

Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption

Donatella Della Porta y Alberto Vannucci

Nueva York, Aldine de Gruyter, 1999, 313 páginas

Laura Alonso

La corrupción aparece en encuestas y sondeos de opinión constante y crecientemente como uno de los temas de mayor preocupación de los argentinos. Lamentablemente (o afortunadamente, según se lo mire) la corrupción no es un invento argentino y ello se refleja en la creciente preocupación de instituciones gubernamentales y no gubernamentales a nivel internacional. Como indicador de ello puede tomarse la creación de Transparency International en 1993, una ONG internacional dedicada exclusivamente a la lucha contra la corrupción cuya premisa básica sostiene que la corrupción es principalmente exportada por el “Primer Mundo” a los países en desarrollo. Tanto la ONU como otras organizaciones internacionales y regionales tomaron medidas específicas de lucha contra la corrupción. En el caso específico del continente americano, la Organización de Estados Americanos aprobó la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, en 1996.

La obra aquí reseñada es de lectura fundamental para todos aquellos interesados en el análisis y el estudio del fenómeno de la corrupción. Della Por-

ta y Vannucci ofrecen como resultado de un vasto, profundo y completo estudio teórico y empírico a partir del paradigmático caso italiano y de otros, respuestas teóricas para un estudio sistemático de los actores, los recursos y la dinámica del mercado de la corrupción política.

La corrupción como fenómeno político, económico y social presenta algunas características particulares y diferenciales: se trata de un fenómeno oculto de muy dificultosa comprobación. Algunas veces puede ser delictual y otras no, lo cual dificulta su cuantificación y su clasificación. Respecto del estudio tradicional de la corrupción, Della Porta y Vannucci plantean la existencia de una crisis del paradigma que acostumbraba a presentar el fenómeno como característico de países en desarrollo (Nigeria), regímenes autoritarios (Mobutu, en Zaire) o de sociedades “mediterráneas” (Italia) en las que el sistema de valores favorece el clientelismo, el verticalismo y/o el neo-patrimonialismo. De este modo, los autores acompañan la tendencia que desafía la tesis que sostiene una correlación inversa entre corrupción y desarrollo economi-

co-político. Vale la pena resaltar la existencia de casos de corrupción resonantes en Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia, Bélgica, Alemania y la Unión Europea. Si bien es cierto que estos países poseen un nivel medio de corrupción según el índice de Transparency International, se puede concluir que la corrupción es una de las problemáticas comunes de las democracias contemporáneas que se agrega a otras endémicas de la política de la segunda mitad del siglo XX: las crecientemente complejas relaciones entre el Estado y el mercado, la política como espectáculo, la crisis del activismo y de la participación política, las nuevas técnicas de mediación, el gerenciamiento de los recursos financieros, etc.

Destacan los autores el caso de los países que ingresaron en la tercera ola de democratización, y especialmente para América Latina señalan la extensión de la corrupción pre-existente con nuevas formas a partir de la inclusión de negocios privados como un nuevo componente de la vieja red de clientelismo político. La ineficacia de las nuevas democracias a la hora de consolidar instituciones fuertes afecta la falta de un control eficaz y efectivo de los conflictos de interés, el enriquecimiento financiero y los sobornos. A esto se suma el rol fundamental del mercado en las reformas estructurales, el que más que aliviar la corrupción pre-existente parecería haberla exacerbado. Della Porta y Vannucci comparten con Susan Rose-Ackerman —otra experta en temas de corrupción política—, la idea de que “el modelo de mercado ... no es suficiente para reducir la corrupción política. De hecho, la mera *privatización* de

empresas públicas produce ocasiones para la corrupción” [cita de Rose-Ackerman “Democracy and ‘Grand Corruption’”, *International Social Science Journal* 149, 1996]. Asimismo, concluyen que la corrupción es resultado de la fricción que existe entre la democracia y el mercado y se preguntan qué es la corrupción sino la aplicación de la lógica del mercado en las relaciones cuyos términos fija la autoridad pública de acuerdo con procedimientos democráticos. En este aspecto, la corrupción socava principios democráticos fundamentales, destruye el control político ejercido por los ciudadanos, desdibuja la acción del Estado, e incentiva la selección de políticos sin escrúpulos y hábiles para reinvertir los recursos acumulados ilegalmente. La corrupción trae consigo altos costos sociales y efectos negativos de largo plazo: introduce elementos de ineficiencia en la administración y el servicio público, erosiona —a nivel general del sistema político— el apoyo y la confianza de los ciudadanos en la democracia, las instituciones públicas y en la clase política. Los corruptos se encargan de generar condiciones de impredecibilidad e ineficiencia.

Mientras tanto ¿qué ocurre con los no-corruptos? Instaurado un “clima de corrupción” [Myrdal, *G. Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Nations*, 1998], se fortalece la creencia de que allí donde hay tantos haciéndolo, será correcto también hacerlo. Cuanto más extenso el fenómeno, mayores los costos económicos y sociales que la comunidad toda deberá cargar en sus espaldas para el beneficio exclusivo de un pequeño grupo de corruptos, corruptores y corrompidos.

Utilizando la relación *principal-agente* que existe en cualquier organización, los autores plantean que existe corrupción cuando: 1) hay una violación secreta de un contrato que, implícita o explícitamente, especifica una delegación de responsabilidad y el ejercicio de cierto poder discrecional; 2) un *agente* que, contrario a los intereses o las preferencias de su *principal*, actúa favoreciendo a un tercer partido del que recibe una recompensa; 3) entonces, detrás de todo acto de corrupción (o intercambio corrupto) aparecen tres actores: el principal, el agente y el corruptor.

La estructura del intercambio corrupto puede variar de acuerdo con el grado de continuidad y estabilidad de las relaciones, el número de actores involucrados, el rol de agencias o instituciones protectoras, y la presencia o ausencia de extorsión. Asimismo la base de la lealtad que permite un acto de corrupción varía de la amistad personal, la afiliación partidaria o simplemente, la coerción.

En los últimos años se han desarrollado tres perspectivas teóricas que analizan el fenómeno de la corrupción política. Un primer cuerpo teórico es sociológico por naturaleza. Observa las diferencias en tradiciones y valores culturales. El foco está puesto en el costo moral que refleja las creencias internalizadas como el *esprit de corps*, la “espiritualidad pública” de los funcionarios públicos (electos y no electos), la cultura política, y la actitud de la opinión pública hacia la ilegalidad (ver Pizzorno, A. “La corruzione nel sistema politico” en *Scambio Occulto*, 1991). En segundo lugar, la perspectiva económica

plantea que un individuo racionalmente elige ser corrupto cuando el sistema institucional de incentivos y oportunidades hace de ésta una actividad subjetivamente satisfactoria. Los economistas políticos han detectado algunos factores que afectan el cálculo individual de participar en intercambios corruptos, como por ejemplo: fuerzas institucionales que determinan los costos de la mediación política, la facilidad con la que nuevos actores pueden ingresar al sistema y la probabilidad de una derrota electoral, el nivel general de intervención estatal en los campos económico y social, el grado de discrecionalidad involucrado en actos públicos, la eficiencia relativa de los controles políticos y administrativos, las formas de competencia política, los tipos de mercado donde se desarrollan los intercambios. En conclusión y a nivel individual, cuanto más un político necesite dinero para obtener poder político y cuanto más un *entrepreneur* necesite protección, mayor será el valor marginal esperado de la corrupción (ver Rose-Ackerman, S. *Corruption. A Study in Political Economy*, 1978 y *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, 1999). En tercer lugar aparece la perspectiva basada en la teoría de la elección racional, específicamente utilizando la teoría de los juegos. Aquí la elección entre corrupción y no-corrupción depende no sólo de las preferencias individuales o del contexto individual sino de la interacción estratégica con las elecciones de otros individuos. Cuanto más extensa la corrupción, menores son los riesgos de ser denunciado por los que ingresan al mundillo de las prácticas ilegales, y mayor es el precio a ser pa-

gado por aquellos que permanecen honestos y ... “marginados”. Por lo tanto, cuanto mayor la corrupción, menores los costos morales (ver, entre otros Myrdal, G. *Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Nations*, 1968; Cadot, O. “Corruption as a Gamble”, en *Journal of Public Economics*: 33, 1987; Andvig, J. C. y Moene K. O. “How Corruption may Corrupt?”, en *Journal of Economic Behaviour and Organization*: 23, 1990).

Della Porta y Vannucci logran con éxito integrar las perspectivas sociológica y económica. Para los autores, la corrupción es el producto de una red de intercambios ilegales que pueden involucrar dos o tres actores. El caso en el que sólo intervienen dos actores se trata de un intercambio simple en el que el corrupto/corrompido deriva cierto poder discrecional de su acuerdo contractual (implícito o explícito) con su principal (el Estado).

Como premisa los autores se plantean conocer primero el “cómo” de la corrupción antes del por qué. El trabajo está fuertemente fundamentado por la existencia de abundante material judicial sobre casos de corrupción política en diversas áreas administrativas y geográficas que ingresaron en el proceso de Manos Limpias italiano. Asimismo, trabajaron con reportes de la Auditoría Nacional al Parlamento, las medidas tomadas por tres comisiones parlamentarias respecto de la logia masónica P2 y la Mafia, entre otros. Conscientes de las limitaciones de las fuentes debido a la dificultad empírica que presenta el fenómeno de la corrupción, realizaron sesenta entrevistas semi-estructuradas a expertos del sector público y privado.

En el Capítulo 1 se presenta el trabajo y justifica metodológicamente introduciendo al lector en el análisis de los recursos que son intercambiados y de los diferentes actores que toman parte en los actos de corrupción política. En el Capítulo 2 se analiza el comportamiento de aquellos agentes públicos en condiciones de manipular o violar reglas establecidas. El Capítulo 3 describe a los *business politicians* cuya presencia se extiende a la par de la corrupción y que eligen la carrera política por motivaciones alejadas del bien común y el bienestar general. En el Capítulo 4 aparecen los partidos políticos. Los autores argumentan que la corrupción transforma sus estructuras a partir de la creación y el fortalecimiento de una estructura “oculta” organizada alrededor de actividades ilegales. Esta estructura oculta tiende a volverse más poderosa que la estructura y la burocracia partidarias visibles. La hipótesis que guía el Capítulo 5 sostiene que los agentes corruptos que intervienen en el sistema de control de la corrupción emergen a medida que los incentivos para la corrupción crecen frente a la baja probabilidad de ser descubierto y castigado. Es así como la corrupción sistemática tiende a destruir el funcionamiento de los mecanismos de control interno de los aparatos del Estado. El Capítulo 6 está dedicado a la figura de aquellos que actúan como intermediarios en la transacción corrupta: los *brokers*, quienes manejan información privilegiada acerca de ocasiones nuevas para la corrupción y acerca de qué personas o grupos están dispuestos a aprovecharlas. El Capítulo 7 está dedicado a los actores del sector privado que participan en

actos de corrupción. Della Porta y Vannucci argumentan que a pesar de que estos actores se presenten como víctimas de los políticos corruptos, obtienen ventajas relevantes de estas actividades ilegales y son tan responsables del intercambio corrupto como la otra parte. El capítulo ingresa en el estudio del pacto de protección recíproca que existe entre la Mafia y los políticos corruptos: cuando los mafiosos ofrecen violencia (o su amenaza) y apoyo electoral, los políticos los recompensan con recursos públicos (por ejemplo, contra-

tos públicos) y protección en contra de los aparatos de investigación del Estado. En el último capítulo presentan los “círculos viciosos” que existen entre la corrupción y otras patologías políticas (ineficiencia, clientelismo y protección política del crimen organizado) en el que cada uno facilita el desarrollo del otro. Las consecuencias de estos círculos son la erosión progresiva de los recursos públicos materiales y de los recursos políticos simbólicos que pueden llevar, como según ellos en el caso italiano, al colapso del régimen.