



La corrupción como factor de amenaza institucional

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. Conceptualizarla resulta más difícil que caracterizarla como fenómeno, pues no existe una definición precisa y universalmente aceptada. Por eso optaremos por describirla en función de los comportamientos que en cada momento y lugar se estiman corruptos, de forma tal de caracterizar sus principales causas, modalidades y efectos.

Para Robert Klitgaard la *“corrupción es una conducta que se desvía de los deberes formales del rol público por ganancias de interés privado (personal, familiar o grupal), pecuniarias o relacionadas con el estatus, o que viola las reglas contra el ejercicio de ciertos tipos de conducta de interés privado”*¹.

RESUMEN EJECUTIVO

En América Latina la corrupción es un fenómeno crecientemente sistémico, es decir, ha permeado a las principales instituciones, anulando su capacidad de reacción, la sociedad la tolera, la impunidad es alta y las probabilidades de sanción son escasas. La corrupción provoca un gran daño a la estabilidad democrática porque horada la credibilidad y buen funcionamiento de las instituciones, y socava la confianza de la ciudadanía. Esta situación se agudiza en una sociedad donde el Estado es quien controla las principales actividades económicas. En efecto, mientras mayor es el grado de intervención del Estado en la economía y más espacio existe para la discrecionalidad de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, existirán más posibilidades de arbitrariedades para otorgar prebendas.

¹. Klitgaard, Robert (1990): “Controlando la corrupción”. La Paz: Quipus, p. 45.

Mientras que para Jean François Revel “*ser corrupto es utilizar de una forma cualquiera, directa o indirecta, el poder político o administrativo fuera de su campo legítimo, para procurarse ventajas, en dinero o en especie, y para distribuirlas a sus amigos, servidores, parientes o partidarios*”².

Finalmente, para David Osterfeld la corrupción admite dos variantes. Incluye a “*las actividades de individuos fuera de la estructura institucional que otorgan beneficios a funcionarios públicos a efecto de obtener ciertos privilegios con miras a evadir las leyes y reglamentaciones vigentes y/o ocasionar cambios en dichas leyes y reglamentaciones, tanto por sancionamiento de ellas como por revocación, a efecto de obtener beneficios personales directos e inmediatos*” y también a “*las actividades de individuos que están dentro de las estructuras institucionales para su propio beneficio, o el de sus amigos y/o parientes, usando su calidad de funcionario a fin de solicitar o aceptar beneficios por parte de individuos privados a cambio de favores directos e inmediatos concedidos a ellos, o sancionar o revocar leyes y estatutos cuyo efecto inmediato es directamente el beneficio propio*”³.

Si bien todas estas acepciones suponen el involucramiento de personas que ejercen roles públicos ello no implica que no exista la corrupción en el sector privado. En efecto, en el ámbito estrictamente privado también hay dimensiones de corrupción de distinta envergadura⁴ que van desde los casos de abierto conflicto de interés, por ejemplo entre las empresas de auditoría externa que simultáneamente son, en forma directa o a través de sus afiliadas, consultores de sus clientes auditados en diversas áreas de actividad, como sucedió con la compañía de energía Enron y sus prácticas de gestión y de registro contables avaladas y en casos encubiertas por la auditora Arthur Andersen; hasta los casos cotidianos de intentar ‘sacarse’ o eludir un parte policial; pasando por la práctica cotidiana –extremadamente arraigada entre los abogados litigantes– de que las numerosas diligencias procesales a que da lugar un procedimiento judicial deban ser ‘incentivadas’ con un pequeño pago, a pesar de que la ley establece que la administración de justicia es gratuita y que el mismo Poder Judicial chileno ha instruido a los Tribunales y a sus funcionarios para que eviten esta práctica. No obstante, en la medida que la mayoría de las relaciones corruptas entre privados se limitan a generar una transferencia de rentas exclusivamente entre particulares, donde uno de ellos sufre una pérdida económica, no tienen una mayor connotación ni relevancia para la sociedad. Aun así, cabe precisar que el hecho de que las prácticas corruptas sean extendidas entre las empresas privadas igualmente resulta preocupante para la sociedad por un efecto reflejo, porque puede llevarlas a intentar reproducir ese tipo de comportamientos abusivos en sus relaciones con las agencias públicas para corromper a sus funcionarios.

En consecuencia, podemos definir ampliamente la corrupción como “*los comportamientos sociales individuales o colectivos transgresores de los estándares normativos de las sociedades o sistemas. Estándares que son variables, por lo cual la calificación de los comportamientos como corruptos remite*

² Revel, Jean François (1992): “El Renacimiento Democrático”. Barcelona: Plaza & Janes, p. 380.

³ Osterfeld, David (1992): “Corrupción y Desarrollo”. Contribuciones Vol.9 N°2: 163-175.

⁴ Rose-Ackerman, Susan (1999): “Corruption and the private sector”. En Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds.): “Political corruption: a handbook”. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, pp. 661-684.

*siempre al contexto histórico social y al sistema de valores prevaleciente*⁵. De este concepto deriva que las formas o modalidades que la corrupción puede revestir son variadas y su enumeración taxativa podría ser una tarea ardua, sin embargo, nos interesa tipificar algunas conductas recurrentes:

- Fraude y malversación de recursos públicos. Es la acción por la cual los funcionarios distraen fondos públicos en beneficio personal, mediante hurtos encubiertos o asignando recursos fiscales en obras y servicios a través de los cuales ellos pueden obtener una ganancia. Un ejemplo es la contratación de una entidad consultora en la que el funcionario tiene participación.
- Coima o Soborno. Son los incentivos ilícitos, normalmente en dinero o bienes, que se dan a un funcionario público para que cometa violaciones administrativas que beneficien a un particular, omita requisitos que la ley demanda para la otorgación de un servicio o el ejercicio de un derecho, o acelere la tramitación de asuntos que son de su interés.
- Extorsión o Cohecho. 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.
- 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 en el ejercicio de las atribuciones de su cargo.
- Tráfico de influencias. Es la influencia indebida que una autoridad o funcionario ejerce sobre otra autoridad o funcionario, amparándose en su cargo o relación jerárquica, para obtener un beneficio para sí mismo o para un tercero.
- 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 y grupos⁶. Los costos para una sociedad donde los reguladores son capturables son regresivos porque las empresas menos eficientes serán las que tienen mayores incentivos para capturar a sus reguladores⁷.
- Extracción de rentas, rentismo o “rent-seeking”. Es el procedimiento mediante el cual se busca ejercer influencia durante el proceso político burocrático para obtener ingresos. Las manifestaciones rentistas surgen principalmente en los sectores de la economía donde las injerencias o regulaciones estatales generan distorsiones artificiales de la competencia y de los precios⁸.

⁵. Zuluaga, Jaime (1996): “Cuando la corrupción invade el tejido social”. En Nueva Sociedad N°145: pp. 148-159.

⁶. Véase Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel (2001): “La captura del Estado en las economías en transición”. Finanzas y Desarrollo Vol.38 N°3: 31-35.

⁷. Véase Goodman, Margaret (1999): “Preserving privilege in Yucatan”. En Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds.): op. cit., pp. 639-658.

⁸. Para una revisión de este fenómeno en América Latina puede verse Pritzl, Rupert (2000): “Corrupción y rentismo en América Latina”. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung (CIEDLA).

- 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 a las competencias y 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 u obtenido su designación en el cargo por razones exclusivamente políticas.
- Nepotismo. Es la designación o contratación, directa o mediante el uso de la influencia política que se posee, de amigos o parientes en cargos públicos. Es una modalidad bastante extendida en los sistemas judiciales latinoamericanos.
- 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 poder⁹.

La corrupción como amenaza institucional

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 cuando se conocen la sociedad reacciona sancionando a los responsables y adoptando las medidas para inhibir este tipo de comportamientos en el futuro. En otros países la corrupción está generalizada o extendida, los casos son frecuentes e incluso puede haberse enseñoreado en ciertas áreas, lo cual hace más difícil su detección y persecución, pero las instituciones de la sociedad conservan su capacidad de reacción para intentar frenar su avance. Finalmente, la corrupción es sistémica allí donde ha permeado a las principales instituciones políticas (gobierno, parlamento, poder judicial, policías) anulando su capacidad de reacción y donde la sociedad tácitamente ha optado por convivir y tolerar los comportamientos corruptos sin que provoquen un rechazo o censura social. En este tipo de casos, la impunidad es muy alta, mientras que la probabilidad de detección y la capacidad de sanción son muy escasas.

Los efectos que la corrupción provoca en una sociedad son distintos según si nos encontramos en un país donde ésta sea aislada, generalizada o sistémica. Si se ha vuelto sistémica es capaz de provocar un gran daño a la estabilidad democrática porque horada la credibilidad y buen funcionamiento de las instituciones en la medida que va socavando 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 por intentar influir en las decisiones públicas. En efecto, las empresas privadas que recurren a la corrupción suelen lograr posiciones de privilegio en la economía y las autoridades y funcionarios corruptos utilizan los recursos ilícitos para mantener la posición que les permite realizar estas transacciones ilícitas¹⁰. También provoca

⁹. Al efecto puede revisarse nuestro Ideas & Propuestas N°8: “Intervención electoral o el poder por el poder. Hacia un estatuto de garantías”; disponible en www.fjguzman.cl

¹⁰. Véase Mbaku, John Mukum (1996): “Bureaucratic corruption in Africa: The futility of cleanups”. Cato Journal Vol.16, N°1.

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, por eso se estima que allí *“donde prevalece la corrupción se puede esperar que los pobres cuenten con servicios sociales de menor calidad; que la inversión en infraestructura se sesgue en contra de proyectos que los beneficien; que enfrenten impuestos más altos o menores servicios; que se vean desfavorecidos en la venta de sus productos agrícolas, y se limite su capacidad empresarial”*¹¹. Estos efectos dan a la corrupción el carácter de un serio factor de amenaza a la gobernabilidad y estabilidad democráticas. En efecto, cuando ella se generaliza 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 desviar el normal y correcto ejercicio del poder político, del poder legislativo, de los servicios judiciales y policiales, y de las autoridades de regulación económica.

Estos efectos y la amenaza que representan pueden agudizarse 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 será algo de ocurrencia frecuente. En aquellos sistemas donde el Estado tiene un fuerte poder sobre la sociedad la corrupción es un problema extendido, 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”*¹². Esto se produce porque la regulación es un medio por el cual se transfiere poder a los representantes del sector público, en la medida en que progresivamente se van radicando en ellos facultades para decidir sobre aspectos del ámbito privado.

En América Latina durante décadas se asignó al Estado una excesiva importancia como generador y motor del desarrollo, lo que condujo a una concentración del poder económico en instancias estatales. Esta situación, en la práctica, incentivó el surgimiento de un corporativismo dedicado a sacar provecho del Estado que renovaba la vieja tradición clientelar imperante desde los albores de la independencia en los Estados latinoamericanos. Por una parte, el Estado se convirtió en el gran empleador a través de la distribución de cargos en sus órganos de administración y en las muchas empresas públicas que se creaban o que se estatizaban a partir de empresas originalmente privadas. Esta situación permitió que quienes accedían al gobierno utilizaran los nombramientos en cargos estatales para recompensar a sus amigos y seguidores por el apoyo electoral brindado. El criterio al que se atendía al momento de la designación era en función de la lealtad personal y política, y no en función de una mayor idoneidad técnica y eficiencia económica para el desempeño en el cargo. Por otra parte, los órganos de la administración del Estado se convirtieron en agencias que distribuían beneficios y recursos hacia los sectores de la población que tenían la capacidad de organizarse y luego de plantear sus reclamos y demandas ante los partidos y autoridades políticas.

¹¹. Kaufmann, Daniel (2000): “Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica”. Perspectivas Vol.3 N°2, p. 373.

¹². Revel (1992): op. cit., p. 380.

El intervencionismo estatal orientado hacia la satisfacción de esos intereses particulares no permitió una regulación estable sino que condujo a una situación caótica donde imperaba la sobre regulación de los más diversos sectores de las respectivas economías.

Cuando en América Latina fue el Estado quien asumió la tarea de planificar la vida económica surgieron las influencias ilícitas que estimularon la adopción de decisiones arbitrarias que favorecían a algunos y perjudicaban a los demás, pues la concentración del poder en manos de una burocracia engorrosa, dotada de las atribuciones para repartir privilegios, estimula que el comportamiento de los agentes privados se vaya desviando desde el sistema legal hacia sistemas de relaciones informales que buscan la manera de vulnerar los mecanismos regulatorios, con el consiguiente aumento de la corrupción¹³. Por eso, cuando el funcionamiento del Estado está dominado por una regulación excesiva, cargada de trabas burocráticas, de inspecciones inútiles, de verificaciones que, además de ser redundantes, desincentivan el desarrollo de las iniciativas de los particulares, se amplían los espacios para que se cultive el fenómeno de la corrupción. En efecto, *“detrás de cada subsidio o regulación del Estado emerge un mercado secundario de intermediarios influyentes, gestores y oficinas clandestinas que obtienen, negocian o revenden los privilegios a sus valores reales”*¹⁴.

En este sentido, mientras mayor es el grado de intervención del Estado en la economía y más espacio exista para la discrecionalidad de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, existirán más posibilidades de arbitrariedad y, por ende, de otorgamiento de prebendas. Los sobornos pueden estar dirigidos a los funcionarios de la burocracia estatal o a las autoridades políticas. A los funcionarios porque ellos son los responsables de ejecutar las leyes y normas del régimen institucional. Las oportunidades para sobornar en este caso están relacionadas con la capacidad que tengan para decidir o para conceder determinados beneficios o para abstenerse de efectuar ciertos controles o aplicar regulaciones. El soborno a las autoridades se deriva de que éstas son quienes diseñan las políticas públicas o contribuyen a modelar las leyes y reglamentos. La conducta ilícita estará dirigida a influenciarlas para obtener beneficios en el más alto plano decisional de un Estado. Evidentemente, mientras más expandido sea el poder estatal mayor será la vulnerabilidad estructural de la clase política respecto de la corrupción.

¿Cómo neutralizar la corrupción?

Existen ciertas circunstancias y contextos 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 agentes¹⁵; segundo, importantes faltas de transparencia de las agencias del Estado¹⁶ y bajos niveles de acceso a la información pública¹⁷; tercero, un servicio público donde los funcionarios son seleccionados y hacen carrera sin importar sus méritos sino sus vínculos personales

¹³. Véase Tanzi, Vito (1998): “Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures”. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional WP/98/63.

¹⁴. Bustamante, Jorge (1989): “La República Corporativa”. Buenos Aires: Emecé, p. 23.

¹⁵. Véase Klitgaard, Robert (1988): Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press.

o políticos, lo que unido a la falta de eficiencia de las burocracias estatales, tiende a incentivar el abuso de poder¹⁶; 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 que ejercen influencia en el gobierno para obtener beneficios¹⁹; 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 discrecionales²⁰; 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 magnitud²¹; y, finalmente, la falta de voluntad política de los gobiernos para frenar la corrupción.

Al efecto, ha de considerarse que, muchas veces, debe lidiarse con una corrupción que ya está enquistada en la administración del Estado y, si bien el aumento de los niveles de control y persecución pueden tener el efecto de desincentivar el comportamiento corrupto de un funcionario, éste solo será parcial, pues subsistirán las oportunidades que favorecen la corrupción: la discrecionalidad en la adopción de decisiones, la existencia de rentas que pueden ser apropiadas, la ausencia de rendición de cuentas, la opacidad de las decisiones públicas, la inamovilidad funcionaria y la falta de vínculo entre el cumplimiento de sus deberes y su recompensa, economías cerradas y excesivamente reguladas, y con empresas públicas sin gobiernos corporativos fuertes, etc.

En consecuencia, la efectividad de la lucha contra la corrupción es una tarea compleja cuyo éxito depende de una convergencia de acciones que permita eliminar los contextos que, de acuerdo a la experiencia internacional, favorecen la corrupción, o al menos mitigar la prevalencia de las circunstancias que abonan el surgimiento y expansión de las prácticas corruptas. En efecto, *“la corrupción es síntoma de problemas económicos, políticos e institucionales fundamentales. Combatir con eficacia la corrupción significa abordar esas causas básicas. Debe prestarse atención prioritaria a la prevención, es decir, a la reforma de las políticas económicas, las instituciones y los incentivos. De otro modo, los esfuerzos por mejorar la aplicación de las leyes contra la corrupción por medio de la policía, las oficinas de inspección u organismos de vigilancia especiales dentro del Gobierno no serán provechosos”*²². Es decir, deben privilegiarse los esfuerzos por prevenir la corrupción y el fortalecimiento de las instituciones, así como la participación de la ciudadanía a través de incrementos sistemáticos de la transparencia y el acceso a la información pública. Sin una reforma, previa y potente, que robustezca las instituciones y modifique los sistemas de incentivos, los esfuerzos por incrementar los sistemas de control y sanción serán poco eficaces.

¹⁶. Véase Joel Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann (2000): “Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición”, Washington D.C.: Documento de Trabajo N°244, Banco Mundial.

¹⁷. Véase Jaraquemada, Jorge (2008): “Nueva ley de transparencia y acceso a la información pública: construyendo confianza institucional”. En Larrain, Hernán: “Transparencia y acceso a la información pública en Chile: la modernización que faltaba”. Santiago: Editorial JGE, pp. 140-156.

¹⁸. Véase Rose-Ackerman, Susan (1999): “Corruption and Government. Causes, consequences and reform”, Nueva York: Cambridge University Press, especialmente pp. 69-88.

¹⁹. Véase Hellman, Joel y Kaufmann, Daniel (2001): op. cit.

²⁰. Véase Tanzi, Vito (1998): op. cit.

²¹. Véase Aedo, Cristián (1995): “Reflexiones sobre la corrupción”. Santiago: ILADES - Georgetown University.

²². Gray, Cheryl W. y Kaufmann, Daniel (1998): “Corrupción y desarrollo”. En Finanzas y Desarrollo Vol. 35 N°3: pp. 7-10.