

La transparencia en la agenda de las políticas públicas: aproximaciones desde una mirada argentina

*Ana Carolina Díaz **

"El Estado es impersonal. El argentino sólo concibe una relación personal. Por eso, para él, robar dineros públicos no es un crimen."

Jorge Luis Borges ¹

Resumen

El presente ensayo tiene como objetivo dar inicio a una reflexión respecto de la vigencia que han adquirido las políticas públicas de transparencia y prevención de la corrupción, fundamentalmente a partir de la década de los 90's. A esos fines, propone un esbozo teórico de los diversos enfoques a través de los cuales se procura entender y conceptualizar a

(*) Docente de la Universidad Católica de Córdoba.

¹ Citado en Sortino (2000).

Código de Referato: SP.41.X.educc/07.

STUDIA POLITICÆ



Número 10 ~ primavera/verano 2006-2007.

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

la corrupción en el ámbito de la función pública. Para ello nos introduce en las perspectivas más frecuentadas a la hora de comprender este fenómeno, sobre todo en el caso de la particular situación a la que se asiste en el contexto de nuestros países latinoamericanos.

A partir de allí se realiza un repaso de las circunstancias que en la década de los 90's enmarcaron los progresos más notorios en materia de políticas de transparencia y prevención de la corrupción, poniendo especial énfasis en los nuevos imperativos de las políticas públicas a nivel internacional, y en los Estados nacionales. A partir de estas circunstancias y en función de los nuevos paradigmas vigentes para las políticas públicas, la corrupción es asumida como una problemática urgente, que puede ser endémica en las instituciones públicas de muchos países, y que se vuelve relevante a la hora de decidir el destino de los fondos provenientes de las diversas agencias públicas internacionales y de algunas organizaciones no gubernamentales de proyección mundial.

Es precisamente a través del influjo de esos organismos internacionales que la lucha anticorrupción se instala en la agenda del gobierno nacional argentino. En este punto se describen brevemente los mecanismos que se activaron para el combate anticorrupción en nuestro país y el marco contextual en el que sucedieron, focalizando además en algunos de los más resonantes escándalos por acusaciones de corrupción que estallaron a lo largo de esa década. Finalmente, la reflexión apunta a sensibilizar al lector respecto de cuán dolorosas y lacerantes pueden ser las consecuencias de esta realidad para nuestro país, razón por la cual, a juicio de la autora, estas cuestiones debieran estar en el centro de los debates académicos y de las preocupaciones tanto de los ciudadanos, cuanto de sus dirigentes políticos, sociales y empresariales.

Abstract

This essay presents an overview of the different approaches through which corruption is intended to be understood and conceptualized in the official sphere. Thus, it shows the most frequent perspectives when understanding this

phenomenon, especially in the case of the particular situation undergone by our Latin American countries.

This is the starting point to review the circumstances that in the 90's determined the most evident progress as regards transparency and corruption prevention policies, with a specific emphasis on official policies guidelines at the international and country levels. In view of these events, corruption is assumed as an urgent issue that may be endemic in the official bodies of many countries and that may become significant when deciding the purpose of the funds sent by different international public agencies and worldwide non-governmental organizations.

Precisely through the influence of these international bodies, the battle against corruption is included in the agenda of the Argentinean government. The mechanisms run for the battle against corruption in our country and the contextual framework in which they took place are described at this point, focusing on some of the most recognized scandals for accusations of corruption cases at that moment. Finally, a brief panorama of the current situation of this issue in Argentina is presented, with a reflection aiming at making readers aware of the painful and ripping reality that, according to the author, should be a must in the academic debates and in the concern of the citizens and political, social and business leaders.

Introducción

EL presente ensayo tiene como finalidad iniciar una reflexión respecto de la vigencia que ha adquirido la preocupación por las políticas públicas de transparencia y prevención de la corrupción, en particular a partir de la década de los 90's. Para ello se presentará un esbozo teórico de algunos de los enfoques más recientes en torno a la cuestión, procurando además reseñar una escueta síntesis de los diversos acontecimientos que coadyuvaron a instalar esa preocupación por la transparencia en la gestión dentro de la agenda de los organismos internacionales y de los gobiernos nacionales, especialmente el de Argentina.

Para cumplir con lo anterior, cabe que comencemos nuestro recorrido con una definición general de corrupción, esto es: “la utilización de un cargo público en beneficio propio. Ello incluye el soborno y la extorsión, en los que necesariamente intervienen al menos dos partes, y otros actos delictivos que un funcionario público puede cometer por sí solo, como el fraude y la malversación de fondos (Gray y Kaufmann, 1998). En la otra cara de la moneda, la transparencia² en la gestión pública ha cobrado fuerza como reclamo ante el auge de la corrupción a través de múltiples actores internacionales y nacionales y, sobre todo, desde la sociedad civil. La transparencia parece ser en sí misma un ideal, nunca definitivamente alcanzado pero tras el cual marchan las democracias en procura de una siempre más perfecta realización.

Oscar Arias³ dice que “la democracia se debe caracterizar por la transparencia, y por la dedicación a la transparencia” (Transparencia Internacional, 2000:7; en Riorda, 2004). Jamás se llega a una situación de total transparencia, puesto que políticamente, la transparencia no es punto de llegada, sino un concepto límite tras el cual se avanza en toda gestión pública. Esto dota a este concepto de un toque de misterio, se lo presume utópico, casi un mito... En algún lugar, alguna vez, ¿habrá existido un Estado cristalino.⁴ Y si no existió, ¿podremos nosotros sentar las bases de este “no lugar” a lo Tomás Moro?

² En este punto hacemos nuestra la reflexión de Riorda (2004; en ARNOLETTO et AL) cuando sostiene: “Difícilmente pueda definirse en pocas palabras lo que es Transparencia (en aras de entenderla como concepto que apunte al desarrollo), pero puede precisarse lo que ésta abarca desde un doble enfoque: por un lado, refiere a la corrupción propiamente dicha, esto es, los ‘comportamientos de parte de funcionarios del sector público, ya sean políticos o servidores públicos, que los enriquece —a ellos mismos o a sus allegados— inapropiada o ilegalmente’” (TI, 2000:29); “por otro lado, comprende —cual socia encubridora— la falta de acceso a la información de la ciudadanía, generalmente vedada o imposibilitada por la misma institucionalidad del sector público”.

³ Ex presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz.

⁴ En alusión al nombre del libro del ex Ministro de Finanzas de la Provincia de Córdoba, José María LAS HERAS (1998). *El Estado Cristalino. Un modelo de control de las cuentas públicas*.

La literatura actual sobre el tema nos advierte del costo económico, político e institucional de la corrupción⁵. Así, el soborno aumenta los costos de transacción y la incertidumbre en una economía, suele llevar a resultados económicos poco eficaces, impide las inversiones extranjeras e internas a largo plazo, desvía el talento hacia actividades de captación de rentas y distorsiona las prioridades sectoriales, expulsa a las empresas del sector formal, afecta negativamente las posibilidades del Estado para obtener ingresos y produce un aumento incesante de los impuestos, que paga un número cada vez menor de contribuyentes, imponiéndose a su vez un gravamen regresivo que afecta a las actividades de las pequeñas empresas. Todo ello reduce la capacidad del Estado para prestar servicios públicos indispensables. Incluso, puede producirse un círculo vicioso de aumento de la corrupción y actividad económica informal. En definitiva, el soborno es injusto y contribuye a menoscabar la legitimidad del Estado (Gray y Kaufmann, 1998).

En el caso particular de Argentina la consolidación democrática ha ido dando lugar a una preocupación ciudadana por el fenómeno de la corrupción y la necesidad de observar estándares éticos en la esfera gubernamental que den credibilidad al rol del Estado. Paralelamente, la corrupción ha alimentado una situación de alta conflictividad política y económica, que supone altos costos para el país⁶. Lo curioso del caso es que justamente en la década de los

⁵ Para un primer abordaje de esta temática se sugiere la lectura de los artículos de Gray y Kaufmann (1998), y Kaufmann (2000) cuya cita completa se encuentra en el apartado de Referencias Bibliográficas del presente trabajo.

⁶ Schuster (2004) señala: "la historia de la protesta social actual (...) hay que remitirla a mediados de los noventa. Si ordenamos lo que fue la protesta social en la Argentina democrática a partir de 1983, encontraremos que durante la presidencia de Alfonsín las protestas eran relativamente 'clásicas', fuertemente centralizadas en organizaciones sindicales, con el agregado de lo que es la protesta civil —centralmente orientada por el tema derechos humanos y remitiendo sus orígenes a tiempos de la dictadura militar de 1976-1983— (,) este tipo de protesta entra en crisis con el gobierno de Menem, por la forma en que ese gobierno lleva adelante, por un lado, transformaciones en el sector económico privado, pero también —y centralmente— en el estatal y las relaciones particulares que Menem lleva adelante con la dirigencia sindical. Todo esto (...) debilita conside-

lucha contra la corrupción: una perspectiva economicista; otra que se enfoca en la cultura cívica y la opinión pública; y, finalmente, los puntos de vista institucionalistas. Los análisis de corte económico priorizan las relaciones de “patrocinador-agente” a la hora de identificar las estrategias anticorrupción; mientras que las perspectivas que se apoyan en la cultura cívica y la opinión pública examinan los contextos sociales y culturales de la corrupción, y resaltan la importancia de tomar conciencia y generar cambios en las actitudes de los ciudadanos respecto de este flagelo. A su tiempo, los enfoques institucionalistas sugieren el reforzamiento de las instituciones, controles y procedimientos internos, y la auditoría permanente por parte de agencias especializadas.

Volviendo a las palabras de Johnston (ut supra) sobre el tema, y a los fines de profundizar en el análisis de estos abordajes, un primer grupo de definiciones sobre corrupción lo componen aquellas basadas en la “clasificación de conductas”, aquí se suele sostener que la corrupción es el abuso de un cargo, del poder y de los recursos públicos para obtener beneficios personales. Dentro de este enfoque podemos distinguir, a su vez, aquellos que buscan criterios “objetivos”, como “los cargos públicos (Nye), el mercado (Van Klaveren) o el interés público (Friedrich)”; y los que proponen definiciones “subjetivas” o “culturales”, y que reconocen que la opinión pública y los criterios culturales varían según los distintos segmentos de la sociedad. En estos últimos enfoques, señala el autor, se inscriben “Smith, Senturia, Gibbons, Heidenheimer”, entre otros.

Siempre siguiendo a Johnston, otro enfoque posible es el de “patrocinador-agente-cliente”, muy adecuado en los casos de corrupción burocrática. El mismo se basa más en el análisis de las interacciones que en la descripción de categorías de acciones corruptas en y por sí mismas; aquí encontramos por ejemplo a “Rose-Ackerman y Klitgaard”. Este último señala que “la corrupción existe cuando un agente traiciona los intereses del patrocinador persiguiendo sus propios beneficios”.

Hay además quienes se centran en la “dimensión política” de la corrupción, estos enfoques contribuyen a “revelar el juego de las

instituciones formales y las prácticas sociales que, en su conjunto, constituyen un sistema de orden público de una sociedad"; desde esta mirada es más sencillo retomar las cuestiones clásicas de legitimidad, liderazgo y justicia. Dentro de esta visión encontramos, según Johnston, autores como "Rogow y Laswell, y a Theobald".

Finalmente, hay quienes se enrolan dentro de los enfoques denominados "neoclásicos" donde se pretende reunir "las nociones modernas de política corrupta con los problemas clásicos de la salud moral del conjunto de la sociedad", permitiendo su aplicación en numerosos contextos, ya que abarca las conductas erróneas y los procesos políticos que contribuyen a definirlos como tal y a modelar su significado, evitando según Johnston la carga de sesgo occidental de la que suelen ser acusadas la mayoría de las definiciones de corrupción de corte legalista.

En este último grupo encontramos por ejemplo a Dennis Thompson, quien aporta la noción de "corrupción mediatizada", a través de la cual se intenta redefinir la corrupción como una categoría que se extiende más allá de la corrupción convencional (sobornos abiertos o extorsión), para incluir acciones que son corruptas porque perjudican al proceso democrático. Esta concepción incluye los tres tipos principales de elementos del concepto general de corrupción: "una autoridad obtiene ganancias, un ciudadano privado obtiene un beneficio, y la conexión entre la ganancia y el beneficio es impropia". Sin embargo, el concepto de corrupción mediatizada es diferente de la corrupción convencional en relación a cada uno de esos tres elementos: "1) la ganancia que obtiene el político es política, y no personal, y no es ilegítima en sí misma, como en la corrupción convencional; 2) lo que es impropio es cómo la autoridad proporciona el beneficio, no necesariamente el beneficio en sí, o el hecho de que el ciudadano privado obtenga el beneficio; 3) la relación entre la ganancia y el beneficio es impropia porque perjudica al proceso democrático, no porque la autoridad otorgue un beneficio por un motivo corrupto" (Thompson, 1993:369; en Johnston, 1996:14).

Lo definitivamente interesante de esta aproximación es que en cada uno de los tres elementos se vincula la "conducta de las au-

toridades individuales a las cualidades del proceso democrático”. De esta manera se obtiene una síntesis parcial de la corrupción convencional, propia de las ciencias políticas contemporáneas, y la corrupción sistemática, más bien presente en la teoría política tradicional. Y queda claramente establecido cómo la corrupción opera negativamente en las democracias reales, haciendo que sean todavía más excluyentes, distinguiendo entre ciudadanos de primera y de segunda.

Frecuentemente se afirma que la corrupción es generalizada en los países en desarrollo y los países en transición. Esto es así no porque su población sea distinta de la de otros países, sino porque ciertas condiciones lo propician. Pongamos por ejemplo atención en el hecho de que la motivación para obtener ingresos es sumamente fuerte en nuestros países, exacerbada por la pobreza y los reducidos y decrecientes sueldos de la administración pública. Aquí los riesgos se multiplican y la población suele carecer de mecanismos de distribución de esos riesgos, incluidos seguros y un mercado laboral bien desarrollado como tienen los países más prósperos.

Además, las oportunidades de participar en actos corruptos son numerosas. Las rentas procedentes de monopolios pueden ser muy altas en economías muy reglamentadas, y la corrupción genera la necesidad de más reglamentación. El poder discrecional de muchos funcionarios públicos también es muy amplio en los países en desarrollo y la rendición de cuentas no suele ser una práctica común. Incluso cuando se detecta el delito, es posible que las sanciones sean leves: “resulta difícil castigar severamente a una persona cuando tantas otras (con frecuencia, aún los encargados de hacer cumplir la ley) probablemente tampoco estén libres de culpa” (Gray y Kaufmann, 1998:9).

Desde una aproximación culturalista, diremos con Jorge Nef (2001)⁸ que más que una asociación inversa entre corrupción y

⁸ La traducción al español del artículo de Jorge Nef es de la autora del presente escrito.

desarrollo, lo que existen son diferentes formas de corrupción que a su vez se relacionan con diversos niveles de desarrollo.

Las sociedades subdesarrolladas y las en vías de desarrollo exhiben más manifiestas y ubicuas formas de pequeñas corruptelas: sobornos, coimas, nepotismo, etc. Mientras que las sociedades desarrolladas tienen manifestaciones más sofisticadas de corrupción, que son menos ostensibles y más institucionales, legales y selectivas, formando parte de la enrarecida atmósfera de los intercambios intra-élite de los altos niveles políticos. Allí, bajo apariencia de legalidad y formalidad, los beneficios son principalmente políticos y las apuestas económicas extremadamente altas. Así es que Nef advierte de los peligros del determinismo cultural y otras formas de etnocentrismo, particularmente cuando metodologías y categorías anglosajonas son aplicadas acríticamente a otros contextos.

Bajo estas apreciaciones, el autor pasa revista rápidamente de los grandes hitos históricos que marcaron las formas culturales presentes en América Latina. Desde la discrecionalidad característica de los funcionarios de la corona que se expresaba en la remanida frase: "se acata pero no se cumple"; hasta los procesos independentistas que contrariamente a lo ocurrido en Europa o Norteamérica, no fueron revoluciones burguesas, y mantuvieron intactos los privilegios de la oligarquía terrateniente, que se habían establecido durante la era colonial, insertando en la división internacional del trabajo a nuestras economías dependientes como exportadoras de materia prima. Más adelante, con la formación de las nacientes repúblicas (autocráticas) imitadoras en su organización institucional de los patrones vigentes en el Norte, la profesionalización del servicio civil y militar no cambió las cosas, reservándose estos estratos, a los que el ciudadano común no podía acceder, para una elite impermeable.

A comienzos del siglo XIX, la alianza entre la emergente clase media, en la que coexisten como capas superpuestas ideologías radicalmente diferentes y la aristocracia tradicional signaron la forma en que se procuraron evitar las amenazas a la paz social, en un momento en el que se asistía a la expansión creciente del sector

público. Después del colapso financiero mundial de los 30's, la depresión y el cierre de las economías dejaron a los militares (históricamente vinculados a la protección de los privilegios de elite) como los últimos garantes del orden y el progreso. Lo que vendrá después será una fórmula que combina ISI⁹ y populismo, y que implica una alianza entre los sindicatos de trabajadores urbanos de "cuello azul" y el Estado benefactor. Este esquema entrará en crisis en la década del 60, bajo las presiones de la Guerra Fría y su propia insustentabilidad, dando paso al Estado burocrático autoritario, caracterizado por el terror y la violencia, el desprestigio creciente y los altos niveles de corrupción.

Las transiciones hacia democracias restringidas propias de los 80's mantuvieron las mismas fuerzas socioeconómicas y políticas que habían sido beneficiadas por décadas de gobiernos militares, y continuaron excluyendo las alternativas más radicales y populares; además, estas "democracias de baja intensidad" preservaron intactas las agendas económicas neoliberales de la era del autoritarismo y siguieron alimentando las bases de un servicio civil donde se ampliaba la brecha entre beneficios personales e interés nacional, aumentando la corrupción sistémica al punto de alcanzar los mayores niveles en el gobierno y la administración pública.

La resultante de estos procesos históricos es una compleja matriz cultural donde coexisten como capas geológicas numerosos elementos con frecuencia incongruentes, tensionados por profundas contradicciones: la oposición entre expectativas sociales crecientes y capacidades económicas limitadas; entre los que tienen y los que no; y, finalmente, entre la formalidad de la soberanía y la realidad de la dependencia. En este "juego de suma cero" donde los políticos y la administración oscilan entre inacción y represión, Nef identifica cinco características que esquematizan un tipo ideal de constructo cultural que favorece la corrupción: Particularismo como supervivencia del patrimonialismo en el núcleo duro de la

⁹ Esta sigla corresponde a lo que se conoce en la teoría económica como Industrialización por Sustitución de Importaciones.

cultura administrativa latinoamericana; Formalismo; Discrecionalidad; Corporativismo, Autoritarismo; y Centralismo.

Por otra parte, el sector público en América Latina es producto de un proceso de aculturación y socialización cuyos conductores estructurales son implícitos e inducidos desde fuera. Aquí el servicio civil se identifica con la clase media, en un entorno donde las distinciones de clase son primordiales y originan un estándar doble, y el sistema educativo suele ser excluyente y discriminador. En este contexto, sólo unos pocos países han desarrollado algo parecido a un modelo de burocracia neutral, efectiva y relativamente transparente, y aun ellos tampoco están libres de corrupción. Por otro lado, en el caso de los militares, las doctrinas de la seguridad nacional y la contrainsurgencia definieron una predominante actitud antidemocrática y ultraconservadora, sostenida por los Estados Unidos, y que distinguió claramente los roles civiles y militares, dotando a estos últimos de una fuerte identidad corporativa (*corporate identity*). Todos estos rasgos reforzaron la ausencia de responsabilidad en la rendición de cuentas (*accountability*) y crearon las condiciones que facilitaron la corrupción endémica.

Nef deriva de esta exploración de la raíz estructural, histórica y cultural de la corrupción gubernamental en América Latina, sobre la base de la relación entre este fenómeno y las características descritas para la burocracia administrativa y los procesos sociales y políticos del contexto, seis proposiciones que intentan sintetizar su análisis, y de las que se referirán aquí sólo las que se consideran de mayor relevancia: a) las diversas culturas burocráticas presentes en América Latina reflejan la particularidad y complejidad de las diferentes realidades nacionales, y han sido modeladas por numerosos intentos fallidos de modernización y crisis cíclicas; b) la competencia por recursos escasos, favores especiales e influencia en el contexto de un Estado vacilante, débil e incompetente crea las condiciones para la apropiación privada de los intereses públicos y la falta de responsabilidad moral por las propias acciones y sus consecuencias; c) la cultura burocrática es fundamentalmente exógena y derivada de las tendencias vigentes en las sociedades desarrolladas, por lo que cualquier intento serio de una

reforma profunda debería entrañar significativos cambios en las actitudes y sistema de valores.

Es así que lejos de una patología irracional, la persistencia de la corrupción en la región, constituye una adaptación racional del sustrato cultural a las circunstancias del entorno político-administrativo en el que los funcionarios se desempeñan. El argumento que se rescata de Nef, y que comparto, es que los países de América Latina no son intrínsecamente más corruptos que sus contrapartes de Europa Occidental o Norte América; y es la normalidad (*normality*) —ese errado sentido de naturalidad— con la que se percibe la corrupción en el contexto latinoamericano, lo que necesita ser entendido (teórica y prácticamente), y combatido con premura.

Las presiones en pos de la transparencia

Tal como lo señalan Doig y Riley (1998), la atención prestada a los temas relacionados con la corrupción en el sector público, sus posibles definiciones, el desentrañamiento de sus orígenes, la caracterización de sus manifestaciones, y la evaluación de sus costos (sobre todo en los países en desarrollo) ha ido creciendo en los ámbitos académicos y en los estudios de políticas públicas ya desde los años 60's.

Pero los progresos más evidentes en torno a los intentos de reducir la corrupción datan claramente de los años 90's, y necesitan ser contextualizados en el marco de los nuevos imperativos en las políticas públicas a nivel internacional. Esta fue la era de las reformas políticas y administrativas, el ajuste estructural y lo que Samuel Huntington llamó la "Tercera ola de democratización" en los países en desarrollo y los países en transición. No obstante ello, la erradicación de la pobreza, el desarrollo participativo y sostenible, y la preocupación por la situación de los derechos de la humanidad han sido metas largamente anheladas (más bien en los papeles, antes que en la práctica) por los países occidentales y las agencias internacionales que ellos fundaron después de la Segunda Gran Guerra.

En el contexto de los nuevos imperativos ahora vigentes, el concepto de buen gobierno (*good government*) presenta una serie de componentes claves, entre ellos: legitimidad del Estado, a través de elecciones democráticas y una oposición política efectiva; un sistema de frenos y contrapesos entre los distintos poderes del Estado, y entre el gobierno central y los subnacionales que eviten la arbitrariedad en el uso del poder por parte de los gobiernos; rendición de cuentas, a través de la transparencia en la gestión y en el manejo y exposición de información; auditorías internas y externas; medios eficientes para combatir la corrupción y el nepotismo; una administración pública con orientación de servicio y basada en el mérito; simplificación de los procedimientos administrativos; un sistema judicial imparcial y accesible para todos los ciudadanos; empoderamiento de la comunidad y participación en la gestión del Estado; y, reforzamiento de la independencia de los medios masivos de comunicación (Kaufmann, 2000). Cabe mencionar que varias de estas medidas están estrechamente vinculadas con las ideas de la Nueva Administración Pública, también conocida como Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*).

A su vez, el buen gobierno es visto como una condición esencial para el logro de un objetivo aún más ambicioso, la gobernanza (*good governance*), descrita como: “el uso de la autoridad política, el ejercicio del poder y la gestión de sus recursos en pos del desarrollo económico y social” (Serageldin y Landell-Mills, 1991; en Doig y Riley, 1998).

La reacción mundial en lo que refiere a políticas de transparencia y control de la corrupción es también en parte producto de un acontecimiento: el “estallido de la corrupción” (*“corruption eruption”*). En los 90’s tuvo amplia cobertura mediática una serie de escándalos por corrupción en el gobierno de diferentes países, vayan como ejemplo: Italia, Corea del Sur, Reino Unido, Kenia, Alemania, Sudáfrica, Sierra Leona, Zaire (hoy República Democrática del Congo), Europa Oriental y los países de la ex Unión Soviética (Askin y Collins, 1993; Kpundeh, 1995; Reed, 1994; Trang, 1994; Kaufmann; 1997; en Doig y Riley, 1998).

reforma profunda debería entrañar significativos cambios en las actitudes y sistema de valores.

Es así que lejos de una patología irracional, la persistencia de la corrupción en la región, constituye una adaptación racional del sustrato cultural a las circunstancias del entorno político-administrativo en el que los funcionarios se desempeñan. El argumento que se rescata de Nef, y que comparto, es que los países de América Latina no son intrínsecamente más corruptos que sus contrapartes de Europa Occidental o Norte América; y es la normalidad (*normality*) —ese errado sentido de naturalidad— con la que se percibe la corrupción en el contexto latinoamericano, lo que necesita ser entendido (teórica y prácticamente), y combatido con premura.

Las presiones en pos de la transparencia

Tal como lo señalan Doig y Riley (1998), la atención prestada a los temas relacionados con la corrupción en el sector público, sus posibles definiciones, el desentrañamiento de sus orígenes, la caracterización de sus manifestaciones, y la evaluación de sus costos (sobre todo en los países en desarrollo) ha ido creciendo en los ámbitos académicos y en los estudios de políticas públicas ya desde los años 60's.

Pero los progresos más evidentes en torno a los intentos de reducir la corrupción datan claramente de los años 90's, y necesitan ser contextualizados en el marco de los nuevos imperativos en las políticas públicas a nivel internacional. Esta fue la era de las reformas políticas y administrativas, el ajuste estructural y lo que Samuel Huntington llamó la "Tercera ola de democratización" en los países en desarrollo y los países en transición. No obstante ello, la erradicación de la pobreza, el desarrollo participativo y sostenible, y la preocupación por la situación de los derechos de la humanidad han sido metas largamente anheladas (más bien en los papeles, antes que en la práctica) por los países occidentales y las agencias internacionales que ellos fundaron después de la Segunda Gran Guerra.

A partir de estos escándalos, el problema de la corrupción deja de ser visto e interpretado como una patología temporal propia de las sociedades imbuidas en procesos de modernización —nada que un poco de educación, desarrollo y ética pública no puedan curar—, y es asumido como una problemática urgente, que puede ser endémica y sistemática en las instituciones públicas de diversos Estados (y no sólo los subdesarrollados, agregaría), y que se vuelve relevante a la hora de decidir el destino de los fondos provenientes de diversas agencias públicas internacionales, asociaciones profesionales y ONGs en todo el mundo. Como surge del desarrollo anterior, tal parece que fueron una serie de circunstancias convergentes las que contribuyeron a poner en boga la preocupación por la transparencia en la gestión pública.

Sin embargo, esta inquietud desbordó rápidamente las márgenes de las agencias de financiamiento internacional y los Estados nacionales, posicionándose fuertemente en la agenda de los medios de comunicación masiva y convirtiéndose por ende en una de las banderas enarboladas desde la sociedad civil organizada que, en países como los de Latinoamérica, despertaba tras el letargo de las dictaduras militares.

Un ejemplo de esto último lo constituye la aparición en Argentina, a fines de 1989, de la Fundación Poder Ciudadano, la que se convertiría en 1996 en el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional; organización no gubernamental con sede en Berlín, cuya misión específica es el combate de la corrupción, dedicándose especialmente a colaborar en el diseño y ejecución de sistemas de integridad efectiva, recopilando y analizando información e impulsando la conciencia pública acerca del impacto nocivo de la corrupción sobre el desarrollo y las democracias.

La enseñanza que nos deja Transparencia Internacional es que “antes la corrupción era vista (sólo) como un problema endémico, un asunto moral o una amenaza económica”, ahora, y desde la mirada de esta organización, el control de la corrupción es percibido como un reto político, que es posible combatir y enfrentar a través de una aproximación integral. La corrupción es entendida como un problema que está ligado a condiciones del marco insti-

tucional y a conductas institucionales sujetas a cambios, y que pueden ser trabajadas para buscar una solución. Procurando combatir la apatía pública y la actitud fatalista, redobla la apuesta por reformas concretas, intentando esclarecer el papel que juegan los diferentes actores de la sociedad ¹⁰.

Uno de los eventos más significativo que marcaron una “nueva era” en la ética pública surgió en la Cumbre de las Américas (Miami, 1994), basada en al Conferencia Internacional sobre Ética Pública realizada en Washington, en noviembre de 1994. La firma de la Convención Interamericana contra la Corrupción adoptada por la OEA, suscripta por 26 países en Caracas, el 29 de marzo de 1996, significó un adelanto en materia de Derecho Internacional vinculado a la lucha anticorrupción, colocando a la región a la vanguardia del desarrollo jurídico en este campo. La Convención fue ratificada por Argentina con la Ley N° 24.759 ¹¹.

A lo anterior se sumaba una amplia gama de iniciativas para frenar la corrupción, profundizadas a partir de 1997. Es precisamente en abril de ese año que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) propuso la elaboración de una Convención Internacional

¹⁰ Tomado del análisis de experiencias anticorrupción: *Caja de Herramientas contra la corrupción*. Transparencia Internacional, 2002. En <http://www.transparency.org/tilac/herramientas/2002/index.html>

¹¹ La CICC comprende de modo amplio el fenómeno de la corrupción, combinando componentes tanto punitivos como preventivos, así como de asistencia y cooperación entre Estados. Conforme el Decreto N° 102/99, la Oficina Anticorrupción es el organismo “encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que (...) se consideran comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley N° 24.759”. Por otro lado, la autoridad central designada por nuestro país en materia de asistencia y cooperación internacional (artículo 18 de la CICC) es el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, siendo la Oficina Anticorrupción el denominado “punto focal” en el Mecanismo de Seguimiento de su Implementación. Para ampliar esta información en particular, y otros datos relacionados con el tema, se sugiere la lectura de Néstor BARAGLI y Nicolás RAIGORODSKY (2004), *Convención Interamericana Contra la Corrupción. Implementación de un eficaz instrumento internacional de lucha contra la corrupción*. Serie Estrategias para la Transparencia. (Buenos Aires, Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

contra la Corrupción y el Soborno, la que finalmente fue suscripta en Mérida, México, en diciembre de 2003¹². Al mismo tiempo, la Comisión de Prevención del Delito y la Justicia Penal de la ONU, en marzo de 1998, aprobó un documento con cincuenta recomendaciones contra la corrupción (Monasterolo, 1999).

La Comisión de la Comunidad Europea recomendaba también en 1997 —mes de mayo— iniciar un programa conjunto de lucha anticorrupción (Monasterolo, 1999). Un referente importante para Europa fue el “Informe Nolan”, documento oficial elevado al Parlamento Británico en mayo de 1995 que establece estándares de conducta en la vida pública.

En la Declaración de Lima, fruto de la reunión de representantes de 93 países en la VIII Conferencia Internacional Anticorrupción, celebrada entre el 7 y el 11 de septiembre de 1997, se realizó un llamado a los gobiernos y organismos regionales e internacionales para movilizar esfuerzos en la ejecución de diversas acciones, entre ellas la derogación de normas de algunos países, como Francia y Alemania, que permitían deducir impuestos por el pago de sobornos internacionales.

Por su parte, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional acordaron llamar la atención sobre este problema y pedir cuentas claras a los gobiernos, comenzando a realizar auditorías sorpresivas para detectar el uso indebido de fondos en países receptores de su ayuda. Además, bajo el auspicio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los 29 países más ricos del mundo y otras cinco naciones que participaron sólo como firmantes —entre ellas Argentina— previeron la

¹² La finalidad de esta Convención es: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos. Puede accederse al texto completo a través del sitio web de la Oficina Anticorrupción de la República Argentina en <http://www.anticorrupcion.gov.ar/> <http://www.anticorrupcion.jus.gov.ar/Convención%20ONU%20CONT.LA%20CORRUP.pdf> (Consulta del 20/03/07).

aprobación de leyes para penalizar el soborno de funcionarios extranjeros, en el marco de una convención firmada en diciembre de 1997 en París.

El BID tampoco se quedó atrás en la carrera anticorrupción, exhortando a los poderes judiciales de América a dar una lucha decidida contra la corrupción. Para ello propuso la modernización de los ordenamientos legales, métodos alternativos de resolución de conflictos, entrenamiento y capacitación de funcionarios judiciales, programas de educación legal para la población y procesos de reforma de los sistemas judiciales (Monasterolo, 1999).

La lucha anticorrupción en la agenda del gobierno argentino

Dado que nuestro país no se encontraba ajeno a la fuerza de esas presiones, en particular aquellas vinculadas a las fuentes de financiamiento internacional, es que se abre camino en la agenda del gobierno nacional el interés por la lucha anticorrupción. Ahora bien, ¿cómo se ponen en marcha estos mecanismos?, ¿a través de qué políticas domésticas?, ¿bajo qué circunstancias? Esto es lo que se pretende resumir en este apartado y los dos que lo continúan.

La Reforma Constitucional de 1994¹³ estableció distintas figuras administrativas que favorecen en el sector público la instalación de un clima de transparencia en la gestión; entre ellas, la Ley de Ética Pública y el Consejo de la Magistratura, el que debía tener a su cargo la selección de los magistrados y la administración del Poder Judicial, pudiendo ejercer facultades disciplinarias.

Además, se incluyeron medidas para promover la participación ciudadana en el control de la gestión gubernamental, como por

¹³ Cabe mencionar que tanto el camino hacia la Reforma Constitucional (vía Pacto de Olivos), cuanto la Reforma misma fueron a su vez objeto de duras críticas en ese momento, tanto por parte de los medios de prensa, como de la sociedad civil organizada, pues se acusaba al entonces Presidente Menem de promover dicha reforma con el único propósito de hacer posible para él un nuevo mandato, y de haberse valido para tal fin de toda clase de artilugios.

ejemplo, el derecho de iniciativa de los ciudadanos para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados, la consulta popular sobre proyectos legislativos, la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control, el derecho a una información adecuada y a la libertad de elección, y la posibilidad de interponer acción expedita y rápida de amparo.

Más adelante, en las elecciones legislativas de 1997, el acento estuvo puesto en las promesas de transparencia tanto por parte del partido oficialista como de la oposición. A esta “ventana de oportunidad” se le sumó el hecho de que los Estados Unidos pugnaran por comprometer a los países de la región en el control de la ética pública y la seguridad de la transparencia; este discurso presionó al gobierno para que emitiera respuestas concretas. A su vez el FMI exigió certificados de buena conducta a los países deudores, entre los que se encontraba —obviamente— Argentina (Monasterolo, 1999).

En este contexto, y siempre siguiendo lo señalado por Monasterolo, el Banco Mundial durante el primer semestre de 1997 realizó un diagnóstico de las condiciones del país para continuar con el proceso de inversiones y mencionó su preocupación por el tráfico de influencias del poder político, subrayó la urgencia de contar con leyes que regulen los actos de los funcionarios y la necesidad de formar el Consejo de la Magistratura contemplado en la Constitución Nacional.

Este panorama estableció las bases para permitir el surgimiento de políticas públicas sobre el tema. Se creó la Oficina Nacional de Ética Pública¹⁴ y tras las presiones de los organismos multilatera-

¹⁴ “En el marco de la CICC y en respuesta a distintas demandas internas y externas, por Decreto N° 152 del 14/02/1997 (BO N° 28.590 del 20/2/1997) se dispuso la creación, en el ámbito de la Presidencia de la Nación, de la Oficina Nacional de Ética Pública, dependiente directamente del Presidente de la Nación, con las siguientes funciones centrales: a) elaborar un Reglamento Nacional de Ética Pública, b) crear y desarrollar un programa de control y seguimiento de la situación patrimonial y financiera de todos los agentes de la Administración Pública Nacional, a partir de declaraciones juradas, c) Instrumentar la participación de ONG, organizaciones empresarias, sindicales, universitarias, académicas y demás

les, los diputados oficialistas aceptaron otorgar media sanción a la tramitación del proyecto de Ley de Ética Pública¹⁵. De modo concomitante, se encararon una serie de reformas en el marco de la Modernización del Estado, que iban desde un sistema de precios testigo para controlar las compras y contrataciones, hasta sistemas de control de llamadas telefónicas para evitar el uso de bienes públicos en beneficio personal y cambios en el sistema en la carrera del servicio civil.

Asimismo, se impulsa la actuación de organismos que aunque preexistentes, no tenían una presencia destacada en la escena nacional, uno de ellos es la Auditoría General de la Nación, organismo de asistencia técnica del Poder Legislativo que ejerce el control externo del sector público en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Otro fue el Defensor del Pueblo (*Ombudsmen*), órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, pero con autonomía funcional.

Los escándalos en el centro del debate en la Argentina de los 90's

A finales de los 80's, las acusaciones de un Estado sobredimensionado se entremezclaban con la realidad de las crisis fiscales y los despiadados episodios hiperinflacionarios. Dejábamos atrás la década perdida signada por la crisis de la deuda externa, para adentrarnos de lleno a una nueva era, la de la reforma estructural. Anti-

organizaciones sociales y específicas en la elaboración consensuada del Reglamento Nacional de Ética Pública". Cabe mencionar que "tanto la Oficina Nacional de Ética Pública como el Consejo Asesor de Ética Pública fueron suprimidos por el Decreto N° 102/1999, que crea la Oficina Anticorrupción" (TESORO, 2000).

¹⁵ "La Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (del 29/09/1999) establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado" (TESORO, 2000).

les, los diputados oficialistas aceptaron otorgar media sanción a la tramitación del proyecto de Ley de Ética Pública¹⁵. De modo concomitante, se encararon una serie de reformas en el marco de la Modernización del Estado, que iban desde un sistema de precios testigo para controlar las compras y contrataciones, hasta sistemas de control de llamadas telefónicas para evitar el uso de bienes públicos en beneficio personal y cambios en el sistema en la carrera del servicio civil.

Asimismo, se impulsa la actuación de organismos que aunque pre-existentes, no tenían una presencia destacada en la escena nacional, uno de ellos es la Auditoría General de la Nación, organismo de asistencia técnica del Poder Legislativo que ejerce el control externo del sector público en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos. Otro fue el Defensor del Pueblo (*Ombudsmen*), órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, pero con autonomía funcional.

Los escándalos en el centro del debate en la Argentina de los 90's

A finales de los 80's, las acusaciones de un Estado sobredimensionado se entremezclaban con la realidad de las crisis fiscales y los despiadados episodios hiperinflacionarios. Dejábamos atrás la década perdida signada por la crisis de la deuda externa, para adentrarnos de lleno a una nueva era, la de la reforma estructural. Anti-

organizaciones sociales y específicas en la elaboración consensuada del Reglamento Nacional de Ética Pública". Cabe mencionar que "tanto la Oficina Nacional de Ética Pública como el Consejo Asesor de Ética Pública fueron suprimidos por el Decreto N° 102/1999, que crea la Oficina Anticorrupción" (TESORO, 2000).

¹⁵ "La Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (del 29/09/1999) establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado" (TESORO, 2000).

guas formas de corrupción persistieron mientras se aplicaban medidas de emergencia y surgieron nuevas oportunidades para el soborno en los niveles más altos del gobierno.

Si bien para ese entonces hubo ya numerosos cuestionamientos en derredor de la actuación de algunos funcionarios públicos, los escándalos vinculados a hechos de corrupción parecieron explotar en Argentina a partir de 1989. Con la finalidad de reseñarlos, aunque sea brevemente, seguiremos en gran parte aquellos apuntados por Monasterolo (1999) en su estudio de caso sobre nuestro país.

El primer escándalo que tuvo resonancia mediática fue el llamado Swiftgate de 1990, bajo la Presidencia de Carlos Saúl Menem. Swift-Armour, una subsidiaria de Campbell Soup Company, informó al embajador de Estados Unidos en Argentina que oficiales del gobierno habían solicitado un soborno de alrededor de US\$ 115 millones en equipos de capital.

A ello le siguieron las conocidas denuncias de irregularidades durante los procesos de privatización de las grandes empresas del Estado ¹⁶, recordemos entre ellos la venta de Aerolíneas Argentinas a la española Iberia, la que informó gastos extras superiores a los US\$ 80 millones, vinculados a costos asociados a la venta (lisa y llanamente sobornos a oficiales del gobierno).

En el caso de la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), también en 1990, el consorcio norteamericano Bell Atlantic-Manufacturers Honover Trust, que competía por el control de ENTEL, denunció que funcionarios del gobierno habían solicitado un soborno demasiado alto, que no podían pagar debido a su legislación nacional. La envergadura de la corrupción en estas privatizaciones provocó, a la postre, la renuncia del Ministro Dromi en 1991; a su sucesor, Domingo Cavallo, no le iría mucho mejor con estos temas.

¹⁶ Lo que en la jerga popular y periodística se llamó "las joyas de la abuela", en alusión a que estas empresas constituían un bien muy preciado. El gobierno fue en muchos casos criticado por el modo en que estos procesos privatizadores fueron llevados adelante, su premura y falta de regulación y control.

Cavallo se convirtió en el ministro estrella de la gestión menemista; los logros alcanzados con la estabilización financiera y el control de la inflación generaron los anticuerpos que inmunizarían tanto a los ministros cuanto al presidente contra el virulento ataque de los medios de comunicación. Tanto es así que aunque con una nueva crisis en ciernes, Menem lograría ser reelecto y al poco andar se desharía de su influyente Ministro de Economía. De hecho, la salida de Cavallo del gobierno guarda estrecha relación con otro cuestionado proceso de privatización, el del Correo Argentino. En 1995, el propio Cavallo denunció que agentes del gobierno y ciertos legisladores actuaban como un “cartel de la mafia” en la privatización del correo¹⁷. El proceso de licitación beneficiaba a Alfredo Yabrán, amigo personal de Menem, quien controlaba alrededor del 70 % de los servicios de correo privado. Si la privatización seguía en esas condiciones —dice Monasterolo— se podría generar un virtual monopolio del servicio en las manos de Yabrán.

Muy relacionado con este resonante caso, se encuentra el crimen del periodista José Luis Cabezas, un 25 de enero de 1997 en Pinar. El hecho dejó además al descubierto la concurrencia de la policía bonaerense en la organización y ejecución del asesinato, en la destrucción de pruebas y en la preparación de falsos testigos. Entre los mentores ideológicos del asesinato se encontraba el Jefe de la Policía Regional de Lanús —provincia de Buenos Aires—, el ex presidente de la Cámara de Diputados, y el propio Yabrán, quien apareció muerto cuando la policía intentaba detenerlo. La investigación se suspendió después del misterioso suicidio del empresario.

La corrupción policial a gran escala, sobre todo evidente en la actuación de la policía de la Provincia de Buenos Aires, fue otro ras-

¹⁷ Para tener un panorama más amplio de este caso puntual, ver por ejemplo: Estudio de caso: “Privatizing the Argentine Mail”. Kennedy School of Government, CR15-99-1481.0 (la traducción al español es de la autora del presente ensayo); y también BARBARÁ, Jorge Edmundo (1996). “La teoría de la captura de los entes reguladores. El caso del sistema postal o de correos”, *Revista Jurídica La Ley*, T. 1996-E. Sec. Doctrina: 874-881.

go indeleble. La estructura de prácticas corruptas instaladas en esta institución, especialmente durante el último gobierno militar, no pudo ser desactivada al iniciarse el gobierno democrático. La estrategia del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde (hoy ex presidente de la Nación), se centró en un programa de seguridad ciudadana denominado "Policía del siglo XXI", en el que como contraparte la policía exigió equipamiento y la no interferencia en los asuntos internos. A partir de 1996, esta decisión política permisiva tuvo altos costos políticos para el gobernador y lo obligó a iniciar un proceso de reestructuración de esa fuerza, sin que aún hoy se hayan logrado desmantelar en su totalidad los mecanismos de corrupción, ni disipar el manto de sospechas alrededor de su actuación y de las vinculaciones con el tráfico de estupefacientes.

Otro hecho emblemático de la corrupción en los 90's fue la contratación fraudulenta del servicio informático entre la multinacional IBM y el Banco Nación. En el proceso se manipularon los términos de la licitación para favorecer a IBM, el contrato valorizado en \$ 125 millones (1 dólar = 1 peso), al final costó \$ 250 millones. A este convenio le siguió en 1995 una contratación directa entre IBM y la Dirección General Impositiva (DGI, hoy AFIP) por \$ 425 millones, más otro por \$ 100 millones; a pesar de que la DGI valoró el servicio sólo en \$ 33 millones. A estos onerosos escándalos protagonizados por oficiales del gobierno y empresarios, se le podrían adicionar las sospechas de corrupción en un contrato conseguido en Argentina, en 1999 —todavía bajo el gobierno de Menem—, por la compañía gala Thales.

Siguiendo con este escalofriante listado, otro suceso que conmocionó a la opinión pública fue la vinculación de altos funcionarios del gobierno con la venta ilegal de armas a Ecuador, Croacia y Bosnia, y la forma en que actuó el gabinete presidencial para entorpecer la investigación. Caso que además se encuentra en relación directa con la misteriosa explosión de la fábrica de armamento militar de Río III (provincia de Córdoba); causa judicial que, dicho sea de paso, aún hoy está esperando resolución en manos de la Justicia, sin esperanzas de que esto ocurra en el corto plazo.

Cabe destacar el escándalo que supuso la remisión de armamento ligero triangulado hacia Ecuador, en momentos en que este último país se encontraba envuelto en un conflicto con Perú, a partir de un contencioso que estaba mediado por Argentina, país que junto con Brasil, Chile y Estados Unidos, era uno de los garantes del Protocolo de Río de Janeiro, con el cual en 1942 se había cerrado una contienda bélica por la Cordillera del Cóndor entre esos dos países hermanos.

Tampoco se pueden omitir aquí las denuncias de cobro de sobresueldos por parte de ministros y secretarios de Estado durante las dos gestiones de Carlos Menem. Lo más curioso del caso es que la denunciante es nada más ni nada menos que María Julia Alzogaray, ex funcionaria de alto nivel en el gobierno menemista, quien ha estado en prisión, condenada por enriquecimiento ilícito. Alzogaray, en un desesperado intento por salvar su propio pellejo, arroja esta bomba mediática enlodando aún más el ya vituperado prestigio y buen nombre de sus compañeros de ruta.

Lamentablemente, este desfile de hechos desafortunados no termina con la era menemista. Un poco más cerca de nuestros días, y ya bajo la administración del presidente Fernando De la Rúa, la puja en los intentos (hasta ese momento infructuosos) de lograr la aprobación en el Congreso de una Ley de Flexibilización Laboral dieron origen a una causa judicial tampoco resuelta que se conoce como "la Ley Banelco", por cuanto varios legisladores y funcionarios públicos fueron acusados de haber cobrado un soborno a cambio de su voto y/o gestiones en pos de la sanción de dicha ley. Este caso se hizo público cuando un funcionario arrepentido, Mario Pontaquarto, denunció haber tomado parte en estas maniobras.

La no resolución ha sido la suerte de muchas causas por corrupción de enorme envergadura en Argentina. Reparemos si no, por ejemplo, en los escándalos de la Aduana paralela muy resonantes por esos días. La década menemista, prolífica en este tipo de episodios, encuentra su broche de oro en el caso de la represa hidroeléctrica Yacyretá-Apipé, la que aparece entre los "monumentos de la corrupción" a nivel mundial, según el Informe Global de la Corrupción 2005 difundido en marzo de ese año por Transparen-

cia Internacional. Allí se advierte que hay alrededor de US\$ 1.870 millones que fueron efectivamente invertidos en el proyecto y que “no cuentan con documentación legal y administrativa para justificar los gastos” (Diario *La Voz del Interior*, 17/03/05).

Los escándalos por corrupción no se fueron con los 90's

Ahora bien, después de esta aparente crisis esquizofrénica que padecemos en Argentina, en la que por un lado, se redoblaron los esfuerzos por la transparencia, y por el otro, la corrupción era la vedette más promocionada en las tapas de los diarios, después de todo esto, ¿qué ocurre hoy? Trataremos de responder aunque sea parcialmente a esta pregunta. Para ello basta sencillamente con seguir con algo de atención la información publicada en uno de los matutinos locales, en este caso, el diario de mayor tirada en la región.

En el diario *Clarín* del 13 de noviembre de 2004 (Diario *La Voz del Interior*, 26/12/04), en la sección Cartas al país, aparecen unas líneas que firma Alejandro L. Rúa, integrante de la Unidad Especial de Investigación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en la que se hace notar que, en un editorial del 3 de noviembre, *Clarín* subraya que la Oficina Anticorrupción (OA) llevó a la Justicia “casi medio millar de denuncias”. Sobre este dato, Rúa traza algunas desoladoras comprobaciones: pese a que las denuncias de la OA no fueron desestimadas por improcedentes, no se registró ningún resultado. Y aquí transcribimos: “la sucesión de denuncias por corrupción de un número importante de funcionarios y de jueces, más las sospechas fundadas de enriquecimiento ilícito por parte de políticos de distintos niveles y ámbitos, son moneda corriente”, lo que no es usual —agregaríamos—, es la investigación y castigo —si hubiere lugar— de los corruptos.

Otro dato desalentador. Los hechos de corrupción y criminalidad económica cometidos por empresarios y funcionarios públicos investigados por la Justicia produjeron —según informa *La Voz del Interior* (12/10/05)— un daño social aproximado de 10 mil millones de dólares desde 1980. La cifra se eleva a 40 mil millones si se le suma el dinero desviado al exterior por empresas y personas

públicas, todo ello de acuerdo con los datos del Centro de Investigación para la Prevención de la Criminalidad Económica (Cipce), en un estudio conjunto con el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec).

Por las páginas de ese estudio desfilan viejos conocidos de los argentinos: María Julia Alzogaray, el titular del Banco Central, Martín Redrado, el ex intendente de Córdoba, Germán Kammerath, el ex presidente Carlos Menem, Domingo Cavallo, Gerardo Sofovich, Víctor Alderete, Fernando de la Rúa, y hasta dos miembros del gabinete de Néstor Kirchner: el ministro de Planificación Julio De Vido, y el secretario de Transporte, Ricardo Jaime. La cosa se pone todavía más interesante si sumamos a la nómina a las empresas sospechadas, que incluyen Citibank, el Banco General de Negocios, IBM y el Grupo Macri, entre otros.

Para concluir este triste panorama diremos que, según el informe anual de Transparencia Internacional, la Argentina se mantiene como uno de los países que son percibidos con alto índice de corrupción, con un puntaje de 2,8 sobre 10 se encuentra en el puesto 97, sobre 159 países relevados ese año. “A pesar de las reformas realizadas a los procesos de designación de jueces de la Corte Suprema, y el decreto de acceso a la información pública, todavía hay mucho que mejorar (...) Por ejemplo, la comisión designada para controlar la ejecución del Presupuesto, no lo ha hecho en los últimos diez años, lo que permite al Jefe de Gabinete reasignar los fondos de presupuesto a discreción”, dijo un asesor de Transparencia Internacional, el profesor Johann Graf Lambsdorff. Cabe señalar que compartíamos el puesto 97 con Argelia, Madagascar, Malawi, Mozambique y Serbia y Montenegro, ubicándonos en la posición 19ª entre los países del continente americano (*Diario La Voz del Interior*, 18/10/05).

Palabras finales

Después de este sucinto recorrido por los caminos emprendidos en pos de la transparencia es conveniente detenernos, a modo de cierre, en algunas cuestiones importantes, sobre todo teniendo en la

mira a la realidad de nuestra Argentina. Lo primero sería retomar aquello de que tal como ocurrió en el resto del mundo, en nuestro país también se dio una curiosa coexistencia de hechos en lo referido a la lucha anticorrupción; esto es, justo cuando se estaban realizando los mayores esfuerzos por la transparencia, también se suscitan y difunden los más resonantes escándalos por acusaciones de corrupción.

Los sucesos parecen haberse dado de manera circular, retroalimentándose como en el mito heraclitiano del eterno retorno. Así, la lucha por combatir la corrupción y la evidencia misma de corrupción, protagonizan el escenario político en los 90's, siendo prácticamente eventos concomitantes. Una cosa conlleva la otra, y de algún modo se potencian tornándose convergentes. La consecuencia lógica de que se preste mayor atención a la gestión de los gobernantes y se eche luz sobre las acciones *non santas* de los funcionarios públicos llevó a que la preocupación por la transparencia en la gestión sea una prioridad, al menos en el discurso. A su vez, este mismo acento puesto en hacer la gestión más transparente contribuyó a que los casos de corrupción se hagan cada vez más visibles y evidentes, tanto a partir de los mecanismos que el propio gobierno puso en marcha, como a través de la mirada cada vez más atenta por parte de los medios de comunicación y de la sociedad civil.

Una segunda reflexión apunta a poner de relieve que para que un cambio sea perdurable, la necesidad de emprenderlo debe surgir del mismo ámbito en el cual se pretende aplicar. Cualquier medida llevada a cabo sin el compromiso pleno de los principales protagonistas, y bajo la presión —llamada sutilmente, recomendación— de fuerzas exógenas, es superficial y en la mayoría de los casos fútil o insostenible. Una estrategia anticorrupción que pretenda fundar las bases de un Sistema Nacional de Integridad (SIN) sostenible en el tiempo debe inexcusablemente tomar en cuenta la situación particular de cada país, abordando un conocimiento profundo de sus causas específicas y sus manifestaciones en la realidad; sólo así puede esperarse que sean tomadas las decisiones apropiadas. La transparencia es un traje a medida, y no uno de confección.

Debe prestarse atención prioritaria a la prevención, es decir, a la reforma de las políticas económicas, las instituciones y los incentivos, y hacerse especial hincapié en las medidas clave que hay que aplicar, en consonancia con la capacidad del país para ponerlas en práctica. A estos fines, la existencia de una prensa libre es fundamental ya que la presentación y difusión de los datos pueden ser muy útiles para sensibilizar al público, dar impulso a las reformas y combatir la corrupción de un modo eficaz (Gray y Kaufmann, 1998). Claro está que este solo esfuerzo no es suficiente, pues si no existe un castigo efectivo de estas prácticas irregulares puede favorecerse el efecto contrario, aumentando la inestabilidad y afectando negativamente la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Lo anterior no implica que se subestime lo realizado hasta aquí, ni tampoco que no se valoren los esfuerzos que en este sentido se realizaron desde el contexto internacional y nacional, sobre todo en lo que refiere a la maduración de la sociedad civil y en su reclamo de una mayor transparencia en la gestión de quienes nos gobiernan. Lo que se intenta expresar es simplemente que —y para decirlo de modo alegórico—, tal como ocurre con las dietas para perder peso, si el paciente en cuestión no está convencido de los beneficios de la comida sana y el ejercicio físico, en vano será el esfuerzo de médicos, familiares y amigos para evitar que siga cometiendo excesos, sobre todo cuando los escaparates están llenos de tentadoras exquisiteces.

De hecho y tal como surge a lo largo de nuestro análisis, el empoderamiento de la sociedad civil es sin dudas una de las llaves del éxito. Sobre todo tomando en cuenta que, como expresa Transparencia Internacional, en Estados débiles y con cortas experiencias democráticas (como lo es no sólo Argentina, sino la mayoría en nuestra región), la participación ciudadana exige un esfuerzo particular, dado que ni las reglas formales ni las prácticas informales están adaptadas a una realidad en la cual existen ciudadanos interesados en obtener información y participar de la actividad pública. Es por eso que uno de los peligros más inminentes suele ser precisamente la politización de los mecanismos de participa-

ción activados, estando presente el riesgo de que los ciudadanos queden a merced de los enfrentamientos propios de la arena política.

En el caso particular de nuestro país, y en esto adherimos a lo que señala acertadamente Monasterolo (1999), las debilidades de las propuestas gubernamentales se vincularon fundamentalmente con la falta de implementación adecuada de las reformas constitucionales, la incompleta modernización estatal, la existencia de legislación anticorrupción que no se cumple a raja tabla, la limitación al acceso a la información por parte de los ciudadanos, la falta de capacitación de funcionarios y de agentes públicos referida al tema, la complicada instrumentación de las auditorías internas y externas y de audiencias públicas, las trabas funcionales de organismos que tienen la responsabilidad de investigar o de controlar casos de corrupción y, la carencia de un programa específico de gobierno que ataque la corrupción en sus distintas variables. Todo lo cual conlleva a crear en el público la sensación de que no existen respuestas de fondo.

Y en gran parte no prosperan esas respuestas de fondo por el desparramo de un grupo de privilegiados que no han cesado de beneficiarse a costa del padecimiento de la mayoría y cuya capacidad de influencia los torna "intocables" a la hora de rendir cuentas ante la justicia. Tal como expresa Nef (2001) en su análisis cultural de las causas de la corrupción en Latinoamérica, es importante destacar que "no estamos en presencia de una idiosincrasia con una inclinación natural a la corrupción", o al menos no una mayor inclinación que la que está presente en cualquier otro lugar del mundo, sino más bien ante una actitud que por mucho tiempo ha sido por demás laxa y tolerante al momento de juzgar la supuesta conducta irregular de muchos funcionarios. En este sentido, debemos tomar conciencia de que mal que nos pese, el modelo argentino de corrupción es bastante más parecido al de los países del África Subsahariana de lo que suponemos (Diario *La Voz del Interior*, 7/02/05), en el que una casta de políticos y empresarios desenfrenadamente ávidos e impunes expropian la riqueza nacional y hunden en la marginación y la miseria a sectores cada vez más grandes de sus pueblos.

Asimismo, no desatendamos el hecho de que un sistema de comportamiento corrupto atañe tanto a las esferas de lo público como de lo privado: siempre que hay un corrupto, existe también un co-rruptor, alguien capaz de comprar influencia. Hay que tener muy en claro lo anterior toda vez que se pretenda poner en marcha un proyecto que esté legítima y seriamente apuntado a combatir la corrupción, pues éste supondrá inevitablemente un ataque a intereses concretos y debe proponerse desarmar los centros de poder instalados no sólo en el aparato estatal sino también en la dirigencia empresarial. Se requiere entonces también de un fuerte compromiso por parte del sector privado para no beneficiarse de negocios inmorales en connivencia con el sector público.

En los países latinoamericanos, donde las transiciones democráticas han estado marcadas por variables realmente trágicas —somos la región de mayor inequidad en la distribución del ingreso; aquí se verifica el mayor peso de la deuda externa en proporción a sus habitantes, ostentamos alarmantes índices de violencia interna, y tenemos la mayor cantidad de países en el cuadro de honor de la corrupción—; lo significativo a tomar en cuenta es que las mayores consecuencias de la impunidad recaen directamente sobre las capas más débiles del tejido social de nuestros países.

Creemos verdaderamente que esta es la arista más punzante del problema de la corrupción, pues ella se constituye en un impuesto implícito, ya que el desvío de fondos fiscales hacia prácticas corruptas disminuye los servicios sociales que presta el Estado, afectando a las familias más pobres. La corrupción supone un atentado a los principios de equidad distributiva¹⁸ y genera severos problemas económicos, entre otras cosas, porque incrementa la concentración de la riqueza al asignar los recursos en forma distorsionada.

Queda claro a estas alturas lo que veníamos advirtiendo desde un principio, que los problemas que genera la corrupción son entonces de diversa índole: económica, política, institucional, social y cultural. La falta de transparencia se constituye en una externali-

¹⁸ SRUR, Jorge. *La corrupción como impuesto a la pobreza*, en Beliz, 1997 (MONASTEROLO, 1999).

dad negativa, tiene costos sociales muy elevados y genera una cultura de la pobreza y el crimen, privando a la sociedad de los beneficios de los recursos públicos; o más bien —ajustando el concepto—, diríamos que priva a la mayoría de la sociedad de ciertos beneficios mientras que potencia enormemente las oportunidades de una minoría inescrupulosa. Además, destruye la confianza y la legitimidad de las instituciones políticas y se puede transformar en una fuente de inestabilidad política e ingobernabilidad. Y hasta puede suceder lo peor, que la población se resigna y tienda a considerar que los actos de corrupción son una forma, como cualquier otra, de hacer las cosas.

Esto nos lleva directamente a un lugar común en nuestros días, considerar que la corrupción es la madre de todos los males, entendida la corrupción como algo que le pasa a los otros, algo que hacen otros y que afecta a los otros. Tenemos una tendencia casi enfermiza a pensar a la corrupción como si fuera patrimonio exclusivo de la política, no vemos ninguna relación entre la vida cotidiana y la corrupción estructural. Para muchos argentinos hacer una contribución a la hora de acelerar un trámite burocrático, o pasarse un semáforo en rojo ofreciendo luego un incentivo al policía de tránsito para evitar la sanción no son actos corruptos, sino simples defectos y una manera de esquivar a un Estado que se percibe como asfixiante.

Con un sentido realista, y como decíamos al principio de estas páginas, cabe aceptar que la transparencia no es un fin absoluto en sí misma, y que la corrupción difícilmente pueda ser eliminada por completo, pero sí que puede ser severamente contenida en sus desbordes, sin afectar esa “discrecionalidad gubernamental” que es también necesaria para la gestión de gobierno, aunque ambigualmente es también una vía de acceso a posibles actos de corrupción pública (Riorda, 2004). Siempre existirá una dimensión de *arcana imperi* en la labor de los gobiernos, pero ella no debe servir de justificativo para cometer todo tipo de desmanes.

Antes de concluir este ensayo quisiéramos dejar planteada una inquietud que, aunque personal, estimamos que es compartida por muchos. ¿Será posible que en la actualidad de nuestro país esté

sucedendo lo mismo que en los 90's, cuando mientras los discursos arengan en pos de la transparencia, las urgencias económicas nos desvían la mirada y nos resulta difícil ver con claridad lo que sucede realmente? Es, a nuestro modesto entender, una obligación cívica de los argentinos el estar atentos, expectantes y en permanente vigilia, pues nuestra integridad como nación es responsabilidad de todos. No nos podemos permitir más retrocesos en este sentido; la teoría nos enseña que los cambios de régimen o de dirigentes, y sobre todo los períodos de crisis, son generadores de oportunidades especiales para acometer tácticas de embate a la corrupción (Gray y Kaufmann, 1998). Y este es precisamente el momento histórico que nos toca vivir. Una vez más la voluntad política es la condición *sine qua non* para que el éxito sea posible.

Y ahora sí, para terminar, y aun a riesgo de que la cita sea interpretada en el sentido inverso de lo hasta aquí sostenido respecto de la obligación moral de velar por la transparencia en la gestión de quienes nos gobiernan, parece oportuno cerrar estas reflexiones del mismo modo en que le dimos apertura, esto es, valiéndonos de las palabras de Jorge Luis Borges, un autor tan controvertido como el mismo tema aquí abordado. Observa agudamente nuestro pensador: "el argentino a diferencia de los americanos del Norte y de casi todos los europeos, no se identifica con el Estado. Ello puede atribuirse al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción; lo cierto es que el argentino es un individuo, no un ciudadano"¹⁹. 

Referencias bibliográficas

ARNOLETTO, Eduardo Jorge (2000). *Curso de Teoría Política*. Córdoba, Editorial Triunfar.

BARAGLI, Néstor y RAIGORODSKY, Nicolás (2004). *Convención Interamericana Contra la Corrupción. Implementación de un eficaz instrumento inter-*

¹⁹ BORGES, Jorge Luis, *Obras Completas I*, p. 162. Citado en María Barón (2005), quien es directora de Transparencia de la fundación CIPPEC y Señor Congressional Fellow en el Congreso Norteamericano.

nacional de lucha contra la corrupción. Serie Estrategias para la Transparencia. Buenos Aires, Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1ª edición.

BARÓN, María (2005). "Acceso a la información en Argentina". <http://www.freedominfo.org/documents/baronesp.pdf>

———. "El laberinto de la transparencia en Argentina. M. Barón es directora de Transparencia de la fundación CIPPEC y Senior Congressional Fellow en el Congreso Norteamericano, s/d. Para más información ver: www.cippec.org/espanol/transparencia.

Diario *La Voz del Interior*. "Corrupción", 26/12/04, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "Desarrollo y corrupción", 07/02/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "La corrupción y dos casos testigo", 16/03/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "Yacyretá, ícono mundial de la corrupción", 17/03/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "Neoliberalismo y corrupción", 09/04/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "Nosotros y la corrupción", 18/04/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "El inquieto fantasma de la corrupción", 30/04/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "¿Qué hacer frente a la corrupción?", 01/08/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "El círculo vicioso", 08/08/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "Los argentinos se deprimen porque se sienten estafados", 21/08/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "La corrupción y su impacto en el futuro político del país", 01/09/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "Avanza una causa por soborno durante el menemismo", 12/10/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "La corrupción ya se llevó 10 mil millones de dólares", 12/10/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "Las herramientas para la transparencia no están o no se usan, según un informe", 15/10/05, Córdoba.

Diario *La Voz del Interior*. "Ranking de corrupción: Argentina, en el puesto 97", 18/10/05, Córdoba.

DOIG, Alan y RILEY, Stephen (1998). "Corruption and Anti-corruption Strategies: Issues and Case Studies from Developing Countries" en *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York, United Nations Development Programme, pp. 45-62. (Consulta: 10/08/05), <http://magnet.undp.org/Docs/efa/corruption/chapter03.pdf>

- GRAY, Cheryl y KAUFMANN, Daniel (1998). "Corrupción y desarrollo". *Finanzas y Desarrollo* N° 35 (Marzo), pp. 7-10.
- JOHNSTON, Michael (1996). "La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción". *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 49 (Septiembre). (Consulta: julio de 2005), <http://www.unesco.org/issj/rics149/titlepage149.htm>
- KAUFMANN, Daniel (2000). "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica". *Perspectivas*, Vol. 3, N° 2, pp. 367-87.
- KLITGAARD, Robert (1994). *Controlando la corrupción: una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo*. Buenos Aires, Sudamericana.
- LAS HERAS, José María (1998). *Estado Cristalino. Un modelo de control de las Cuentas Públicas*. Córdoba, Ediciones Eudecor.
- LA SERNA, Carlos; ECHEVARRI, Leticia (2004). "La innovación en el campo de las políticas estatales" en *La economía solidaria en Argentina; entre las necesidades y las aspiraciones*. Carlos LA SERNA (coord.). Córdoba, Ediciones IIFAP/Universidad Nacional de Córdoba.
- MONASTEROLO, Irma Miryám (1999). "Las Políticas Públicas contra la Corrupción como un modo de consolidar los procesos democráticos: El caso argentino". Versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. (Consulta: 09/08/05), <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>
- NEF, Jorge (2001). "Government Corruption in Latin America" en Gerald E. CAIDEN; O. P. DWIVEDIAND y Joseph JABBRA, eds. *Where Corruption Lives*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, pp. 159-174.
- RIORDA, Mario (2004). "Transparencia", en Eduardo ARNOLETTO et al., 2004. *Índice de desarrollo local para la gestión*. Córdoba, EDUCC, Córdoba, 1ª edición.
- SCHUSTER, Federico (2004). "Algunas reflexiones sobre la sociedad y la política en la Argentina contemporánea" en Graciela DI MARCO y Héctor PALOMINO (comps.). *Reflexiones sobre los movimientos sociales en Argentina*. Buenos Aires, Baudino Editores/UNSM.
- SORTINO, Carlos A. (2000). "Soborno: La trama pública. Un ensayo políticamente incorrecto". *Revista Probidad Edición N° 11* (Noviembre-Diciembre). (Consulta: 10/08/05), <http://www.revistaprobidad.info/011/art12.html>
- TESORO, José Luis (2000). "Las normas sobre ética pública en Argentina". *Revista Probidad*. (on line). (Consulta: 21/03/2007), <http://revistaprobidad.info/tiki-index.php?page=LasnormassobreeticapublicaenlaArgentina>
- Sitio web de Probidad: <http://www.probidad.org/>
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. *El libro de consulta 2000 de Transparencia Internacional*. (Consulta: abril de 2004), <http://www.transparency.org>