ciudadana y formas de auto-gestión ha reestructurado de forma significativa el sistema y las funciones de los Municipios en países como Noruega y Dinamarca, con antiguas democracias estables; o como la República Checa y Estonia, con procesos de transición hacia el pluralismo democrático. Dicha reestructuración ha transformado cierta representación ideológica del poder municipal (esencialmente estatista) que predominaba en las sociedades; y ha modificado tanto las formas de dirigir los municipios como sus relaciones con el poder central.²

En general, el nuevo rol predominante de los ciudadanos en procesos de autogobierno ha incrementado la perspectiva de un mayor control de los representantes electos por parte de los gobernados, limitando al máximo las posibilidades de su actuación corrupta o complaciente con potenciales corruptores.

e) Una condición importante para perfeccionar la participación ciudadana en la vida política municipal es la descentralización de las comunas de más de 50 mil habitantes. Cuanto más cerca se sitúe la administración comunal de los usuarios de sus servicios, más posibilidades tendrá el ciudadano de controlar la calidad de sus tareas y la forma en que se administran los fondos públicos.

f) La transparencia de la gestión municipal, facilitada por diversos mecanismos como la participación ciudadana ampliada y la descentralización, debería garantizarse a través de una escrupulosa publicidad de las decisiones tanto "legislativas" como "ejecutivas" y la de los procesos que condujeron a esas opciones...

Sin embargo, no habría "transparencia" (a nivel local o nacional) por la sola volun-

2.- FRANCESCO KJELLBERG (y otros), "Institutionalization of Local Self-Government in democratic and Democratizing Societies", ponencia presentada en el XVI Congreso Mundial de Berlín, agosto de 1994.

tad de los gobernantes. Sólo una fuerte opinión pública, conformada por la de los partidos políticos y los múltiples movimientos y asociaciones de la Sociedad Civil y la de los ciudadanos que expresen libremente sus convicciones, puede asegurar que los gobernantes actúen de forma correcta. Es preferible el exceso de crítica a quien detenta el poder que el silencio cómplice que favorece el abuso de poder y, su consecuencia, la corrupción.

En síntesis, la “ciencia política” nos enseña que a la “transparencia” la construye y la conquista la Sociedad y no suele “donarla” al gobernante.

A título de reflexión final

La Argentina conoce una coyuntura paradójica y sin precedentes en su historia; las más diversas y fidedignas encuestas revelan que más de un 80% de los ciudadanos acepta la democracia representativa como una buena forma de gobierno pero, al mismo tiempo, más del 55% de esos encuestados tiene una opinión negativa o semi-negativa de sus gobernantes locales, provinciales o nacionales y de los respectivos partidos políticos. Esa corrupción no nació hace poco tiempo pero, hasta 1976, en la Argentina había “actos de corrupción” aunque no existía un “Estado de corrupción”.³ El llamado “Proceso”, destruyendo los más elementales principios del Estado de Derecho, sentó las bases de la corrupción generalizada en la cúpula estatal, la cual se expandió por todo el cuerpo social. La restauración democrática de 1983 no pudo revertir ese “cáncer” y se vio sumergida y deteriorada por el flujo incontenible de prebendas, coimas y “favores” que poderosos grupos económicos usaban para destruir gradualmente la autonomía relativa del Estado y su capacidad de dictar y aplicar normas jurídicas, incluso a nivel municipal.

El desordenado achicamiento del Estado, impuesto en 1989, quizás redujo parte del “sistema corrupto” y alienado a intereses particulares; pero ese Estado no ha recuperado su capacidad de regular de manera autónoma al conjunto de los poderes económicos fácticos. Además carece de recursos suficientes para asegurar la defensa nacional, la seguridad interior, la justicia, la educación pública y los servicios sociales esenciales e indelegables, que le corresponden en función de su naturaleza socio-política. Por lo tanto, construir un Estado capaz de regular la sociedad y cumplir sus funciones “naturales” implica eliminar la corrupción que lo deterioró y socavó.

Esta es una tarea de largo aliento pero debe comenzar inmediatamente; un nivel importante que puede contribuir a esa reconstrucción es el municipal, a través del cual la Sociedad se pueda sentir protagonista de un cambio concreto frente a males demasiado inmediatos e irritantes.

La propia cohesión nacional estará en peligro si el Estado desde las comunas hasta el poder central no destierra las prácticas de corrupción actuales. La banalización de

3.- Cfme. La distinción de Mariano GRONDONA, *La corrupción*, Planeta, Buenos Aires, 1993.

las mismas conlleva una sorda y creciente reacción social y política, cuyas consecuencias son imprevisibles pero extremadamente peligrosas para la paz y la unidad de nuestra nacionalidad.■

Bibliografía

Desde diversas perspectivas y realidades se ha desarrollado una relevante bibliografía académica sobre la problemática de la corrupción; a título no exhaustivo citamos algunos textos significativos:

Gerald CAIDEN, "Toward a General Theory of Official Corruption", en *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 10, núm. 1, Hong Kong, 1988.

Elie APELBAUM y Eliakim katz, "Seeking Rents by Setting Rents: The Political Economy of Rent Seeking", en *The Economic Journal*, vol. 97, 1987.

Robert KLITGAARD, "Political Corruption-Strategies for Reform", en *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 4, John Hopkins University Press, Washington, 1991.

Douglas NORTH, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Horst SCHOBOHM (ed), *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Desarrollo Social*, CIEDLA, Buenos Aires, 1994.

En la Argentina, con gran difusión, Mariano GRONDONA y otros autores, *La corrupción*, Planeta, Buenos Aires, 1993, plantearon los grandes núcleos problemáticos acerca de la cuestión.

Sobre estudios comparativos latinoamericanos, cabe mencionar la revista *Contribuciones*, núm. 4/1995, CIEDLA, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1995, dedicada al tema "Corrupción", con artículos de diversos autores latinoamericanos y amplias remisiones bibliográficas.