

ISSN Digital 1852-0774

DOCUMENTOS
DE TRABAJO
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN
Administración Pública

Año 4 Número 1 Volumen 3 Febrero 2004

**CORRUPCIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS:
ALGUNOS FACTORES ESTRUCTURANTES.
APUNTES PARA UNA AGENDA DE
INVESTIGACIÓN.**

Alejandro M. Estévez y Guillermo Marini

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIAP

Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 4 N°1 Volumen 3 – Febrero 2004

ISSN 1852-0774

Director: Dr. Isidoro Felcman

Secretario Académico: Dr. Gustavo Blutman

Comité Editorial: Gustavo Blutman, Gabriela Ruty, Horacio Cao y Patricia Domench

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública

ciap@econ.uba.ar

Indizada por:

-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

-Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP), INAP – ARGENTINA

-Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (REDIAP), INAP - ARGENTINA

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN (1)

Decano Dr. César Albornoz

Secretario de Investigación y Doctorado

Mg. Adrián Ramos

Subsecretaria de Investigación y Doctorado en Contabilidad

Dra. Elsa Beatriz Suarez Kimura

Directora del Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y

Métodos Cuantitativos para la Gestión

Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Isidoro Felcman

Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Horacio Cao

Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública

Dr. Gustavo Blutman

(1) Autoridades a fecha 2017, momento de normalización de los documentos de trabajo CIAP

**CORRUPCIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS:
ALGUNOS FACTORES ESTRUCTURANTES. APUNTES
PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN.**

Investigador: Alejandro M. Estévez¹

Investigador Asistente: Guillermo Marini²

Resumen

El presente trabajo es una reflexión acerca de los factores estructurantes de la corrupción en las políticas públicas desde un punto de vista interdisciplinario. En virtud del análisis de la bibliografía académica disponible y de las evidencias que se recabaron en el proyecto "Cultura y Corrupción Política" avanzamos sobre los factores que hemos identificado como funcionales al desarrollo y la dinámica de la corrupción. En este sentido encontramos que: las grandes concentraciones de poder (simbólico y material), la racionalidad instrumental, la baja institucionalización, el individualismo extremo y los escenarios de grandes transiciones, crisis o cambios; son elementos esenciales que interactúan de una forma sistémica para explicar el fenómeno de la corrupción.

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

² Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

Abstract

The present paper is an analysis about the structuring factors of corruption in public policy from an interdisciplinary perspective. We advance about the factors that we have identified as functional to the development and the dynamics of corruption. As concluding remarks, we find that: big power concentrations (symbolic and material), the instrumental rationality, a weak institutionalization, the extreme individualism and political scenarios of social transitions, crisis or changes; are essential elements interacting in a systemic way to explain the corruption's phenomenon.

Tabla de Contenidos

INTRODUCCIÓN	7
NUESTRO TRABAJO DE INVESTIGACIÓN	7
EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN	8
LA DOBLE DIMENSIÓN DE LA CORRUPCIÓN.....	8
CONCENTRACIÓN DE PODER Y PROFUNDIZACIÓN DE LAS DESIGUALDADES.	9
1.1. EL TAMAÑO DEL ESTADO Y LA EFICIENCIA BUROCRÁTICA.....	9
1.2. CAPTURA DEL ESTADO E INDEPENDENCIA DE LA JUSTICIA.....	9
1.3. CORRUPCIÓN Y POBREZA	10
1.4. COMPORTAMIENTO RENTÍSTICO.....	11
ETHOS TECNOCRÁTICO, EFICIENTISMO, PRAGMATISMO.	11
BAJA INSTITUCIONALIZACIÓN.	11
1.5. LOS SISTEMAS POLÍTICOS.....	11
1.6. LEGITIMIDAD Y PARTIDOS POLÍTICOS	12
1.7. CORRUPCIÓN ORGANIZACIONAL	13
1.8. CORRUPCIÓN Y JERARQUÍA.....	13
1.9. LA FALTA DE TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN	13
1.10. INEFICIENCIA EN LOS CONTRATOS	14
1.11. CORRUPCIÓN EN LAS FINANZAS PÚBLICAS	15
1.12. EMPLEO Y SALARIO.....	15
1.13. COMERCIO INTERNACIONAL E INVERSIÓN EXTRANJERA	16
EGOÍSMO / INDIVIDUALISMO.	16
1.14. CORRUPCIÓN Y CONFIANZA	16
TRANSICIONES, CRISIS Y CAMBIOS.....	17
1.15. DEMOCRACIAS INCIPIENTES.....	17
1.16. ECONOMÍAS INCIPIENTES	18
1.17. CRISIS MACROECONÓMICAS	18
CONCLUSIONES.....	19
BIBLIOGRAFÍA.....	20

INTRODUCCIÓN

Desde su explosión en la década del '90, la corrupción ha irrumpido como un factor de tensión en la realidad internacional³. Al día de hoy, no existe país, región o continente que no muestre los efectos de esta realidad multifacética. Las distintas áreas de los Estados se han visto sorprendidas por prácticas corruptas que difícilmente parecen ceder ante los esfuerzos combinados de los actores políticos. Por ello, en las reflexiones sobre políticas públicas que se han producido desde mediados de la década del 90, se observa una presencia constante del fenómeno. En los organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID), se ha analizado extensamente el tema, con una mirada economicista, en virtud de los problemas de corrupción que experimentaron en varios programas⁴.

En el ámbito político, la corrupción ha favorecido el crecimiento de la inestabilidad institucional y el persistente desgaste de las relaciones tanto entre individuos como entre instituciones y Estados. La pérdida de legitimidad política que experimentan muchos gobiernos, la polarización del poder y la ineficiencia burocrática son algunos de los problemas políticos que se atribuyen a la acción de la corrupción. El creciente desarrollo de bloques políticos da nuevos aires a esta cuestión, poniendo en la agenda internacional como una prioridad relevante la necesidad de una acción colectiva anticorrupción.

Desde el punto de vista económico, la creación de una red electrónica internacional a través de la cual opera el nuevo sistema financiero ha presentado un sinnúmero de interrogantes acerca de cómo regular, controlar y evitar posibles fraudes informáticos. La experiencia nos muestra que la corrupción se vale de los "paraísos fiscales", la existencia de monopolios, la evasión impositiva, la licitación de grandes obras civiles, la privatización de empresas estatales, etc. para nutrirse de los recursos nacionales e internacionales tanto públicos como privados.

Desde la óptica social, la corrupción se ha instalado como factor determinante de los escenarios de extrema pobreza que padecen crecientes proporciones del planeta. Asimismo, los conflictos entre las diversas jerarquías sociales y su participación en luchas por poder y beneficios personales han demostrado la necesidad de repensar la estructura, relación y distancia entre los distintos estratos sociales. La cuestión étnica también ha sido permeable a la corrupción, avivando en muchos países los conflictos raciales. En este sentido y vistas a un control de la corrupción parecen cobrar un papel preponderante la transparencia de la información y al fortalecimiento de la confianza interpersonal como medios para reafirmar el vínculo social entre los distintos actores.

NUESTRO TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Hemos realizado un pormenorizado análisis de la literatura disponible sobre la corrupción para dar cuenta del "estado del arte" (Estévez y Marini, 2003). Luego de haber reflexionado sobre la evidencia, hemos arribado a la identificación de una serie de factores estructurantes del fenómeno. No pretendemos señalarlos como únicos, pero sí sostenemos que constituyen condiciones necesarias para que la corrupción pueda desplegarse en los sistemas sociales. A continuación cabe detallar estos factores:

1. Concentración de poder y profundización de las desigualdades.
2. "Ethos" tecnocrático, eficientismo, pragmatismo.
3. Baja institucionalización.
4. Individualismo extremo.
5. Grandes transiciones, crisis o cambios.

El desarrollo explicativo de estos factores nos dará la estructuración del presente documento.

³ Habermas (1998) habla de un marco internacional en tensión, resultante de la interacción de tres fenómenos que han atravesado el pasado siglo haciéndose especialmente complejos hacia su fin. Estos serían, la explosión demográfica, la aparición de un cuarto sector laboral (conocimiento y técnica de comunicaciones) y la actitud instrumental de la ciencia ante la naturaleza. A éstas tres líneas, permítasenos sumar el proceso paulatino y creciente de democratización general.

⁴ En el ámbito privado los fenómenos de corrupción son conceptualizados como "fraude".

EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN

La mayor parte de los estudios sobre corrupción centran su perspectiva en las dimensiones políticas y económicas del fenómeno. A su vez, la mayoría de estos estudios toman como definición operativa, explícita o implícitamente, alguna definición análoga a aquella propuesta desde la modernidad según la cual corrupción es “un abuso de lo público por parte de un privado”. Es un hecho constatable a lo largo de los trabajos que tal definición trae aparejada la dificultad de delimitar qué sea lo público y lo privado, en concreto, dónde empieza lo uno y lo otro. Pero más allá de este escollo, parecería que la mayor dificultad a la que nos exponemos es la de parcializar la mirada por sobre la realidad. Vale aclarar que toda definición conlleva una necesaria delimitación por la cual decimos que todo aquello que no entra dentro de nuestros parámetros no debe ser considerado como objeto de estudio. El problema se suscita cuando hemos dejado de lado elementos que, sin embargo, se manifiestan en nuestro objeto de estudio. En general, podría tratarse de un error fruto de desatención. En este caso particular, parecería tratarse de una dificultad teórico- metodológica.

Desde el punto de vista teórico y según la concepción antropológica en la que descansan muchos de los trabajos más relevantes sobre corrupción, el ser humano parecería definirse sólo a partir de sus relaciones políticas y económicas, y en vistas de alcanzar un cierto grado de bienestar en su vida. Desde el punto de vista metodológico, es significativo que los trabajos sobre corrupción aborden el fenómeno, preponderantemente, a partir de la estadística y el estudio cuantificado de casos.

Sin embargo, la realidad social humana que comprende valores éticos y considera la importancia de la responsabilidad individual surge de suyo. A lo largo de los estudios de corrupción se hace manifiesta la desatención a éstas dos dimensiones fundamentales de la vida humana en comunidad. Es evidente la dificultad de cuantificar elementos que son propiamente cualidades como sea la vida moral y la responsabilidad individual, pero tal hecho no alcanza a justificar la falta de reflexión científica sobre el tema.

Creemos entonces que se vuelve perentorio incorporar las dimensiones ético-individuales a la reflexión de una mejor definición.

LA DOBLE DIMENSIÓN DE LA CORRUPCIÓN

A partir de lo visto más arriba, proponemos que el fenómeno de la corrupción se da en dos dimensiones fundamentales: 1. Ético-individual 2. Estructural.

La dimensión ético-individual es la más general de las dos e incluye a la estructural. Lo ético-individual comprende al individuo en tanto autor de obras morales y responsable por ellas. La dimensión estructural es la más particular de las dos. Ésta comprende a todas las instituciones humanas susceptibles de sufrir corrupción.

Es necesario también remarcar el peligro que implica sustancializar a la corrupción en cualquiera de estas dos dimensiones. Cuando se pretende señalar a un único sujeto como responsable de cierta corrupción se corre el riesgo de estar creando un “chivo expiatorio” que acabe por cargar con culpas que no sean propias. Esta “víctima” también podría oficiar de distracción para velar la corrupción de otras personas o estructuras. Cuando, por otro lado, se pretende cargar en una estructura todo el peso de la corrupción se corre el mismo riesgo de desatender a otros posibles responsables tanto personas como estructuras.

Es Etkin (1993) quien señala el ejemplo de instituciones corruptas que han renovado su plana directiva por hombres de probadas aptitudes éticas y técnicas, y que al tiempo se han visto nuevamente inmersas en problemas de corrupción. Este ejemplo da cuenta de la importancia de una mirada integral frente a la corrupción, mirada que atienda a las dimensiones antes citadas. Si no podemos negar que estructuras que desalienten los comportamientos corruptos tendrán poca eficacia en manos de hombres corruptos, tampoco hay duda en que hombres probos experimentarán dificultades al momento de trabajar en estructuras corruptas.

CONCENTRACIÓN DE PODER Y PROFUNDIZACIÓN DE LAS DESIGUALDADES.

1.1. EL TAMAÑO DEL ESTADO Y LA EFICIENCIA BUROCRÁTICA

Entre las diversas razones de la polarización del poder, muchos autores atribuyen al tamaño del Estado un papel preponderante (Mauro, 1995; Lambsdorff, 1999a; Trujillo, 2002). En los '90, se ha constituido en una idea común, el señalar que un Estado grande presenta mayores oportunidades para que funcionarios desleales establezcan demoras innecesarias en los trámites, permisos, habilitaciones, expedientes, etc., y mediante la aplicación de una cierta discrecionalidad obtengan rentas -no siempre fundada en normativas-.

Sin embargo, Anvig (2000) afirma que un Estado grande⁵ no implica necesariamente altos niveles de corrupción y pone como ejemplo a los países nórdicos que, con elevados porcentajes de gasto público en relación con el PBI, presentan muy buenos puestos en el ranking de Transparencia Internacional⁶. La explicación a este fenómeno de elevado gasto público y buen desempeño en cuanto a percepción de corrupción en los países nórdicos, podría estar dada desde la cultura política imperante y la naturaleza de los mecanismos de control⁷.

Por otra parte, Paolo Mauro (1997) destaca a lo largo de sus investigaciones el papel determinante que ocupa la eficiencia burocrática en la consideración acerca de la corrupción. Mauro afirma que esta variable posee una relación inversamente proporcional con el nivel de corrupción. Según el autor, los países que presentan altos niveles de eficiencia burocrática también muestran un alto grado de estabilidad política. Más aún, dicha estabilidad política repercute positivamente en el plano económico favoreciendo la inversión privada en general. El PBI per capita también experimenta una tendencia de crecimiento cuando la eficiencia burocrática tiene niveles altos.

Autores como Tanzi (1998) han señalado que el exceso de regulaciones y autorizaciones necesarias para avanzar en trámites es causa de la corrupción política. Es un hecho descripto en casi todos los estudios sobre corrupción que la sobrerregulación administrativa y la ineficiencia de los procesos burocráticos pueden llevar a los ciudadanos a pagar un soborno para acelerar u obtener aquello que los funcionarios debieran brindar de buena ley.

1.2. CAPTURA DEL ESTADO E INDEPENDENCIA DE LA JUSTICIA

Desde hace varios años se ha instalado en el ambiente académico un concepto conocido como "Captura del Estado". Esta noción intenta señalar el hecho de que individuos o empresas pueden aprovechar su poder, influencias, amistades o asociaciones, para condicionar la acción de una agencia estatal mediante la instalación de personas afines en los cargos claves del organismo controlado⁸. De esta forma la agencia pierde su autonomía y sus decisiones finales quedan condicionadas al interés del grupo dominante (Kaufmann, 2001).

Varios autores coinciden en que la mejor forma de evitar la "captura" es a través de una profesionalización y estabilización del personal de las agencias en cuestión. La permanencia de los funcionarios en los puestos públicos implica una mayor profesionalización, al tiempo que evita la

⁵ Por tamaño del Estado entenderemos aquí a la relación de gasto público comparada con el PBI del país. Si bien no sería la única forma de medir el tamaño del Estado, (podríamos medirlo según la cantidad de agentes públicos sobre la población económicamente activa, por ejemplo) de acuerdo a la disponibilidad de los datos, esta forma ha resultado la más accesible.

⁶ Suecia, Noruega y Finlandia disponen, en promedio, un 62.1 % de su PBI en gasto público y son, en conjunto, los países mejor ubicados en el índice de Transparencia Internacional.

⁷ Según Tiihonen (2003), una de las razones de la baja corrupción en Finlandia es la estructura colectiva y colegiada de decisión del país. El autor elogia a las formas colegiadas como difíciles de corromper cuando la mayoría de sus miembros están convencidos de ciertos valores éticos. De hecho, la decisión colegiada ha sido en Finlandia una tradición desde el siglo XVII. Por otra parte, existe un sistema de doble control en los organismos públicos; para que la decisión de un ministro sea válida, debe estar acompañada por la firma de un funcionario de jerarquía menor conocido como "rapporteur". Sin esta doble signatura, el acto público es inválido.

⁸ Esta forma de utilizar a las instituciones públicas es potencialmente muy peligrosa ya que puede manifestarse desde formas cuasi inocentes de lobby hasta la limitación de competencia y la exención impositiva (Reos, 2002).

profusión desmedida de contactos con el sector privado. (Tiihonen, 2003; Andvig, 2000; Acemoglu y Verdier, 2000).

En el caso de la independencia de la justicia⁹, podríamos utilizar una analogía de la "captura", dado que si bien es muy difícil que se intente una captura sistemática del poder judicial, en el caso de los países con baja institucionalización, los sistemas judiciales son fuertemente sensibles a la influencia política y económica de ciertos actores. Según Malem Seña (2002), los mecanismos de nombramiento de jueces, fuertemente ligados a criterios de tipo partidistas, condicionan la independencia de los magistrados.

El "World Development Report" de 1997 presentó la evidencia de que en 59 países la falta de predictibilidad del sistema judicial era causa del aumento de los niveles de corrupción¹⁰. Cuando la ley se vuelve parcial, entonces la corrupción ataca el fundamento de la obligación social. En este marco, aquellas acciones nocivas que no están prohibidas por la formulación explícita de una ley aparecerían como legítimas. Etkin (1993) señala que éste es el ámbito a través del cual se filtra la corrupción en los sistemas sociales y por ello cree que hay que hablar de norma en un doble sentido: como ley y como grandes principios morales que orientan el accionar humano.

1.3. CORRUPCIÓN Y POBREZA¹¹

Según Reos (2002), cuando la corrupción se ha transformado en un factor determinante a la hora de tomar decisiones, el tamaño y la complejidad de los proyectos de inversión suelen inclinarse en favor de las propuestas más costosas y opacas. La razón sería que éste tipo de proyecto es de difícil control político. Por lo tanto, se ven favorecidas las oportunidades de corrupción en contratos, nombramientos, consultorías, etc. Tales proyectos pocas veces son utilizados en favor de los pobres. Por su misma naturaleza, no resulta fácil abrir su ejecución a grupos de menores ingresos con mano de obra de poca calificación.

En relación con los pequeños o micro emprendimientos, los cuales surgen de los sectores de bajos ingresos, la corrupción suele ser un obstáculo difícil de sortear si pretenden afianzar su crecimiento. Generalmente, la presencia de corrupción administrativa suele expresarse en forma de excesivas regulaciones, controles y trámites para la puesta en funcionamiento del emprendimiento. Ello los afecta en relación con otros emprendimientos de mayor envergadura pero del mismo rubro que no están sujetos a tales controles o que pueden eludirlos a través de pagos ilegales y/o contactos. De este modo, las mayores dificultades para mantener la competitividad de su empresa, terminan por recaer sobre los más pobres (Reos, 2002).

En forma similar, en el área rural los pequeños agricultores suelen tener limitaciones en las opciones de comercialización de sus cosechas. A menudo, para llegar a los grandes mercados se establecen instituciones públicas de comercialización que actúan como distribuidores de los productos agrícolas. Se argumenta que esas instituciones están creadas para favorecer a los campesinos pobres y evitarles penurias en los mercados más lejanos o con mayor competencia. Como en otros ámbitos, esas entidades tienen también límites en su capacidad de compra y por lo tanto deben racionar los recursos disponibles. Cuando esos centros de comercialización son administrados por funcionarios corruptos, se imponen "tarifas" para efectuar las compras de los productos seleccionados (Reos, 2002).

Por otra parte, Reos (2002) afirma que otra área en donde se producen perjuicios a los pobres, en el marco de la corrupción, es la impositiva. Dado que las legislaciones tributarias son de por sí complicadas y exigen un conocimiento especializado para su interpretación, los pobres tienen menos posibilidades de aprovechar las oportunidades legales para reducir su carga impositiva. En términos relativos, muchas veces la población pobre paga en forma de impuestos porcentajes más altos de sus

⁹ La independencia del poder judicial es uno de los pocos puntos sobre los que existe un consenso unánime en la bibliografía consultada. Allí en donde el mecanismo judicial no funciona eficientemente, la corrupción está fuera de control.

¹⁰ Consecuencias similares entre el desarrollo de la corrupción y la dependencia del sistema judicial son profundizadas por Ades y Di Tella (1996).

¹¹ En general, las investigaciones coinciden en que la distribución del ingreso se ve negativamente afectada por la corrupción ya que permite a personas bien posicionadas y relacionadas aprovechar las actividades del gobierno a expensas del resto de la población, a la vez que disminuye la posibilidad de los pobres de obtener ingresos más altos (Tanzi, 1998, Trujillo, 2002).

ingresos que otros grupos sociales. Mientras que los grupos de ingresos medios o altos tienen a su alcance especialistas en materia tributaria, los pobres muchas veces deben conformarse con pagar montos desproporcionados o directamente dejar de pagar sus impuestos.

1.4. COMPORTAMIENTO RENTÍSTICO¹²

El "Rent seeking" o el esfuerzo por adquirir rentas no está necesariamente prohibido por la ley o considerado inmoral por la sociedad; tampoco es necesario que su efecto económico de largo plazo sea negativo si las rentas son reinvertidas productivamente. Sin embargo, autores como Mauro (1998), lo consideran directamente improductivo y económicamente ineficiente. Ya que la última fuente del comportamiento rentístico es la disponibilidad de rentas, "la corrupción probablemente tenga lugar en aquellos países donde las restricciones y la intervención del gobierno permitan la obtención de ganancias excesivas." Como ejemplos, Mauro incluye a las restricciones comerciales, las políticas de favoritismo industrial, el control de precios y el control gubernamental de la provisión de crédito.

Por su parte, Reos (2002) señala que la opacidad de información en los mercados desencadenan fallas en la asignación de recursos. Precisamente esta característica produce oportunidades de rentas económicas. Aquellos que tienen acceso a más información acerca de las acciones de gobierno pueden utilizar esos datos en su beneficio y obtener así una renta. Ya sea que un funcionario tenga el poder de aplicar multas sin necesidad de rendir cuentas a un órgano controlador o que pueda establecer el precio máximo de ciertos productos, el manejo unilateral de la información es ocasión para el comportamiento rentístico.

ETHOS TECNOCRÁTICO, EFICIENTISMO, PRAGMATISMO.

Otras de las notas que estructuraría a la corrupción sería la racionalidad de tipo técnica que no delibera respecto de los fines últimos de la acción humana, sino sobre la "viabilidad técnica" o eficiencia de una decisión. Esto ha llevado a un afianzamiento del pragmatismo como medida de valor de la acción humana. Todo aquello que sea "práctico" es considerado bueno, sin deliberar respecto de sus consecuencias en pos a fines morales. Por ello resulta central cuestionar a la racionalidad instrumental y adoptar criterios ético-morales, más amplios que los exclusivamente "técnicos o científicos".

Por otra parte, nociones como "bien público" o "bienestar general" o "bien común" quedan excluidos del esquema de decisiones de tipo "tecnocrático" que centra su motivación en la "utilidad pública", medida únicamente en términos de costo-beneficios. Es necesario volver a deliberar sobre la finalidad de las decisiones públicas, respecto de qué se busca conseguir y a quiénes se busca beneficiar realmente.

BAJA INSTITUCIONALIZACIÓN.

1.5. LOS SISTEMAS POLÍTICOS

La Ciencia Política tradicional ha considerado que las causas de la corrupción están radicadas en las deficiencias del sistema político, en particular en el "déficit democrático" (Andvig, 2000). A partir de la investigación de Doig y Theobald (2000) podemos caracterizar éste déficit como "la carencia de democracias óptimas con división de poderes; y de métodos de inspección y de balance de instituciones".

En general, la relación entre corrupción y democracia es considerada negativa, es decir, que cuanto menos democrático es un sistema político, más corrupto también. La corrupción política generalizada está considerada como efecto de un estado deficiente, con una severa falla de buena gobernanza, liderazgo ético y consistencia democrática (Hope, 2000). La Ley de Democratización (Friedrich,

¹² La renta económica surge cuando un individuo o empresa posee algo único. Alguien que tiene en su posesión un activo tan especial puede cobrar un precio superior al normal y obtener así una renta económica; es decir, ganancias en exceso a todos los costos relevantes. El clásico ejemplo es de las rentas obtenidas vía monopolio.

1989) que establece que el grado de corrupción varía inversamente respecto al grado de consenso del poder, también apoya a lo que se ha convertido en el argumento básico y más práctico contra la corrupción y sus causas: la corrupción sólo puede ser revertida en un marco de democratización del Estado.

Según Amundsen (1999), dentro del grupo de los sistemas no democráticos parece confirmarse la relación entre formas autoritarias de poder y escenarios con un alto nivel de corrupción.

Por el contrario, según Andvig (2000), es importante tener en cuenta que el control autoritario de la política y la economía implica también un estricto control sobre los niveles de corrupción y los mecanismos de distribución de los recursos. Little (1992) señala que los gobiernos militares en los países del Tercer Mundo han padecido una mayor corrupción a nivel de "derechos humanos" que a nivel económico. En esta línea, Naim (1995) indica que mientras que en los gobiernos autoritarios la corrupción está institucionalizada y, por lo tanto, es predecible y controlable, en los gobiernos democráticos está librada a la competencia y al hecho de que una mayor participación de actores implica una mayor cantidad de potenciales corruptos.

Finalmente, Andvig (2000) concluye que las teorías más esquemáticas encuentran una relación inversamente proporcional entre corrupción y democracia. Sin embargo, una teoría mejor elaborada sostendría que la relación no es lineal sino acampanada. Es decir, que las democracias "institucionalizadas" tienden a mostrar menores indicadores de corrupción.

1.6. LEGITIMIDAD Y PARTIDOS POLÍTICOS

Una de las consecuencias más evidentes de la corrupción política es la pérdida de legitimidad ante el pueblo que padecen los gobiernos con problemas de corrupción (Rose-Ackerman, 1996b; Gray y Kaufmann, 1998; Seligson, 2002). No sorprende demasiado que el estudio cuantitativo realizado por Lederman (2001) encontrara evidencia que destaca la importancia del ejercicio de las instituciones políticas en la determinación del nivel de corrupción. Los resultados del trabajo afirman que la democracia, los sistemas políticos parlamentarios y la estabilidad política están directamente relacionados con bajos índices de corrupción.

Por otra parte, según Caciagli (1996), la falta de alternancia de partidos políticos o de coaliciones de partidos puede disminuir el temor al castigo de los funcionarios; así también el prolongado ejercicio del poder y la instancia del nombramiento de ciertos cargos muy influyentes pueden generar ocasiones de corrupción. Por otro lado, el aumento de los miembros de los partidos políticos hace más altos los costos de la política, lo que da lugar a una mayor necesidad de obtener recursos. Peces Barba (1996), directamente responsabiliza a la crisis de identidad de los partidos políticos de la crisis de representación y participación política.

Ahondando en esta línea, Trujillo (2002) señala que junto a los partidos políticos y sus funcionarios, también pierde legitimidad la cuestión política en sí, es decir, la política como realidad. También Tanzi (1998) indica el descrédito que sufre la democracia como sistema político en la medida en que la corrupción se va instalando en una sociedad. Por esto mismo, el cargo de funcionario público pierde el reconocimiento positivo del pueblo y su *status* se degrada. Las consecuencias de esta pérdida de legitimidad son de largo y profundo alcance. Por un lado, el cargo público se convierte en una vocación poco deseada y entre aquellos que aún quieren ocupar cargos públicos cabe esperar una buena cantidad de hombres sin escrúpulos. Por otro lado, la carrera política deja de considerarse como una vocación de servicio, para convertirse más bien en un ámbito donde pueden obtenerse beneficios personales muy redituables.

Según Amundsen (1997), la corrupción política implica la manipulación de las instituciones políticas y las reglas de procedimiento en favor del beneficio privado. De esta manera, distorsiona las instituciones del gobierno, desviando los valores que constituyen al Estado Moderno, imponiendo un escenario de decadencia institucional. El problema básico de la corrupción política es la falta de voluntad política para enfrentar el problema ya que quienes poseen el poder político no pretenden cambiar un sistema del cual son los principales beneficiarios. Ante este hecho, diversos autores han afirmado que la falta de competencia en la carrera pública está relacionada con altos índices de corrupción.

1.7. CORRUPCIÓN ORGANIZACIONAL

Por sistema de corrupción institucionalizada Suárez entiende a “las estructuras y los procesos que con el tiempo se instalaron en la sociedad como modalidades corrientes de lograr de manera continua beneficios personales a expensas de un bien público”. Nos encontramos entonces ante organizaciones cuyas estructuras favorecen el aprendizaje de la operatoria de la corrupción; organizaciones todas con cierta forma legítima que directa o indirectamente ofrece un velo para la impunidad. Estas organizaciones poseen además una forma de coerción, no necesariamente violenta, que desalienta a aquellos que intentan denunciar el fenómeno corrupto. Por último, la corrupción organizacional se arraigaría en la tendencia de supervivencia corporativa¹³. Es interesante señalar que el proceso de corrupción que gradualmente va admitiendo nuevos miembros se constituye para éstos en garantía de recursos, status o bienes personales.

Además, Suárez (1998) encuentra dos elementos actitudinales que facilitan el afianzamiento de la corrupción organizacional: la llamada “moral de frontera¹⁴” y las “técnicas de neutralización¹⁵”.

Desde otro punto de vista, Etkin (1993), sostiene que la corrupción es una de las notas de la naturaleza contradictoria de las instituciones humanas. Dicha contradicción tiene origen en la complejidad que generan los distintos factores que componen a toda organización. Un ejemplo de esta contradicción está en que nos encontramos en la realidad con organizaciones que formalmente respetan el marco legal vigente pero que cometen acciones corruptas "perversas". Otro ejemplo nos viene dado por el ámbito empresarial en el cual optimizar un área de trabajo implica siempre un costo para otra área. Aún si se intentan homogeneizar los efectos de una acción sobre las distintas áreas de la empresa, chocamos con la tendencia "natural" que experimentan los diversos actores organizacionales, de padecer los cambios desigualmente.

1.8. CORRUPCIÓN Y JERARQUÍA

Husted (1999) ha investigado la relación entre las diversas formas de jerarquía y el nivel de corrupción. El autor considera que las organizaciones verticalmente jerarquizadas, inhiben el desarrollo de una cultura cívica participativa, factor determinante en el control de la corrupción. Una de las variables más importantes de su estudio, “Distancia del Poder”, es definida como “la medida en que los miembros menos poderosos de las instituciones y organizaciones dentro de un país esperan y aceptan que el poder esté distribuido desigualmente”. En esta línea, Lambsdorff (1999c) sostiene que la baja accesibilidad a personas de mayor jerarquía es también causa de la corrupción. Es decir que cuanto más grande es la distancia administrativa, psíquica y real entre un ciudadano común y la autoridad, tanto mayor es el riesgo de corrupción. Desde la mayoría de las investigaciones, brota nuevamente la necesidad de una participación política fluida, secundada por instituciones que oficien de intermediarias entre las distintas partes de la sociedad para realizar una política anticorrupción.

1.9. LA FALTA DE TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN

La mayor parte de los trabajos sobre corrupción destacan como una de sus causas más nocivas a la falta de transparencia informativa; de hecho, hablan de la “opacidad de la información”. Tal opacidad comprende a las distintas actitudes morales y estructurales que tergiversan la reproducción fiel de la

¹³ Desde la filosofía práctica realista tenemos la noción de que las organizaciones que el hombre crea, tienden a buscar su supervivencia. En este sentido, es interesante la obra de Gareth Morgan "Imágenes de la Organización" en la que considera éste principio desde una metáfora biológica y orgánica.

¹⁴ Según Sutherland (1966), la denominada “moral de frontera” es la responsable de ir corriendo los límites normativos, favoreciendo una mayor permisividad social a través de expresiones falaces que son psíquicamente sugestivas pero realmente sin fundamento. (“El lavado de dinero ingresa capitales al país por lo que, en última instancia, es beneficioso para el mismo”, “No controlemos la facturación de esa empresa ya que deja grandes retornos en impuestos”).

¹⁵ David Matza (1957), por su parte, desarrolló las llamadas “técnicas de neutralización”. Éstas serían las vías a través de las cuales los criminales racionalizarían sus actos, justificándolos finalmente. Los actores de la corrupción tienden a justificar sus acciones en tres grupos de generales de argumentos, a saber:

- a) Justifican su inocencia en que las leyes que los juzgan son tan criminales como ellos.
- b) Niegan haber quebrantado una ley ya que ésta es injusta y por ende, inválida.
- c) Justifican su accionar en que todos lo hacen.

realidad. Algunos autores interpretan esta opacidad como consecuencia de una crisis anterior de la libertad de expresión (Peces Barba, 1996). Muchos investigadores consideran que los medios de comunicación actuales desvirtúan su vocación de asistir en la formación de opinión ya que exponen mentiras o noticias no confirmadas, y orientan sus esfuerzos en la creación de valores que pueden ser engañosos.

Brunetti y Weder (1999), concluyen que la prensa independiente puede tener un fuerte papel de control de la corrupción. Por ejemplo, en el caso de la Federación Rusa, una prensa independiente que velara por la transparencia, incentivaría una reducción de la corrupción hacia nivel de Austria; para Turquía del Reino Unido; y para Nigeria el nivel de Francia.

Por otra parte, Reos (2002) afirma que el acceso a la información sobre las acciones del gobierno es parte fundamental del carácter democrático de una sociedad. Esta información tiene el carácter de un bien público, es decir, un bien de todos y del que todos son responsables en la proporción en que incidan sobre dicho bien. Como tal bien público, tiene las cualidades de no-exclusión y no-rivalidad¹⁶.

1.10. INEFICIENCIA EN LOS CONTRATOS¹⁷

Según Rose-Ackerman (1996b), los sobornos realizados a funcionarios por parte de los potenciales contratistas hacen que los contratos, tanto del gobierno como de las empresas estatales privatizadas, no sean asignados al contratista más eficiente sino al dispuesto a un soborno más alto. Las causas de la consiguiente ineficiencia en el ejercicio de la labor del contratista son muchas: el contratista más eficiente puede sentir escrúpulos de participar de prácticas fraudulentas y por ello abstenerse de participar en la licitación; aquel que asume el pago de un soborno esperará obtener subsidios, beneficios monopólicos y regulaciones cada vez menos estrictas; los proyectos pueden volverse más complejos y difíciles de realizar ya que así es más fácil disimular los sobornos; para compensar el pago del soborno el adjudicatario puede bajar la calidad de su servicio o la calidad de los materiales a utilizar para realizar la obra; los procesos pueden demorarse a drede para obtener aún mayores pagos de coimas.

Según Tanzi (1998), la corrupción económica tiene un impacto negativo en la calidad y productividad de la inversión pública. También Mauro (1997) señala que la corrupción origina una merma de las inversiones públicas reales.

Desde otro punto de vista, Gray y Kaufmann (1998) y Busse (1996) han señalado que en el marco de una economía con señales de corrupción, existe un aumento de los costos de transacción para el sector privado causado no sólo por los sobornos sino también por las demoras intencionales para llevar adelante los proyectos empresariales. En esta misma línea, la Encuesta de Competitividad Global del Foro Económico Mundial de 1997 demuestra que las empresas que pagan sobornos pasan más tiempo en reuniones y negociaciones con funcionarios públicos, reportando un costo más alto del capital de la empresa. Tanzi (1998) se vale de ésta encuesta para desarrollar su investigación y concluir en los mismos resultados que Gray y Kaufmann y Busee.

Por otra parte, Gupta y Davoodi (1998), además de concluir que la corrupción engendra la disparidad de ingresos (a partir del estudio del coeficiente de Gini en varios países), afirman también que la educación y la distribución de la tierra se ven igualmente afectadas por éste fenómeno. En esta misma línea, la investigación Mauro (1997) encontró evidencia de que el gasto en educación, salud y áreas de mantenimiento y operaciones, se ve reducido por la presencia de corrupción, ya que en éstas áreas es más difícil que quienes toman las decisiones presupuestales puedan obtener una “rebanada de la torta”.

¹⁶ Por no-exclusión se entiende que este bien público es tal que no puede excluirse a nadie de su uso o aprovechamiento. La nota de no-rivalidad significa que el bien público en cuestión puede ser compartido por otros en iguales o diversas proporciones sin perjuicios para ninguna de las partes.

¹⁷ Es interesante señalar que estudios de caso realizados por distintos autores y reunidos por Rose-Ackerman demuestran que los pagos que se llevan a cabo en los contratos corruptos pueden incrementar los costos y disminuir la calidad de los proyectos públicos de un 30% a 50% (Rose-Ackerman, 1996b).

1.11. CORRUPCIÓN EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

Reos (2002) sostiene que el efecto fundamental de la corrupción en la recaudación de impuestos es una disminución en los recursos del Estado con relación a lo que la legislación autoriza y los órganos de ejecución del presupuesto han previsto obtener. Las leyes de presupuesto tienen la característica de autorizar un máximo en el monto de los gastos del Estado y estimar un valor de lo que se espera recaudar conforme a la legislación impositiva vigente y el nivel de actividad económica proyectado. Mientras que la proyección de la recaudación depende de técnicas estadísticas y de la experiencia económica del país, la autorización de los gastos es efectiva y ésta parte del presupuesto es generalmente alcanzada. De esta manera, cuando las instituciones de recaudación no cumplen sus metas a raíz de la corrupción de sus funcionarios, el Estado padece un déficit. Éste se cubre a expensas del endeudamiento público, es decir, con obligaciones para futuros presupuestos que conllevan un creciente costo financiero con el transcurso del tiempo.

Por otra parte, Reos (2002) afirma que cuando se producen desbalances grandes y continuos en las cuentas del Estado, se generan expectativas negativas en los mercados de capitales internacionales acerca de las perspectivas de estabilidad económica del país. Las agencias calificadoras de riesgo financiero analizan esos desbalances y los toman en cuenta para establecer el nivel de riesgo de los papeles financieros que el país emite. Ese nivel de riesgo está directamente asociado a las tasas de interés que regirán para el futuro, no solamente para la deuda pública sino también para las deudas de empresas privadas. Más aún, las Calificadoras del riesgo-país toman en cuenta puntualmente la percepción de corrupción al elaborar los informes para los potenciales inversores. Cuando hay una percepción de corrupción generalizada en las instituciones públicas, particularmente las vinculadas a la recaudación impositiva y aduanas, esto anticipa las dificultades que tendrán las autoridades económicas para alcanzar estabilidad fiscal y, por lo tanto, para mantener o reducir los niveles de endeudamiento.

Fons (1999), por su parte, encontró una fuerte relación entre los índices de Transparencia Internacional y las calificaciones del potencial financiero de Moody's¹⁸ En su trabajo demuestra que aquellos países que experimentan índices negativos según los estándares de Transparencia Internacional, poseen también un elevado riesgo de crédito, con el consiguiente crecimiento de la tasas de interés.

1.12. EMPLEO Y SALARIO

Evans y Rauch (1996) investigan, en 35 países en desarrollo, el impacto sobre la corrupción que genera la selección de personal basada en estándares de méritos y capacitación. Los autores demuestran que exigir un alto nivel de capacitación exigido a la hora de emplear a un trabajador (posesión de título universitario en general y el haber aprobado un examen formal para ingresar al empleo público en particular) tiende a reducir el nivel de corrupción en la función pública. En lo que respecta a los salarios y su relación con la corrupción, el índice de Evans y Rauch señala una tendencia que sugiere que a salarios más altos se registran menores niveles de corrupción.

Por otro lado, la investigación de Rijckeghem y Weder (1997) afirma que los bajos salarios obligan a los empleados públicos a cubrir sus necesidades de modo ilícito mientras que si el salario fuera alto, la misma actitud implicaría un mayor peligro en caso de ser descubiertos. Analizando estas variables en 28 países, encuentran una importante influencia negativa de los salarios del sector público (en relación con los del sector privado) y los niveles de corrupción. De acuerdo con los autores, el duplicar los salarios del sector público en un país implicaría una mejora de 2 puntos en el índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional¹⁹. Según Acemoglu y Verdier (2000), “con salarios muy bajos todos los burócratas serán corruptos y los oferentes del sector privado recibirán retornos sobre su inversión sólo cuando un funcionario corrupto sea atrapado”. Mientras que los salarios de la función pública estén por debajo del nivel necesario para incentivar a los burócratas a ser honestos (o al menos para evitar que la corrupción se vuelva algo necesario para ellos), un aumento salarial tan sólo trasladará individuos al sector y provocará una merma en la producción del sector privado. Las

¹⁸ Moody's es una de las principales calificadoras para inversionistas en New York. Se dedica a evaluar el riesgo y potencial de los bancos.

¹⁹ Haque y Sahay (1996), Ortiz (1997) y Mauro (1998) encuentran evidencia en el mismo sentido de Rijckeghem y Weder.

desigualdades de salario entre ambos sectores sólo generan traslado de personal y no resuelven el problema de la corrupción. Mientras que no exista un escalafón de salarios proporcional entre estas dos áreas, la tentación de cometer ilícitos seguirá latente.

1.13. COMERCIO INTERNACIONAL E INVERSIÓN EXTRANJERA

La primera investigación de relevancia académica acerca de la relación entre corrupción y comercio internacional corresponde a Hines (1995) quien descubrió una marcada tendencia negativa en las exportaciones norteamericanas hacia países corruptos a partir de 1977. Según Hines como los Estados Unidos adquirieron estándares legales estrictos con respecto a sobornos internacionales luego del '77, las exportaciones cayeron como fruto de la competencia poco transparente y desleal por parte de los demás países exportadores.

Lambsdorff (1999), destacó que la consecuencia más obvia de la corrupción sobre el comercio internacional afecta a los bienes que son importados por el sector público. El grado de corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos define en la práctica qué competidor tiene más posibilidades de acceder a un contrato²⁰. Su investigación incluye en la muestra a los 18 mayores exportadores del mundo y a sus 106 principales importadores. En las conclusiones de su trabajo y sin tener en cuenta los idiomas comerciales, la distancia geográfica, la composición de las exportaciones ni los bloques comerciales, Lambsdorff señala que Suecia, como reflejan las percepciones empresariales, está muy poco relacionada con exportaciones corruptas. Sin embargo, esto no quiere decir que no puedan existir en Suecia empresas que incurran en prácticas corruptas para exportar. Pero es de suponer que esto pueda suceder en una medida mucho menor que en otros países tales como Italia, Bélgica, Luxemburgo y Francia; todos países que muestran un marcado índice negativo en lo que hace a corrupción y comercio internacional.

Por otra parte, Wei (1997) sostiene, a partir de un estudio basado en signos econométricos de 100 países, que la corrupción generalmente desalienta la inversión extranjera directa. En esta línea, la investigación de Mauro (1995) arroja resultados significativos: los países corruptos alcanzan un 5% menos de inversión extranjera que los países no corruptos.

EGOÍSMO / INDIVIDUALISMO.

Este punto es especialmente sensible, dado que cierto individualismo extremo que no se concibe como parte de un todo social y para quienes en aras de una "razón individual" buscan estrategias de maximización de sus beneficios sin importar los costos que se le ocasiona a otros. Estas acciones suelen ser el mejor incentivo para la búsqueda de "atajos" para lograr los objetivos individuales que, muchas veces suelen adoptar a la corrupción como estrategia. Según Malem Seña (2000) en un sistema en que los individuos miden su éxito en la vida por la acumulación individual de riquezas o poder, el "atajo" suele ser el camino adoptado por aquellos que se sienten fuera de la carrera.

Todos estos elementos, creemos, que interactúan de una forma sistémica y permiten o impiden el funcionamiento de la corrupción. Con lo cual para proponer una estrategia contra la corrupción, creemos que deben tenerse en cuenta los múltiples elementos que interactúan y el tipo de relaciones que se establece entre ellos. La estrategia de atacar a los "grandes corruptos" tiene un efecto escaso si no se combate el "sistema" o incentivos que los generan. Por otro lado, estimamos que los factores culturales son uno de los condicionantes de mayor peso para un eficaz combate de la corrupción.

1.14. CORRUPCIÓN Y CONFIANZA

Francis Fukuyama (1995) sostiene que el bienestar de una nación, así como su habilidad para competir en el mundo, está condicionado por una única característica cultural que es permeable a toda la

²⁰ Esto motiva, por ejemplo, que los permisos portuarios puedan ser falsificados, los trámites de nacionalización evitados, las normas de calidad desatendidas y los contratos concedidos a los exportadores/importadores dispuestos a pagar sobornos más altos.

comunidad política: el nivel de confianza inherente en la sociedad. Niveles altos de confianza están directamente relacionados con bajos costos administrativos y una marcada confiabilidad institucional. Una sociedad con fuertes lazos de confianza interpersonal generará transitivamente instituciones confiables. En éstas condiciones, se vuelve innecesario un control sofocante de los agentes gubernamentales.

Por otra parte, Fukuyama (1995) considera que las desventajas que experimentan las sociedades con bajos niveles de confianza son fundamentalmente dos:

- a) Corrupción y comercio condicionado por influencias corruptas.
- b) Organizaciones poco representativas e ineficientes.

Adentrándose en la problemática de la confianza, Piotr Sztompka (1997) afirma que la medida de la confianza que los hombres tienen en sus pares y en las instituciones depende de tres elementos:

“La confianza reflejada” de modo más o menos racional entre hombres e instituciones.

“La confianza básica” que surge desde la socialización en la vida familiar y del conjunto de experiencias en las que se ha confiado en otros.

“La cultura de la confianza” que atraviesa las raíces de la sociedad generando un marco normativo para cada individuo.

En base a ésta distinción, Sztompka señala las características de una “Cultura de la Confianza” y una “Cultura de la Desconfianza”. Cada nota intenta describir las consecuencias que una y otra cultura ejercen sobre la sociedad:

Cultura de la Confianza	Cultura de la Desconfianza
Libera y moviliza el obrar humano: estimula la creatividad, desinhibición y emprendimiento.	Paraliza el obrar humano, induciendo conductas conformistas, pasivas o meramente adaptativas.
Estimula la sociabilidad y la participación con otros, enriqueciendo de este modo la red de lazos interpersonales.	Erosiona el capital social, atomizando la red de relaciones interpersonales.
Estimula la tolerancia.	Favorece actitudes defensivas, hostiles y prejuiciosas.
Refuerza los vínculos del individuo con la comunidad (familia, nación, iglesia) contribuyendo al sentimiento de identidad y generando lazos colectivos solidarios	Aliena al individuo incitando la búsqueda de identidades alternativas.
Reduce los costos de transacción y aumenta las oportunidades de cooperación. La confianza preserva una considerable cantidad de energía social que de otro modo sería invertida en controles.	Aumenta los costos de transacción dada la constante necesidad de vigilar al otro.

A continuación analizaremos la cuestión de las transiciones, las crisis y los cambios y su vinculación con la corrupción.

TRANSICIONES, CRISIS Y CAMBIOS

1.15. DEMOCRACIAS INCIPIENTES

Según Leys (1970), los Estados nacientes son más permeables a la corrupción debido a que poseen una constitución de la propia identidad joven y, por lo tanto, no existe una idea orgánica de interés

nacional. En estos nuevos Estados existen reglas que aún no han sido internalizadas, por lo cual su violación muchas veces no es considerada como algo grave.

Por su parte, Weyland (1998) señala que la corrupción registraría niveles más altos en las democracias emergentes de regímenes autoritarios, especialmente en Latinoamérica. Para justificar esta afirmación el autor se vale de tres causas fundamentales:

- a) La democracia tiene “más manos que aceitar”.
- b) Las privatizaciones de las empresas estatales son una inmejorable ocasión para obtener cuantiosos réditos ilegales.
- c) Los líderes populistas se valen de su propio carisma y del ímpetu de la ciudadanía para obtener beneficios personales.

Desde otro punto de vista, Brunetti y Weder (1998c) investigaron el impacto de la democracia sobre el nivel de corrupción en Corea del Sur, Paraguay y Bolivia a lo largo de los últimos años. Utilizando series de tiempo para el nivel de democracia en dichos países y, considerando que los tres habrían encarado el desarrollo de un Estado democrático recién en la segunda mitad del siglo pasado, los autores encuentran un descenso en el nivel de corrupción. Sin embargo, a la hora de estudiar desde esta misma óptica a las ex Repúblicas Soviéticas de Europa del Este, las conclusiones son ambiguas o, al menos, poco demostrativas. Por último, el estudio demuestra que los indicadores que consideran la "posibilidad de los ciudadanos para combatir a la corrupción mediante el control y la participación política", son notablemente determinantes en los resultados finales de las muestras.

Paldam (1999a), por el contrario, demostró que si bien la relación entre democracia y corrupción es significativa, pierde valor en el momento en que el PBI per capita entra en la ecuación. El autor concluye que el efecto de la democracia con respecto al fenómeno de la corrupción es, al menos, ambiguo.

Si bien Treisman (2000) coincide con Paldam (1999a) en juzgar ambiguo al resultado del citado índice de democracia y corrupción; sin embargo, a partir de una muestra de 64 países encuentra una débil pero marcada tendencia en contra de la corrupción en aquellas democracias de más de 50 años. Aparentemente, si bien el grado momentáneo de democracia no es determinante en la lucha contra la corrupción, sí resulta significativo con el paso del tiempo.

1.16. ECONOMÍAS INCIPIENTES

Según Pranab (1997), en la medida en que la economía se expande volviéndose más compleja, los funcionarios públicos encuentran más oportunidades para obtener dinero a partir de sus propias decisiones, las cuales ya van más allá que mantener la ley, el orden y cobrar los impuestos a la renta.

El proceso de transformación de un gobierno totalitario hacia una democracia nos había enseñado los diversos ámbitos fértiles para la corrupción. De modo análogo, la transformación económica que sufren estos países da lugar a prácticas originales de corrupción. Por ejemplo, Europa del Este, China y Vietnam han experimentado el paradójico crecimiento conjunto de la corrupción y del ingreso per capita. Por un período considerable de tiempo, la transformación económica se apoyó en los dos modelos: parte de la producción estaba todavía sujeta a precios fijos mientras que el resto de los productos eran vendidos a precios que determinaba el mercado (Pranab, 1997).

Por su parte, Andvig (2000), también considera que los escenarios de transformación económica son particularmente permeables a la corrupción. “La transición desde economías tradicionales basadas en los lazos familiares así como de las economías centralmente planificadas hacia una economía capitalista es más compleja que lo que la mayoría de los científicos sociales pensaban hace una década”. El autor afirma que la corrupción surge en momentos en que las sociedades se hallan faltas de lazos de confianza fuertes y carentes de una economía creciente y sustentable.

1.17. CRISIS MACROECONÓMICAS

En países como Albania, Bulgaria y algunos del Este Asiático, las prácticas corruptas en las negociaciones por créditos y, en general, los esquemas financieros poco transparentes parecen haber contribuido a las grandes crisis económicas de esas regiones (Tanzi, 1998). A este ejemplo puede

sumarse la reciente crisis Argentina, donde la corrupción parece no sólo haber sido un factor determinante de la crisis sino también de las dificultades que padece el gobierno para recuperar la credibilidad ante el pueblo (Trujillo, 2002).

Según Reos (2002), un aspecto muy importante de la última década ha sido el aumento de la volatilidad de los flujos internacionales de capital que afectó y sigue afectando a las economías de muchos países, especialmente aquellos en vías de desarrollo. A la vez, se ha demostrado empíricamente que la composición de los flujos internacionales de capital está relacionada con la aparición de estadios de crisis macroeconómicas de volatilidad financiera. Así, cuanto menor es la proporción de Inversión Extranjera Directa (IED) en el total de las entradas de capital, tanto más probable es la explosión de una crisis financiera a gran escala.

CONCLUSIONES

Las condiciones estructurantes del fenómeno de la corrupción llamarían nuestra atención sobre la conjunción de ciertos factores. Allí donde haya abuso de poder, grandes distancias sociales, individualismo extremo, baja calidad institucional, transiciones de todo orden y crisis, encontraremos las condiciones que favorecen la corrupción. Con esto no queremos simplemente mostrar que son las condiciones externas las que permiten el fenómeno, sino que básicamente la corrupción es un problema profundamente humano, que no sólo se reproduce en los sistemas sociales, sino en el corazón de los hombres. Por ello, para tener una mirada completa, hace falta tener en cuenta las condiciones externas y las internas de cada individuo.

Por otra parte, creemos haber demostrado que la corrupción funciona como un sistema con incentivos, reglas y lógicas que le son propias. Una buena estrategia anticorrupción deberá obligadamente contemplar las ideas de sistema, adaptabilidad y condiciones humanas.

El intentar una mirada interdisciplinaria sobre la corrupción, contribuye a lograr una perspectiva más acabada de un fenómeno complejo. Por ello creemos que los intentos de conceptualizar y combatir la corrupción, deben inscribirse dentro de amplios marcos teóricos interdisciplinarios acompañados de estrategias “inteligentes” que no caigan en una demonización simplificadora, sino en la búsqueda de acciones que se apoyen tanto en el plano de las condiciones materiales, institucionales y normativas como en las cuestiones simbólicas.

El proceso de racionalización que fuera profundamente estudiado por Max Weber (1974), parece darnos una buena pista para una agenda de investigaciones futuras. El pensamiento weberiano pretendió estudiar la influencia de ciertos valores subjetivos sobre el comportamiento humano, para desde allí explicar una cierta racionalidad orientada a fines. Por ello es fundamental distinguir entre “comportamiento corrupto” y “mentalidad corrupta”.

Cuando dirigimos nuestra mirada al comportamiento, lo hacemos hacia los “hechos socialmente observables” pero dejamos de lado la dimensión subjetiva de “la mentalidad corrupta” que está fincada en algún disvalor social que se autorreproduce. Toda nueva agenda de investigación y de acción, que pretenda focalizar sobre la corrupción, tiene que tener en cuenta -desde una perspectiva multidisciplinaria- el abordaje del “valor” social que fundamenta y explica la subjetividad humana. Un comportamiento corrupto no siempre es, necesariamente un reflejo de una mentalidad corrupta, sino que puede ser perfectamente una adaptación racional a ciertas situaciones concretas o a un sistema perverso de incentivos. La correcta comprensión de las “creencias” que están arraigadas en el plano de la subjetividad humana es el mejor sendero para la reflexión o la acción aplicada.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Verdier, T. (2000) "The Choice Between Market Failures and Corruption". *The American Economic Review*, 194-211.
- Ades, A. y Di Tella, R. (1996) "The Causes and Consequences of Corruption: a Review of Recent Empirical Contributions" en Harris-White, B y White, G. (Eds.) Liberalization and the New Corruption. *Institute of Development Studies Bulletin*, XXVII, 6-12, Brighton.
- Amundsen, I. (1997) "In Search of a Counter-Force. State Power and Civil Society in the Struggle for Democracy in Africa". *Unpublished Ph. D. Thesis. Tromsø Institute of Social Science, University of Tromsø*.
- Amundsen, I. (1999) "Political Corruption: An Introduction to The Issues". *Working Paper 99:7, Michelsen Institute*.
- Andvig, J. y Odd-Helge, F. (2000) "Research on Corruption: A Policy Oriented Survey". *Michelson Institute y Norwegian Institute of International Affairs*. Oslo.
- Blutman Gustavo - Doberti Juan (2003) "Japón y Argentina: una comparación sobre sus recursos humanos y sus Reformas de Estado". mimeo
- Brunetti, A. y Weder, B. (1999) "A Free Press is Bad News for Corruption". Revised Version, *Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel*.
- Brunetti, A. y Weder, B. (1998c) "Explaining Corruption". *University of Saarland and University of Basel*.
- Busse, L. (1996) "The Perception of Corruption: A Market Discipline Approach". *Emory University*.
- Caciagli, M. (1996) "Clientelismo, Corrupción y Criminalidad Organizada". *Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid.
- Cortina, A., Peces Barba, G., Velasco, D., Zarzalejos, J. A. (1996) "Corrupción y Ética". *Cuadernos de Teología Deusto*, N° 9, Ed. Artes Gráficas Rontegui, Bilbao.
- Doig, A. y Theobald, R. (2000) Corruption and Democratization., Ed. Frank Cass, London
- Estévez, A. y Maringi G. (2003) "Corrupción y Cultura Política: un estado de la cuestión", *Documentos de Trabajo, Departamento de Investigación Institucional UCA*, Buenos Aires.
- Etkin, J. (1993) La Doble Moral de las Organizaciones: Los Sistemas Perversos y la Corrupción Institucionalizada. Editorial Mac Graw Hill, Madrid.
- Evans, P. y Rauch, J. (1996) "Bureaucratic Structures and Economic Performance in Less Developed Countries", *University of San Diego*.
- Fons, J. (1999) "Improving Transparency in Asian Banking System". *Transparency International*.
- Friedrich, C. (1989) "Corruption Concepts in Historical Perspectives" en Heidenheimer (Eds.) Political Corruption. A Handbook., Ed. Transaction Publishers, New Brunswick
- Fukuyama, F. (1995) Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. Free Press Editions, New York.
- Gupta, S., Davoodi, H., Alonso-Terme, R. (1998) "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" *International Monetary Found Working Paper*, 98/76, Washington.
- Habermas, J. (1998) "¿Aprendemos de las Catástrofes? Diagnóstico y Retrospectiva de Nuestro Breve Siglo XX". Ensayo de Jürgen Habermas leído en la universidad de Magdeburgo. Extractado de la revista *Nexos* y copiado de El Mercurio.
- Haque, N. y Sahay, R. (1996) "Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption." *International Monetary Found Staff Papers*, 43, 4: 754-778, Washington.
- Hines, J.R. (1995) "Forbidden Payment: Foreign Bribery and American Business after 1977". *National Bureau of Economic Research Working Paper 5266*, Cambridge.
- Hope, K. (2000) "Corruption and Development in Africa" en Kempe Ronald Hope y Bornwell Chikulu (Eds.) Corruption and Development in Africa. Lessons From Country Case-Studies, St. Martins Press, New York.
- Husted, B. (1999) "Wealth, Culture and Corruption". *Journal of International Business Studies*, XXX, 339-360.
- Kaufmann, D. y Hellman, J. (2001) "Confronting the Challenge of the State Capture in Transition Economies". *Finance and Development*, Vol. 38, N° 3.
- Lambsdorff, J. (1999a) "Corruption in International Research - A Review". *Göttingen University Working Paper*. Göttingen.
- Lambsdorff, J. (1999c) "Exporter's Propensity to Pay Bribes". *Göttingen University Working Paper*, Göttingen
- Lederman, D. (2001) "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter". *University of Chicago*.

- Leys, C. (1970). "What is the Problem About Corruption?" en Heidenheimer, A. J. (Ed.) Political Corruption: Readings in Comparative Perspective, Ed. Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Little, W. (1992) "Political Corruption in Latin America". *Corruption and Reform*, Vol. 7, 41 – 66, Kluwer Academic Publishers.
- Malem Seña, J. F. (2002) La Corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos Editorial Gedisa, Barcelona.
- Matza, D. y Sykes, G. (1957) "Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency". *American Sociological Review* 22.
- Mauro, P. (1995) "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*. CX, 681 – 712.
- Mauro, P. (1997) "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure". *International Monetary Found Working Paper*, 96/98, Washington.
- Mauro, P. (1998) "Corruption: Causes, Consequences and Agenda for Further Research". *Finance and Development*, Vol. 35, N° 1.
- Morgan, G. (1999) Imágenes de la Organización, Alfaomega Grupo Editor, Madrid
- Naim, M. (1995) "The Corruption Eruption". *Brown Journal of World Affair*.
- Ortiz, T. (1997) "Aportes a una Historia de la Corrupción en la Argentina" en Sandler, H. y Rajland, B. (Eds.) Corrupción, una Sociedad Bajo Sospecha. Editorial La Ley, Buenos Aires.
- Paldam, M. (1999a) "The Bid Pattern of Corruption. Economics, Culture and the Seesaw Dynamics". *Aarhus University*, Denmark.
- Pranab, B. (1997) "Corruption and Development: A Review of Issues". *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, Issue 3.
- Reos, O. (2002) "Efectos Económicos de la Corrupción". *Documento de la División de Programas de Estado y Sociedad Civil*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Rijkeghem, C. Van y Weder, B. (1997) "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?". *International Monetary Found Working Paper*, 97/73, Washington.
- Rose-Ackerman, S. (1996b) "The Political Consequences of Corruption. Causes and Consequences". *World Bank, Note 74*, Washington.
- Seligson, M. (2002) "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries". *The Journal of Politics*, Vol. 64, Pp. 408 – 433.
- Suárez, F. y Gorrochategui, N. (1998) "Corrupción Organizacional: Aspectos vinculados a la Estructura de Oportunidades en Diversos Tipos de Organizaciones y Casos de Corrupción Institucionalizados". *Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires.
- Sutherland, E. y Cressey, D. (1966) Principles of Criminology. Ed. Lippincott, Philadelphia.
- Sztompka, P. (1997) "Trust, distrust and the paradox of democracy". *Centro Científico de Berlín para la Investigación Social*, Berlin.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (1998) "Corruption, Public Investment and Growth". *International Monetary Found Working Paper*, 97/139, Washington.
- Tiihonen, Paula (2003) "Good Governance and Corruption in Finland" *International Institute of Administrative Sciences*, Bruxelles.
- Trujillo Arjona, A. (2002) "La Corrupción Política: Una Revisión de la Literatura". *Universidad Carlos III de Madrid, Documento de Trabajo 02-14*, Madrid.
- Weber, Max (1974) <1923> Historia Económica General, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Wei, S. (1997) "How Taxing is Corruption on International Investors". *National Bureau of Economic Research Working Paper 6030*, Cambridge.
- Weyland, K. (1998) "The Politics of Corruption in Latin America". *Journal of Democracy* 9, 108 – 21.