

LA CORRUPCIÓN LATINOAMERICANA EN LA ÉPOCA DE LA TRANSPARENCIA

(UNA REVISIÓN DE PUNTOS DE VISTA ESTABLECIDOS)

(Primera versión)

Humberto Njaim
(Instituto de Estudios Políticos.
Universidad Central de Venezuela)

Prepared for delivery at the 1998 meeting of the Latin American Studies Association. The Palmer House Hilton Hotel, Chicago, Illinois, September 24-26, 1998.

El objetivo de este trabajo es determinar si el enriquecimiento ilegal de los políticos es un fenómeno coyuntural o estructural, accidental o necesario, de la política y qué factores contribuyen a esto último, si así fuera. 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 impactan estos factores la política latinoamericana intentando para ello transitar 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, ilustradas con casos que han parecido relevantes, sobre las políticas públicas y mostrar las profundas repercusiones que en dichas políticas tiene el lugar prioritario que se le debe dar a la lucha contra la corrupción. En un breve 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 el autor de este trabajo 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 dinero 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 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, aparte de la mayor simplicidad es que esas motivaciones son tan poderosas que llegan, incluso, 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 político (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, es lógico pensar que éste una contrapartida, ¿Cuál será ésta?. Generalmente el ejercicio mismo del poder y las ansiedades 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 alcanzan el poder son, 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, de manera que muchos políticos de oposición cuentan con sus “amigos”, con quienes están dispuestos a

apostar a ellos como prometedores prospectos que despuntan en la vida pública. Los tipos de esta protección no siempre son económicos pero nos interesan especialmente estos últimos: aquellos que permiten llevar el tren de vida correspondiente al status de dirigente político o la posibilidad de recurrir al auxilio en momentos de penuria o para enfrentar problemas prácticos de la existencia cotidiana frente a los que muchos políticos se sienten incapaces. 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. 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.

Por lo tanto, 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. Deben comportarse y actuar de manera diferente que los ciudadanos ordinarios. No solamente se trata del disfrutar de una holgura mayor que la del ciudadano corriente en asuntos como 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 descripciones presupuestarias pero que no por eso dejan de ser reales. La remuneración prevista puede ser, sin embargo, adecuada a las expectativas que rodean el cargo. Sin embargo, ocurre en muchos países que la remuneración es manifiestamente insuficiente o la opinión pública muestra un cariz ambivalente. 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 en dejarse influir sin comprometerse. Respecto de este conjunto de influencias el político mantiene una relación ambigua y, por lo tanto, no siempre recíproca. 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, independientemente del asunto de la remuneración trataran 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 el político 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 protegen 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

forzosas 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 un 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 dirigían a cuestiones 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 del poder. Probablemente, aun los más antimacquiavélicos 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 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 manejado en este trabajo 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 señalado. En este sentido se halla que la perspectiva internacional predominante sobre el problema de la corrupción es muy compleja. No solamente forman parte de ésta el que el estudio de la corrupción ha pasado ser uno de los temas principales 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 transparentes de actuación.

Uno de los problemas básicos de esta orientación es que inevitablemente está impregnada de la predominante atmósfera ideológica de ambigüedad o manifiesta 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 de la corrupción 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. Como en este trabajo se ha adoptado la hipótesis de una vinculación estructural entre política y corrupción se suscitaría la objeción consistente en preguntar qué diferenciaría tal posición de la que se critica. La diferencia está en que las consecuencias que se extraen son completamente opuestas. El autor pensaría que incluso aunque la corrupción política fuera en verdad inevitable es mejor tener política y políticos que no tenerlos o, dicho 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 en la cuestión aun cuando estuviere afectado por los vicios de toda política. Por eso la distinción que hace la primera posición criticada es justificada, siempre que no sea una fórmula acomodaticia a los intereses de gobiernos que juzgan a otros gobiernos y no conduzca a santificar a unos en desmedro de otros.

Volvamos ahora al punto de cuáles serían las repercusiones de la instauración de la campaña anticorrupción como rasgo fundamental de la lucha política. En la comparación que hace Banfield entre la corrupción gubernamental y la privada afirma 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 de la política menos formal la verdad es que los políticos siempre han optimizado la lucha contra la corrupción. Es decir, retomando formulaciones precedentes de este artículo, 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 lo que se dice para las galerías es que ésta 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. Ello es una de las dificultades para la aplicación confesa y abierta del análisis de costos y beneficios. El método tiene para el público un sabor de cinismo que los dirigentes no se atreven a suscitar.

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. Estos sistemas tienden constantemente a fragmentar el poder pero el poder tiende constantemente a reconstituirse. 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 permite 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 anti-corruptiva 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, incluso formulando sesudos diagnósticos y prescripciones. Es decir, se difunde una atmósfera de ficción donde los políticos son los primeros que saben que lo que proclaman con tanto énfasis no les es posible realizarlo. La gente no se engaña respecto de la contradicción pero, al mismo tiempo colabora en plantear aspiraciones desmesuradas respecto de 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 conducta en la que forzosamente tienen que incurrir. De no seguir siendo “caradura” se verían obligados a retirarse de la política, por lo que no sería extraño presenciar en los próximos tiempos aumenten los casos de renuncia a la actividad. Los que permanecen tienen que enfrentar un deterioro acelerado de su imagen y, lo que es más grave, de la política en general. Estas afirmaciones se plantean como hipótesis que deberían ser contrastadas mediante estudios más específicos donde se desarrollen indicadores empíricos para realizar comparaciones intertemporales sobre la velocidad de deterioro del prestigio de los políticos y comprobar si, efectivamente, es mayor que antes y si se debe a los factores indicados.

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 y más bien no se haga más rapaz porque se intente afianzar, en el corto plazo disponible, las ganancias y preparar la fuga antes de que estalle el próximo inminente escándalo. Pero si 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 se seguirá la inspiración proporcionada

por Banfield en cuanto a dos aspectos y se agregará 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. En primer lugar, describiremos, de manera general a qué se hace referencia con estos tres aspectos y luego los ilustraremos con algunos casos venezolanos que, probablemente resultan pertinentes e ilustrativos para el resto de América Latina.

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 particularmente formalizado en las constituciones, y hasta 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 estas 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 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 transgresión se hace aún más grave. Contrariamente a que el objetivo de la lucha se logre, las formas de ocultamiento se refinan y la fenomenología político-administrativa se enriquece con nuevas fuentes de corrupción que hay que investigar.

Pero la prioridad absoluta de la lucha anticorruptiva no es cuestión de proclamas sino también de nuevos instrumentos legislativos que proliferan por todas partes y también en el continente, y que, forzosamente, tienen que multiplicar 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”*. Ahora bien, en la política penal inspirada por la cruzada anticorrupción abundan los delitos contra el príncipe ya que muchos de los tipos definidos como corruptos responden a la descripción beccariana, por lo que no es extraño 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 contradictoriedad de 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 aún 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.

Pasemos ahora a describir casos que ilustran los aspectos generales anteriormente delineados.

El primero se refiere a la Industria petrolera y el establecimiento por vía de ley de un sistema de contratación pública. Al comienzo del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez se planteó con intensidad la necesidad de promulgar una ley de licitaciones alegándose que se trataba de un asunto respecto del cual existían intentos legislativos desde hacía más de veinte años y que esta mora legislativa era inconsecuente con las proclamas anticorrupción. Significativamente se aludía en la argumentación que era necesario cortar de raíz una de las fuentes tradicionales de financiamiento de los partidos políticos consistente en las comisiones obtenidas por otorgamiento sin licitación de contrataciones públicas. Uno de los tropiezos más fuertes que encontró el proyecto de ley fue la dificultad de decidir si se debía o no dar tratamiento especial a la compañía petrolera estatal cuyo giro de negocios requiere contrataciones que a pesar de su enorme monto deben realizarse ágil y flexiblemente. Se inicia así un proceso de *lobbying* por parte de la misma industria petrolera que se prolonga por más de un año.

Como todo buen grupo de presión esta alegaba, el entramamiento o casi paralización de sus negociaciones generado por una ley que desconociera sus peculiaridades y aspectos positivos entre los que se contaba el haber desarrollado un sistema propio de contrataciones que más bien era modelo para el resto del Estado y en el que hasta se habían inspirado los proyectistas. Más específicamente, los petroleros argumentaron que la absoluta publicidad de las licitaciones exigida por el proyecto atentaba contra la eficiencia de la contratación porque obligaría a que no ofertaran empresas interesadas en mantener secretos tecnológicos. En definitiva, el alegato subyacente a toda la discusión, aunque no se lo formulara tan explícitamente era que PDVSA no merecía la desconfianza que se le tenía a los políticos, y que, por el contrario, ella no se aprovecharía corruptamente de la excepcionalidad que se le reconociera.

Finalmente se terminó aprobando una norma que remitía todo el asunto a reglamentación presidencial y a esa potestad reglamentaria se le fijaban unos parámetros restrictivos que, en realidad se limitaban unos a reconocer a prácticas ya implantadas en la industria y otros, más referidos a los puntos agudos de la discusión, quedaban librados a la discrecionalidad del presidente: por ejemplo, determinar si la recepción y apertura de las ofertas debía efectuarse en acto público. El reglamento, que se demoró tanto --de julio, cuando fue promulgada la ley a noviembre de 1990- como para crear un interregno indefinido que requirió consulta a la Corte Suprema de Justicia, ratificó en definitiva el régimen especial que los actores políticos no podían conceder expresa y abiertamente. Se podría decir que estos fingieron que si no iban a ceder en cuanto un tratamiento demasiado excepcional para PDVSA pero terminaron haciéndolo de la manera más desafortunada por las consecuencias que, según nuestra hipótesis, ha tenido.

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 pero la relativización se logra a través de un proceso tortuoso que desata otra serie de problemas y contribuye a perturbar las relaciones entre política y petróleo. De acuerdo con nuestro enfoque, el caso es uno más de aquellos a través de los que la industria petrolera venezolana ha aprendido 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 la organización tiene que generar destrezas y asesorías propias para entenderse con los políticos. No siempre las fórmulas recomendadas por estos expertos serán muy ortodoxas. A veces se obtiene lo planteado como aparentemente

parece haber ocurrido con el asunto de las licitaciones. 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 representan 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 tiene criterios muy definidos a veces contrapuestos a los de los políticos, y que considera debe lograr que se aprueben a toda costa. Por supuesto las conclusiones del análisis de este caso deben ser contrastadas mediante su aplicación al examen de importantes políticas petroleras de los últimos tiempos entre los cuales resalta la implantación y evolución de la llamada apertura petrolera tan decisiva para el futuro económico del país.

El segundo caso alude a la siempre pendiente y siempre postergada reforma de la ley anticorrupción venezolana (llamada oficialmente **Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público**). Esta ley dictada a finales de 1992 es la pionera en lo que quizá sería una primera oleada continental de normas similares. Desde sus inicios fue objeto de críticas de distinto tipo y sería interesante ver si la discusión venezolana influyó en la formación de una segunda ola legal de la que sería representativa la ley colombiana de 1995, concebida como un instrumento incentivador y no puramente represivo. La aplicación de la ley venezolana confirmó varias de las fallas anticipadas por la crítica académica. Una de ellas se refería a las eventuales consecuencias perjudiciales de convertir en delito cualquier irregularidad administrativa. Por ello, y otras razones, se produjeron algunos intentos de reforma. El último fracasó fundamentalmente porque proponía despenalizar lo que los juristas llaman malversación genérica. Es decir, siguiendo el texto de la ley, dar a los fondos o rentas de un cargo una aplicación diferente a la presupuestada o destinada **aun en beneficio público** (énfasis nuestro). 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. Por cierto que en este contexto se nos suscita la evocación de la reciente Convención Interamericana contra la Corrupción que en su artículo XII prescribe que para su aplicación no será necesario que los actos de corrupción en ella descritos produzcan perjuicio patrimonial al Estado.

El tercer caso, más que a normas se refiere a un conjunto de condiciones políticas complejas producidas por la victoria de Rafael Caldera en las elecciones de 1992. Caldera triunfa, montado en una ola de crisis y desprestigio del sistema de partidos, dividiendo su propia organización política, el partido demócrata cristiano. Sin embargo termina con minoría en el parlamento y tiene que aceptar el nombramiento para cargos clave de personeros de la oposición. Uno de estos cargos clave era el de contralor general de la república que por los acuerdos parlamentarios correspondió a un miembro del antiguo partido de Caldera. En estas condiciones era previsible que se produjeran fricciones entre ambas instancias. Estas fricciones van aumentando en intensidad hasta que en 1996 el Contralor declara en su informe al Congreso que el gobierno en ejercicio era el más corrupto que había tenido el país. Ciertamente esta calificación tenía que resentir fuertemente a Caldera, prestigioso entre otras cosas por su honestidad y quien desde los inicios de su gestión había nombrado un comisionado presidencial para la vigilancia de la administración pública que pasó a ser calificado, inoficial pero efectivamente, como comisionado **anticorrupción** (énfasis nuestro). Hurgar las razones del contralor, más allá del árido documento oficial, para tan drástico dictamen es muy interesante para el enfoque de este trabajo. Tenemos elementos de juicio para pensar que con ello el contralor aludía a Caldera como corrupto oficial, es decir que aun cuando personalmente honesto dejaba hacer y deshacer a su entorno. Especialmente determinante fue para esta opinión el comportamiento de un ministro de transporte y comunicaciones que fungía como el gran recabador de fondos para el partido calderista, *Convergencia*, y los rumores que circulaban sobre manejos en la secretaría general de la presidencia puesta en manos de un hijo de Caldera. Más allá de la verdad de todas estas acusaciones lo que importa destacar del caso es que el verse un gobierno confrontado con acusaciones tan drásticas, constituye una ilustración del *unplanned feedback* del que habla Banfield y que se acentúa en una época embanderada en la lucha contra la corrupción. Sin embargo no estamos en condiciones de evaluar si estos roces tuvieron una repercusión negativa en la gerencia gubernamental o si, más bien, no pasaron de una incómoda revulsión de humores en el presidente. Lo que sí es seguro es que creó una confusión muy grande en cuanto a los verdaderos alcances de la lucha anticorrupción y suscitó una serie de preguntas cuya respuesta provoca

inmediata polémica. ¿Realmente ha sido el de Caldera el gobierno más corrupto que ha tenido el país? ¿Cuál es el fundamento y utilidad de afirmaciones tan sin medias tintas como la del contralor?. Tenderíamos a responder que ni más ni menos corrupto que otros y que difícilmente los elementos aportados por la contraloría 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.

El último caso que se planteará tiene que ver con el organismo encargado de regir las elecciones venezolanas de 1998, el Consejo Nacional Electoral. Este organismo de acuerdo a la nueva ley electoral tiene una directiva formada por independientes donde los representantes de los partidos sólo tienen voz. La efectividad de una reforma tan radical fue cuestionada desde el principio por las fuerzas antisistema que siempre objetaron que aquello no era sino una maniobra de los partidos tradicionales y la independencia de los directivos una fachada. La directiva por otra parte no ha tenido un desempeño gerencial y administrativo fácil. Uno de sus retos ha sido implantar un sistema de elecciones casi totalmente automatizado. Desde luego ello supone el desembolso de gigantescas sumas de dinero y era previsible que, de una forma u otra, se suscitara escándalos. El más connotado fue un pago anticipado por una cantidad aproximada de 600 mil dólares, sin contratación escrita que lo respaldara, a una empresa encargada de desarrollar un sistema automatizado de postulaciones. Ahora bien, lo más interesante del proceso de críticas y ataques contra la directiva del CNE fue que esta encontró, de improviso, un sorprendente defensor. Los mismos actores que han nutrido su fortaleza y legitimidad de la crítica anticorrupción, es decir los agrupados en torno a la candidatura del ex-militar golpista, Hugo Chávez, empezaron a argumentar que el énfasis que se le había dado al asunto era una maniobra de Acción Democrática y COPEI que, más allá del caso concreto, querían desprestigiar mortalmente al Consejo para impedir las elecciones en vista de las perspectivas de triunfo de Chávez. Independientemente de la verdad o no del alegato, el caso no tiene que sorprendernos mucho. Es un ejemplo más de la optimización de la lucha contra la corrupción cuando está en juego la perspectiva de alcanzar el poder. Simplemente los sectores chavecistas se dieron cuenta de que no debían llevar demasiado lejos la campaña anticorrupción. Sin embargo, dados los postulados proclamados por este grupo, el caso no deja de encerrar cierta ironía.

IV

La onda predominante de los trabajos sobre la corrupción está dirigida a diseñar

políticas para su extirparla (Klitgaard 1994). En cambio, 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 según el cual la corrupción de los políticos no es un rasgo accidental sino esencial de su actividad; que contrariamente a lo que se pregona la absoluta transparencia, diafanidad o completa publicidad de lo que hacen no solamente 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 es reduccionista de todos los niveles del discurso contra la corrupción, banalizando 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 predominante desarrollar a partir de esa versión proposiciones para someter a prueba empírica tanto sus aspectos generales como, sobre todo, 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 política, 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 que 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, que el fin anti-corrupción haya pasado 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 quisiéramos quedarnos en este plano tan general que nos llevaría a incidir en elucubraciones ya conocidas sobre la división de poderes sino destacar más bien 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 estrechos 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 igualmente grandes escándalos incluso de magnitudes monetarias mucho mayores, pero se realizan 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 el continente 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 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 en un grupo se considera incentivos y desincentivos en otro asume importantes diferencias. De todas maneras, el enfoque nos permite precisar más en concreto 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 y vinculados. 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. Sin embargo, los partidos 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 en cuanto a una situación en que no exista 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-- o inminente --vgr. Venezuela-- permiten disponer de material empírico 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 nos estamos 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 que estamos adoptando es la de sistemas partidocráticos como pueden ser los de Argentina (actualmente), Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela. Es decir donde los partidos tienen una fuerza importante pero se desenvuelven en condiciones de pluralismo y competencia. Si los partidos, en cambio, son hegemónicos como ha ocurrido en Argentina, México, Bolivia y Paraguay 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 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 suprimirlas 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.

V

Para terminar se recopilan, enseguida, algunos de los asertos susceptibles de ulterior comprobación derivados de este trabajo.

1. Si 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 desconocidos los períodos políticos sin trastorno y crisis. Por el contrario son otras crisis, fundamentalmente las económicas y políticas, las que hacen pasar la corrupción al primer plano.

2. Una vez que la corrupción pasa al 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 ser campeones en la lucha contra la corrupción lo que acentúa su desprestigio.

3. En esa misma situación, de notoriedad de la causa anticorrupción, los políticos al tratar de salvar su fama interfieren constantemente y dificultan el establecimiento de políticas eficaces contra la corrupción administrativa, entre otras razones porque consideran que si no lo hacen así aparecerán como cómplices de la corrupción generalizada..

4. Los sistemas partidocráticos constituyen un moderador de la corrupción personal aunque no de la oficial: la crisis de estos sistemas y la implantación de modelos diferentes no traerá una mejora sino un agravamiento del problema.

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.

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. 1997. "El financiamiento de los partidos políticos y su repercusión en la ética de la administración pública". Ética y Administración Pública. Caracas. CLAD.

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.