

DIMENSIONES DE LA CORRUPCION

Alvaro González Riesle

El autor comienza por reconocer que la corrupción es uno de los problemas más graves que enfrenta la administración pública en los países subdesarrollados. Luego, analiza las formas que adquiere la corrupción, sus variaciones históricas y nacionales, así como sus causas. Finalmente propone algunas líneas de acción para disminuir el impacto del mencionado fenómeno.

After acknowledging that corruption is a very acute problem in the public administration in under-developed countries, the author analyzes its forms and causes.

Los titulares de los periódicos denuncian cotidianamente casos de corrupción. El Contralor General de la República lamenta la entronización de este fenómeno “De arriba a abajo” en la escala social. Las investigaciones parlamentarias y los procesos judiciales se empantan. La respuesta habitual de los organismos gubernamentales es el silencio. Ante ello, el ciudadano común y corriente comienza indignándose y termina encogiéndose hombros: Así como hay una saturación de violencia, hay también una de corrupción. Desde muy lejos, Sartre nos advierte: “El problema del mal es que uno se acostumbre”. Y cuando a los hombres no les hacen mella ni la visión de la corrupción, ni la de la violencia, algo gravísimo acontece en la estructura de valores de una nación. Las reacciones de ira, queja o desaliento han sido insuficientes, y lo son porque raras veces van acompañadas de un análisis integral del problema basado en un marco teórico adecuadamente definido que permita describir y analizar el problema y diseñar soluciones para esta forma de conducta.

¿Cuándo es posible establecer que un funcionario actúa corruptamente? Los politólogos ingleses y norteamericanos han propuesto los siguientes criterios: (Bayley, 1966; Mc Mullan, 1961; Nye, 1967; Tilman, 1968). Una conducta corrupta se da en un funcionario cuando:

- a. Actúa violando su responsabilidad hacia por lo menos un sistema de orden público o cívico, y es, de hecho, incompatible, o destructivo de tales sistemas.
- b. Hace uso indebido de su autoridad.
- c. Acepta dinero por hacer lo que tiene la obligación de hacer o por *no* hacer lo que tiene la obligación de hacer.
- d. Favorece a quien lo soborna.
- e. Permite que en su toma de decisiones primen consideraciones de ganancia personal, de status o prestigio para su familia, grupo o partido.

A quienes así se conducen, los llamaba Basadre “los podridos”, “porque han prostituido y prostituyen palabras, conceptos, hechos e instituciones al servicio de sus medros, de sus granjerías, de sus instintos y de sus apasionamientos y han hecho y hacen todo lo posible porque este país sea una charca”. (Basadre, 1979).

Junto con ellos, los "Congelados" y los "Incendarios" son acusados por el extinto maestro de ser los tres grandes enemigos de la promesa de la vida peruana.

La corrupción es una variable, es decir, una cantidad susceptible de aumento o disminución. Cuando su incremento sobrepasa ciertos niveles críticos, se agudiza el nivel conflictivo y aumenta la probabilidad de que el orden social se vea subvertido mediante golpes de estado o revoluciones. La corrupción de los Borbones, los Romanoff y la dinastía Manchú creó condiciones favorables para las revoluciones Francesa, Rusa y China, respectivamente. La acumulación de actos corruptos aumenta la probabilidad de aparición de actos subversivos.

Pero, ¿qué diferencia existe entre un acto corrupto y uno subversivo? La misma estriba en que el primero es incompatible o destructivo de cualquier sistema de orden público. El segundo es incompatible con el sistema A pero compatible con el sistema B que se pretende construir sobre las cenizas del primero.

Formas de corrupción

La forma más conocida de corrupción es el soborno, consistente en el pago de dinero y otros valores que deviene en la transformación de una situación *política*, con su código especial, en una situación *mercantil*, que posee su propio código (Reisman, 1981).

Por su naturaleza y efecto, ha sido también calificado como una expresión de la "patología de las decisiones".

El soborno puede asumir tres formas: es de *transacción*, cuando se usa para obtener o acelerar la realización de una función prescrita (por ejemplo: sobornar a un aduanero para que permita pasar mercadería más aprisa). Puede también usarse para obtener la suspensión de la aplicación de normas en un caso donde su aplicación procedería. (Tal como ocurre cuando se paga a un inspector de seguridad para que pase por alto violaciones a las reglas de seguridad y certifique la habitabilidad de un edificio). Aquí nos hallamos frente al soborno de *variación*.

Por último, supongamos que alguien desea asegurar los servicios de un empleado que permanezca en su puesto en una organización a la que parece tener completa lealtad, mientras que en realidad favorece los intereses conflictivos del sobornador. Se trata aquí de la forma denominada "*compra descarada*".

Lo anterior no agota las modalidades de la corrupción. Existe una gran variedad adicional de las mismas, cuya prevalencia ha dado lugar a una serie de frases pintorescas del argot criollo.

"En el Perú todos somos compadres" llegó a decir Luis M. Sánchez Cerro aludiendo al *nepotismo*, o tendencia a valerse de influencias mediante vínculos familiares y no en base al mérito.

“Aprovechate, gaviota, que después de esta no hay otra” es la frase inspiradora del funcionario que accede al poder, ansiando, apropiarse ilegalmente de los recursos públicos para usos personales (Peculado).

“Estando bien con Dios, los Santos son Inquilinos” proclama quien practica el *arribismo* o tendencia a subir en la escala social mediante el uso de cualquier medio, lícito o no.

“Voy a jamonearme” piensa deleitosamente quien consigue para sí mismo el privilegio administrativo que sería conseguido por un agente externo mediante sobornos. De este modo, se adjudica contratos a sí mismo, utilizando organizaciones de fachada, o se apropia de bienes públicos, para recompensar a algún otro miembro de la organización política (Auto-corrupción).

La difusión, prevalencia e impunidad de acciones como las arriba descritas llevó al ex-presidente Riva Agüero a firmar en las memorias que publicó bajo el seudónimo de “Pruvonena” que “En el Perú lo que no da asco, da risa”. Más tarde la indignación de González Prada estallaría en aquello de que “En el Perú, donde se pone el dedo salta la pus” y, más recientemente, halla su colofón en la pesimista frase de Pablo Macera: “El Perú es un burdel”.

Variaciones históricas y nacionales

La Corrupción existe en todas las sociedades, pero en unas las presiones para controlarla son más intensas que en otras. En un extremo, podemos citar el caso de Suecia, donde los mozos no aceptan propinas por los servicios que prestan, porque aducen que para ello reciben un salario que consideran suficiente. En el otro extremo, cabe anotar el patético testimonio de Stanislav Andreski, quien, en 1968 relataba haber visto hospitales en el Africa Occidental donde los pacientes tenían que pagar a las enfermeras para que les trajeran el depósito para hacer sus deposiciones; donde los doctores (que recibían un salario del Estado) atendían sólo a los pacientes que les daban dinero, sin tener en cuenta cuál condición exigía una atención más urgente. Agrega el citado autor que:

“Los empleados a cargo del dispensario robaban los medicamentos y los vendían a los pacientes del hospital o a los vendedores de medicina. Los médicos hacían lo mismo, tomando los medicamentos para su uso en sus consultorios privados.

Los pacientes sin medios para pagar recibían inyecciones de agua coloreada. Muchos que pagaban, eran engañados y obtenían exactamente lo mismo” (Andreski, 1968).

Una primera lectura de este caso, nos produce la tentación de identificar la corrupción con el subdesarrollo. Sin embargo, no sería una conclusión correcta. Los países desarrollados están pletóricos de escándalos, tales como el de Spyro Agnew, en Estados Unidos, el *affaire* de la Lockheed y el Príncipe Bernardo de Holanda, y las noticias de periódicos fusilamientos

de funcionarios corruptos en la Unión Soviética. Parece como si existiera en el ser humano una tendencia a tentar los límites de la regla moral o legal, para ver "hasta donde podemos llegar sin que nos atrapen".

Pero no todo es desolación en el panorama. En nuestro pasado Incaico podemos encontrar ejemplos positivos de alto control anti-corrupción, que fue resaltado por Jacobo Von Klaveren en 1957, estableciendo que los factores que convergían para este resultado eran:

- a. El carácter absoluto de la monarquía.
- b. La dedicación de todos los recursos del país al cumplimiento de un plan económico que servía a la glorificación del gobernante y al culto del Sol.
- c. La imposibilidad que tenían los funcionarios de desviar más impuestos que los que les había adjudicado el Inca en su plan económico, dado que no existían factores productivos sin cobertura.
- d. La determinación específica de los ingresos de los funcionarios y del pueblo de acuerdo con su posición social. Esta situación afectó hasta las pautas de nutrición, el número de esposas y la calidad de los vestidos que les eran distribuidos. Un gobernante de la casta del Inca recibía trajes de vicuña de los almacenes públicos, mientras que las telas del pueblo eran hechas de lana de llama. El pueblo debía caminar. El Sapa Inca y los altos funcionarios de origen Inca eran llevados en sillas o angarillas.

Agrega Klaveren que:

"de este modo, todos recibían los ingresos apropiados. El pedir más constituía una ofensa contra el Sapa Inca y el culto del Sol. Esta distribución nacional de ingresos para la promoción de la riqueza común estaba basada en valores éticos y religiosos, pero estaba orientado a la glorificación del Inca y del Sol" (Klaveren, 1957).

El reforzamiento de los valores éticos era cotidiana, mediante el conocido saludo de "No robes, no mientas, no seas ocioso". Además, la base del prestigio no consistía en la acumulación de riquezas sino en la multiplicación de las vinculaciones del parentesco.

Causas de la corrupción

Pero la pregunta acuciante sobre las causas de la corrupción sigue en pie. Múltiples autores han mencionado por lo menos doce factores que parecen contribuir a crear condiciones favorables para la aparición y proliferación de este fenómeno. Ellos son:

- a. El Subdesarrollo.
- b. La situación general de anomia, que conduce a la gente a pensar que cualquiera que ocupa una posición de poder va, probablemente a explotarla en el propio interés, en el de su familia u otros grupos sociales hacia los que tiene un sentimiento de lealtad.

Si es así, las creencias de la gente acerca de la corruptibilidad de los políticos y administradores sería en parte un reflejo de lo que les gustaría hacer, dados los medios.

La existencia de una profunda brecha entre el gobierno y la sociedad. La ausencia de un proyecto nacional y de lealtad del ciudadano hacia una sociedad organizada.

La expansión de la autoridad gubernamental y la multiplicación de actividades sujetas a regulación del gobierno.

Las acciones de empresas transnacionales que buscan decisiones gubernamentales que las favorezcan.

Un bajo nivel de disciplina social.

Una debilidad de los mecanismos de reforzamiento social y gubernamental.

La prevalencia de desigualdades en la distribución de la riqueza y de una considerable pobreza absoluta.

Una desinformación sobre cuáles son las reglas oficiales o sobre qué conductas son violatorias de las mismas.

Una mayor valoración del intercambio de favores, lealtad personal y ganancias privadas y una menor valoración de la probidad y eficiencia impersonal.

Una indiferenciación entre rol público e interés privado aunada a una tendencia a ver la función pública como el medio principal de enriquecerse.

En base a lo anterior, podemos establecer, que a mayor:

Caos, subdesarrollo, desorientación, desintegración, dependencia del exterior, indisciplina, desigualdad, ignorancia y deshonestidad, mayor será la corrupción.

Consecuencias sociales

Se han identificado una variedad de consecuencias de la corrupción: (Bayley, 1961; Mydral, 1968; The Economist, 1967; Nye, 1967; Mc Mullan, 1961).

- a. En el orden político, la corrupción es incompatible con un gobierno racional, moderno y honesto, en la medida de que se torna endémica. Produce una situación general de injusticia, bien sea por escaso reforzamiento de la ley o por medidas represivas. Adicionalmente, reduce el respeto, la confianza y la legitimización del gobierno por parte del consenso ciudadano, así como el coraje político de la gente. A ello viene a agregarse la reducción de la estabilidad política y la posibilidad de consolidación nacional, propiciando los golpes de estado de toda índole, haciendo insostenible la continuidad de la democracia.
- b. En el orden económico, la corrupción origina la fuga de capitales nacionales a bancos suizos, lo que constituye (Nye, 1967) una pérdida neta para los países en desarrollo y origina la privación de ayuda ex-

tranjera debido al repudio de los donantes del extranjero hacia la corrupción en un país en desarrollo.

Distorsiona las inversiones, las mismas que no pueden canalizarse hacia sectores tales como la construcción, no por el proyecto económico sino porque son más susceptibles de esconder tarifas de corrupción mediante contratos mayores del costo y el uso de los créditos de los proveedores.

Desalienta las inversiones, sobre todo la extranjera, porque la corrupción constituye un riesgo, porque el costo no oficial para comenzar una empresa es demasiado alto para ser rentable.

Produce desaliento, en una compañía que trata de mantener una actitud correcta y que se encuentra con la competencia injusta y desleal de otras compañías que recurren al soborno.

- c. En el orden administrativo, promueve una situación general de ineficiencia administrativa (los trenes incumplen su horario, los contratos se adjudican a contratistas equivocados, las investigaciones no producen descubrimientos y los planes no se llevan a cabo. El trabajo en grupo y la lealtad se desintegran).

Se desvían recursos de propósitos públicos a propósitos privados de políticos o funcionarios, y se eleva el costo de la administración, dado que quien paga impuesto y a la vez tiene que sobornar, tiene que pagar varias veces por el mismo servicio.

Debilita la incorruptibilidad de un funcionario en una situación de corrupción generalizada. Si el funcionario resiste la tentación, encontrará dificultades muy serias al realizar sus labores, lo cual contribuye a la inercia y a la ineficiencia de una sociedad. El aludido terminará preguntándose:

“Bien, si todo el mundo es corrupto, por qué no serlo yo también?”. Obliga a dedicar una gran cantidad de tiempo para conseguir contactos que faciliten las gestiones, elevando así los costos en términos monetarios y humanos.

Provoca litigios, acusaciones, calumnias y quejas.

Como puede verse, las consecuencias, son nefastas y justifican que personas de diversas tendencias ideológicas, estratos sociales y especialidades intenten combinar sus capacidades y experiencias para diseñar una estrategia de ingeniería social encaminada a mantener bajo control y reducir y, si es posible, cancelar estas pautas de conducta que constituyen los “costos escondidos” que sabotean cualquier proyecto de desarrollo nacional.

Lineamientos de acción

Ante el panorama de la corrupción, la pregunta que surge es la de: ¿Qué hacer? Muchos países han experimentado con diversas medidas con variados grados de éxito. Creemos oportuno exponerlas aquí, a manera de un conjunto de alternativas tácticas a disposición de los tomadores de decisiones a quienes preocupe el problema.

No es posible reducir la corrupción si es que los líderes nacionales no la consideran como un problema importante. Logrado ello, el esfuerzo inicial de los líderes requiere ser apoyado por la protesta pública para que las reformas puedan iniciarse, mantenerse y consolidarse. Por otro lado, cabe advertir que no se puede combatir exitosamente la corrupción en los niveles inferiores sin erradicarla de los niveles superiores. Cuando la corrupción ha durado muchos siglos y ha devenido a la vez en causa y efecto de una estructura socioeconómica injusta y de una inversión de la tabla de valores, la acción requerida es el cambio estructural.

Es también recomendable revisar los códigos Penal y de Procedimientos Penales así como otras leyes y reglamentos con el fin de eliminar aquellas disposiciones que tienden a incrementar las oportunidades de corrupción y a lentificar los procesos anti-corrupción:

Este tipo de procesos tienen un carácter ejemplarizador, que son la mejor prueba de que la intención de un gobierno de moralizar el país no se reduce a meras declaraciones. Cuanto más alto sea el status de los enjuiciados mayor será la acción ejemplarizadora, porque se demostrará que la ley no tiene dos pesas y dos medidas que se aplican en función del status del acusado.

Algunos países han llegado a prohibir que las entidades privadas den contribuciones a los partidos políticos y han castigado a aquellos miembros de dicho sector que corrompen a funcionarios. A ello se ha agregado el diseño de políticas y procedimientos especiales para atender denuncias de corrupción, protegiendo a las personas que efectúen denuncias "de buena fe".

La Administración Pública puede también beneficiarse si se introduce una supervisión más estrecha, se establecen reglamentos más simples y precisos y se mejora el nivel salarial del empleado público y se promueve su desarrollo como persona.

El incremento del nivel de eticidad del Empleado Público requiere tener en cuenta que la honradez de la persona está condicionada por:

- a. La necesidad, es decir, la medida en la que sus necesidades básicas de alimentación, vestido y vivienda y otras están satisfechas. Recordemos la frase de Maslow: "No se puede hablar del espíritu a un estómago vacío".
- b. La disposición, que es el resultado del conjunto de influencias éticas o anti-éticas recibidas a lo largo de la existencia y que contribuyen a un mayor o menor grado de diferenciación de su conciencia moral.
- c. La oportunidad, es decir, la medida en la cual se lo ubica en una situación en que puede cometer actos corruptos con la garantía de impunidad. Cabe aquí citar el refrán de que "en arca abierta, el justo peca".

Una campaña de moralización requiere del pleno apoyo de los medios de comunicación de masas y de la estructura educativa. Los mensajes propalados por los medios requieren ser percibidos, elaborados, retransmitidos, explicados y prestigiados por los líderes de la opinión pública en cada

zona del país. El receptor último del mensaje es el grupo de educandos en todos los niveles, incluyendo el de la capacitación de Administradores Públicos.

Estimamos que, para este fin, se requiere incluir el tema de la corrupción tanto en cursos de Ética Social como en los de Educación Cívica en los tres niveles educativos.

Una campaña moralizadora no debe ser de corta duración sino prolongarse a lo largo de los años hasta llegar a ser una parte normal de todos los procesos educativos para crear conductas éticas irreversibles.

Medidas adicionales que se han aplicado son: el reforzamiento de la vigilancia, incluyendo la creación de departamentos de policía especializados en denuncias de corrupción.

Quienes estén seriamente interesados en resolver este problema tienen ante sí un problema secular que sólo puede ser resuelto en la medida que existan metas claras, medios adecuados y una persistencia de las acciones a lo largo de décadas. El tiempo resulta cada vez más corto debido al enorme déficit de partida que nuestro país posee en este aspecto. Pero recordemos aquella frase de Burke, quien decía que para que el mal triunfe sólo se necesita una cosa: que los hombres de bien se crucen de brazos.

REFERENCIAS

1. ANDRESKI, STANISLAV.- Kleptocracy or corruption as a system of government. En: *The African Predicament*. N.Y. Atherton, 1968, pp. 92-109.
2. BASADRE, JORGE. Perú, problema y posibilidad. Banco Internacional del Perú, Lima, 1979.
3. BAYLEY, DAVID H.- The Effects of Corruption in a Developing Nation.- *Western Political Quarterly*, Vol. XIX, No. 4 (December, 1966) pp. 719-732.
4. BROOKS, ROBERT C.- Apologies for Political Corruption. En: Arnold J. Heidenheimer, (Ed. *Political Corruption: Readings in comparative analysis*). Holt, Reinhart & Winston, N.Y. 1970.
5. FRIEDRICH, CARL J.- Political Pathology. *Political Quarterly*, 37., 1966. pp. 74. Citado por A.J. Heidenheimer, op. cit.
6. HUNTINGTON, SAMUEL P.- Modernization and corruption: Political order in changing societies. New Haven, Connecticut. Yale University Press, 1968, pp. 59-71.
7. LEYS, COLIN.- New States and the concept of corruption. En: Arnold J. Heidenheimer. op. cit. pp. 341-345.
8. LIPPMAN, WALTER.- A theory about corruption.- *Vanity Fair*, 35:3, (November, 1930) pp. 61-90.

9. MC MULLAN, M.- A theory of corruption.- *Sociological Review*, 9:2 (June, 1961) pp. 181-200.
10. MYRDAL, GUNNAR.- Corruption as a hindrance to modernization in South Asia. En: A.J. Heidenheimer, op. cit.
11. NYE, J.S.- Corruption and Political Development: A cost-benefit analysis. *American Political Science Review*, Vol. LXI: 2, (June (1967) pp. 417-427.
12. RAJARATMAN, SINNATHAMBY.- Bureaucracy vs. Kleptocracy. Manuscrito para la Segunda Conferencia Regional de Servicios Públicos Asiáticos, Nov. 14, 1968.
13. REISMAN, W. MICHAEL.- ¿Remedios contra la corrupción? (Cohecho, cruzadas y reformas). Fondo de Cultura Económica, México, 1981. 342 pág.
14. RIGGS, FRED W.- The Sala Model: An Ecological Approach to the study of comparative administration. *Phillipine Journal of Public Administration*, 6:1, (June, 1962). pp. 3-16.
15. ROGOW, ARNOLD A. Y H.D. LASSWELL.- Power, Corruption and Rectitude.- Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1963, pp. 132-134.
16. THE ECONOMIST.- Toward a Grammar of Graft. *The Economist*, 183 (June, 15-1957), pp. 958-959.
17. TILLMAN. ROBERT. O.- Emergence of Black Market Beurocracy. *Administration, Development and Corruption in a new state Public Administration Review*, 28: 1 (September-October 1968) pp. 440-442.
18. VAN KLAVEREN, JACOB.- Corruption as Historical Phenomenon. En: A.J. Heidenheimer, op. cit.
19. WOLF ERICH.- Kinship, Friendship and Patron-Client Relations in Complex Societies. En: Michael R. Banton. *The Social Anthro-pology of Complex Societies*, N.Y. Preager, 1966.
20. WILSON, JAMES R.- Corruption: the shame of States. *The Public Interest* 2, (1966), pp. 28-38.