

INTRODUCCIÓN

CONSIDERACIONES GENERALES

El sistema era así. Todos hemos pecado

Benito Craxi(1)

En los últimos años y en casi todo el mundo, se está produciendo un fenómeno sin precedentes: el desencanto y la desilusión por la política. Si bien este hecho no es nada nuevo, la desilusión y la desconfianza han aumentado de tal manera que han producido frustración, ira y, en consecuencia, un abierto rechazo por la política por parte de la ciudadanía.

Aunque muchas son las razones que podrían adjuntarse para tratar de comprender esta situación de descreimiento general hacia la política o lo político— como por ejemplo, la desaparición una base ideológica, la excesiva influencia de los medios masivos de comunicación, etc.— la mejor explicación del enojo actual se encuentra, en mi entender, en la corrupción política.

La política nunca ha sido, ni probablemente será inmaculada, y la corrupción política no es algo de origen reciente. Pero la avaricia y la corrupción han llegado a niveles sin precedentes. En realidad, la corrupción política ha llegado a tal punto que corrompe a la política democrática.

Con el término de corrupción, aunque me adelanto al desarrollo del próximo capítulo, designo a dos aspectos. Por un lado tenemos políticos y funcionarios civiles que se prestan al soborno, a los que se compra para que hagan o no hagan algo y, por otra parte, tenemos políticos que extorsionan por dinero para sus carreras políticas y que, en el proceso, roban además para sí mismos.

En este contexto, la corrupción en Latinoamérica está llegando a niveles increíbles, a tal punto, que hay autores que la definen como *corrupción rampante*(2). En 1993, el presidente de Brasil Collor de Mello y, además, Carlos Andrés Pérez, el presidente de Venezuela, fueron obligados a renunciar al acusárseles de corruptos. La corrupción en la Argentina es igualmente grave; recuérdese los 21 millones de dólares en sobornos entregados a funcionarios del gobierno por una sucursal de IBM, a cambio de un contrato con el Banco Nación; el contrabando de armas argentinas a Ecuador y Croacia, violando un embargo de la ONU; la Mafia del Oro, etc.

Tres son las razones que han coadyuvado al incremento de esta política sucia, por darle una denominación.

La primera es la pérdida de ética, y en particular, de la ética del servicio público. Una segunda razón formidable es que sencillamente hay demasiado dinero en el medio. La tercera, es que el costo de la política se ha vuelto excesivo y en gran medida está fuera de control. La principal conclusión es que a medida que se debilita la ética, las tentaciones aumentan por que llegan ante nosotros continuamente y en cantidades asombrosas. Un ejemplo entre muchos es el dinero del narcotráfico. Muchos precios deben ser y son controlados(medicamentos, servicios públicos, etc.) y casi una infinidad de artículos requieren permisos, regulaciones, inspecciones. Las oportunidades de soborno y extorsión son igualmente, por lo mismo, casi infinito. En parte, este dinero sucio es dinero necesario para cubrir el costo de poder ser elegido; pero en

parte también llenan los bolsillos de quienes otorgan los permisos.(3)

Precisamente por lo expuesto, pretender eliminar la corrupción e forma absoluta es un ideal imposible. Es consustancial a la propia naturaleza humana la imperfección de la moralidad pública, así como su control. Se trata de que todas las variantes de corrupción guarden un nivel razonable, que no se ponga en peligro la existencia de una forma social ni la operatividad de los negocios. La corrupción no debe desaparecer, porque es imposible, sino volverse tolerable.

Es por ello que el presente trabajo pretende interpretar las relaciones existentes entre la política y la moral y más específicamente, la responsabilidad ética que le compete a quienes realizan actos corruptos. Para realizar este objetivo, tratare de encontrar, en primer lugar, una definición completa y coherente de lo que considero es la corrupción política(capítulo I), para luego ya introducirnos en los problemas éticos que ésta plantea(capítulo II), cerrando, y ya para finalizar, con una conclusión global de lo aprehendido, con la intención de aportar algunas posibles soluciones sobre esta compleja problemática.

CAPÍTULO I

Corrupción: en busca de un concepto apropiado

Yo pensaba que se trataba de un servicio normal y corriente.

Pero me dijo que eran cinco millones de dólares

Monzer Al Kassar(4)

Una primera aproximación al concepto de corrupción suele tener una connotación profunda y negativa. Un dejar de ser, un perder la propia esencia, una desnaturalización. En este sentido, corrupción es sinónimo de perdición, ruina, destrucción.

El Diccionario de la Real Academia Española dice que corrupción es *acción y efecto de corromper o corromperse* y corromper es, en una primera acepción, *alterar y trastocar la forma de alguna cosa*; en una segunda acepción es *hechar a perder, dañar, podrir*.

Si unimos ambas acepciones, corrupción es, entonces, *alteración o transformación*, pero no es cualquier alteración o transformación, sino que es una *alternación o transformación que comporta una degradación*.

Pero aquí nos interesa la corrupción en el ámbito político y, desde luego, en política hay sentidos amplios y sentidos restringidos de la palabra corrupción. Un sentido amplio incluiría todos los vicios que la afectan, perturban y deterioran. En el sentido más restringido, la corrupción se define por la gravedad de la falta y por lo específico de algunos medios especialmente aptos para la corrupción.

En esta última perspectiva, sentidos restringidos de Corrupción política se verifican en proposiciones tales como la siguiente: *el uso y abuso del poder público en beneficio propio*(5), donde *poder público* alude principalmente a los medios utilizados en la corrupción y *beneficio propio*, se refiere principalmente a beneficios económicos.

Más restringida aún resulta la siguiente definición: *corrupción política es el fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento ilegal de aquel que ocupa una función en la estructura estatal*(6).

Para el desarrollo del presente trabajo, estas nociones resultan incompletas, pues remiten exclusivamente al campo jurídico, dejando de lado toda consideración ética. Es por ello que adhiero, para subsanar esta falencia, al concepto de corrupción dado por Ernesto Garzón Valdés, para quién *la corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extraposicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superen los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado.*

A continuación, procederé a desarrollar analíticamente cada uno de los elementos que componen esta definición:

- El concepto de corrupción está lógicamente vinculado con el sistema normativo. No es posible hablar de corrupción sin hacer referencia simultáneamente al marco normativo dentro del cual se produce el acto o la actividad calificada de corrupta. Este sistema normativo, que Garzón Valdés llama relevante, puede ser definido como todo conjunto de reglas que, en cada caso concreto, regula una práctica social. En este sentido, puede hablarse, por ejemplo, de sistemas normativos religiosos, jurídicos, políticos, económicos, etc. Esto significa rechazar la concepción habitual según la cual el fenómeno de corrupción es eminentemente político.
- La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor. Es decir, en todo acto de corrupción interviene un decisor. Por decisor no me refiero sólo a la autoridad. Alguien puede ser decisor en virtud del papel social que desempeña o de la posición que ocupa dentro del sistema normativo relevante, sin que ello implique necesariamente la potestad para dictar disposiciones jurídicamente obligatorias.

Y este decisor está sujeto a deberes institucionales o posicionales, que reciben el nombre genérico de obligaciones. Éstas se adquieren a través de un acto voluntario, en virtud del cual alguien (el decisor) acepta asumir un papel dentro del sistema normativo; su ámbito de validez, entonces, está delimitado por las reglas que definen la posición respectiva. La moral que se ocupa de los deberes posicionales suele ser llamada *moral adquirida*.

- El acto o actividad corrupto(a) requiere, además del decisor, la intervención de una o más personas, decisoras o no. Es un delito o infracción participativo en el que una de las partes intenta influenciar el comportamiento de la otra a través de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo relevante.
- La corrupción es siempre fuente adicional de ingresos o beneficios para quienes participan en ella. Garzón Valdés denomina a estas ganancias *beneficios extraposicionales*.

Los beneficios extraposicionales proceden o bien del agente que corrompe al decisor o de la persona destinataria del acto o la actividad corrupto(a). Tomando en cuenta el origen de los beneficios extraposicionales, es posible distinguir dos tipos fundamentales de corrupción, el soborno y la extorsión:

Se soborna a un decisor cuando se le otorga un beneficio extraposicional para que viole su obligación y se es extorsionado cuando se otorga a un decisor un beneficio extraposicional para cumplir su obligación.

- Si bien es verdad que la corrupción se autoalimenta y reproduce por sí misma, también lo es que un exceso de corrupción, es suicida para la corrupción: *si todos pueden ser comprados, no es muy claro qué es lo que cada uno está comprando*(7).

En consecuencia, el acto corrupto es un acto racional, es decir, el corrupto tiene que practicar un juego doble con objetivos recíprocamente opuestos: el de la conservación del sistema normativo relevante y el

de la obtención de beneficios extraposicionales, violando este mismo sistema.

- El soborno generalizado se convierte en una especie de sobresueldo o sobre gratificación del decisor y la extorsión sistemática en una suerte de sobretasa que hay que pagar por un servicio inicialmente gratuito o menos costoso. Sólo cuando se produce un aumento súbito o excepcional de la remuneración podría entonces hablarse de soborno o extorsión.
- Finalmente, la posibilidad de llevar a cabo la violación de una obligación será tanto mayor cuanto mayor sea el poder de discrecionalidad del decisor, puesto que ello aumenta las posibilidades de ganancias extraposicionales.

Realizado este análisis metodológico respecto al concepto de corrupción adoptado en este trabajo, pasaré a continuación a considerar las implicancias éticas que tiene un acto o una actividad de corrupción política.

CAPÍTULO II

LA RESPONSABILIDAD ÉTICA DE LOS ACTOS CORRUPTOS EN POLÍTICA

Una persona que siempre quisiera lo bueno fatalmente fracasaría en medio de tantas personas que no son buenas. Por lo tanto, un soberano que desee imponerse tiene que educarse a fin de tener la capacidad de no actuar exclusivamente de acuerdo con las leyes morales y saber hacer uso o no de ellas, según lo requiera la necesidad

Nicolás Maquiavelo

En un primer análisis, y sin profundizar demasiado, es obvio que los actos políticos corruptos tienen necesariamente una connotación ética negativa. Sin embargo, estos actos pueden ser atenuados en sus consecuencias éticas, si se consideran las distintas posturas o criterios que existen para medir la calidad ética de los medios a los que recurre el político: uno de tipo principista o absolutista y otro consecuencialista, orientado más bien hacia los resultados de la acción.

Y esta disquisición, nos lleva necesariamente a realizar otra distinción más profunda: la diferencia que existe entre lo bueno técnico o instrumental y lo bueno moral.

La bondad técnica esta vinculada con la capacidad o habilidad y puede ser evaluada recurriendo a test de competencia o de rendimiento. En este sentido, los juicios sobre la bondad técnica son objetivamente verdaderos o falsos.

Algunos tipos de actividades a las que suele aplicarse el calificativo de bueno técnico son llamadas profesiones, las cuales se caracterizan por estar vinculadas con la satisfacción de necesidades sociales. En este sentido, la actividad del político puede ser considerada también como una profesión, ya que está lógicamente vinculada con la necesidad de distribuir beneficios y cargas.

Desde el punto de vista técnico, en el caso del político, el rendimiento alcanzado será el criterio que permite calificarlo como bueno o mal político. La calidad técnica es, entonces, apreciada considerando la totalidad de la actividad una vez concluida y, desde este punto de vista, puede afirmarse que el fin justifica los medios. Por lo tanto, si el político en su actividad, logra mantenerse en el poder y ser legitimado, pese a las arbitrariedades o abusos que haya cometido, todos los medios que haya empleado serán juzgados honorables y alabados por todos. Es decir, si de la suma y resta de beneficios y sacrificios, el saldo es positivo, ello es razón suficiente para calificar el comportamiento político no sólo como técnicamente correcto sino también como moralmente encomiable. Esto no significa otra cosa que si sale bien(pese a sus canalladas) está bien; si sale mal, está mal.

Un nivel muy diferente es el de lo bueno moral. Aquí nos movemos en el ámbito de las razones últimas de justificación de las acciones. En este nivel, no se juzga el resultado, sino la intención. Por lo tanto, el fin no justificaría los medios.

Y precisamente porque lo bueno moral se encuentra en un nivel diferente del de lo bueno técnico, tiene sentido preguntarnos acerca de la calidad moral de acciones técnicamente correctas y no es contradictorio afirmar que éstas pueden ser moralmente incorrectas.

El fundamento de ésta afirmación la encontramos en el hecho de que la ética que rige la política, entendida siempre como actividad profesional, no es una ética absolutista o principista, propia de los santos o héroes, como la que puede exigirse en el ámbito privado. Los principios de la moral privada son, por lo tanto, inaplicables al ámbito de la política, en dónde la razón de estado puede obligar a recurrir a toda clase de medios inaceptables desde el punto de vista de lo que Max Weber llamaba la ética de convicción. El ejercicio del poder público impone una notoria despersonalización que libera precisamente de las limitaciones éticas propias de las relaciones privadas entre los hombres: más aún, como aquí estamos en presencia de una moral profesional, en algunos casos, los deberes éticos de la vida pública son contradictorios con los que rigen en el ámbito privado; basta pensar en el principio de lealtad a los amigos y en el deber de imparcialidad que exige la vida pública.

Por lo tanto, las acciones públicas y sus desviaciones, como la corrupción, tienen que ser juzgadas desde una perspectiva diferente a la de las acciones del ámbito privado; siguiendo a Weber, podría afirmarse que la moral que impera en el plano político es una ética de la responsabilidad, clara y diametralmente separada de la ética de la convicción.

En efecto, para Max Weber, *ante el político se presentan dos posibles actitudes: la de la ética absoluta, incondicionada, y la ética de la responsabilidad. Para la primera importan la convicción interna, la pureza de la intención, la corrección de la religión o la cosmovisión por la que se rige. El ético de la responsabilidad, por su parte, atiende a los efectos de las acciones, por los que asume la responsabilidad. El concepto de responsabilidad comprende las consecuencias no previsibles.*

El ético de la convicción o la intención funda su acción sobre la convicción del racionalismo cósmico-ético, mientras que el ético de la responsabilidad se apoya en la justificación de los medios por el fin.

El principal defecto de la ética de la intención es el mal no querido como consecuencia de la acción bienintencionada, mientras que el de la ética de la responsabilidad es el mal aceptado como medio para un fin bueno. Sin embargo, mal y bien se encuentran en reciprocidad dinámica, por lo cual Weber propone, en último término, una postura de complementación.(8)

En consecuencia, la moral profesional o adquirida, según la terminología usada por distintos autores, no libera al político de la obligación con respecto a las prescripciones de la moral ordinaria, propia de las características básicas de todo ser humano. Es decir, *la capacidad técnica o la autorización profesional no constituyen de por sí elementos que eximan de la responsabilidad moral por los actos que realiza el profesional y sostener lo contrario nos lleva o bien cometer la falacia naturalista (equiparando la excelencia técnica con la realidad moral) o bien aceptar el positivismo ideológico (al admitir que la autorización institucional otorga privilegios que permiten entrar impunemente en contradicción con la moral ordinaria)* (9).

Además, si bien en algunos casos, el marco institucional absorbe una parte, al menos, de la responsabilidad individual de quien realiza acciones previstas por la respectiva institución, tampoco queda liberado de la responsabilidad de adoptar decisiones moralmente justificables.

Por lo tanto, todo acto de corrupción realizado en política y en cualquier otro ámbito es moralmente

malo, aunque el resultado final obtenido sea bueno. De esta manera, cualquier postura maquiavelista que sostenga la omnipotencia del resultado es éticamente inaceptable, pues el funcionario público o, mejor, el político es responsable moralmente por todos y cada uno de las decisiones derivadas de su posición, aún cuando ello no implique necesariamente una responsabilidad jurídica.

En este contexto, un funcionario podrá ser juzgado técnicamente bueno, pues ha conseguido, en definitiva, mantenerse en el poder, pero moralmente malo, pues se ha servido del poder para satisfacer sus necesidades personales en detrimento de los intereses de la comunidad.

Y precisamente, por ser el político el guardián de los intereses del pueblo que lo eligió y, además, por que sus decisiones afectan a toda la sociedad, su responsabilidad moral es aún mayor a la de una persona común, a tal punto que debiera existir, en mi opinión, un marco legal que sólo regulara a la actividad pública y que juzgara, estableciendo sanciones ejemplares, al estilo de una corte marcial, a aquellos funcionarios que en su accionar– siempre, por supuesto, que existiera intención, discernimiento y libertad–, atenten contra el correcto desenvolvimiento de las instituciones democráticas.

CONCLUSIÓN

CORRUPCIÓN: ¿UN MAL SIN CURA?

Quien no hace política debe soportar la política

que otros hacen en su nombre

Sarmiento

La corrupción política nos corroe desde época inmemorial. Fue otro de los legados que nos dejó la colonia y que los criollos supieron perfeccionar. Cuentas especiales, falta de control, soborno, tajadas en cada contrato licitatorio y mil otros maleficios han llevado a muchos países a la bancarrota mientras sus líderes disfrutaban de la bonanza ilícita(*cualquier semejanza con la realidad argentina es pura coincidencia*).

Y desde siempre oigo hablar de gobiernos corruptos y de candidatos honestos que pondrían fin al robo y desfalco de los recursos públicos. Pero, es un hecho, que eliminar la corrupción no dependerá de un presidente que ponga toda su integridad moral y cívica al servicio del país, *aunque éste sea un aburrido*.

El fenómeno es institucional, no individual y, por lo tanto, su solución viene a través de las reformas a las instituciones.

Ante este panorama, Ernesto Garzón Valdés nos propone una serie de medidas que él considera adecuadas para impedir o, al menos, para reducir la corrupción.(10), a saber:

- Eliminar la posibilidad de obtención de ganancias extrapositionales. Si es verdad que la discrecionalidad del decisor abre la vía del soborno, nada mejor entonces que sustituir las decisiones discrecionales por decisiones mecánicas.
- Reducir la probabilidad de actos o actividades corruptos(as) estableciendo un sistema de sanciones severas para la violación de obligaciones.
- Asegurar a quienes son sujetos de obligaciones condiciones(como los salarios significativos) tales que el deseo de obtener beneficios extrapositionales se reduzca al máximo.
- Procurar convencer a los decisores que no es verdad que la obtención de beneficios extrapositionales es la expresión de una actitud racional– prudencial, sino que lo que vale la pena, desde el punto de

vista de la promoción de los propios intereses, es justamente lo inverso, es decir, ser honesto.

- Asegurar que los decisores adopten un punto de vista interno con respecto a las reglas básicas del sistema normativo relevante. Este es un recurso que apunta a las convicciones de los decisores.
- Procurar establecer una relación de cooperación con los intereses organizados, dentro del marco de lo que ha sólido llamarse corporativismo liberal. Esta cooperación presupone establecer relaciones equitativas de confianza y lealtad recíprocas entre el Estado y los intereses organizados.
- Asegurar la vigencia del principio de publicidad no sólo de las decisiones sino del procedimiento por el que se llega a ellas.
- Reducir el ámbito del poder decisorio del estado y aumentar el de las decisiones directas de los ciudadanos por lo que respecta al nombramiento de los funcionarios.
- Promover la adquisición de bienes para uso estatal en las condiciones generales del mercado. El Estado se convertiría en este caso en un comprador más.

La lista de estas medidas podría por cierto, extenderse aún más. Pero todas ellas serán posiblemente ineficaces si no están basadas en una práctica efectiva de la adhesión interna al sistema democrático por parte de los decisores.

Por ello, la recuperación de la fe democrática y la puesta en práctica de propuestas que hagan posible la viabilidad de una convivencia es el medio más seguro para evitar los efectos disolventes de la corrupción en una sociedad democrática.

Finalmente, si bien la corrupción es institucional, los ciudadanos también tenemos responsabilidad. La perpetuamos y la practicamos. Cuando ofrecemos dinero al oficial de policía para evita pagar una multa. Cuando sobornamos a un maestro para que nos apruebe. Para exigirle transparencia a los gobiernos, los ciudadanos tenemos que dejar de participar en el juego.

Seamos parte de la solución y no del problema. Actuemos responsablemente en el plano personal y colectivo y unamos nuestras voces a los organismos internacionales, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales para no darle cuartel a la corrupción.

Notas bibliográficas

- Declaración de Benito Craxi a propósito de las acusaciones de corrupción, citada según *Die Zeit*, del 30/12/94, y tomada por Ernesto Garzón Valdés en *Acerca del concepto de corrupción*, paper de 1997, pág. 1
- Giovanni Sartori, *Corrupción y política*, artículo aparecido en Textos para pensar, de la Revista Noticias, 1996, pág. 74.
- Giovanni Sartori, obra citada, pág. 75.
- Declaraciones de Al Kassar acusando al juez Baltasar Garzón de extorsión, citada en El País del 10/01/95, y tomada por Ernesto Garzón Valdés, obra citada.
- José María Medrado, *Ética y política: formulación general y problemas actuales*, COLECCIÓN, Revista de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, N° 5, 1997, pág. 219.
- José María Medrado, obra citada, pág. 219.
- Ernesto Garzón Valdés, *Acerca del concepto de corrupción*, paper de 1997, pág. 12.
- Adela Cortina– Emilio Martínez Navarro, *Ética*, ediciones AKAL, Madrid, 1996, pág. 116.
- Ernesto Garzón Valdés, *Cuadernos de Ética*, Vol. I, N° 1, 1980, pág. 18.

(10)Ernesto Garzón Valdés, *Acerca del concepto de corrupción*, paper de 1997, pág.

16 a la 21.

BIBLIOGRAFÍA

- **ÉTICA**

Adela Cortina– Emilio Martínez Navarro

Ediciones AKAL, Madrid 1996.

- **ÉTICA Y POLÍTICA: FORMULACIÓN GENERAL Y PROBLEMAS ACTUALES.**

José María Medrado

Artículo de la Revista COLECCIÓN de la Escuela Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, Año III, N° 5, pág. 199 a la 222.

- **CORRUPCIÓN Y POLÍTICA**

Giovanni Sartori

Artículo del Libro TEXTOS PARA PENSAR de la Revista Noticias del 25 de Febrero de 1996, pág. 73 a la 77.

- **MORAL Y POLÍTICA**

Ernesto Garzón Valdés

Cuadernos de Ética, Vol. I, N° 1, Abril de 1980, pág. 7 a la 31.

- **ACERCA DEL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN**

Ernesto Garzón Valdés

Paper de 1997, sobre ponencia realizada en Congreso Sobre Corrupción, Chile.

- **DOS CANDIDATOS ARGENTINOS HABLAN DE LA CORRUPCIÓN GUBERNAMENTAL**

Clifford Krauss

1998, N.Y. Times News Service

En Internet: www.latinolink.com/news/news98/1123nars.htm

- **POLÍTICA Y CORRUPCIÓN**

Eduardo Pinzani

Nosotros, revista de análisis político, N° 16, Enero de 1997.

En Internet: www.falange.es/nosotros/nosotros16/mundo.htm

- **CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Olga Nazario

Artículo de Actualidad Política.

En Internet: www.mundolatino.org/actualidad/corrupt.htm

ÍNDICE

Introducción: Consideraciones Generales.....	2
Capitulo I: Corrupción: en busca de un concepto apropiado.....	5
Capitulo II: La responsabilidad ética de los actos corruptos en política.....	10
Conclusión: Corrupción: ¿un mal sin cura?.....	15
Notas Bibliográficas.....	17
Bibliografía.....	18

15