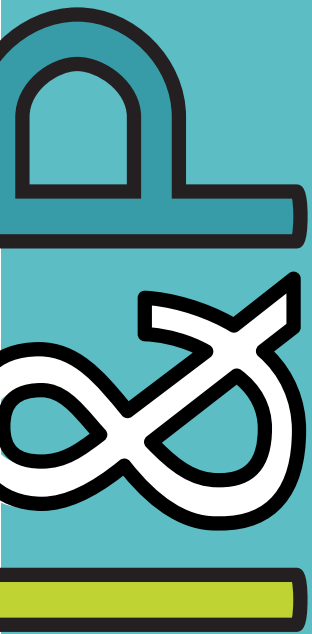




FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

**CORRUPCIÓN Y FRAGILIDAD INSTITUCIONAL
EN AMÉRICA LATINA**

Nº 213 | 21 diciembre de 2016



Ideas & Propuestas

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años, además, Latinoamérica ha venido evidenciando, cada vez más claramente, una profunda crisis en la credibilidad de la política y sus actores. Debido principalmente a la fragilidad de sus instituciones políticas y económicas, ni el Estado ni los partidos políticos han sabido asumir, oportuna y cabalmente, que la sociedad hoy demanda respuestas consistentes, transparentes y eficientes de sus autoridades democráticas y un proyecto claro y coherente para llevar a nuestros países al desarrollo. En este número, presentamos el contexto, las causas y efectos de la corrupción en la región, justo en un momento en que algunos anuncian un nuevo ciclo político, que podría ser oportuno para mejorar.



Foto: www.youtube.com

INTRODUCCIÓN

Luego del término o colapso de los regímenes autoritarios y de la recuperación de la democracia, durante los años noventa comenzaron a verificarse de manera extendida formidables procesos de transformación económica en gran parte de los países de América Latina. En algunos casos, como en Chile, las transformaciones habían comenzado precozmente, en la medianía de los años setenta, mucho antes que el denominado “consenso de Washington” de 1989, diera a conocer los lineamientos para sacar a nuestros países de la pobreza y la decadencia económica. Sin embargo, hacia fines de los noventa y con el cambio de milenio, muchos países que se habían atrevido a avanzar en esa modernización “capitalista” del Estado, prefirieron retomar sus antiguas prácticas y abandonaron o simplemente no

consolidaron los procesos de modernización iniciados, generando incertidumbre y regresiones importantes.

Ya a inicios de los noventa advertíamos: *“Las formas más miserables de pobreza presentan un grueso escollo a la eficiencia de las democracias latinoamericanas. Si al cabo del ejercicio de varios gobiernos democráticos los problemas sociales se mantuvieran o agudizaran (...) la adhesión a la democracia, tan masiva y extendida como la vemos hoy, podría ceder paso a un retorno hacia opciones autoritarias no necesariamente gestadas en el seno militar”*¹. Con los años, esta advertencia se ha ido materializando de manera innegable. En efecto, la percepción negativa de la población hacia los políticos y la presencia de una

1. Jorge Jaraquemada, “La eficiencia como condición y desafío de la democracia”, *Política* N°31 (1993): 98

corrupción extendida, cuando no sistémica, con una clase dirigente más preocupada de aumentar sus prebendas que de mejorar las condiciones de vida de su población, favorecieron el surgimiento de liderazgos populistas que aprovecharon el descontento ciudadano y las facilidades electorales de la democracia para acceder al gobierno y, una vez en él, imponer estilos autoritarios, como ha sucedido con las denominadas “democracias delegativas”².

Si bien en esta categoría caben gobiernos tan diversos como los de Menem en Argentina (1989-1998) y de Fujimori en Perú (1990-2000), ejemplos paradigmáticos son algunos de los países que, por iniciativa de Venezuela y Cuba³, constituyeron la Alianza Bolivariana para América (ALBA) a fines del año 2004 y a la cual se sumaron Bolivia en 2006, Nicaragua en 2007 y Ecuador en 2009, más otros países del Caribe. En concreto, nos referiremos a los procesos en Bolivia con el presidente Evo Morales (2006-2016), en Ecuador con el presidente Rafael Correa (2007-2016), en Nicaragua con el presidente Daniel Ortega (2007-2016) y en Venezuela con los presidentes

Hugo Chávez (1999-2013) y Nicolás Maduro (2013-2016). En este preciso contexto, esa misma izquierda vislumbró un nuevo amanecer con el liderazgo carismático de Hugo Chávez y sus políticas sociales fuertemente asistencialistas.

Esos gobiernos tienen en común haber renunciado al proyecto de transformación económica de libre mercado y proponer, o más bien imponer, el intervencionismo estatal, con un atractivo lenguaje populista y la promesa de volver a recorrer el sendero del dirigismo económico y de la omnipresencia estatal que, ya se sabe, sólo conduce a la profundización de los problemas.

Si se compara el lugar que ocupaban los países bolivarianos en el Índice de Percepción de Corrupción que realiza anualmente Transparencia Internacional⁴, comparando los años 2002 y 2015, encontramos que todos ellos han empeorado sustantivamente su posición la que, ya en el 2002, era precaria. En concreto, mientras Argentina se ubicaba 70 en el ranking de 2002 llegó al lugar 107 en 2015; Bolivia pasó del lugar 89 en 2002 al 99 en 2015; Ecuador ocu-

2. Guillermo O'Donnell, “Delegative democracy”, *Journal of Democracy* Vol.5 N°1 (1994): 55-69

3. No hemos considerado a Cuba pues, si bien es miembro fundador del ALBA, su caso es el de una dictadura personalista que se extiende desde 1959. A diferencia de los demás gobiernos que integran el ALBA que surgieron con apoyo y legitimidad democrática, más allá de como hayan actuado una vez que ya estaban en el poder.

4. Véase www.transparency.org/research/cpi/overview



paba el ranking 89 en 2002 y ahora ocupa el 107; Nicaragua estaba en el lugar 81 en 2002 y pasó al 130 en 2015; y, finalmente, con una caída dramática en el ranking, que revela una altísima alza en sus niveles de corrupción, Venezuela pasó desde el lugar 81 al 158 en dicho ranking. Parece que las reformas sociales proclamadas por el socialismo bolivariano que para implementarse han necesitado ampliar la intervención en la economía, concentrar el poder en el gobierno en desmedro de los demás poderes del Estado y socavar las facultades de los órganos de control, cuando no los ha cooptado, han redundado en la extensión de diversas formas de corrupción.

I. EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

La corrupción es una especie de delincuencia subterránea frente a la cual la sociedad sólo reacciona cuando el problema alcanza una magnitud generalizada o se conocen casos de amplia repercusión social, ya sea por los montos defraudados o porque involucra a autoridades de relevancia, pero difícilmente reacciona frente a casos específicos porque suelen percibirse como comportamientos aislados o de una dimensión menor. Debe destacarse que corrupción no es sinónimo de ilegalidad. Existen prácticas que no implican la violación de ninguna disposición legal, pero que implican una conducta éticamente reprochable y que afecta el comportamiento colectivo y la buena fe pública. Conceptualizarla resulta más difícil que caracterizarla como fenó-

meno, pues no existe una definición universalmente aceptada. Por eso optaremos por describirla en función de caracterizar sus principales causas, modalidades y efectos. Lo cierto es que las formas o modalidades que la corrupción puede revestir son variadas y dependerán del contexto social y de los valores prevalecientes en una sociedad y momento concreto, y su enumeración taxativa podría ser una tarea ardua, sin embargo, enunciaremos algunas conductas recurrentes en América Latina.

a) Fraude y malversación de recursos públicos. Es la acción por la cual los funcionarios distraen fondos públicos en beneficio personal, mediante hurtos o asignando recursos fiscales en obras y servicios a través de los cuales ellos puedan obtener una ganancia. Un típico ejemplo es la contratación de una entidad consultora en la que el funcionario tiene participación.

b) Coima o Soborno. Son los incentivos ilícitos, normalmente en dinero o bienes, que se entregan a un funcionario público para que cometa violaciones administrativas que benefician a un particular, omite requisitos que la ley demanda para la otorgación de un servicio o el ejercicio de un derecho, o bien acelere la tramitación de asuntos que son de su interés. Esta modalidad tiene

su correlato en la extorsión o cohecho que ocurre cuando son los funcionarios públicos quienes presionan o exigen a los particulares un pago por la realización o aceleración de trámites y servicios que están obligados a brindar o por no aplicarles exigencias o controles.

c) Negociación incompatible. Se produce cuando una autoridad o funcionario tiene interés u obtiene un beneficio personal en un negocio o contrato en el cual deba intervenir o adoptar decisiones en el ejercicio de las atribuciones de su cargo.

d) Tráfico de influencia. Es la influencia indebida que una autoridad o funcionario ejerce sobre otra autoridad o funcionario, presionándolo al amparo de su cargo o relación jerárquica, para obtener un beneficio para sí mismo o para un tercero.

e) Captura del regulador. Es la manipulación en la formulación de las políticas públicas y en la aprobación de las reglas y regulaciones para que sean convenientes a determinados intereses o grupos⁵. Aquí un agente externo recurre a una autoridad política que está en una situación de poder y que tiene facultades para influir en la generación de leyes o reglamentos que le permitirán obtener beneficios. De esta

5. Joel Hellman y Daniel Kaufmann, "La captura del Estado en las economías en transición", *Finanzas y Desarrollo* Vol.38 N°3 (2001): 31-35



forma, mientras más expandido sea el poder estatal, mayor será la vulnerabilidad de la clase política respecto de la corrupción. Los costos para una sociedad donde los reguladores son susceptibles de captura serán regresivos porque las empresas menos eficientes tendrán mayores incentivos para intentar capturar a sus reguladores.

f) Extracción de rentas, rentismo o “rent-seeking”. Es el procedimiento mediante el cual se ejerce influencia durante el proceso político burocrático para obtener ingresos o rentas. Estas manifestaciones surgen principalmente en los sectores de la economía donde las injerencias o regulaciones estatales generan distorsiones artificiales de la competencia y de los precios⁶.

g) Clientelismo. Se caracteriza porque los grupos en el poder o con influencia en el aparato público distribuyen favores o cargos a cambio de apoyo político o electoral,

sin atender al mérito, competencias o habilidades de los postulantes para desempeñar un cargo y al margen del interés general. De esta manera el funcionario designado adquiere un compromiso de lealtad con quien ha influenciado su designación en el cargo por razones exclusivamente políticas. En los sistemas de gobierno donde las autoridades gozan de amplias facultades discrecionales para nombrar funcionarios, debe agregarse la tendencia a la creación de cargos públicos que no prestan ninguna utilidad, pero que importan costos al presupuesto nacional y que se destinan a favorecer o captar clientelas políticas.

h) Nepotismo. Es la designación o contratación, directa o mediante el uso de influencia política, de amigos o parientes en cargos públicos. Es una modalidad bastante extendida en los sistemas judiciales latinoamericanos.

6. Rupert Pritzl, “Corrupción y rentismo en América Latina” (Buenos Aires: CIEDLA, 2000)

i) Intervención electoral. Es la utilización abusiva de los cargos públicos y de los recursos fiscales para influir en el electorado, beneficiar a un determinado candidato o mantenerse en el poder.

La incidencia de la corrupción en América Latina varía de un país a otro. En algunos países los niveles de corrupción son acotados, es decir, los casos son aislados y al ser detectados la sociedad reacciona sancionando a los responsables y adoptando las medidas para inhibir la reiteración de este tipo de comportamientos en el futuro. En otros países la corrupción está extendida, los casos son frecuentes e incluso puede

haberse enseñoreado en ciertas áreas, lo cual hace más difícil su detección y persecución, pero aun así las instituciones de la sociedad conservan alguna capacidad de reacción para intentar frenar su avance. Finalmente, la corrupción es sistémica allí donde ha permeado a las principales instituciones políticas (gobierno, parlamento, tribunales, partidos políticos, policías) anulando su capacidad de reacción. En este tipo de casos, la impunidad es muy alta, mientras que la probabilidad de detección y la capacidad de sanción son escasas, y la sociedad reacciona tolerando los comportamientos corruptos sin que provoquen mayor rechazo o censura social.





Considerando sólo a los países sudamericanos, y como se observa en el gráfico 1, hay algunos donde el fenómeno de la corrupción parece acotado, como es el caso de Uruguay y Chile, otros donde parece extendida, como es el caso de Brasil, Colombia y Perú, y finalmente otros países donde la corrupción parece sistémica o en vías de serlo, como en Bolivia, Argentina, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Como señalábamos en nuestra introducción, llama poderosamente la atención que el eje de países bolivarianos tenga un desempeño tan precario en corrupción y que sólo se ha ido profundizando conforme aumentan su permanencia en el gobierno, pues varios de ellos surgieron como liderazgos carismáticos y populistas levantando como bandera de lucha frenar la corrupción de los políticos tradicionales. He aquí un caso donde, si se nos permite una licencia coloquial, el remedio resultó ser peor que la enfermedad.

II. EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN

La corrupción genera efectos económicos, sociales e institucionales negativos. Económicos porque distorsiona los mercados, afectando los costos de transacción de los negocios. Esta ineficiencia económica origina oportunidades de rentas económicas: los que tienen acceso a más información o la tienen con anticipación al resto de los ciudadanos o empresas pueden utilizar esos datos para obtener un beneficio, pues la opacidad en la información provoca asimetrías que generan ineficiencias y rentas económicas que pueden ser fuente de corrupción⁷. Mientras mayor es la dimensión del Estado y la discrecionalidad de que disponen las autoridades en el ejercicio de sus potestades públicas existen más posibilidades de arbitrariedad, de otorgamientos de prebendas y de acomodarse a los requeri-

7. Mary Graham, "Democracy by disclosure" (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2002)

mientos de los solicitantes. Las empresas que recurren a la corrupción suelen lograr posiciones de privilegio en la economía y las autoridades y funcionarios corruptos utilizan los recursos ilícitos obtenidos para asegurarse de mantener la posición que les permite seguir realizando estas transacciones ilícitas⁸. Debe considerarse que el proceso de globalización y de apertura a los mercados mundiales, en las últimas décadas, ha colocado a América Latina bajo un escrutinio mucho más intenso por parte de los inversionistas y organismos financieros internacionales.

También provoca costos sociales en la medida que las decisiones adoptadas por los funcionarios corruptos son arbitrarias y no consideran las consecuencias negativas para el bienestar general de la comunidad. Pero tal vez el más pernicioso de los efectos de la corrupción y de su impunidad sea la falta de confianza que provoca en la ciudadanía, afectando la credibilidad y legitimidad de las instituciones políticas.

Estos efectos, en su conjunto, dañan la gobernabilidad democrática y cuando la corrupción se extiende hasta hacerse sistémica puede llegar a transformarse en un serio

factor de amenaza para la estabilidad del propio sistema institucional de una sociedad, en cuanto compromete conductas que tienden a desviarse del normal y correcto ejercicio de los poderes político, legislativo, judicial, policial y de las autoridades de regulación económica. Por lo que puede operar como un factor desestabilizador de los esquemas democráticos. Esta amenaza se agudiza en una sociedad donde el Estado es quien controla y regula las principales actividades económicas e incluso supedita a sus decisiones aspectos importantes del ámbito privado de las personas, pues la búsqueda de favores y el otorgamiento de éstos a cambio de dinero o de lealtad política tiende a ser más frecuente. La corrupción suele ser un problema extendido en aquéllos sistemas donde el Estado tiene un rol de fuerte intervención en la economía o de tutela sobre la sociedad civil. Al decir de Revel: *“La excesiva estatización de la economía es una de las principales fuentes de corrupción a través del mundo. Cuanto mayor es la supremacía del poder político sobre el poder económico, más fácil y tentador es utilizar el poder político para enriquecerse”*⁹. Esto se produce porque la regulación es un medio por el cual se transfiere poder a los representantes del

8. John Mukum Mbaku, “Bureaucratic corruption in Africa: The futility of cleanups”, *Cato Journal* Vol.16, N°1 (1996)

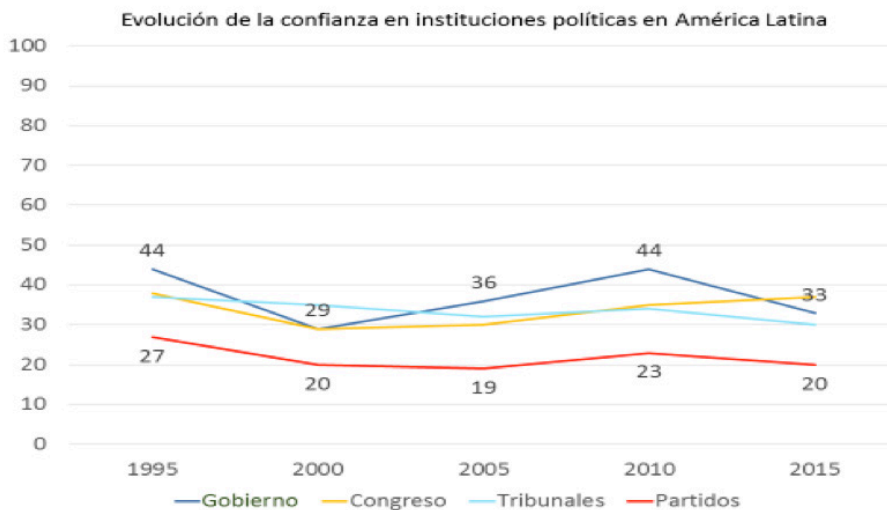
9. Revel, “El Renacimiento Democrático”, 380

sector público, en la medida en que progresivamente se van radicando en ellos facultades para decidir sobre aspectos del ámbito privado.

III. LA CORRUPCIÓN DETERIORA LA CONFIANZA INSTITUCIONAL

La confianza ciudadana en los poderes del Estado, es decir, la credibilidad en los roles que éstos desempeñan, en su capacidad de respuesta ante las tareas y desafíos nacionales y en su orientación a velar por el inte-

rés general de la sociedad, es un elemento clave en el fortalecimiento de la democracia representativa. No en vano se dice que la confianza es el “semáforo” de las instituciones y aquella ha venido manteniéndose en niveles bastantes precarios en toda América Latina, cuando no disminuyendo, durante las últimas dos décadas particularmente respecto de los poderes públicos. Este fenómeno es generalizado en la región y también afecta a nuestro país que, unos años atrás, solía desmarcarse del resto del subcontinente para exhibir mejores niveles de confianza.



Este efecto de pérdida de confianza puede verse claramente en el gráfico N°2, donde la confianza promedio en las instituciones políticas en América Latina ha venido oscilando siempre bajo el 50% durante los últimos 20 años. Coincidentemente, en ese mismo lapso de tiempo, se han producido innumerables escándalos de corrupción que han mantenido a la mayoría de los países de nuestra región en lugares bastante precarios en los rankings de percepción de corrupción¹⁰. Este gráfico muestra que de los gobiernos, congresos, tribunales y partidos políticos, la categoría que ostenta un mejor nivel de confianza son los gobiernos, aun cuando apenas se empujan al 44% de confianza en sus mejores momentos. Mientras que quienes aparecen dramáticamente peor evaluados en términos de confianza ciudadana son los partidos políticos, que apenas han fluctuado en torno al 20% durante las últimas dos décadas. Por el contrario, existe evidencia empírica respecto a una correlación positiva entre confianza y, por ende, fortaleza y desarrollo institucional, y la disminución de los grados de corrupción presentes en una sociedad¹¹.

Cuando no existe transparencia o ésta es débil, o cuando el proceso para acceder a información pública relevante no es fácil,

oportuno ni expedito o encuentra óbices, el proceso de rendición de cuentas se obstruye y puede volverse imposible y, cuando éste falta o está mermado, las circunstancias favorecen la discrecionalidad, irresponsabilidad e incluso la arbitrariedad e impunidad de las autoridades y funcionarios públicos. Por el contrario, la presencia de estos elementos favorece la participación y la confianza en las instituciones y, en último término, afianza la gobernabilidad de la democracia, entendiéndose por ésta a la capacidad que tienen las instituciones de administrar la sociedad a su cargo y de adoptar decisiones públicas en un marco de legitimidad política y social. Arturo Valenzuela ha sostenido que *“cuando las autoridades pueden justificar sus decisiones en forma transparente generan confianza, confianza democrática. La autoridad democrática puede existir cuando existen posibilidades de exigir rendición de cuentas. Es esa posibilidad la que le permite a la ciudadanía entregarle una cierta autonomía a la autoridad, autonomía basada en la noción de que siempre hay una posibilidad de fiscalización. Es esta confianza democrática la que contribuye a la legitimidad del régimen democrático”*¹².

10. Véase www.transparency.org/research/cpi/overview

11. Daniel Kaufmann, “Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica”, *Perspectivas* Vol.3, N°2 (2000): 367-387

12. Arturo Valenzuela, “Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina” en *Reforma de los partidos políticos en Chile*, eds. Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker. (Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, ProjectAmérica y Cieplan, 2008) 29

IV. CONTEXTOS QUE FAVORECEN LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Existen ciertas circunstancias y contextos concretos que favorecen el surgimiento de la corrupción. Primero, la debilidad de los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas del sistema público que impide controlar adecuadamente las decisiones y acciones de sus agentes¹³; segundo, importantes faltas de transparencia de las agencias del Estado y bajos niveles de acceso a la información pública¹⁴; tercero, un servicio público donde los funcionarios son seleccionados y hacen carrera sin importar sus méritos técnicos sino sus vínculos personales o políticos, lo que unido a la falta de eficiencia de las burocracias estatales, tiende a incentivar el abuso de poder¹⁵; cuarto, una economía donde el Estado tiene una participación relevante en la propiedad de los medios de producción, una intervención excesiva en los mercados o donde el poder económico se concentra en monopolios, in-

fundados económicamente, que ejercen influencia en el gobierno para mantener sus privilegios¹⁶; quinto, la existencia de una frondosa legislación que entrega enormes facultades, muchas veces superpuestas, a los funcionarios públicos, lo que amplía el margen para que adopten decisiones discrecionales¹⁷; sexto, la carencia de un poder judicial que actúe con eficacia y oportunidad para sancionar a los funcionarios corruptos; séptimo, una actitud tolerante hacia comportamientos considerados de menor magnitud¹⁸; y, finalmente, la falta de voluntad política de los gobiernos para enfrentar y frenar la corrupción.

13. Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988)

14. Joel Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann, *Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2000) Documento de Trabajo N°244

15. Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government. Causes, consequences and reform* (Nueva York: Cambridge University Press, 1999) 69-88

16. Hellman y Kaufmann, "La captura del Estado en las economías en transición"

17. Vito Tanzi, *Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures* (Washington D.C.: FMI, 1998) Documento de Trabajo N°63

18. Cristián Aedo, *Reflexiones sobre la corrupción* (Santiago: ILADES - Georgetown University, 1995)



CONCLUSIÓN

Las democracias modernas plantean mayores exigencias a los sistemas de gobierno representativos. Se demanda mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos, mayor información sobre las actividades de los gobiernos, mayor equidad en el proceso electoral y mayor fiscalización en el manejo del Estado. Es la forma en que las democracias representativas actuales realizan un escrutinio permanente de quienes ejercen poder y de sus eventuales abusos.

En América Latina, en general, los partidos políticos son percibidos de manera negativa, como escenarios de querellas intestinas, incapaces de diseñar políticas consistentes y con inclinación a las prácticas corruptas, por lo que no es extraño que tengan los peores índices de confianza entre todas las instituciones políticas que, de hecho, ya son suficientemente precarios.

Aprovechando este estado de estupefacción de las elites políticas y luego de la caída

del Muro de Berlín en 1989, las izquierdas latinoamericanas se reagruparon en torno a un nuevo proyecto que han denominado “socialismo del siglo XXI” o “socialismo bolivariano” y que pretende la superación de la democracia representativa mediante el impulso de los movimientos sociales. Estos regímenes, a pesar de presentarse como salvadores ante la corrupción de la política, una vez en el poder tienden a concentrar el poder en el Ejecutivo, con un líder que apela directamente a la masa, desplazan a los partidos políticos y diluyen los controles y contrapesos, con lo cual, además de esfumarse parte importante de la esencia de la democracia representativa, se profundizan los espacios para que la corrupción se extienda hasta hacerse sistémica. La evidencia que hemos presentado avala esta conclusión.

Los efectos que la corrupción provoca en una sociedad son distintos según si nos encontramos en un país donde ésta sea aislada, extendida o sistémica. Pero si se ha vuelto sistémica o está en vías de serlo, es capaz de provocar un grave daño a la estabilidad democrática porque horada la credibilidad y buen funcionamiento de las instituciones, en la medida que socava la confianza de la ciudadanía en ellas y pone

en tela de juicio el imperio de la ley y la fe públicas. Al mismo tiempo, afecta la economía y la competitividad de la sociedad porque genera ineficiencias y distorsiones y estimula la competencia desleal de los agentes privados que intentan influir en las decisiones públicas.

La modernización y, en particular, la transparencia del Estado son aliados estratégicos en la lucha contra la corrupción. En los países que se ha logrado avanzar en estas políticas públicas la confianza suele aumentar y la corrupción tiende a disminuir. Por lo tanto, la cooperación internacional debiera promover políticas que fortalezcan la reforma y transparencia del Estado. En consecuencia, es clave lograr una mayor simetría en los procesos de transparencia en América Latina, dictando leyes allí donde aún no las hay y estableciendo órganos autónomos garantes del derecho de acceso en los países que, teniendo leyes de acceso, no poseen órganos independientes que velen por él.



Capullo 2240, Providencia.

www.fjguzman.cl



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)