

Corrupción y democracia: algunas consideraciones a partir del caso argentino

GUILLERMO R. AUREANO*
GRACIELA DUCATENZEILER**

Resumen: Este artículo analiza, en primer término, los enfoques y definiciones de la corrupción hoy privilegiados por los investigadores universitarios y las instituciones multilaterales. Se evalúa la pertinencia de cada uno de ellos en relación con el caso argentino y, para concluir, se esboza una estrategia de trabajo comparativa. La actual crisis argentina encuentra sus raíces en muchos de los fenómenos aquí examinados.

Abstract: This article analyzes the approaches to and the definitions of corruption currently favored by university researchers and multilateral institutions. It assesses the relevance of each of them in relation to the case of Argentina and ends with a proposed strategy for comparative work. The roots of the current Argentinean crisis are to be found in many of the phenomena examined here.

Palabras clave: Enriquecimiento ilícito, democratización, rentas de privilegio, abuso de autoridad, estatismo, dispositivos institucionales de fiscalización, clientelismo.

Key words: Illicit enrichment, democratization, privileged incomes, abuse of authority, Statism, institutional control mechanisms, clientelism.

AL INAUGURAR SU PRIMER MANDATO, en el discurso que da tradicionalmente el presidente entrante frente a la Asamblea Legislativa, Carlos Menem declaró la guerra a la corrupción, y, como buen amante de las frases alisonantes, no dudó en compararla con la traición a la patria. Meses después, Luis Barrionuevo, uno de los “doce apóstoles” que acompañó a Menem en su primera campaña presidencial, afirmó en un programa televisivo que, para resolver los problemas considerables que vivía por entonces la Argentina,

* Investigador asociado del Groupe d'Étude et de Recherche sur la Sécurité Internationale (Université de Montréal) e investigador posdoctoral en el Institut d'Études Politiques, París. Dirección postal: 31, boulevard Jourdan, 75014, París, Francia; teléfono: (33 1)-40-78-68-02; fax: (33 1)-40-78-68-50; correo electrónico: guillermo.aureano@umontreal.ca.

** Directora del Departamento de Ciencia Política de la Université de Montréal. Dirección postal: C. P. 6128, suc. Centre-ville, Montréal (PQ), Canada, H3C 3J7; teléfono: (514) 343-6588; fax: (514) 343-2360; correo electrónico: graciela.ducatenzeiler@umontreal.ca.

alcanzaba con “dejar de robar durante dos años”. Este consejo, que se parecía demasiado a una confesión de parte, no fue del todo bien recibido por sus pares, y el otrora poderoso sindicalista fue excluido del círculo áulico del presidente. En verdad, esta inaudita sinceridad prefiguró dos fenómenos que irían tomando cada vez mayor importancia en los años venideros: la multiplicación de las denuncias y la instalación de un debate sobre la corrupción en el que las elites económicas y políticas no dudarían en participar. Así fue que en octubre de 1990, durante una convención del Instituto para el Desarrollo de Empresarios (Idea), Emilio Cárdenas, presidente de la Asociación de Bancos Extranjeros, sostuvo que la Argentina podía ser considerada una “cleptocracia”, es decir, que estaba gobernada por ladrones. Menos de tres meses después estalló el *Swifgate*: el diario *Página/12* reveló que la embajada de Estados Unidos había presentado formalmente una queja al gobierno argentino porque a la firma Swift-Armour (propiedad de la transnacional norteamericana Campbell Soup Co.) se le habían exigido, desde el entorno presidencial, “pagos sustanciales” para destrabar el ingreso de maquinaria importada que ya se encontraba en un depósito fiscal. El *Swifgate* fue, en realidad, el primero de una serie de hechos mayores de corrupción que involucraban a funcionarios menemistas y a diversos personajes cercanos al presidente. Algunos de esos hechos estaban ligados directamente al enriquecimiento ilícito de funcionarios y consejeros íntimos del primer mandatario; otros, a la toma de decisiones de escasa o ningún apoyo constitucional que permitieron desbaratar los mecanismos de control, lo cual garantizó la impunidad necesaria a los funcionarios bajo sospecha.

La repetición de los casos de corrupción hizo que éstos se convirtiesen en una música de fondo, monótona hasta producir saciedad e indiferencia. Los delitos de unos eran —y siguen siendo— constantemente desplazados por nuevas revelaciones sobre los manejos turbios de otros. Y aunque las investigaciones —en su mayor parte periodísticas— llevan invariablemente a despachos oficiales, no hubo nada parecido al *mani pulite* italiano, que entre 1992 y 1998 tuvo como saldo 4 000 detenidos, 2 700 procesados, 1 603 juicios de primera instancia y 576 condenas firmes.¹ Es más, en 1995, Menem fue reelegido en elecciones libres y abiertas por 50% de la población. Los escándalos,

¹ *Noticias*, 25-7-98: 34. Para una evaluación global del *mani pulite*, véase Della Porta y Vanucci (1999) y Meldosi (2000).

de más está decir, no habían cesado. Apenas en 1997 la corrupción había ocupado un lugar destacado en la escena política, con la aparición de una coalición que pudo estructurarse justamente en torno a las demandas de transparencia y a la cual el electorado dio, en octubre de ese mismo año, un claro apoyo en las urnas. Dos años después, la fórmula De la Rúa-Álvarez se impuso en las elecciones presidenciales con un discurso que respondía a reclamos similares. Sin embargo, en el mes de octubre de 2000, Carlos “Chacho” Álvarez renunció al cargo de vicepresidente por razones ligadas con actos de corrupción en los cuales aparecían involucrados miembros de su propio gobierno. Para entender con qué barrera chocó Álvarez, nada mejor que las palabras de uno de los beneficiarios más destacados de la administración anterior, Alfredo Yabrán (empresario que prosperó en las sombras, acusado de comportamientos mafiosos y fluidos contactos con la elite gobernante), quien afirmó: “El poder es tener impunidad. Ser poderoso es ser impune. Un hombre al que no le llega nada”.

Según la justicia argentina, Yabrán se suicidó el 20 de mayo de 1998. Con él no desaparecieron ni la impunidad ni su fruto más acabado, la corrupción política. El país perdió al hombre que encarnó a los advenedizos sin moral ni principios; el gobierno, a un amigo demasiado incómodo. Sin embargo, no varió el clima de desasosiego, y los hechos de corrupción siguieron acumulándose.

La corrupción en Argentina no ha dado lugar a investigaciones académicas importantes. José María Simonetti, en fecha reciente, publicó una serie de trabajos sobre el tema, pero él mismo insiste en destacar que se trata de “ensayos” (1998). En tales circunstancias, nuestro objetivo es continuar con un trabajo que está en sus inicios y no formular conclusiones definitivas. Intentaremos, en las páginas que siguen, analizar los enfoques y definiciones de “corrupción” hoy privilegiados, evaluar su pertinencia y, para concluir, esbozar una estrategia de trabajo comparativa.

I. “CORRUPCIÓN”: DEFINICIONES Y CONTROVERSIAS

Hay una gran variedad de definiciones de “corrupción”. Todas parten de diferentes premisas, por lo que no dejan de tener puntos en común, y son útiles para explicar distintas situaciones.

Tradicionalmente, la corrupción fue considerada un comportamiento inmoral o criminal y, en ese sentido, interesó a quienes trabajan en el campo de la ética o la criminología. También los economistas buscaron explicar este fenómeno, aunque sin relacionarlo necesariamente con la moral o el delito. Así, la corrupción fue —y es— analizada por los economistas como una conducta tendiente a la obtención de rentas de privilegio, que aumenta paralelamente a la cantidad de bienes asignados mediante procesos políticos y burocráticos, es decir, por fuera de los mecanismos de mercado. Por tanto, habría una correlación positiva entre estatismo —capitalista o socialista—, intervención discrecional en la economía y corrupción (Bardhan, 1997; Wirl, 1998).

Por otro lado, en la última década, las instituciones internacionales y regionales han adoptado una serie de convenciones y resoluciones de lucha contra la corrupción. Si bien su aplicación “al pie de la letra” es incierta, estos nuevos instrumentos sirven como modelo a las legislaciones nacionales y pueden condicionar, eventualmente, la ayuda financiera a los países subdesarrollados. Por ello, la segunda parte de este artículo presenta y analiza la definición de “corrupción” utilizada por los principales organismos multilaterales, basada en nociones de índole jurídica y en una separación estricta entre lo privado y lo público.

Por su parte, la ciencia política ha abordado la corrupción desde dos puntos de vista, que difieren en cuanto al nivel de análisis. En primer lugar, la corrupción ha sido aprehendida como un tipo de conducta personal que se convierte en una patología de la política (Friedrich, 1972), ya que viola los deberes inherentes a los cargos públicos y privilegia los intereses privados —de tipo personal, familiar o corporativo—, en pos de beneficios pecuniarios o de un mejor estatus (Klitgaard, 1998: 23).

En segundo lugar, la corrupción ha sido considerada como una manera patológica colectiva —ya no individual— de hacer política, o bien como un modo particular de mediación de intereses (Scott, 1969), que remplace o coexiste con las instituciones tradicionales de la democracia. La corrupción aparece así como una manera de ejercer influencia mediante canales no previstos por el sistema político.

Más tarde, los procesos de democratización de la tercera ola permitieron a la ciencia política estudiar la corrupción teniendo en cuenta

secuencias de estas prácticas generadoras de corrupción también han sido claramente identificadas: bajo nivel de inversiones privadas, atraso o lentitud del crecimiento global de la economía, detrimento de la calidad de las infraestructuras y servicios públicos, desaprovechamiento de los recursos humanos, evasión de impuestos —y, en consecuencia, mayor déficit fiscal—, bajo rendimiento de la ayuda externa y malversación generalizada de los fondos públicos. Producto de una deducción lógica, estas dos *checklists* no habían dejado de ser hipotéticas hasta fecha reciente, cuando fueron puestas a prueba y confirmadas por los técnicos de las grandes instituciones financieras internacionales, quienes cuentan con los datos y recursos necesarios para hacerlo (Mauro, 1998, 1997; Tanzi y Davoodi, 1997; Tanzi, 1999). Dichos trabajos subrayan que la corrupción es una bisagra entre los funcionarios públicos y el sector privado, cuyo costo es pagado por el resto de la sociedad, víctima de una situación en la que el uso de los fondos públicos no les aporta sino un beneficio escaso o nulo, lo cual llega incluso a ocasionar desajustes estructurales que afectan gravemente las posibilidades de desarrollo.

Este modelo explicativo ha sido fuertemente criticado, tanto por los supuestos en que se basa como por las soluciones que se proponen. Así, los economistas consideran las políticas corruptas como una patología, pues aplican como parámetro un modelo ideal de mercado y de agentes económicos, caracterizados respectivamente por el libre juego de la competencia y un egoísmo racional y honesto. Esto les impide ver que, en ciertos países, la corrupción, lejos de ser un comportamiento disfuncional y momentáneo, constituye una situación “normal”, producto histórico de la acción de grupos de interés que no puede explicarse con parámetros estrictamente microeconómicos. En tal caso, ni los orígenes, ni el funcionamiento, ni los efectos de la corrupción —que termina por tener un efecto decisivo sobre el mercado, el sistema político, el aparato de Estado y la legitimidad del régimen jurídico— se entienden sin hacer referencia a variables extraeconómicas (Simonetti, 1998: 39, 124). Dicho de otro modo, no es sólo la naturaleza egoísta de los individuos que da lugar a prácticas corruptas, sino un juego de fuerzas entre actores sociales, que moldean las instituciones en su lucha por acumular poder político y económico, lucha que está lejos de poder resolverse con los mecanismos del mercado y la libre competencia. En el mejor de los casos, desde posturas similares a la de los economistas neoliberales pueden apre-

ciarse los hechos corruptos, en particular los que atentan contra las reglas del mercado, pero no los condicionamientos históricos y las decisiones políticas que los enmarcan y hacen posibles.²

También han sido objeto de fuertes críticas las medidas anticorrupción fundadas en los supuestos de la lógica microeconómica. Dichas medidas consisten en disminuir la intervención estatal en el mercado, estimular la probidad de los empleados públicos con mejores sueldos, aumentar las penas y realizar auditorías permanentes. Cartier-Bresson (1996: 117) subraya que tales remedios se plantean a partir de una serie de premisas en gran parte falsas: 1) los agentes corruptos calculan racionalmente los costos y beneficios, anticipando las consecuencias de sus acciones; 2) los acuerdos corruptos son precisos y de carácter puramente monetario; 3) la información es perfecta y gratuita. Ahora bien, sucede que las transacciones son secretas, la información es incompleta y fragmentada, los comportamientos rivales no son transparentes y el tipo de riesgo no permite hacer previsiones valederas. Este autor agrega que la microeconomía no permite explicar estrategias reactivas, antagónicas o consensuales, y que los estudios empíricos demuestran que —en los países desarrollados— los funcionarios no buscan siempre maximizar recursos y solicitan sobornos relativamente pequeños. En realidad, concluye Cartier-Bresson inspirándose en las investigaciones de Padiou, la corrupción puede asumir maneras diferentes y más complejas de la relación económica ordinaria (como

² Un caso arquetípico en tal sentido es el lavado de dinero, cuya explicación y represión no están obstaculizadas por su carácter clandestino. Los mecanismos son bien conocidos por las autoridades. El meollo de la cuestión, como lo afirma Pierre Kopp (1996), es el secreto bancario (aprovechado no sólo por quienes lavan dinero, sino por todos aquellos interesados en proteger su identidad), cuyo levantamiento desestabilizaría el sistema financiero en su conjunto, costo que ningún gobierno está dispuesto a asumir. En el caso específico de la Argentina menemista, tanto la facilidad con que los particulares podían lavar dinero como el conocimiento de las autoridades al respecto, denunciado por Ducrot (1999), han quedado claramente al descubierto con la publicación, el 5 de febrero del 2001, del informe del Senado estadounidense sobre corresponsalías bancarias. Esta situación se hizo aún más notoria con la destitución de Pedro Pou, presidente del Banco Central, quien tenía justamente la responsabilidad de controlar las operaciones sospechosas. El cargo de Pou devino “autónomo” durante el gobierno de Menem, tal como lo exigen las agencias internacionales de financiamiento en el supuesto de que es una manera de evitar que el Ejecutivo manipule la política monetaria y el sistema financiero con propósitos meramente coyunturales. Whitehead (2000: 121-22), sin embargo, considera previsible que este tipo de “autonomía”, en ausencia de un dispositivo eficaz de controles cruzados, convierta los despachos de las máximas autoridades financieras en bolsones de corrupción del más alto nivel.

el cruce de favores políticos para garantizarse mutuamente impunidad).³ Todo acto corrupto entraña expectativas de reciprocidad, pero la índole de las contraprestaciones y las modalidades temporales del intercambio no son precisas. En pocas palabras, la corrupción no se limita al intercambio de sobornos por favores indebidos.

De manera similar, Kopp (1996: 86-89) denuncia el reduccionismo que significa suponer (al proponer remedios a la corrupción) que la conducta de los agentes económicos se adapta con rapidez a los incentivos externos y es perfectamente previsible.⁴ No sólo se ignora así —como ya lo señaláramos— que los agentes tienen comportamientos estratégicos y pueden aliarse, sino también que reprimir la corrupción puede tener efectos perversos. Ha ocurrido, por ejemplo, que los grupos corruptos que logran sobrevivir a una oleada represiva asientan mejor su monopolio en el mercado ilegal. También puede suceder que la atribución de nuevas potestades de control y auditoría generen nuevos modos de corrupción oficial. Esta posibilidad nos devuelve al primero de los remedios propuestos por los economistas: la disminución de las intervenciones estatales. Sin embargo, no se trata de una solución milagrosa, tal como lo han experimentado los usuarios de las empresas públicas privatizadas en los países subdesarrollados, donde los entes reguladores, en la práctica, son inoperantes. Además, Bliss y Di Tella (1997) demuestran que la corrupción puede persistir en algunas situaciones particulares a pesar de la competencia, es decir, aun cuando se hayan establecido o consolidado los mecanismos de mercado. En dichos casos, ni las reformas económicas de signo neoliberal ni la vuelta a la democracia pudieron garantizar la desaparición de comportamientos particularistas. Queda aquí por definir una fórmula de equilibrio para luchar contra la corrupción, que algunos formadores de opinión parecen ya haber encontrado: un aparato de Estado pequeño y eficiente.

³ Según Mény (1995), es justamente la presencia de una multiplicidad de actores y el hecho de que los intercambios entre ellos se paguen en diferentes monedas la que distingue la corrupción a partir de los años noventa. Ya no puede comprendérsela, subraya este autor, partiendo del esquema simple que supone la existencia de un corruptor, un corrupto y una suma de dinero.

⁴ Del mismo modo, Cartier-Bresson (1996: 115) considera que los incentivos y sanciones no bastan para eliminar la corrupción. Según este autor, tienen más peso la estructura del mercado, las formas organizacionales de la administración y la claridad de las regulaciones oficiales.

¿Cuál es el grado de validez de esta definición que vincula corrupción y búsqueda de rentas de privilegio en el caso argentino? Por un lado, es cierto que la incapacidad de los teóricos del *rent seeking* para analizar las fuerzas políticas que determinan las verdaderas reglas del juego en una economía dada —que no pueden ser aprehendidas comparándolas con un modelo ideal de intercambios pacíficos y ordenados, ni considerándolas simplemente anómalas y circunstanciales— tiene consecuencias importantes en el nivel práctico. No es captada ni examinada la lucha de intereses que establece un orden económico donde los principales agentes crecen y se enriquecen, “normal” y constantemente, por lo cual obtienen rentas de privilegio. La corrupción queda entonces restringida a una serie de actos corruptos, orientados por una lógica estrictamente económica y una racionalidad egoísta, por lo que se ignoran las condiciones históricas de las cuales depende su aparición y —sobre todo— su grado de desarrollo. Con este enfoque se hace incluso difícil medir el efecto diferencial de cada uno de tales hechos corruptos, pues todos parecen derivar de un mismo tipo de naturaleza humana y no se estudia en profundidad el contexto en el que ocurren: pueden así detectarse diferencias cuantitativas, pero no cualitativas y a largo plazo. Simonetti no duda en ver en este tipo de razonamiento un recurso ideológico, pues al asimilar, por ejemplo, la falta de ética de un jugador de fútbol golpeador con un funcionario venal,⁵ se produce una derivación de las culpas individuales en una culpa colectiva sin responsables.

Por otro lado, es imposible negar la utilidad de la noción de “búsqueda de rentas de privilegio” en un país donde tal actividad ha tenido innegables efectos estructurantes. Sábato y Schvarzer (1985) han demostrado que en Argentina, a partir de la exitosa inserción en el mercado mundial a finales del siglo XIX, las elites adoptaron patrones de comportamiento político y empresarial en virtud de los cuales el acceso privilegiado al Estado era más importante —en términos de distribución del ingreso— que la estabilidad, la innovación tecnológica y la conquista de nuevos mercados. El desafío es entonces utilizar el concepto de “renta” disociándolo de la teoría que le sirve como marco de referencia, tanto en el nivel de los supuestos como en el de las soluciones que de ellos se desprenden. Cabe además preguntarse

⁵ Este ejemplo es dado por Moreno Ocampo (1993: 39, citado por Simonetti, 1998: 24), para demostrar que hay una aceptación generalizada de la utilización de medios ilícitos para llegar a un fin.

si la corrupción puede combatirse sólo en nombre de la eficiencia económica, la cual ha sacralizado el poder del mercado y contribuido a desalentar las preocupaciones éticas en la función pública y la sociedad civil.

III. DESDE LAS INSTITUCIONES MULTILATERALES: LA CORRUPCIÓN COMO ABUSO DE AUTORIDAD CON FINES PRIVADOS

La corrupción entendida como “abuso de autoridad con fines privados”⁶ es hoy, sin lugar a duda, la definición que prefieren las instituciones multilaterales, las ONG internacionales y los investigadores cercanos a ellas. Es utilizada en los documentos oficiales del Fondo Monetario Internacional (1997) —tanto por sus técnicos (Tanzi, 1994) como por los del Banco Mundial (Gray y Kaufman, 1998)—, en la Declaración Contra la Corrupción y los Sobornos en las Transacciones Comerciales Internacionales (ONU, 1996), en la Convención sobre la Lucha Contra la Corrupción de los Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE, 1997), en las resoluciones del Consejo de Europa (Consejo de Europa, 1997), en la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA, 1996), en el *Source Book* de Transparencia Internacional (1996) y en la Declaración de Lima contra la Corrupción (Conferencia Internacional contra la Corrupción, 1997). Esta definición también es empleada por Klitgaard (1998, 1996, 1988).

El abuso de autoridad con fines privados engloba una serie de actos que se encuentran claramente enumerados en la Convención Interamericana Contra la Corrupción, aprobada por la Organización de Estados Americanos (OEA) el 29 de marzo de 1996, la cual ya tiene fuerza de ley en Argentina. Éstos son:

a) El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra

⁶ Hemos preferido la expresión “abuso de autoridad” a “abuso o mal desempeño de los deberes de funcionario público”, no sólo por economía de palabras, sino porque en castellano se sobreentiende que el “abuso de autoridad” se refiere al ámbito de los poderes públicos y no al de la vida privada.

persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b) El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público, o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c) La realización por parte de un funcionario público, o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.

d) El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

e) La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra manera en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para cometer cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

Esta definición de la OEA, centrada en el uso de los recursos públicos y la conducta de los funcionarios, tiene el mérito de mencionar expresamente a quienes, desde la sociedad civil, incitan a actuar indebidamente a los agentes públicos; dicha realidad es a menudo dejada en un cómodo segundo plano, y se hace cargar todo el peso de los manejos corruptos a los funcionarios públicos. Incluso, buena parte de las convenciones y documentos mencionados en esta sección destacan especialmente el origen privado —y primermundista— de los sobornos que se pagan en los países en desarrollo.

Otra ventaja de tal definición es que pone el acento sobre lo público como parámetro para distinguir qué es un acto corrupto, y no lo definido como tal por el derecho positivo, cuyas figuras penales están se hallan sujetas a variaciones históricas y geográficas importantes, anén de no prever toda la gama de ilícitos posibles. Por razones similares, esta definición es útil para determinar qué tipos de corrupción son más importantes; así pues, tienen mayor peso quienes rompen con las reglas que rigen la administración democrática de los recursos públicos, como la igualdad de acceso a los servicios del Estado y la transparencia de su gestión. Asimismo, al considerar los comportamientos corruptos como un ataque contra lo público, se subraya el hecho de

que, “al no poder plantearse como regla de conducta general”, la corrupción “no tiene futuro social” (Simonetti, 1998: 55).

Los aciertos de esta definición encierran, sin embargo, problemas semejantes a los que se plantean respecto del enfoque preferido por los economistas, ya que los actos corruptos son aquí también considerados una excepción a la regla. Además, la distinción entre lo público y lo privado está lejos de ser una cuestión resuelta y universalmente aceptada.

Concretamente, el problema, tal como lo sugiere Simonetti (1998), es que las conductas delictivas pueden ser algo más que una excepción, no sólo porque se convierten a la postre en un mecanismo esencial de las economías nacionales y dan lugar al surgimiento de actores sociales determinados, sino también —y esto es más complejo— porque en los hechos de corrupción encontramos una interacción permanente entre los canales lícitos y los ilícitos de la economía y la política. Así, la corrupción no es un elemento disfuncional, sino fundamento y sostén de actividades legales y públicamente legitimadas.

A esto se suma que en ciertas sociedades, y las latinoamericanas no constituyen una excepción al respecto, la separación entre lo público y lo privado no va de suyo. Por un lado, y tal como lo señalamos más arriba en el caso de la Argentina, la experiencia histórica de los pueblos latinoamericanos está marcada por el uso “privatista” que hicieron las elites del aparato de Estado, tanto para frenar los reclamos por una más equitativa distribución del ingreso como para escapar a las exigencias de la competencia en el mercado mundial. Por otro lado (y éste es otro rasgo común de todos los países de la región del que ya hablaremos), la construcción de una escena pública democrática es una deuda pendiente de los regímenes civiles, situación que la devaluación del Estado —debida a su fracaso como agente de intermediación y proveedor de servicios, sabiamente utilizada por los publicistas neoliberales— no puede sino tornarse aún más difícil.

También ocurre que los abusos de autoridad pueden no cometerse en beneficio propio o de un tercero claramente identificado. Esto se ve de manera muy clara en el caso de los agentes involucrados, cuyo accionar ha tenido efectos perversos sobre la legislación, la procuración de justicia y la sociedad civil. Más allá de los intereses inmediatos de los agentes involucrados, que pueden ser lícitos (ascensos y promociones) o ilícitos (enriquecimiento por vía de chantajes o venta de informaciones confidenciales, entre otras posibilidades), es innegable que

el principal objetivo al autorizar tales operaciones ha sido apaciguar presiones diplomáticas, en especial las ejercidas por los Estados Unidos en el marco de la guerra contra las drogas. La corrupción puede aquí reconocerse en distintos niveles, pues son afectados desde el orden constitucional hasta el control del aparato policial, y tienen por común efecto la degradación de las garantías individuales. En pocas palabras, la complejidad de los actores institucionales involucrados, así como la divergencia de metas y horizontes temporales, ponen en juego una serie compleja de responsabilidades e intereses. Las decisiones tomadas por unos para salir del paso son aprovechadas por otros de manera directa; pero aun cuando hay improvisación y no complot, son los ciudadanos comunes quienes sufren las consecuencias, en especial los que están más desprotegidos frente a la arbitrariedad policial y judicial.

Si la protección de las libertades civiles no es un hecho menor en una democracia que tiene bases inestables y busca consolidarse, la corrupción tiene un efecto aún más devastador cuando el límite que separa lo público y lo privado tampoco está claramente determinado en materia económica. Esto nos hace regresar al caso de la Argentina, donde, según Simonetti,

[...] sin poner en cuestión la legitimidad de sus reglas esenciales de acumulación, es posible afirmar que el problema de la economía argentina, visto desde la perspectiva de una hipótesis criminal, no es el caso de la violación de las reglas del juego económicas, no obstante ser ello muy habitual y generalizado sino, por lo contrario, la imposición de reglas que determinan un juego distorsionado. En otras palabras, desde este punto de vista, las conductas criminalizadas o criminalizables no representan un problema cuantitativo sino cualitativo (1998:189).

En la era menemista, si bien son muchísimos los casos de “imposición de reglas que determinan un juego distorsionado”, el del “fraude del oro” es particularmente claro para medir los límites de la definición de “corrupción” como “abuso de autoridad con fines privados”. Se trata, justamente, de un hecho de corrupción en el cual el “abuso”, más que transgresivo y puntual, fue permitido desde el poder político y duradero. Por eso mismo, no puede entenderse sin hacer referencia a una trama compleja en la que se entrelazan lo público y lo privado, lo lícito y lo ilícito, amén de la violencia de tipo mafioso contra los fiscales a cargo de la investigación. Tal como lo describe y explica

Zlotogwiazda (1997), el gobierno otorgó reintegros a las exportaciones de manufacturas de oro, en un país que casi no produce este metal, sin que hubiese un control estricto sobre los embarques al extranjero. Así, empresas que exportaron objetos manufacturados cuya cantidad de oro era mínima o nula recibieron reintegros y exenciones fiscales por 150 millones de dólares. El escándalo no estalló a causa de los informes elevados por los auditores del Ministerio de Economía, sino a raíz de una investigación llevada a cabo por las autoridades estadounidenses, que finalmente detuvieron a uno de los empresarios involucrados en el hecho. Pasaron, entre tanto, casi cuatro años.

IV. DESDE LA CIENCIA POLÍTICA: LA CORRUPCIÓN COMO FENÓMENO INSTITUCIONAL

Si bien, como dijimos en un principio, la ciencia política ha privilegiado diferentes enfoques para estudiar los hechos de corrupción, aquí nos limitaremos a analizar las definiciones y conceptos que han sido propuestos en los últimos años, en especial a partir de las investigaciones sobre los procesos de democratización. Para entender cabalmente el camino que siguió la corrupción para imponerse como tema en el campo de la ciencia política, es necesario ver primero cómo evolucionó la disciplina y cuáles son las características propias del objeto de estudio.

Durante los años ochenta, el interés de los politólogos se centró en las transiciones de los regímenes autoritarios a los regímenes civiles. El acento estuvo puesto en los pactos y rupturas entre los grupos dominantes, en el rol de las élites, los militares y los movimientos sociales, y, por último, en las presiones internacionales (O'Donnell y Schmitter, 1986; Schmitter, 1994). La democracia, despojada de sus antiguos calificativos (Schmitter y Karl, 1991),⁷ aparece definida en

⁷ Se ha de subrayar que, por primera vez, la vuelta a la democracia fue considerada —tanto por la población de los países subdesarrollados como por los investigadores— como un fin en sí misma. Hubo entonces que deshacerse de la oposición entre democracia formal y democracia real. Dicho debate había desacreditado los regímenes parlamentarios y la defensa de los derechos individuales, entendidos como una “trampa” burguesa. Para no discutir nuevamente si ciertas condiciones materiales y culturales son indispensables para que la transición sea exitosa, desde el ámbito universitario se sostuvo que la implantación de las instituciones democráticas, el mejoramiento de las condiciones de vida y el afianzamiento de los valores civiles eran tareas simultáneas (Schmitter y Karl,

este nuevo *corpus* como un sistema político en que los “principales” actores aceptan resolver sus conflictos siguiendo reglas establecidas de antemano (Przeworski, 1991), entre las que figuran las elecciones libres y abiertas, la representación pluralista de intereses y la división de poderes. Se retoma así el concepto de “poliarquía” (Dahl, 1971), y se asigna mayor prioridad a los actores, aunque se descuida el estudio de lo que constituye las condiciones indispensables de un régimen poliárquico: la existencia de mecanismos eficaces de protección de los derechos fundamentales, los que permiten a los ciudadanos tanto participar como oponerse al gobierno.⁸ Criterios como la eficiencia, la estabilidad o simplemente el respeto de los mandatos electorales fueron puestos de relieve en detrimento de cuestiones normativas tales como la imputabilidad de los gobernantes y la participación de los ciudadanos. Tampoco merecieron especial atención el funcionamiento de los controles que, en una república, sirven para prevenir la concentración del poder en determinados organismos del aparato de Estado. La ausencia de una reflexión profunda sobre estas dos cuestiones se tornó cada vez más evidente, sobre todo cuando hubo que explicar las imperfecciones de las nuevas democracias.

En efecto, las democracias emergentes no resultaron tan liberales ni representativas como se había esperado. Por lo contrario, sus gobiernos se muestran impredecibles, el poder Ejecutivo se ubica por encima de los partidos políticos y actúa como si no tuviese cuentas que rendir ante las otras instituciones del Estado y la sociedad civil. Además, la reorganización de los mercados, en ausencia de la actividad reguladora del Estado, pone periódicamente en crisis el modelo económico cuya instrumentación “sin interferencias” sirve como justificación ideológica para tomar medidas antidemocráticas.

En realidad, desde finales de los años ochenta, se comenzó a notar que la construcción de un espacio público democrático, en el que los ciudadanos comunes pueden hacer valer sus derechos y los funciona-

1991), así como la resolución de otros problemas ligados a la transición, como la sobrecarga de demandas, la reinserción de los militares, la seguridad urbana y la corrupción (Schmitter, 1994).

⁸ Dahl (1971: 3) identifica ocho “garantías institucionales” que definen la poliarquía: “1) libertad de asociación; 2) libertad de expresión; 3) derecho de voto; 4) derecho de ser elegido para ocupar cargos públicos; 5) derecho de competir para conseguir apoyos y votos; 6) fuentes alternativas de información; 7) elecciones libres y sin fraude; 8) instituciones que hagan depender al gobierno del voto y otras expresiones de preferencias.

rios han de responder por sus actos, era no sólo una tarea inconclusa sino que había obstáculos claros para concretarla. La transición, en el conjunto del continente, tuvo un éxito más que relativo: una cantidad nunca vista de gobiernos latinoamericanos había llegado al poder mediante elecciones libres y abiertas. Es la consolidación de la democracia la que sigue siendo problemática. Dicho de otro modo, el pasaje de un gobierno elegido por el voto popular a un régimen democrático es aún incierto en la mayoría de los países. La situación no deja de ser paradójica: los ciudadanos pueden votar y expresarse libremente, pero la corrupción de los funcionarios y políticos electos no ha dejado de proliferar. La expresión “democracia de baja intensidad”⁹ se aplica a este fenómeno desde un punto de vista general y define precisamente la relación compleja entre la exclusión social y la concentración del poder político, que conduce a un sistema de gobierno en el cual la participación de los ciudadanos y la imputabilidad de los funcionarios son extremadamente débiles, aun cuando las instituciones democráticas se hallan presentes.

El surgimiento de estas democracias imperfectas es explicado de varias maneras, aunque se coincide en subrayar la debilidad de las instituciones políticas, en particular la de los partidos políticos y otros actores colectivos capaces de articular y representar los intereses que nacen dentro de la sociedad civil. En pocas palabras, las “nuevas democracias” no tienen un sistema de representación sólido, capaz de crear relaciones políticas entre los actores sociales que sean a la vez estables y productoras de consenso (Malloy, 1991; O’Donnell, 1993; Torre, 1991). Dichas relaciones están condicionadas por prácticas e instituciones de naturaleza autoritaria, entre los que se destacan el decretismo, el clientelismo, las elecciones de tipo plebiscitario, el patronazgo y el nepotismo (Weffort, 1991). Parece improbable, sin embargo, que este vacío institucional sea de origen reciente. Los estilos políticos conflictivos, la ausencia de cooperación y la usurpación y concentración del poder político en manos de los presidentes electos son problemas históricos de los países latinoamericanos. Dichas tendencias han estado íntimamente relacionadas con los sistemas de gobierno presidencialistas, y la severidad de la crisis económica de los años

⁹ Esta expresión ha sido propuesta por Gills, Rocamora y Wilson (1993). Para un análisis de los adjetivos utilizados con el fin de caracterizar las nuevas democracias, véase Collier y Levitsky (1997) y Sørensen (1993).

ochenta no hizo más que profundizarlas (Ducatenzeiler y Oxhorn, 1994).

Las imperfecciones de las nuevas democracias hicieron que el hincapié de los análisis se desplazara hacia cuestiones cualitativas. O'Donnell (1993) plantea una serie de problemas teóricos ligados a las "democracias delegativas", que hacen más a su "calidad" que a la identificación de los criterios que permiten definirlas. Confirma que los regímenes posautoritarios se hallan inmersos en una profunda crisis del Estado: los servicios públicos funcionan mal o muy mal, el acceso a la justicia es negado a gran parte de la población y los ciudadanos no creen en la honestidad de los políticos electos.¹⁰ O'Donnell identifica entonces lo que denomina "zonas marrones": hay elecciones, la libertad de opinión es en general respetada, pero resulta imposible oponerse o controlar el gobierno. Entre dos elecciones, los ciudadanos son excluidos del sistema político y resultan víctimas de diferentes tipos de discriminación. Los políticos y funcionarios de alto rango, protegidos por una red de complicidades, no están obligados a rendir cuentas de sus actos y se interesan ante todo en mantener los dispositivos clientelistas en que se basan su poder e impunidad. O'Donnell (1996, 1999) analiza un elemento clave para entender la situación privilegiada de los gobernantes en las democracias delegativas: el relajamiento o directamente la anulación de los controles horizontales entre las diferentes instancias de gobierno. Por "controles horizontales" hay que entender el sistema de pesos y contrapesos que, en una democracia, preserva el equilibrio entre los poderes públicos y, de ese modo, mantiene vigente la imputabilidad de los gobernantes. La ausencia de dichos controles es agravada por las instancias administrativas que, al discriminar de manera considerable a los más débiles, hacen que los ciudadanos no sean iguales ante la ley. En realidad, son dos caras de una misma moneda: a causa de la debilidad del Estado de Derecho, los funcionarios pueden no rendir cuentas y los ciudadanos quedan desprotegidos. Esta situación, en la que el Estado no actúa conforme a la Constitución ni respeta los derechos individuales, es definida como una "ciudadanía de baja intensidad".

¹⁰ Sobre los efectos sociales y políticos del debilitamiento del aparato de Estado, véase también Bresser Pereira (1996) y Przeworski (1995).

Desde este punto de vista, la corrupción puede ya no ser considerada un hecho marginal, como una patología de la política (o como una plaga más del sistema capitalista, considerado enteramente corrupto), sino como una manera concreta de hacer política, que afecta directamente la calidad de la democracia y atenta contra su consolidación (Simonetti, 1998).

El estudio de la corrupción tiene, sin embargo, dificultades específicas que merecen ser mencionadas. La principal es el carácter oculto de las transacciones ilegales, que hace casi improbable basarse en datos y estadísticas confiables. Esta condición, propia del objeto, puede por cierto desalentar la investigación científica; pero, en su lugar, pueden investigarse los mecanismos institucionales que posibilitan la corrupción, en especial su desarrollo y permanencia. Aun cuando el estudio detallado de dichos mecanismos escapa a los objetivos de este artículo, merece destacarse que es factible realizarlo a partir de lo ya revelado por las investigaciones periodísticas y de los tribunales y, con menor frecuencia, parlamentarias y administrativas. Si bien no son las únicas fuentes posibles (Blundo y Olivier de Sardan, 2000), es también cierto que resulta insoslayable recurrir a ellas para estudiar la corrupción política de alto nivel, sin olvidar (como señaláramos al criticar el enfoque de los economistas) que todos los datos y análisis han de ser reinterpretados dentro del contexto más general del cual surgen.

Tampoco es un hecho menor que la corrupción, antes del proceso de democratización que comenzó en los años ochenta, estuvo íntimamente ligada al marco ideológico de la derecha y no a posiciones progresistas. Hacer referencia a la corrupción de los regímenes electos formó parte de la estrategia discursiva que preparaba una asonada o un golpe militar, que una vez en el poder no tardaría en crear comisiones especiales para investigar selectivamente a los funcionarios depuestos. En Argentina, tal hecho resulta particularmente evidente en el caso de todos los gobiernos golpistas, que proponían volver a un estado primigenio de pureza o recuperar valores supuestamente perdidos, más allá de la publicidad sobre los hechos de corrupción de los mandatarios elegidos por el voto popular.

Cartier-Bresson (1996) agrega dos dificultades importantes que también desalientan la investigación de la corrupción política. En primer lugar, el hecho de que la corrupción entraña intercambios muy variados desde el punto de vista histórico y geográfico, tanto como lo son los montos y actores involucrados. En segundo lugar, la percepción de

la corrupción tiene diferentes grados, que —en definitiva— están relacionados con la legitimidad del régimen jurídico-político. Las dificultades para encontrar una definición amplia y para medir las opiniones sobre la corrupción son elementos que, sin duda, obligan a una gran cautela, la cual puede llegar a causar cierto escepticismo acerca de las posibilidades de estudiar el fenómeno.

El desinterés de la ciencia política se explicaría, por último, por razones similares a las que llevaron a descuidar el estudio de la policía durante las transiciones a la democracia, aun cuando la manera como los organismos de seguridad actúan cotidianamente “constituye un poderoso indicador [...] de la naturaleza más o menos democrática de la vida política prevaleciente en una sociedad determinada” (Monet, 1992: 14). Según Loubet del Bayle (1992), los politólogos están acostumbrados a estudiar fenómenos que marcan la historia política de las sociedades y, por eso mismo, han dejado de lado todas las problemáticas relacionadas con el poder que incluyen actividades carentes de brillo, cotidianas o marginales, y que tienen a menudo un carácter sórdido y violento.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta sensato estudiar la corrupción reinsertándola dentro de la problemática más general de la “calidad” de la democracia. De hecho, es sólo relacionando la corrupción con la consolidación de la democracia como pueden evitarse discusiones poco fructíferas sobre la “marginalidad” o la “centralidad” del fenómeno, sobre su carácter “universal” o “aleatorio”, y, por último, sobre sus efectos. Con este fin y con base en las consideraciones que hemos de detallar, proponemos considerar la corrupción como un sistema de mediación de intereses.

Desde un punto de vista meramente fáctico —y como ya lo había propuesto Scott en 1969—, la corrupción puede ser abordada como una red de intercambios ocultos o clandestinos entre las elites económicas y políticas, es decir, entre actores cuyas acciones tienen un efecto determinante sobre el mercado, el sistema político, la seguridad jurídica y la administración. Este intercambio entre dos mercados, el político administrativo y el económico o social, permite a actores privados acceder indebidamente a recursos públicos y a los actores públicos, a beneficios presentes o futuros (para sí o para sus agencias).

En cuanto a su origen, las redes de corrupción son resultado de las redes legales de influencia, formadas por profesionales, altos funcionarios y políticos electos que, en principio, se hallan en la democracia

para articular demandas sociales. La corrupción surge para evitar la competencia, garantizar las transacciones clandestinas, limitar su visibilidad y ofrecer protección a corrompidos y corruptores (Cartier-Bresson, 1996).

El funcionamiento en redes tiene una ventaja fundamental: posibilita intercambiar recursos diferentes y autoriza eventuales postergaciones, aunque la desconfianza nunca desaparece. Esto hace que las redes sean flexibles, "virtuales" (sin una estructura organizativa sólida) y dependan del conocimiento personal entre los agentes, cuya confianza mutua sólo se forja con el tiempo. Las redes no pueden existir sin protección política, y ésta se paga con la distribución de los beneficios obtenidos ilegalmente a las instancias que la garantizan. Llegado ese momento, la corrupción se convierte en un "problema real", es decir, cuando las transacciones no son ya puntuales y entre actores oportunistas, sino vehiculadas por mecanismos regulares y actores que han sido exonerados (Cartier-Bresson, 1996). La corrupción deja entonces de ser un acto aislado e ilegal para convertirse en una forma institucionalizada de mediación de intereses que se sustituye o coexiste con otras instituciones, muchas de ellas democráticas.

El intercambio de favores no siempre apunta a elevar al máximo los recursos económicos: hay tipos de corrupción cuya renta es estrictamente política (puede pensarse aquí en las garantías de impunidad ofrecidas a quienes trabajan o han trabajado para el gobierno en actividades al margen de la legalidad). Además, si bien los hechos de corrupción tienen elementos mercantilistas, intervienen otros principios, como la jerarquía, la solidaridad, el mimetismo (todo el mundo lo hace), la coerción y ciertos símbolos, como la reputación y el honor (Cartier-Bresson, 1996: 122-123).

Una vez identificado el fenómeno, la pregunta que queda pendiente es cuáles son las circunstancias que facilitan la estructuración de las redes de corrupción.

La extrema concentración de poder en manos del Ejecutivo, particularmente en manos del presidente, el hiperpresidencialismo (Oxhorn y Ducatzenzeiler, 1998), así como la magnitud de la crisis y el modo de instrumentación de la reforma económica, parecen ser las condiciones más importantes que favorecen la formación de redes de corrupción. No se trata, sin embargo, de variables totalmente independientes, ya que la emergencia económica y la urgencia que ella ocasiona refuerzan el poder discrecional del poder Ejecutivo. En efecto, las

situaciones de crisis parecen propiciar una considerable concentración del poder, más aún allí donde las tradiciones políticas populistas-plebiscitarias y clientelistas son fuertes (Palermo y Novaro, 1996). Por un lado, las situaciones de emergencia justifican, en nombre de la gobernabilidad, el aislamiento de los tecnócratas frente a los grupos de interés. Por otro lado, las tradiciones políticas latinoamericanas facilitan y estimulan el uso discrecional del poder, tal como se da en estos casos. Sin olvidar que dicho fenómeno ocurre en un contexto donde la rutinización de los “comportamientos políticos” —en el sentido weberiano del término— es extremadamente baja, a lo que se suma la ausencia de jerarquías burocráticas y trayectorias de carrera estables e institucionalizadas. De todo ello resulta que las reglas del juego son poco explícitas y pueden cambiarse con relativa facilidad. Gestiones de esta índole constituyen un caldo de cultivo ideal para que reaparezcan y se perpetúen, debilitados o reforzados, antiguos particularismos y viejas maneras de hacer política, los cuales generan corrupción y, lo que es más, dependen de ella.

De los muchos particularismos que sobreviven en las nuevas democracias, el clientelismo merece ser mencionado en primer término, pues contribuye como pocos de ellos a solventar y extender las redes de corrupción (Della Porta, 1995). Ambos fenómenos se basan en el intercambio de servicios; sin embargo las distinciones son importantes, tanto por el tipo de servicio que es objeto de las transacciones como por el tipo de organización que los sustentan. En efecto, en los hechos de corrupción se intercambian decisiones políticas por sobornos (o por otras decisiones políticas); en las redes clientelares, prebendas por votos. Entre los dos tipos de actividad hay un círculo vicioso: el dinero obtenido ilícitamente sirve para ofrecer prebendas que, una vez convertidas en votos, se aprovechan para asentar el poderío político y pedir más sobornos, con lo que se inicia un nuevo ciclo corrupción-clientelismo.

No sólo lo que se intercambia es distinto. En el caso del clientelismo, hay relaciones verticales claras, aunque los beneficios no están claramente definidos. En la corrupción política, hay beneficios económicos o compromisos claramente identificados por las partes. No sucede así con el clientelismo, ya que entraña relaciones informales, con prestaciones y obligaciones difusas. Otra diferencia importante se da respecto de la conciencia de la ilegalidad: la corrupción es clandesti-

na, porque los agentes saben que están fuera de la ley, mientras que las relaciones clientelares son públicas (Della Porta y Mény, 1995b).

Si el clientelismo tiene una larga historia en América Latina —que se ajusta casi en todo al análisis anterior—, es importante tener en cuenta que, con la transición hacia una economía de mercado, las redes clientelares (lejos de desaparecer) continúan cumpliendo un rol fundamental, aun cuando han cambiando sus mecanismos. En ese sentido, Njaim (1996) afirma que el clientelismo preparó la aceptación del personalismo y el utilitarismo como fundamentos de la acción política. Además, el desgaste de los líderes que aplicaron planes de ajuste contrarios a las tradiciones de sus partidos los obligó a contener las protestas sociales y a buscar nuevas bases de apoyo. Puede así decirse que a los reclamos populares se respondió con un clientelismo de nuevo tipo y a los reclamos de los grupos más poderosos, con corrupción. Los apoyos necesarios se consiguieron entonces de dos maneras: mediante un clientelismo reformulado para los sectores pobres y que beneficia a los grandes intereses económicos con privatizaciones y desregulaciones amañadas, que les permitieron obtener rentas fabulosas. Además, se permitió a los políticos y tecnócratas trabajar paralelamente en pos de sus propios intereses, con lo cual se compró su lealtad a corto plazo y su silencio posterior. De ahí la aparición conjunta de un clientelismo para indigentes, la ausencia de controles y fiscalización, así como un sistema de corrupción generalizada, cuya máxima expresión en la Argentina es la saga de escándalos protagonizados por el entorno presidencial.

El clientelismo para indigentes pretende remplazar viejos sistemas de mediación de intereses, que fueron eficaces durante los periodos reformistas y habían dado toda su fuerza al peronismo. Las corporaciones que tradicionalmente apoyaron a los gobiernos peronistas fueron así sustituidas por redes clientelistas surgidas de políticas sociales focalizadas, cuyo control es ejercido por el poder Ejecutivo (Oxhorn y Ducatzenzeiler, 1998) y están destinadas a los sectores más empobrecidos por la crisis y las reformas estructurales. En este mismo sentido, Palermo y Novaro (1998: 370) sostienen que el Partido Justicialista no depende, como en el pasado, “de las organizaciones de masas sectoriales, sino que interpela a actores más heterogéneos y mas desagregados”. La principal novedad de este periodo es justamente la integración de nuevos actores mediante canales de mediación muy diversos que se convirtieron en la contraparte de las reformas económicas y en las

redes de corrupción. Por su efecto acumulativo, es decir, al contentar tanto a los sectores que padecen más carencias como a los grandes grupos económicos, el clientelismo y la corrupción política permitieron al gobierno menemista acumular tanto poder que la oposición del resto de la sociedad fue neutralizada durante un largo periodo, lo cual limitaba al mismo tiempo la capacidad de control de las instituciones democráticas sobre el gobierno.

A partir de las redes personales de corrupción que se forman en el límite entre lo público y lo privado, lo lícito y lo ilícito, surge un “equilibrio mafioso” (Simonetti, 1998: 209) signado por la fluidez de las alianzas y la multiplicación de los enfrentamientos entre grupos rivales. El quiebre circunstancial de estos arreglos ocultos y, por tanto, del sistema parainstitucional que llegan a forjar, lleva a situaciones de gran inestabilidad, como en el caso de la policía de la provincia de Buenos Aires, donde, luego del asesinato del reportero gráfico Cabezas, el gobierno no pudo permitirle más a los cuerpos policiales hacer sus propios negocios (robo de autos, prostitución, juego clandestino, narcotráfico) a cambio de asegurar un cierto control de la criminalidad (Abraham, 1998). Efecto del estallido de las lealtades preexistentes, la ola de delitos cometidos por bandas de policías, o de delincuentes que operan con su anuencia, parece irrefrenable. Ni las múltiples purgas internas ni la llegada de un gobierno en principio más cercano a los reclamos policiales ha podido detenerla.

V. CONCLUSIÓN

La democratización y la liberalización de los mercados estuvieron acompañadas en América Latina por transformaciones mayores en la manera de hacer política y en los modos de definir la mediación de los intereses. Contrariamente a lo sostenido por los economistas, la corrupción no es sólo un producto o herencia del estatismo, sino también una consecuencia del modo como se aplicó el modelo neoliberal y las nuevas bases de apoyo que hubo que buscar para poder funcionar y estabilizarse. Así, la apertura de los mercados no eliminó las rentas de privilegio que supuestamente surgen de la restricción de la competencia. Además, la democratización y, más precisamente, la revalorización de las instituciones que están relacionadas con ella —como las elecciones y los partidos políticos— no eliminaron los particularismos:

más bien los reactualizaron, aunque mediante la introducción de cambios significativos, exigidos en gran parte por el modelo económico y las circunstancias de su aplicación.

Al decir esto, no afirmamos, sin embargo, que la implantación del modelo económico explica *per se* los cambios ocurridos en los sistemas de mediación de intereses. En el supuesto de que en la mayoría de los países latinoamericanos se llevaron a cabo reformas económicas similares, nos resta aún comprender por qué la corrupción es más alta en unos países que en otros. Aun si la intensidad de los cambios estructurales y la gravedad de la crisis precedente permite entender parte de la diferencia entre los diversos casos nacionales, es en la importancia de las tradiciones hiperpresidencialistas, populistas-plebiscitarias y clientelistas (en las cuales se fundan las nuevas prácticas) donde se halla la parte sustancial de la explicación buscada. En efecto, la debilidad de los dispositivos institucionales de fiscalización y control facilita las transformaciones unilaterales de las reglas del juego así como la construcción de canales de representación de intereses concurrentes con las instituciones democráticas. De ahí que, para aumentar la calidad de la democracia, sea necesario institucionalizar y aplicar en los hechos los mecanismos de imputabilidad en todos los niveles del gobierno. La tarea parece casi improbable cuando se tiene en cuenta que supone, a corto plazo, la pérdida de apoyos políticos esenciales, acostumbrados a participar en operaciones cosméticas, pero no a aceptar cambios mayores y, menos aún, la implacable lógica de la transparencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Abraham, Tomás, 1998, "La Argentina de la amenaza", *Clarín*, 25 de enero.
- Banco Mundial, 1997, "Corruption and Good Governance", www.worldbank.org/html/extdr/am97/br_corr.htm.
- Bardhan, Pranab, 1997, "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, XXXV.
- Bhagwati, Jagdish N., 1982, "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, 90 (5), octubre.

- Bliss, Christopher y Rafael di Tella, 1997, "Does Competition Kill Corruption?", *Journal of Political Economy*, 105.
- Blundo, Giorgio y Jean-Pierre Olivier de Sardan, 2000, "La corruption comme terrain. Pour une approche socio-anthropologique", en Giorgio Blundo (comp.), *Monnayer les pouvoirs. Espaces, mécanismes et représentations de la corruption*, París, Presses Universitaires de France.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, 1996, "Ciudadania e res publica: a emergência dos direitos públicos", trabajo presentado en la Faculdade de Dereito da Universidade de São Paulo.
- Camdessus, Michel, 1997, "Toward a Second Generation of Structural Reform in Latin America", trabajo presentado en la Convención de Bancos Nacionales, Buenos Aires, 21 de mayo.
- Cartier-Bresson, Jean, 1996, "Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés", *Nueva Sociedad*, 145, pp. 110-135.
- Cerruti, Gabriela, 1993, *El jefe. Vida y obra de Carlos Saúl Menem*, Buenos Aires, Planeta Bolsillo.
- Cerruti, Gabriela y Sergio Cancaglini, 1991, "El octavo círculo. Crónica y entretelones de la Argentina menemista", Buenos Aires, Planeta.
- Collier, David y Steven Levitsky, 1997, "Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics*, 49, pp. 430-451.
- Conferencia Internacional Contra la Corrupción, 1997, "Déclaration de Lima contre la corruption", www.transparency.de/iacc/flimadecl.html.
- Consejo de Europa, 1997, "Résolution (97) 24—Portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption", www.coe.fr/cm/sessions/f97x24.htm.
- Dahl, Robert, 1971, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Della Porta, Donatella, 1995, "Les cercles vicieux de la corruption", en Donatella della Porta e Yves Mény, *Démocratie et corruption en Europe*, París, Éditions La Découverte, pp. 43-52.

- Della Porta, Donatella e Yves Mény, 1995a, "Démocratie et corruption", en Donatella della Porta e Yves Mény, *Démocratie et corruption en Europe*, París, Éditions La Découverte, pp. 9-15.
- Della Porta, Donatella e Yves Mény, 1995b, "Démocratie et corruption: vers une analyse comparée", en Donatella della Porta e Yves Mény, *Démocratie et corruption en Europe*, París, Éditions La Découverte, pp. 165-167.
- Della Porta, Donatella y Alberto Vannucci, 1999, *Un paese anormale: come la classe politica ha perso l'occasione di Mani Pulite*, Roma, Laterza.
- Ducatenzeiler, Graciela y Philip Oxhorn, 1994, "Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina", *Desarrollo Económico*, 34, abril-junio.
- Ducrot, Víctor Hugo, 1999, *El color del dinero. Las rutas financieras del poder*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Fleisher, David, 1997, "Political Corruption and Campaign Financing: Brazil's Slow Shift Towards Anti-Corruption Laws", trabajo presentado en el XX Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, México.
- Friedrich, Carl, 1972, *The Pathology of Politics. Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda*, Nueva York, Harper & Row Publishers.
- Gills, Barry, Joel Rocamora y Richard Wilson, 1993, *Low Intensity Democracy. Political Power in The New World Order*, Londres, Pluto Press.
- Grau, Eros Roberto y Luiz Gonzaga de Mello Belluzo, 1996, "Brasil y el círculo corrupto", *Nueva Sociedad*, 145, pp. 174-184.
- Gray, Cheryl W. y Daniel Kaufmann, 1998, "Corruption and Development", *Finance & Development*, marzo, pp. 7-10.
- Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales, 1997, "Rapport 1996-1997 sur les typologies du blanchement de l'argent", www.oecd.org.
- Heredia Rubio, Blanca, "Clientelism in Flux, Democratization and Interest Intermediation in Contemporary Mexico", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Documento de Trabajo núm. 31.

- Heywood, Paul, 1995, "De la dictature à la démocratie: les formes changeantes de la corruption en Espagne", en Donatella della Porta e Yves Mény, *Démocratie et corruption en Europe*, París, Éditions La Découverte, pp. 69-82.
- International Monetary Fund, 1997, "Good Governance. The IMF's Role", Washington, FMI.
- International Monetary Fund, 1997, "IMF Adopts Guidelines Regarding Governance Issues", *IMF News Brief*, núm. 97/15.
- Klitgaard, Robert, 1988, *Controlling Corruption*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- Klitgaard, Robert, 1996, "Combatiendo la corrupción. Información e incentivos", *Nueva Sociedad*, 145, pp. 56-65.
- Klitgaard, Robert, 1998, "International Cooperation Against Corruption", *Finance & Development*, marzo, pp. 3-6.
- Kopp, Pierre, 1996, "Dinero de la droga y lavado financiero", *Nueva Sociedad*, 145, pp. 80-91.
- Krueger, Anne O., 1974, "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, 64, junio.
- Lejtman, Román, 1993, *Narcogate. Historia inédita de las relaciones de la familia del presidente y sus amigos con el lavado de dólares*, Buenos Aires, Sudamericana.
- López Echagüe, Hernán, 1996, *El otro. Una biografía política de Eduardo Duhalde*, Buenos Aires, Planeta.
- Loubet del Bayle, Jean-Louis, 1992, *La police. Approche socio-politique*, París, Montchrestien.
- Malloy, James, 1991, "Parties, Economic Policymaking and the Problem of Democratic Governance in the Central Andes", ponencia presentada en el XVI Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Washington.
- Manzetti, Luigi, 2000, "Market Reforms without Transparency", en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach, *Combating Corruption in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press.

- Marshall, Alfred, 1971, *Principes d'économie politique*, París, Gordon et Breach.
- Mauro, Paulo, 1996, "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure", *International Monetary Fund, Working Paper* 96/98, Washington, International Monetary Fund.
- International Monetary Fund, 1997, "IMF Adopts Guidelines Regarding Governance Issues", *IMF News Brief*, núm. 97/15.FMI.
- Mauro, Paulo, 1997, "Why Worry About Corruption?", *Economic Issues*, 6, Washington, International Monetary Fund.
- Mauro, Paulo, 1998, "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research", *Finance & Development*, marzo.
- Meldosi, Luca, 2000, "Corruption, Accountability, and Democracy in Italy: An Outline", en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach, *Combating Corruption in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press.
- Mény, Yves, 1995, "France: la fin de l'éthique républicaine?", en Donatella della Porta e Yves Mény, *Démocratie et corruption en Europe*, París, Éditions La Découverte, pp. 15-28.
- Monet, Jean Claude, 1992, "Introduction", en J. M. Erbes *et al.*, *Polices d'Europe*, París, Éditions L'Harmattan/I.H.E.S.I., pp. 13-27.
- Njaim, Humberto, 1996, "Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina", *Nueva Sociedad*, 145, pp. 138-147.
- Novaro, Marcos, 1994, *Pilotos de tormentas*, Buenos Aires, Letra Buena.
- Nye, J. S., 1967, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *The American Political Science Review*, 101.
- O'Donnell, Guillermo, 1993, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcomunist Countries", *World Development*, 21, 8, pp. 1355-1369.
- O'Donnell, Guillermo, 1994, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, 5, 1, pp. 55-69.
- O'Donnell, Guillermo, 1996a, "Illusions about Consolidation", *Journal of Democracy*, 7, abril.

- O'Donnell, Guillermo, 1996b, "Illusions and Conceptual Flaws", *Journal of Democracy*, 8, octubre.
- O'Donnell, Guillermo, 1999, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (comps.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, 1986, "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (comps.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, volume 4.
- Oppenheimer, Andrés, 2001, *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Organización de las Naciones Unidas, 1996, "United Nations Declaration Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions", usihq.usis.usemb.se/topical/econ/bribes/un0221.htm.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), 1996, "Convención Interamericana Contra la Corrupción", www.oea.org.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 1997, "Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales", www.oecd.org.
- Oxhorn, Philip y Graciela Ducatzenzeiler (comps.), 1998, *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Palermo, Vicente y Marcos Novaro, 1996, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Pasquini, Gabriel y Eduardo de Miguel, 1995, *Blanca y radiante. Mafias, poder y narcotráfico en la Argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- Pasquini, Gabriel y Graciela Mochkofsky, 1997, *Los farsantes. Caso Cópola, una crónica de fin del menemismo*, Buenos Aires, Sudamericana.

- Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam, 1995, *Sustainable Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ricardo, David, 1992, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*, París, Flammarion.
- Roniger, Luis, 1994, "The Comparative Study of Clientelism and the Changing Nature of Civil Society in the Contemporary World", en Luis Roniger y Ayse Günes-Ayata, *Democracy, Clientelism and Civil Society*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Rose-Ackerman, Susan, 1975, "The Economics of Corruption", *Journal of Public Economy*, 4, febrero.
- Rose-Ackerman, Susan, 1978, *Corruption. A Study in Political Economy*, Nueva York, Academic Press.
- Rose-Ackerman, Susan, 1996, "The Political Economy of Corruption —Causes and Consequences", Banco Mundial, nota núm. 74.
- Rose-Ackerman, Susan, 1999, *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sábato, Jorge y Jorge Schvarzer, 1985, "Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia", en Alain Rouquié, *¿Cómo renacen las democracias?*, Buenos Aires, Emecé.
- Schmitter, Philippe C., 1994, "Dangers and Dilemmas of Democracy", *Journal of Democracy*, 5 (2), pp. 57-74.
- Schmitter, Philippe C. y Terry Lynn Karl, 1991, "What Democracy Is... And What Is Not", California, Stanford University, mimeo.
- Schvarzer, Jorge, 1998, "Economic Reform in Argentina, Which Social Forces for What Aims", en Ph. Oxhorn y G. Ducatenzeiler, (comps.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Scott, James C., 1969, "Corruption, Machine Politics, and Political Change", *The American Political Science Review*, vol. 63.

- Shefter, Martin, 1994, *Political Parties and the State, The American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press.
- Simonetti, José María, 1998, *El ocaso de la virtud. Ensayos sobre la corrupción y el discurso del control social*, Bernal (provincia de Buenos Aires), Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de La Plata.
- Sørensen, Georg, 1993, *Democracy and Democratization*, Boulder, Westview Press.
- Tanzi, Vito, 1994, "Corruption, Governmental Activities and Markets", *International Monetary Fund Working Paper*, 94/99, Washington.
- Tanzi, Vito, 2000, *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Tanzi, Vito y Hamid Davoodi, 1997, "Corruption, Public Investment, and Growth", *International Monetary Fund Working Paper*, 97/139, Washington.
- Tanzi, Vito y Hamid Davoodi, 1998, "Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth", *Economics Issues*, 12, Washington, International Monetary Fund.
- Torre, Juan Carlos, 1991, "América Latina. El gobierno de la democracia en tiempos difíciles", Buenos Aires, Instituto Torcuato di Tella, mimeo.
- Transparencia Internacional, 1997, "Historical Comparisons", www.gwdg.de/~uwww/histor.htm.
- Transparencia Internacional, 1997, "TI Corruption Perception Index 1997", www.transparency.de/press/1997.31.7.cpi.html.
- Transparencia Internacional, 1996, "The TI Source Book", www.transparency.de.
- Verbitsky, Horacio, 1991, *Robo para la Corona. Los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*, Buenos Aires, Planeta.
- Verbitsky, Horacio, 1993, *Hacer la corte. La construcción de un poder absoluto sin justicia ni control*, Buenos Aires, Planeta.
- Verbitsky, Horacio, 1997, *Un mundo sin periodistas. Las tortuosas relaciones de Menem con la prensa, la ley y la verdad*, Buenos Aires, Planeta.

- Vogl, Frank, 1998, "The Supply Side of Global Bribery", *Finance & Development*, junio, pp. 30-33.
- Weffort, Francisco, 1991, "What is a 'New Democracy'?", *The International Social Science Journal*, 128, pp. 245-256.
- Whitehead, Laurence, 2000, "High-Level Political Corruption in Latin America: A 'Transnational' Phenomenon?", en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach, *Combating Corruption in Latin America*, Washington, Woodrow Wilson Center Press/The Johns Hopkins University Press.
- Wirl, Franz, 1998, "Socio-economic Typologies of Bureaucratic Corruption and Implications", *Journal of Evolutionary Economics*, 8, 2.
- Zlotogwiazda, Marcelo, 1997, *La mafia del oro. La mayor estafa al Estado argentino permitida desde el poder*, Buenos Aires, Planeta.
- Zuluaga Nieto, Jaime, 1996, "Cuando la corrupción invade el tejido social", *Nueva Sociedad*, 145, pp. 148-159.