

HVE
W47R

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE DERECHO
Curso de Postgrado

HACIA UNA TEORIA GENERAL DE LA CORRUPCION
ROBERT GERALD KIRBY

Tesis para optar al Grado de Magister
Scientiae en Ciencias Politicas Opción
"Politica Económica y Social"

Dirigida por el Dr. **RAFAEL SOLORANZO**

Mérida - Venezuela
Octubre de 1979

Adquirido por Donación

Fecha: 08 DIC 1981

BIBLIOTECA CENTRAL

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

"La corrupción, el síntoma más infalible de la
libertad constitucional"

Gibbon

INDICE

	Pág.
LISTA DE DIAGRAMAS	I
AGRADECIMIENTO	II
SECCION 1	
Introducción general	1
1. La política como lucha por una vida digna	6
2. La política como poder	6
3. La política como autora de decisiones	7
SECCION 2	
Historia general de la corrupción	11
El desarrollo de la legislación en los Estados Unidos	15
Gran Bretaña	16
SECCION 3	
Tipos de corrupción	20
Definiciones de corrupción	20
1. Soborno	21
El cabildeo en los Estados Unidos	25
2. Peculado versus latrocinio	25
3. Nepotismo	28
4. Corrupción privada versus corrupción pública	30
5. Sociedad corrupta y corrupción social	30
6. Corrupción incidental versus corrupción sistemática	31
7. Corrupción local versus corrupción nacional	32
8. Corrupción parlamentaria versus corrupción universal	
9. Corrupción anónima versus corrupción basada en prejuicios	34

10. Corrupción internacional

35

SECCION 4

La corrupción como elemento de organización gubernamental

1. El sector público	44
2. El sector privado	48
3. Consecuencias de las diferencias entre los dos sectores	52
4. Estructura de la burocracia	55
5. La institucionalización de la corrupción	56
1) El establecimiento de un precio de mercado	57
2) La despersonalización	58
3) El soborno indirecto	58
4) Los compromisos a nivel superior	58
6. El proceso de toma de decisiones	59
a) El grado de programación	59
b) El tiempo de la decisión	59
c) El problema de la información	59
7. La ética en la administración pública	61
8. Rol político del burócrata	63
9. La función pública como un sistema de despojos	64
10. La función pública como recurso político	66
11. Administración y política	68

SECCION 5

La economía de corrupción

El Modelo	76
-----------	----

SECCION 6

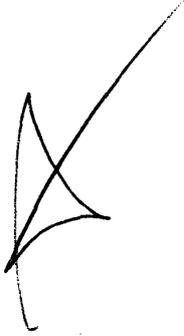
Un análisis económico del gobierno corrupto con aplicación especial a los países en vías de desarrollo

1. La sociedad tradicional	80
2. La modernización	82
3. La sociedad precolonial	83
4. La sociedad colonial	85
5. La sociedad post-colonial	89
6. Del feudalismo al capitalismo	90

	Pág
SECCION 7	
Algunas observaciones generales sobre las sociedades del Tercer mundo y el fenómeno de la corrupción	95
SECCION 8	
Un modelo teórico de un gobierno corrupto en los países en vías de desarrollo	99
1. El modelo teórico	99
2. Supuestos	99
3. Consideraciones	99
4. Significado de los símbolos	101
RESUMEN	
Hacia una teoría general de la corrupción	107
CONCLUSION	117
BIBLIOGRAFIA	119

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama nº	Pág
1. Modelo teórico	6a
2. Modelo funcionalista generalizado de los procesos políticos	8a
3. El modelo "Easton" de los procesos políticos	9a
4. Presentación de las variables operacionales en la burocracia gubernamental y su relación con el fenómeno de la corrupción (basado en el modelo de Tekeli/Saylan)	59a
5. Proceso de formación de la política dentro de la administración pública	64a
6. El proceso de las negociaciones contractuales y la corrupción	75a



AGRADECIMIENTO

Expreso mi más sincero agradecimiento a todas aquellas personas que de una u otra manera contribuyeron a la realización de esta tesis, en especial a las siguientes personas: al Dr. Rafael Solórzano, mi tutor, a los profesores Yolanda Rada y Gonzalo Martínez, quienes revisaron la versión final en español, a mis profesores y compañeros del curso de postgrado, a mis colegas del Departamento de Idiomas modernos, a la Sra. Lidia Marschoff quien efectuó el mecanografiado de este trabajo con celeridad y finalmente a mi esposa y su familia quienes siempre me animaron y sostuvieron.



"Considerad, legisladores, que la energía en la fuerza pú
blica es la salvaguardia de la flaqueza individual, la amenaza que
aterro al injusto y la esperanza de la sociedad. Considerad que la
corrupción de los pueblos nace de la indulgencia de los tribunales
y de la impunidad de los delitos. Mirad que sin fuerza no hay vir-
tud, y sin virtud perece la República. Mirad, en fin, que la anar-
quía destruye la libertad y que la unidad conserva el orden.

Legisladores! A nombre de Colombia os ruego con plegarias
infinitas, que nos déis, a imagen de la Providencia que represen-
táis, como árbitros de nuestros destinos, para el pueblo, para el
ejército, para el juez y para el magistrado!! Leyes inexorables!!"

Bogotá, 29 de febrero de 1828
Mensaje a la Convención de Ocaña
Simón Bolívar

SECCION 1

Introducción general

En la actualidad, es extraño no encontrar un artículo, o alguna otra información sobre corrupción cuando hojearmos un periódico o una revista. Hoy día, mucha gente piensa -quizás con razón- que el político no es una persona de integridad moral; lo considera más bien un estratega hábil que un hombre recto. Si echamos un vistazo a algunas encuestas de opinión, por ejemplo, una realizada en Venezuela, y otras en el Reino Unido, encontraremos una sorprendente similitud entre los resultados de éstas. Los resultados de la "Gallup Poll" en Venezuela, dados a conocer por "El Nacional"¹, fueron los siguientes:

el 82% de los entrevistados considera que existe mucha corrupción;

el 50% atribuye la responsabilidad al gobierno; sólo el 26% (lo que es sorprendente) piensa que el gobierno debería implementar sistemas estrictos de control para acabar con la corrupción.

el 6% hace responsable a los partidos;

el 5% culpa a los funcionarios públicos; y

el 11%, a la sociedad en general.

Del Reino Unido tomaremos dos encuestas referentes principalmente al gobierno local: una de 1965, realizada por 'The Maud Report' sobre la reforma del gobierno local, la cual arrojó el siguiente resultado:

el 25% estuvo de acuerdo con la proposición de que la gente se hacía concejal "porque quería enriquecerse"; y otra realizada por "The Times" entre 994 electores, en julio de 1973, destacó lo siguiente:

el 21% no estuvo de acuerdo con la proposición de que "la mayoría de los concejales eran honestos y responsables".

1 El Nacional, 13-7-78

el 41% creía que "muchos obtenían beneficios financieros deshon^o nestos por estar en el Concejo".¹

Aunque las encuestas no corresponden al mismo período, y las británicas se refieren más al gobierno local, ellas comprueban el hecho de que la mayoría de la población de ambos países (el 25% en la primera encuesta), con distintas culturas, historia, desarrollo económico, etc., cuestiona la integridad moral de sus gobernantes, no sólo del gobierno central, sino también del local.

Naturalmente, este cuestionamiento se nutre de la realidad, como podemos observarlo en los casos de corrupción que diariamente salpican las páginas de los periódicos, y de los cuales presentamos a continuación, en forma breve, algunos de los más notorios de la historia contemporánea. En Brasil, recientemente hubo denuncias por parte de un industrial de que el 80% de las empresas estatales brasileñas recibía comisiones y sobornos por adquisiciones o licitaciones², y el Departamento de la Policía Federal inició averiguaciones en junio del presente año. En Italia, el Presidente de la República tuvo que renunciar por evasión de impuestos e irregularidades financieras. En Colombia, en febrero de 1976, dos generales falsearon las necesidades de defensa del país a cambio de una comisión de \$200.000 de la compañía multinacional Lockheed de los Estados Unidos³. En Holanda, el Príncipe Bernard de la familia real holandesa, también se vio involucrado en el escándalo de la Lockheed. La comisión investigadora Donner, creada para investigar los cargos contra el Príncipe declaró que "la conducta del Príncipe había sido extremadamente imprudente e insensata" y que había actuado "muy a la ligera en una transacción que estaba destinada a crear la impresión de que él era susceptible a favores" y, además, "se mostró abierto a peticiones y ofrecimientos deshonestos"⁴. Una carta manuscrita del Príncipe para la comisión de la Lockheed contenía una petición de \$4-6 millones, que posteriormente se redujo a \$1.3 millones. Aunque no se compró

1 JONES, G.W. Corruption and the Public Interest, New Society, 20-9-73, p. 703

2 Denuncias de Corrupción Administrativa en Brasil, El Nacional, 25-4-78

3 Time, Feb. 23-1976

4 The Economist, 4-9-76

ningún avión, ha quedado abierta una gran interrogación, pues por temor a una crisis constitucional y la proximidad de las elecciones generales, el gobierno holandés trató de suavizar el incidente.

En los Estados Unidos, además de la crisis de Watergate, ejemplo de corrupción en los más altos niveles, tenemos la reciente información de que el Buró Federal de Investigación (FBI) está realizando 574 pesquisas sobre corrupción, en las cuales se hallan comprometidos parlamentarios, gobernadores, alcaldes, funcionarios públicos, algunos retirados y otros en ejercicio del cargo. Ciento ochenta investigaciones corresponden a corrupción de funcionarios públicos¹. También tenemos la renuncia de Bert Lance, Director de la Dirección de Administración y Presupuesto --función de alta jerarquía en el gobierno de Carter-- por irregularidades financieras.

De Inglaterra conocemos el caso Paulson relacionado con corrupción del gobierno local, que llevó al encarcelamiento de varios de los implicados. También el reciente proceso judicial del Teniente Coronel David Randel, por corrupción, al aceptar sobornos que totalizaron £14.300, de un contrato de 4 millones de libras por vender equipos de radio a Irán².

Y aquí, en Venezuela, hemos tenido varios escándalos en los últimos años. En mayo de 1978, el Director de Administración de la Fundación Plan de Becas "Gran Mariscal de Ayacucho", fue suspendido de su cargo por presunto intento de cobrar el pago de becarios radicados en los Estados Unidos³. Y otros casos que comprenden desde "la chatarra argentina" hasta las irregularidades administrativas de la U.C.V. El informe de 1977 de la Fiscalía General de la Nación, contiene más de 900 expedientes por corrupción administrativa; de los cuales 718 son juicios penales; y 90 procesos para hacer efectiva la responsabilidad civil. Entre éstos podemos mencionar:

- a) Fraude de 30 millones de bolívares en la Universidad del Zulia;
- b) Presuntas irregularidades de la Administración del Impuesto sobre la Renta.

1 El Nacional, 30-4-78

2 Daily Telegraph, 19-1-78

3 El Nacional, 4-5-78

- c) Presuntas irregularidades en Cadafe.
- d) Presuntas irregularidades en la Caja de Ahorros de Cordiplan.
- e) Presuntas irregularidades en la administración del peaje Valencia-Puerto Cabello¹.

Esta breve relación de ejemplos de corrupción mundial señala la necesidad de un estudio más profundo de este fenómeno; fenómeno cuya realidad percibimos no solamente a través de casos como los aquí descritos, sino también a través de otras manifestaciones, como por ejemplo, la lengua. En todos los países del mundo existen términos especiales para designar el soborno y la corrupción. En Japón, se le conoce como Kurai-Kuri o "negocio turbio" y al pago de los sobornos como "matraca". En Rusia, se le dice "na levo" que literalmente significa "a la izquierda", pero cuyo significado real es "por debajo de la mesa". Los rusos tienen también el término "blat", similar a la palabra venezolana "palanca". Los árabes llaman al soborno "gratificación"; los nigerianos "condimento"; en los Estados Unidos, "engrasar la mano", y en México, "la mordida".

Pese a que todas estas manifestaciones ponen en evidencia que la corrupción constituye un problema en la mayoría de los países capitalistas de corte occidental, este fenómeno se ha investigado muy poco. Posiblemente esto se deba a varias razones. En primer lugar, éste es un campo nuevo, donde el investigador tiene que enfrentarse a una serie de problemas que, hasta el momento, muy pocos especialistas en Ciencias Políticas se han atrevido a abordar. Otra razón muy importante es que la corrupción como campo de estudio constituye un área muy "sensible", políticamente hablando. Muy a menudo, el investigador depende del gobierno en cuanto al financiamiento de la investigación y, por lo tanto, está muy lejos de comprometerse mencionando personas, ministerios, etc., por temor a que se le suspenda el financiamiento. Otro tipo de problema es el que se presenta al investigador occidental cuando decide dedicarse al estudio de la corrupción en un país subdesarrollado; en este caso, se ve obligado a afrontar odios y desconfianza, ya que se cree que él quiere demostrar su superioridad moral e intelectual al acentuar los errores,

1 El Nacional, 6-4-78

defectos, etc., de los países surgidos de la desintegración del sistema colonial.

No obstante estas limitaciones, trataré de analizar el fenómeno de la corrupción, para lo cual partiré, sin temor a generalizar demasiado, de dos supuestos que considero válidos:

a) En el Tercer Mundo, especialmente, casi nada se puede lograr sin recurrir a la corrupción, y esto se aplica a casi todos los niveles del gobierno; y b) en la mayoría de los países, la corrupción es una característica aceptada en la vida diaria; sólo recientemente, en algunos de ellos, se ha reducido en grado tal que es prácticamente insignificante, o lo que es lo mismo, no es necesaria para la relación normal del ciudadano con su gobierno.

Para este estudio particular usaré el modelo conceptual esbozado por el Dr. B.J.S. Hoetjes, en un trabajo presentado en el Congreso sobre Corrupción y Reforma Administrativa, efectuado en el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, de la Universidad de Sussex, del 12 al 14 de marzo de 1975¹. Este modelo aparece en forma diagramática en la página

Como el concepto de corrupción es muy amplio, se manifiesta en muchas formas diferentes y obedece a múltiples factores, para crear un modelo conceptual que la abarque totalmente, es necesario definir las diversas teorías que se ocupan de qué es lo que realmente concierne a la política.

Este modelo conceptual comprende cuatro puntos de vista básicos sobre la naturaleza de la política: a) la política como lucha por una vida digna; b) la política como poder; c) la política como autora de decisiones; d) la teoría del sistema político o modelo funcional de la política.

A continuación, describiré brevemente estos cuatro puntos de vista, a los cuales me referiré muy a menudo en el curso de este estudio; pero antes, creo que sería interesante mencionar algunas de las acepciones más comunes de esta palabra: el término mismo 'política', podemos decir que, en un sentido general, se relaciona con la capacidad de maniobrar en direcciones impredecibles y de manipu-

1 HOETJES, B.J.S., "The Political Role of the Public Bureaucracy as an Explanation of Corruption", University of Sussex, 12-14 marzo, 1975 (Conferencia sobre la corrupción y la reforma administrativa) mimeo

lar a la gente de una manera astuta y habilidosa; en un sentido más restringido, "política" a menudo se interpreta como la conducta de los partidos políticos, como política de partido¹.

1. La política como lucha por una vida digna: La meta u objetivos enfatizados en este punto de vista, esto es, el logro de una vida digna, constituye el móvil de la acción política. Esta concepción aparece ya en las obras de Platón y Aristóteles y persiste a través de los siglos hasta la reforma. En él, el elemento moral y ético es de suma importancia. La idea de interés público e interés nacional juega un papel muy importante en las nociones contemporáneas de este punto de vista. Es muy difícil definir exactamente e incluso demostrar la existencia del "interés público". Por ejemplo, para Herbert Thomson (uno de los líderes más destacados del gobierno local, que ha tenido el Partido Laborista inglés), la idea de interés público es muy importante, para él "es algo esencial, muy distinto del antagonismo entre intereses personales y de grupo"². Los representantes del pueblo, elegidos por el pueblo, tienen la responsabilidad, "la confianza del pueblo", de buscar y defender el interés público, el que sigue siendo como una norma o un mito que nos sirve de base para juzgar a las autoridades públicas. Podemos señalar aquí, algunas similitudes con las teorías marxistas de "clases" y "lucha de clases", que aunque se basan en explicaciones científicas, requieren también de los juicios morales y la admonición, involucrados en la idea de "interés público".

Por lo tanto, este elemento enfatiza la naturaleza autoritaria o legítima de la política en los valores e ideales prevalentes en la sociedad en consideración; y sugiere que cada acto político necesita justificarse constantemente.

Así, Hoetjes observa que "la política y la corrupción política no se pueden comprender, si se pasan por alto los valores y normas que justifican y juzgan las actividades de la gente"³.

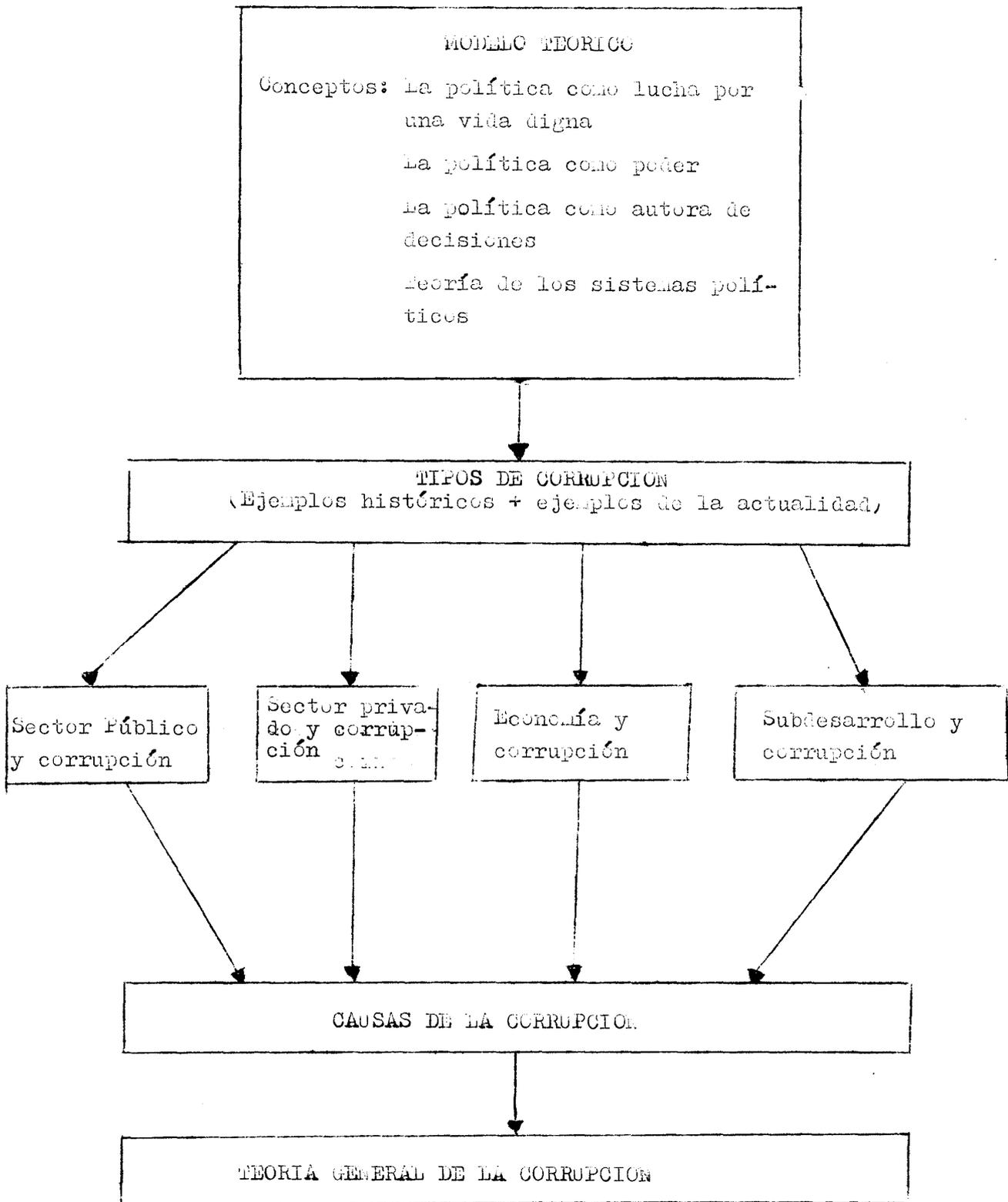
2. La política como poder: De acuerdo con esta concepción, la política puede definirse como: a) la lucha por el poder; y b) el re-

1 HOETJES, op.cit., p. 4

2 JONE, G.W. "Corruption and the Public Interest", New Society. Septiembre 20, 1975; p. 705.

3. HOETJES, op.cit., p. 6.

DIAGRAMA 1: Modelo teórico



parto y organización del poder. La finalidad del gobierno es mantener este poder. Este ideal es parte esencial del pensamiento político contemporáneo, especialmente en lo que se refiere a las teorías de política internacional; lo mismo que la noción de conflicto. A los autores políticos se les considera como si estuvieran en competencia continua con otros autores políticos; y las situaciones de conflicto se ven como dependientes de los medios que compiten en una situación política particular. El término medio será muy utilizado en el curso de este estudio, por lo que me parece conveniente definir, en forma breve y concisa, lo que éste significa en sentido político; o sea, los instrumentos con que el autor político cuenta para lograr sus metas u objetivos, ya sean recursos físicos o económicos, es decir, dinero, control de una fuente de energía (petróleo, por ejemplo), fuerza militar para controlar las actividades de la gente, etc. Pueden ser también de naturaleza normativa o psicológica, tales como carisma, capacidad ideológica o legal, etc. Se puede decir que la política se considera en el sentido maquiavélico como un "negocio", e incluso como un "juego". El político trata de usar y manipular los medios a su disposición para frustrar y debilitar a su adversario y consolidar o expandir así su propia posición en la lucha por el poder. En este sentido, la política y la corrupción se conciben en función de la lucha por el poder que tiene lugar en toda sociedad.

3. La política como autora de decisiones: Esta concepción define la política como la formulación e implementación de las políticas de la sociedad o de un grupo. La política puede verse como un conjunto intrincado de elecciones o decisiones, provisto de tal coherencia que se puede decir que se dirige y gobierna en determinada dirección. Algunos autores se refieren a la política en este sentido como la designación autoritaria de valores dentro de una sociedad. Para la designación de estos valores es necesario tomar decisiones. La naturaleza autoritaria de esta designación se refiere a la aceptabilidad y deseabilidad de estas decisiones por parte de la sociedad como un todo. Como Hoetjes señala "las decisiones se toman no solamente para el grupo, sino también en nombre de todo el grupo"¹.

1 HOETJES, op. cit., p. 7.

Así, podemos observar que este punto de vista reúne las ideas de poder y la orientación normativa. Para implementar las decisiones políticas es necesario tener poder y también que haya un acuerdo mínimo entre el autor de la política y los valores y normas del grupo o la sociedad. Esta concepción acentúa la importancia de la investigación científica dentro de la práctica de elaboración de la política pública. Este enfoque conduce por sí mismo a la observación empírica y a la investigación de campo, mucho más que la noción más bien abstracta de "la política como lucha por una vida digna" y "la política como poder".

4. Teoría del sistema político: Este es el modelo funcionalista de un sistema político, según el cual el sistema recibe entradas del sistema social, las procesa y produce como salidas "decisiones y políticas", que el sistema social recoge en seguida para volver a enviar nuevas entradas al sistema político. En resumen, un proceso de realimentación, que quizás resulte más claro en el diagrama 2.

Easton¹ describe dos tipos de entradas: demandas y apoyo. Almond², por otra parte, piensa que todos los sistemas políticos efectúan cuatro funciones de entrada y tres de salida. Según él, las tres funciones de salida son:

- a) elaboración de la ley
- b) aplicación de la ley
- c, adjudicación de la ley.

Veamos ahora las cuatro entradas principales provenientes del sistema social:

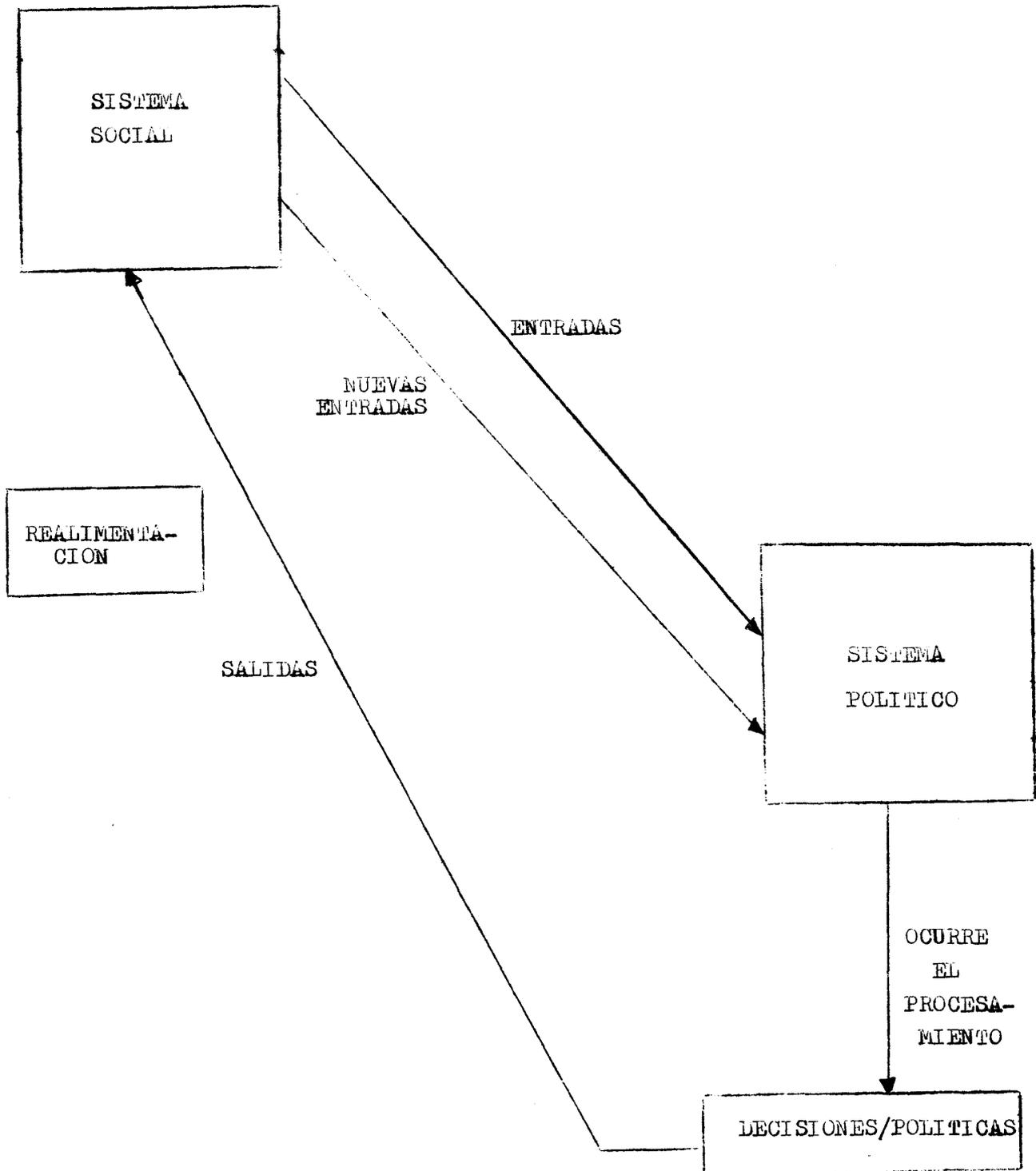
a) la articulación de intereses: cada grupo de interés debe hacer conocer sus necesidades y deseos, y suministrarlos al sistema político.

b) Agregación de intereses: para que un sistema político produzca políticas coherentes debe agregar los diversos intereses y necesidades del sistema social para lograr así un amplio apoyo. Esta agregación se lleva a cabo principalmente a través de los partidos políticos que actúan como intermediarios entre los votantes y los

1: EASTON, David, "An Approach to the Analysis of Political Systems" en S.M. Lipset N.J. Sociology: The Progress of a Decade, 1961

2: ALMOND, Gabriel and COLEMAN, James, The Politics of the Developing Areas, Princeton, Princeton U.P., 1960

DIAGRAMA 2: Modelo funcionalista generalizado de los procesos políticos



autores de políticas. Los partidos tienen que procesar un amplio rango de entradas de intereses dentro de un pequeño número de políticas reconocibles.

c) Comunicación política: es muy importante para el proceso de articulación y agregación de intereses, y para gobernar, la utilización, por ejemplo, de los medios de comunicación social.

d) Socialización política y reclutamiento: esto es necesario para la continuidad de las ideologías políticas prevalentes y para la designación de los individuos que han de desempeñar funciones en el sistema político.

El modelo de Easton que presentaré en forma diagramática con el fin de hacerlo más comprensible, sin tener que extenderme mucho en los mecanismos de entradas y salidas, será el que utilizaré para explicar parte de la corrupción prevalente en la administración pública; en otras palabras, para estudiar la corrupción como una "salida" del sistema político.

Las primeras tres categorías o concepciones consideran la acción política como un aspecto analítico de la conducta humana, pues es muy difícil divorciar los otros factores: el económico, el social y el psicológico, de la política. Algunos autores hablan de "medio ambiente" cuando se refieren a estos otros factores que influyen sobre la política.

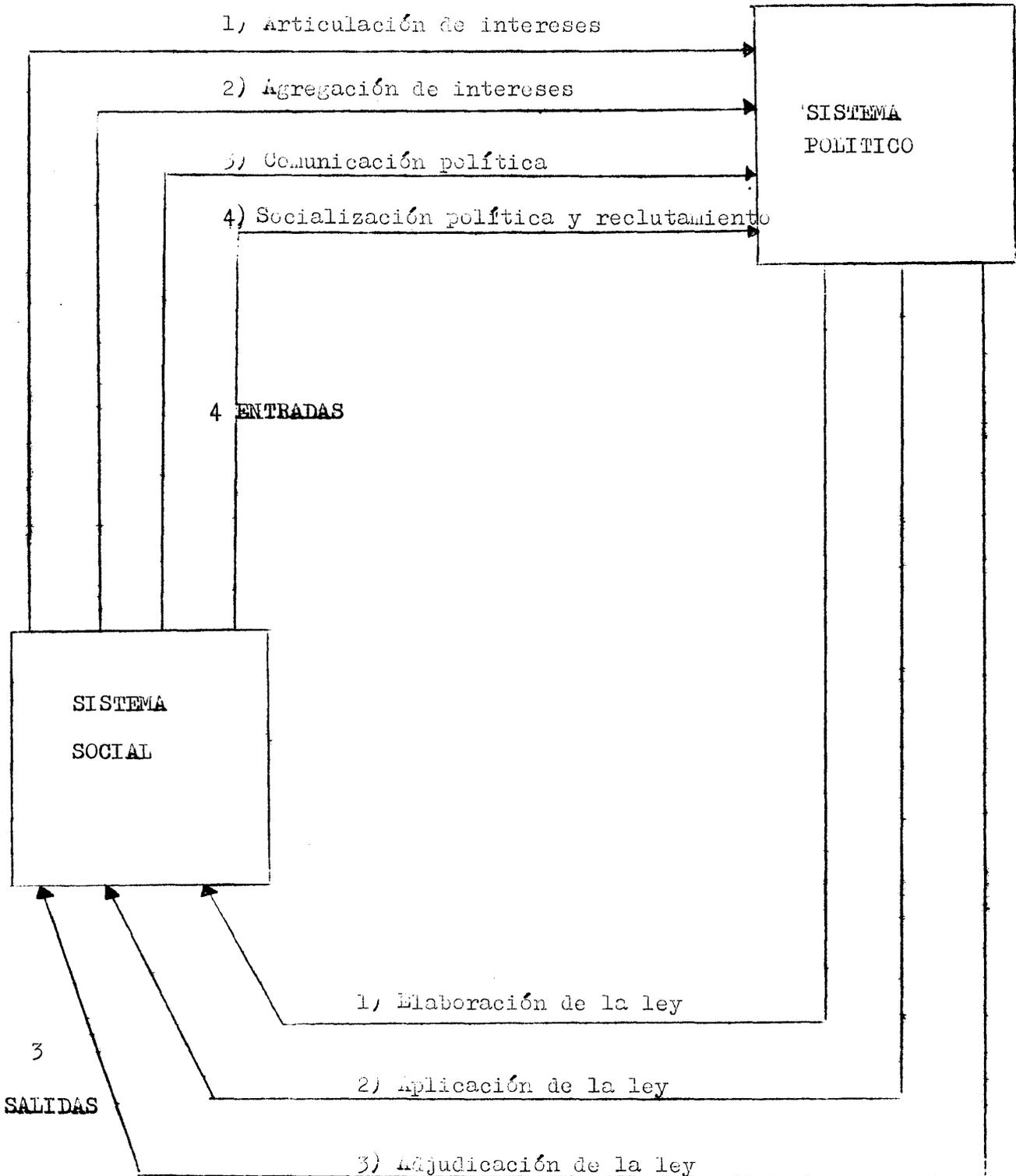
Se puede afirmar que el individuo desempeña varios roles. La vida social se especializa y diferencia cada vez más y es evidente que estos roles entran en conflicto, lo que tal vez trae como resultado la transgresión de alguna prescripción del rol, esto es, la corrupción. Estos roles, como veremos más tarde, cuando se introducen dentro de la sociedad tradicional crean muchos problemas, entre ellos, la corrupción. Como señala Hoetjes, "los conflictos entre los roles y el requerimiento social de mantener los diferentes roles 'separados' uno de otro están entre los factores que explican la corrupción"¹.

RESUMEN

Así, la política requiere:

1: HOETJES, B.J.S. The Political Role of the Public Bureaucracy as an Explanation of Corruption, University of Sussex, 12-14 Marzo, 1975, p.8

DIAGRAMA 3: El modelo "Easton" de los procesos políticos



1) La constante justificación y valoración de la propia conducta y de la de los demás, en función de valores y normas.

2) Implica la lucha por metas e ideales.

3) Sugiere el desarrollo y uso del poder.

Para transformar los ideales en realidad social, los políticos necesitan crear una base sólida de poder, aferrarse a ella y usar los recursos políticos disponibles astuta y hábilmente. En la lucha política, debe manipular y maniobrar para dar una máxima significación a sus puntos de vista. Esta manipulación, posiblemente, crea al político conflictos con sus ideales y hace que se corrompa.

4) El concepto de grupo es también un punto de partida para el estudio de la corrupción. Lamentablemente, es muy obvio el grupo de la sociedad en cuyo nombre se supone que actúa el político y, en consecuencia, las metas e intereses que está dispuesto a obstaculizar. Así, muy a menudo, los intereses y metas perseguidos por el político no son los mismos que los de la sociedad. Esta mutua divergencia e incompatibilidad es también causa de corrupción política. Esto involucra un análisis más profundo del modelo de sistema político y conducta del sistema de entradas y salidas, en relación con la incidencia de la corrupción.

5) Por último, es necesario ver el efecto del conflicto entre los roles sobre la conducta del administrador público, y el efecto del 'medio ambiente' sobre su rol puede también ofrecer una explicación de la corrupción en la vida pública.

Las rentas nacionales estaban en un desorden lastimoso. Se han aumentado y corregido algunos de sus abusos, se han puesto penas terribles contra los agentes del tesoro que contribuyan a defraudar las rentas públicas. Yo sé que las penas capitales participan de la crueldad; pero la existencia del Estado es preferente a todo. Así no he vacilado en mostrarme **severo** contra los delincuentes que se alimentan de la sangre de sus conciudadanos. El Congreso sabe que la inmoralidad en esta parte era trascendental a la existencia misma de la sociedad. Por tanto ha juzgado de una necesidad vital la publicación de leyes severas.

10 de febrero de 1825

Alocución al Soberano Congreso Constituyente del Perú

Simón Bolívar

SECCION 2

Historia general de la corrupción

Esta sección se divide en dos partes: la primera presenta algunos ejemplos de corrupción a lo largo de la historia, para demostrar que de ninguna manera éste es un fenómeno nuevo; y la segunda contiene el desarrollo histórico de la legislación contra la corrupción, en los Estados Unidos y el Reino Unido, países que he escogido, porque gran parte de la legislación que actualmente existe en otras naciones ha sido tomada de ellos y adaptada. En el curso de esta sección me referiré a varios tipos de corrupción, pero no los definiré porque esto constituye parte de un análisis más extenso de la terminología que presentaré en la Sección 3.

1.- Historia de la corrupción. Se puede afirmar que la corrupción apareció casi al mismo tiempo que el Estado, y que ha sido objeto de legislación a través de la historia. La clásica ley romana contiene una definición de corrupción (Lex Julia), así como también la fijación de las cantidades de las multas que tanto el receptor como el dador tenían que pagar en caso de soborno. El Código de Justiniano también define la corrupción como uno de los "crimen repertundarum" y establece castigo para cada caso de soborno. Mosca describe un vívido ejemplo de la corrupción que tenía lugar en el Imperio Romano para la época de Diocleciano. Ante una terrible crisis económica, el Estado asumió poderes extraordinarios; fijó los salarios, y los precios de las cosechas, etc.; y para lograr continuidad en la administración pública, prohibió a los individuos abandonar sus posiciones, las que se hicieron hereditarias, es decir, se transmitían de padres a hijos. La administración pública que dio origen al sistema burocrático, fue, a su vez, causa de su propia debilidad. El soborno, la venalidad, la estafa plagaban el imperio. Para un funcionario romano sus intereses privados eran más importantes que el interés público; y la concesión de cuantiosos regalos estaba muy difundida. Por ejemplo, cuando el emperador Valente permitió que los godos cruza-

ran el Danubio y se establecieron en Europa, instruyó a los funcionarios para que les distribuyeran alimentos y les confiscaran las armas; pero hicieron lo contrario: les dejaron las armas y les quitaron los alimentos.¹

Y si nos acercamos a la historia algo reciente, encontramos también ejemplos de corrupción, como el caso de Rusia durante la época zarista de Pedro el Grande (1698-1795), quien quería acabar con la corrupción por considerarla causa del estancamiento de la economía y de la reducción de los impuestos recaudados. La decisión judicial fue la pena de muerte para todos aquellos funcionarios que recibieran "presentes". Enseguida, sus consejeros le advirtieron que si implementaba dicha ley, "se vería rodeado de cadáveres por todas partes"; el Zar vaciló, aunque no sin dejar de matar a unos pocos. En esta época era tanta la corrupción que se había convertido en un rito, y de ahí el proverbio muy popular en esa época que decía que "hasta Cristo robaría si no tuviera las manos clavadas en la cruz".

En México, durante el tiempo del colonialismo español, la corrupción era una característica predominante hasta tal punto que el sabio mexicano Francisco del Paso y Troncoso observó que:

La maquinaria del gobierno y la administración de los dominios españoles en las dos Américas era muy complicada y durante casi dos siglos funcionó de una manera embrollada. Hoy, nos cuesta entenderla y personalmente creo que muchos de los contemporáneos de esa época tampoco la entendieron.²

Esta complejidad proporcionó innumerables oportunidades para que los funcionarios públicos se auto-engrandecieran.

En Venezuela, Simón Bolívar escribió lo siguiente en los borradores de su mensaje a la Convención de Ocaña, denunciando los vicios tradicionales de la administración pública:

Un Estado no puede existir sin hacer consumo costoso, pero desgraciadamente la complicación de nuestra máquina política y los empleos superfluos reconocidos por nuestras leyes aumentan considerablemente los gastos indispensables. Añádase a esto la inmoralidad de nuestros pueblos, la

1: MOSCA, Gaetano, The Ruling Class (New York: McGraw Hill, 1939), p. 348.

2: O'GORMAN, Edmund, Breve Historia de las Divisiones Territoriales, (México, Editorial Polis, 1937), p. XIX

corrupción de los jueces, la resistencia del contribuyente a pagar la cantidad que le corresponde, el descuido, la ineptitud, la infidelidad y la usurpación de los recaudadores y la imposibilidad del Poder Ejecutivo de castigar el delito.¹⁾

Resulta muy interesante que este mismo sentimiento fuera reiterado por Herbert Morrison, dirigente del partido laborista inglés del período de preguerra, quien consideraba que la pena de muerte debería existir para los funcionarios públicos implicados en estafa, soborno y corrupción o simple peculado de los fondos públicos.² Estoy seguro de que ambos hombres exageraban al decir esto, pero era tal la aversión moral que sentían por estos crímenes que los llevó a sugerir la máxima pena para estas ofensas.)

2.- El desarrollo de la legislación en los Estados Unidos

La famosa obra, "Democracia en América", de Alexis de Tocqueville es realmente un buen punto de partida para esta sección, pues se ocupa precisamente de la corrupción y de los vicios de los gobernantes en una democracia y los efectos consiguientes sobre la moralidad pública. Al comparar el sistema aristocrático de gobierno con la democracia, afirma que:

en el sistema aristocrático, algunas veces, los gobernantes tratan de corromper al pueblo, mientras que en la democracia, los gobernantes se muestran muy a menudo como corruptos; en el primero, sus vicios son directamente perjudiciales para la moralidad del pueblo; en la segunda, su influencia indirecta es aún más perjudicial.³

Para Tocqueville, en el gobierno aristocrático hay poca corrupción, porque la maquinaria del poder está en manos de los ricos que no necesitan llenarse los bolsillos, mientras que en la democracia, como "los estadistas son pobres, tienen que labrarse una fortuna".⁴

1: PEÑA, Alfredo, "La democracia venezolana tiene que demostrar su eficacia contra la corrupción administrativa", El Nacional, 2-10-77.

2: JONES, G.W. "Corruption and the Public Interest", New Society, 20-9-73, p. 704.

3: TOCQUEVILLE, Alexis, Democracy in America, (New York: Vintage, 1956), p. 233.

4: Ibid., p. 233.

Además, sostiene que los gobernantes de las naciones democráticas son casi siempre indiciados de corrupción. Existe la impresión de que el gobierno se hace la vista gorda ante estas prácticas, por lo que resulta muy difícil cambiarlas. Observa, también, que la corrupción existe en todas las sociedades y, finalmente, agrega:

La corrupción de los hombres que han llegado casualmente al poder constituye una grosera y vulgar infección por cuanto se convierte en un peligro para la multitud. Por el contrario, en la depravación de los grandes hay una especie de refinamiento aristocrático, un aire de grandeza que impide, con frecuencia, que ésta se propague a los demás.¹

Lo importante no es tanto la inmoralidad de los grandes como el hecho de que la inmoralidad puede conducir a la grandeza. En la democracia, cuando un individuo surge de una posición muy baja a una elevada, el público en general piensa que ha llegado ahí por medio de la deshonestidad y no por su talento. Como dice Tocqueville, para el público,

atribuir el ascenso a su talento o virtudes es desagradable, porque esto significa reconocer tácitamente que ellos son menos virtuosos o talentosos. Por lo tanto, son proclives -a menudo con razón- a imputar su éxito principalmente a alguno de sus vicios y, de esta manera, se establece una odiosa relación entre las ideas de depravación y poder, indignidad y éxito, utilidad y deshonor.²

Para Tocqueville, es posible afirmar que la idea de que la democracia es propensa a la corrupción ha llevado a la creación de una legislación basada en el hecho de la suspicacia de la naturaleza humana. Como lo exponen sucintamente A. Rogow y U. Larswell:

Las actitudes tradicionales hacia la naturaleza humana, poder y gobierno se modificaron poco durante el último siglo y medio. La visión popular de la naturaleza humana refleja la doctrina calvinista del pecado original, y los americanos han tratado de describir o prever el mal de la debilidad y fragilidad humana en la política. Muchos de nuestros políticos se han basado en la premisa de que la naturaleza humana es básicamente natural y que el político personifica la naturaleza humana en grandes caracteres.³

1: Ibid., p. 235.

2: Ibid., p. 235.

3: ROGOW, A. y LARSWELL, U., *Power, Corruption and Rectitude*, (New York, Englewood Cliffs, 1963), p. 30.

Los Estados Unidos han recorrido un largo trecho desde la época en que se podía comprar un puesto en el Senado por \$ 200.000, o un cupo en la Academia Militar por \$ 5.000. La corrupción era simplemente administrativa, pero también tenía que ver con la compra de votos y falsificación de los resultados electorales. Esto trajo como consecuencia prácticas corruptas, como el soborno y la influencia indebida. Se hizo necesario regular el flujo y reflujo del dinero en el proceso político. Se estableció el sistema de votación secreta porque el anterior interfería en la libertad de elección y propiciaba los homenajes, la intimidación, coerción y personificación. Se fijaron límites legales en relación con la nominación, campañas electorales, volumen de los gastos, contribuciones, prohibición de contribuciones provenientes de ciertas fuentes, etc. Se creyó necesario, también, dar a conocer públicamente las partidas de los gastos y recibos. Esto condujo a la Ley sobre Publicidad, en Nueva York (1916, y a la Federal de 1910. Lamentablemente, esta ley no solucionó realmente el problema, debido a su deficiente concepción y redacción imperfecta y, lo que es más importante, a su aplicación casual. La ley de 1925 (Ley sobre las prácticas corruptas) derogó las anteriores legislaciones e hizo más hincapié sobre los gastos y el envío de los informes referentes a las fuentes de las contribuciones, al Secretario de la Cámara de Representantes. Estas declaraciones juramentadas debían indicar:

- a) nombre y dirección de cada contribuyente de \$ 100 a más, más la cantidad dada;
- b) total de los otros contribuyentes;
- c) nombre y dirección de todas aquellas personas a quienes se pagaron gastos por más de \$ 10; y algunos otros requisitos.

A los candidatos a senador se les permitía gastar hasta \$ 10.000; y a representantes hasta \$ 2.500, a menos que el Estado estableciera cifras inferiores. Los límites podían elevarse hasta un máximo de \$ 25.000 y \$ 5.000 respectivamente, bajo una fórmula que tomaba en cuenta el número de votos computados en la última elección. En 1907, se aprobó también una ley que prohibía contribuciones de los bancos nacionales, corporaciones organizadas bajo la autoridad del Congreso, para las elecciones generales y campañas federales.

En 1939, se aprobaron las leyes Hatch (enmendadas en 1940) que extendían el control a los empleados del gobierno, y prohibían a los empleados federales participar en las campañas políticas, la petición de contribuciones políticas de un empleado a otro, y otras regulaciones de menor importancia. De nuevo, muchas de estas regulaciones no se pusieron en práctica en su mayor parte. La Ley de las relaciones patrono-laborales de 1947 prohibía a los sindicatos contribuir con dinero para la nominación o elecciones de funcionarios federales. En 1966, varios estados introdujeron regulaciones concernientes a la presentación de los informes sobre contribuciones y gastos. Los estados difieren un poco en cuanto a la extensión de sus regulaciones, pero la tendencia general es el control creciente de los gastos electorales y de las campañas políticas.

Después del escándalo de Watergate, ha habido una nueva legislación en los Estados Unidos, pero en general no se han introducido grandes cambios en la naturaleza de los decretos-leyes que se acaban de describir. Naturalmente, también existen leyes que tratan de la corrupción, pero las comentaremos en la próxima sección, cuando consideremos los tipos de corrupción. Ahora estudiaremos el desarrollo histórico de la legislación sobre corrupción -especialmente la concerniente a elecciones- en otro país: Gran Bretaña.

Tocqueville en su obra, *Democracy in America*, comenta que "la práctica de sobornar a los electores se efectúa notoria y públicamente en Inglaterra".¹ Como lo observa James Bryce,

la corrupción del parlamento en los tiempos de Sir Robert Walpole caracterizó el período de transición en que el poder pasó a la Cámara de los Comunes, cuando el control del pueblo sobre la Cámara aún no estaba totalmente establecido, y cuando por diversas razones morales, el espíritu de la nación era relativamente bajo. La corrupción del electorado de las ciudades apareció cuando las curules se convirtieron en objeto de deseo de los hombres ricos, cuando aún el interés de los votantes en los asuntos públicos era tan exiguo que estaban dispuestos a vender su voto, y su número a menudo era tan pequeño que cada voto se vendía por un precio elevado.²

- 1: TOCQUEVILLE, Alexis, *Democracy in America*, (New York, Vintage, 1956), p. 234.
- 2: BRYCE, James, *Reflections on American Institutions*, (New York, Fawcett World Library, 1961), p. 118.

La difusión de la corrupción y la creciente concientización del pueblo condujo a reformas legislativas. En 1883, se aprobó el Proyecto de Ley sobre la prevención de prácticas ilegales. Esta fue la obra de legislación más importante hasta 1958, aparte de la Representación del Pueblo (Acta de Enmienda) que incluyó partes de la última ley. Por ejemplo, los gastos en que podía incurrir el candidato en una elección fueron limitados a una suma pequeña y variable por elector en cada distrito electoral de los candidatos: 450 libras (1966), más algunos gastos personales. El mismo candidato o un agente electoral debía recibir todo el dinero y autorizar todos los gastos; y presentar relaciones detalladas y resúmenes que debían publicarse en los diarios locales. Las partidas de los gastos debían ser publicadas en los documentos preparados por el Ministerio de Relaciones Interiores. Se prohibió el uso de dinero para ciertos fines: sobornos, homenajes, personas encargadas de apoyar al candidato en el distrito electoral, alquiler de carros, y, además, la publicación de documentos anónimos durante la campaña.

A los candidatos parlamentarios se les concedía franquicia para enviar una carta de dos onzas por correo a cada elector y alquilar edificios públicos con un costo mínimo de mantenimiento. No podían comprar espacios en radio y televisión, pero a cada uno de los principales partidos se le permitía un tiempo limitado gratis en T.V. Las regulaciones fueron aprobadas dentro y fuera de Gran Bretaña; pero es necesario señalar que en comparación con los Estados Unidos éstas resultan moderadas. Por ejemplo, no era necesario presentar una relación pública del dinero gastado por la organización central del partido. (En efecto, las empresas grandes daban sustanciales sumas de dinero a los fondos centrales del partido conservador). No era necesario indicar el origen del dinero recibido y usado en nombre del candidato fuera de las tres semanas de la campaña. Tampoco se hicieron intentos por prevenir las contribuciones para las campañas y gastos por parte de las corporaciones y sindicatos, aunque la ley sobre campañas de 1967 establecía que se revelara el nombre de la corporación, si la donación excedía las 50 libras. Las regulaciones de las prácticas corruptas en las elecciones locales son similares a las de las elecciones parlamentarias.

Ley de 1883 sobre corrupción y prácticas ilegales:

{Incluida en la ley de 1916 -asignaba la responsabilidad al agente electoral del candidato. Las prácticas de corrupción incluían:

- a) Soborno mediante donaciones, préstamo o promesa de dinero o valores monetarios para votar o abstenerse de votar;
- b) Ofrecimiento de empleo o posiciones;
- c) Donaciones o promesa de donaciones a terceros para asegurar el voto;
- d) Pago por tiempo perdido, salarios o gastos de viaje para a asegurar un voto. }

Estas regulaciones se aplican antes, durante y después de la elección.

También se prohibieron los homenajes incluyendo bebidas, comidas, entretenimientos, etc., en cualquier tiempo, para inducir a una persona a votar o no, incluyendo a las esposas o familiares de los **votantes**. También se prohibió la influencia indebida, amenaza con uso de la fuerza, violencia o represión, amenaza o imposición de castigos corporales o espirituales mediante coacción o fraude. Se prohibió la personificación, es decir, votar dos veces utilizando una tarjeta de votación bajo el nombre de una persona muerta o viva; así como también los gastos no autorizados y prácticas ilegales que incluían:

- a) Traspasos;
- b) Publicidad y arrendamiento de locales para los comités, sin autorización;
- c) Votar cuando no se llenan las condiciones;
- d) Falsificar historias sobre los candidatos;
- e) Desórdenes en los mitines públicos;
- f) Envío por correo de cualquier ficha sin el nombre del editor;
- g) Votar con poderes ilegales.

La infracción de estas leyes se castigaba con multas elevadas y la pérdida del derecho a votar. Los gastos de los candidatos fueron limitados por las leyes de 1883, 1918, 1928 y 1948. La ley sobre la representación del pueblo permitía al candidato:

- a) 450 libras, más $1\frac{1}{2}$ penique por cada elector del distrito electoral en las ciudades;
- b) 450 libras, más 2 peniques por cada elector del distrito electoral en las zonas rurales.

Los partidos nacionales podían hacer otros gastos en publicidad, etc. A los candidatos se les permitía también gastos personales por 100 libras para hotel y viajes.

De 1832 a 1867, existió en Inglaterra una gran corrupción electoral. El soborno estaba ampliamente difundido; y la intimidación por parte de empleadores y grandes clientes era muy común. Muchas ciudades pequeñas eran famosas por su corrupción. Por esta razón, el costo de las elecciones aumentó, así como también las peticiones de contribuciones para la elección, y sólo los más ricos podían realmente participar en la política nacional. El procesamiento de las contribuciones para las elecciones fue transferido de las comisiones de la Cámara de los Comunes a los jueces en 1868. En 1872, se puso en práctica la ley sobre votaciones y la votación se hizo secreta, acabando así con la presión de los terratenientes y empleadores para hacer que los ciudadanos cambiaran su voto.

En Inglaterra, las leyes mencionadas están todavía en vigencia y es interesante observar que el énfasis de la legislación sobre corrupción recae sobre la corrupción electoral y no sobre la administrativa. Sin embargo, es necesario señalar que en Inglaterra han aparecido, en los últimos años, dos informes importantes sobre la administración pública: "El Salmon Report sobre estándares de conducta en la vida pública" y el "Gaud Report" sobre conducta en el gobierno local. Naturalmente, tanto el Reino Unido como los Estados Unidos tienen otra legislación referente a soborno, pero la tendencia principal en ambos países es el control y la ejecución apropiada de la conducta electoral.

La legislación francesa sobre corrupción electoral siguió casi el mismo camino. Codificada en febrero de 1852, no fue redefinida hasta el 29 de julio de 1913 y el 31 de marzo de 1914, cuando se establecieron también penas severas para quienes la infringieran.

"Sabido es que las buenas costumbres y la honrada vida de familia no era, en todas las clases de la escala social, más que cosas despreciables. La pobreza no sólo había llegado a ser el peor de los vicios y una gran vergüenza, sino que se le proclamaba el único vicio. Por dinero vendía el hombre político a su patria, y su libertad el ciudadano; por dinero se obtenían grados en la milicia y se conseguían los votos de los jurados; por dinero se entregaba la noble dama como la prostituta pública. Las escrituras falsas y los perjurios eran muy frecuentes, y un poeta popular llamaba al juramento judicial "un emplasto para cubrir las deudas". No se conocía el sentido de la palabra honor, y aquél que hubiera pretendido rechazar la corrupción no habría sido estimado como hombre digno sino más bien como enemigo... Al ver aquellos hermosos jóvenes, de atiplada voz, andando a saltitos, que llevaban adornos en las bocamangas y sandalias de mujer en los pies, imitando a las rameritas, nos habremos de lamentar de aquel mundo trastornado en que los dos sexos parecían querer cambiar sus papeles".

Citado de Teodoro Mommsen, en Lamedda,
Alf, "La Corrupción humana y Social",
El Nacional, 11-5-79

SECCION 3

TIPOS DE CORRUPCION

Esta sección se ocupará ante todo del problema que plantea la definición de corrupción, ya que, al parecer, cada autor tiene su propia definición. La segunda parte consiste en una tipología de la corrupción, la cual incluye la descripción de algunas nociones muy generalizadas, tales como "sociedad corrupta" y "corrupción social".\

Definiciones de corrupción. Uno de los mayores problemas [respecto a la definición de corrupción radica en cómo considerar el fenómeno: si como una forma de conducta criminal para la cual existe un castigo reconocido, o si se conceptúa esencialmente como una conducta in moral para la cual existe, en algunos casos, un castigo reconocido, mientras que en otros la acción corrupta se considera como inmoral, pero no criminal y no se incurre en castigo o sanción legal.]

El Oxford Dictionary define la corrupción como "deterioro moral, uso de prácticas corruptas (soborno, etc.) perversión del estado original, deformación".¹

[Algunas definiciones son más restringidas y se refieren solamente a las acciones de los funcionarios públicos. Por ejemplo, McMillan la define de esta manera: "un funcionario público es corrupto cuando acepta dinero o valores monetarios por hacer algo que, de todos modos, él está obligado a hacer; por hacer algo que no debe hacer, o por ejercer legítimo albedrío en causas impropias".²

También se encuentra una definición más general como la del economista Gunnar Myrdal, quien considera como corrupción "cualquier conducta impropia y egoísta".³ Otros prefieren ampliar la definición de McMillan y, así, conseguimos definiciones como la siguiente:

- 1: OED Oxford University Press 1964, p. 275.
- 2: McMILLAN M. "Theory of Corruption", Sociological Review 9 (1961), p. 182.
- 3: MYRDAL, Gunnar, "Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations", (Penguin, Harmondsworth, 1968), p. 937.

Existe corrupción cuando un funcionario público, debido a su posición, está conscientemente dispuesto a conseguir para una persona o grupo de personas, cierto número de ventajas a cambio de otras ventajas.¹⁾

De esta ampliación de la definición se infiere que la corrupción no involucra necesariamente el dar y recibir dinero.

Otros prefieren hablar de conducta inmoral, especialmente en relación con el campo de la administración pública. Por ejemplo, D.P. Dwivedi sostiene que

la conducta no ética puede incluir las características siguientes --actividades contra las normas legales de un país, las cuales son castigadas por la ley; actividades que son contrarias a todos los principios básicos de ética y moralidad sostenidos (aunque no necesariamente practicados) por esa sociedad y aquellas que son llevadas a cabo por un individuo, bajo presiones latentes, manifiestas o percibidas, derivadas de vínculos de lealtad, devoción, vínculos de parentesco, afecto, casta, política o religión.²⁾

Para mí, esta definición unifica las dos áreas de criminalidad y moralidad y nos proporciona una definición más apropiada para nuestro trabajo. Teniendo esta definición en mente, pasemos a la tipología de la corrupción.

1) Soborno. Puede considerarse como "una recompensa dada a un empleado público, o funcionario, para inducirlo a violar su deber público por un beneficio, o por complacer los deseos, o a la parte, por quien, o en cuyo nombre, se da o promete el soborno".³⁾

En el Derecho Consuetudinario se considera como el recibo u ofrecimiento de cualquier recompensa indebida por cualquier persona, cuya profesión u ocupación ordinaria se relacione con la administración de la justicia pública. Bishop, famoso autor legal, dice que el soborno

es el recibo o donación voluntaria de cualquier cosa de valor en pago por un acto oficial hecho o que ha

- 1: TERRELLI, Ilkan y Saylan, Bencay, *The Theory of Corruption*, (University of Sussex, 1975), p. 1.
- 2: DWIVEDI, D.P., *Etica en el Servicio Público*, (Instituto Centro Americano de Administración Pública (ICAP), (San José, Costa Rica, 1977), p. 15.
- 3: *The Americana* New York, 1937, p. 488.

de hacerse, y que no se limita a los funcionarios judiciales relacionados con la administración de justicia, sino que se extiende a todos los funcionarios relacionados con la administración del gobierno ejecutivo, legislativo y judicial, y, en circunstancias apropiadas, el militar.¹

Es una ofensa penal y castigable como una felonía y el funcionario transgresor puede ser declarado inelegible para desempeñar un cargo público. Vale la pena estudiar la historia de esta ofensa. Anteriormente, sólo se incluía a los funcionarios autorizados para decidir o votar sobre asuntos tramitados ante ellos; otros servidores públicos denominados ministeriales quedaban excluidos, de acuerdo con la teoría de que el mal era la subversión del albedrío y para esa época se consideraba que los servidores ministeriales tenían poco o ningún albedrío. Esta distinción tenía un significado: quería decir que una persona no era culpable por dar propinas, gratificaciones o regalos a funcionarios menores para inducirlos a realizar sus deberes.

La legislación moderna sobre soborno cubre, en este sentido, a todos los servidores públicos y funcionarios menores y se limita a consideraciones dadas que inducen a un funcionario a violar su deber; excluye las propinas.

Dentro de esta legislación existen disposiciones especiales que castigan el soborno de votantes, jueces, testigos, participantes legos en función. Los códigos también castigan el soborno en determinadas clases de transacciones comerciales o privadas; por ejemplo, el soborno de funcionarios sindicales por parte de sus empleadores.

Algunas definiciones dividen el soborno en dos categorías:

a) el caso en que un funcionario gubernamental ejecuta alguna acción que no debería a cambio de algún tipo de soborno.

b) el caso en que un funcionario gubernamental se cohibe de tomar una acción que debería tomar a cambio de algún tipo de soborno.

, Esta se denomina algunas veces "corrupción grave".

Cuando un funcionario recibe un soborno por hacer lo que debía o no hacer lo que no debía, se habla entonces de "corrupción benigna".

1: Ibid., p. 489.

na". En los distintos países, existen diferentes castigos para estos dos tipos de corrupción, basados en el soborno. En los países socialistas, en sentido general, el dador de un soborno recibe un castigo tan fuerte o más que quien lo recibe.

En Turquía, por ejemplo, el artículo 211 del Código Penal define la corrupción (el soborno) de la siguiente manera:

Se dice que hay corrupción cuando una persona que recibe o no un salario, sea permanente o provisional, nombrado o elegido, o bajo juramento o no, mientras está personalmente encargado de una obligación, o exonerado de un deber, bajo poder de un abogado, por el gobierno, distrito, ciudad o municipalidad, o encargado de los deberes asignados a él por oficinas o instituciones gubernamentales o distritales, o por una persona que es miembro del público, pero que actúa como árbitro, experto, contralor, traductor, oficial de quiebras, oficial de avalúos y oficial de cierres y, por lo tanto, desempeña una función pública, o notarios públicos, abogados o apoderados reciben bienes materiales u otros beneficios a cambio de hacer o no hacer lo que están obligados a hacer por la ley u otras regulaciones, y la corrupción también tiene lugar cuando estas personas en el proceso de comprar y vender mercancías o bienes inmuebles, o comprometidos en subastas públicas, reciben una enorme diferencia entre el costo y el precio final.¹

El artículo 212 define como moderada la corrupción que ocurre cuando dichas personas reciben soborno, bien por "hacer lo que legalmente están obligadas a hacer" o "no hacer lo que legalmente les está prohibido hacer"; el artículo 213 describe como "corrupción grave" aquellos casos en que dichas personas "hacen lo que legalmente les está prohibido hacer y no hacen lo que legalmente están obligados a hacer". El problema, entonces, radica en si lo criminal es dar o recibir; si limitar los casos de soborno a aquellos donde el dinero y la propiedad sirven de móviles, o extenderlos a aquellos casos en donde se concede o promete cualquier beneficio o provecho. La mayor parte de las leyes se ocupan de los primeros. Se ha observado que pocos compromisos legislativos o ejecutivos se mantendrían, si se aplicara también a los beneficios y provechos. El Código Penal del Estado de California establece una pena de hasta catorce años de

1: MIMEN, Ohamet, Corruption in the Ottoman Empire, (Ankara, 1969) p. 34.

cárcel, para cualquier legislador que dé su voto en consideración a un compromiso recíproco con un colega legislador; pero una prosecución criminal de esta naturaleza virtualmente no se ha oído, aunque existen informes ocasionales de procedimientos civiles, recusando el derecho de un funcionario a desempeñar el cargo, por esta razón.

Según las leyes que definen el soborno es necesario que exista la intención de corromper para que haya culpa. Esto no significa que el procesado pueda evadir la convicción, probando que la decisión que él trató de comprar era la apropiada, la que el funcionario habría dado en todo caso, puesto que la idea de la ofensa es el ejercicio de la influencia indebida sobre la toma de decisiones. Por otra parte, una propina o regalo a un funcionario civil por simple amistad o gratitud y sin tratar de influir sobre su conducta oficial no es castigable como soborno, aunque puede estar prohibido según la legislación sobre prácticas corruptas.

En los Estados Unidos, el soborno se ha asociado frecuentemente con el cabildeo. Esto constituyó realmente un problema en la última parte del siglo XVIII y primera parte de este siglo. Las compañías ferrocarrileras fueron las primeras ofensoras y el Congreso parecía estar atrapado entre sus garras.

El soborno, en lo que respecta al cabildeo, ha venido reduciéndose gradualmente por la acción de la opinión pública, las leyes estatutorias y la aparición de grupos rivales competitivos. Aunque el dinero era el principal instrumento de soborno, había otras técnicas utilizadas en esta clase de cabildeo directo -esto es, mujeres, vino, pasajes en tren de por vida, etc. En 1890, el estado de Massachusetts aprobó una ley en donde se manifiestan más claramente las prácticas de cabildeo. Fue la primera ley que contempló el registro del cabildeo, actualmente, más de las dos terceras partes de los estados han aprobado leyes que se ocupan esencialmente de hacer públicos los intentos por influir la política legislativa. Otros estados tienen leyes sobre prácticas impropias, dirigidas a las actividades corruptas del cabildeo, tales como el soborno y el chantaje.

De acuerdo con las leyes de los Estados Unidos, se puede cometer soborno con respecto a funcionarios de facto, así como también a funcionarios de juri. El dar y el recibir se consideran como la

misma ofensa. El delito del sobornador se juzga como "soborno activo" y el de la persona sobornada como "soborno pasivo", en los Estados Unidos se juzga como felonía, con una pena máxima de 10 años de cárcel. En un juicio, no se considera el soborno como materia de Derecho Consuetudinario, sino como una ofensa grave, comparable con la de alta traición. En el Reino Unido, los funcionarios públicos involucrados en soborno están sujetos a multa y prisión y, en un juicio, se considera como una ofensa abominable. En los Estados Unidos, el soborno en elecciones, ya sea efectivo o intentado, significa descalificación para el cargo; y una elección ganada mediante soborno se declara nula. Los intentos de soborno se castigan también como ofensas criminales. Como el intento tiende a corromper, y como la ley condena la mínima tendencia a la corrupción, castiga el acto premeditado de corromper, el cual puede afectar malignamente la moral de la comunidad.

El Cabildeo en los Estados Unidos: Es interesante observar que el problema de la interferencia indebida de la práctica del cabildeo aún existe. En un número reciente de la revista "Time" (artículo 37), se dice que el Ferrocarril del Sur pagó, en Navidad, el viaje del ministro de Agricultura, Butz, a un sitio de verano, propiedad de dicha compañía ferroviaria, cerca de Charleston, precisamente cuando el Ministerio de Agricultura había introducido una solicitud ante la Comisión Interestatal de Comercio (Interstate Commerce Commission), protestando por el aumento de las tarifas de esta empresa para los productos agrícolas. El ministro Butz expresó que reembolsaría parte de los costos.

Es interesante observar, al estudiar las definiciones de soborno y corrupción, que para muchos autores estos dos términos son sinónimos, aunque la corrupción solamente puede considerarse como un resultado del soborno. Como veremos más adelante, esto está lejos de ser así.

2) Peculado versus latrocinio: En el Reino Unido, el peculado es una ofensa estatutaria; y se define como "la apropiación indebida y fraudulenta de bienes ajenos por parte de un servidor, un funcionario u otra persona a quien se le ha confiado la posesión de los bienes".¹

1: Encyclopaedia Britannica, Embezzlement, London, William Benton, 1973, Vol.8, pp. 308-9.

La idea de peculado no es realmente precisa; no es una ofensa según el Derecho Consuetudinario, sino estatutoria. Las legislaciones la definen de diversas maneras. Es necesario comparar el peculado con el latrocinio del Derecho Civil que discutiremos posteriormente en esta sección.

En el Reino Unido, el Parlamento aprobó, en 1799, el primer estatuto sobre peculado, el cual mencionaba sólo a servidores y empleados como capaces de cometer esta ofensa. En 1812, se incluyó a funcionarios y corredores de bolsa; y durante el siglo XIX, se agregó a este Estatuto un número cada vez mayor de situaciones. La ley sobre latrocinio de 1916 contenía también disposiciones sobre peculado que más o menos se mantienen vigentes en la actual legislación.

Los Estados Unidos tienen algunas disposiciones similares al Acta de 1799 del Reino Unido, las cuales restringen la ofensa a la apropiación indebida de bienes recibidos por un servidor o empleado en virtud de su cargo. Otros estatutos extienden la ofensa a cualquier propiedad del empleador recibida por el empleado procesado. La ley de Massachusetts señalaba que era inaplicable en el caso en que la propiedad se transmitía por equivocación, lo que se interpretaba como que era necesario que la propiedad fuera deliberadamente confiada al procesado por el propietario. Esta observación se rechazó en otra jurisdicción.

La intención de privar permanentemente al dueño de sus bienes tiene que probarse. Sólo en el caso de guardianes de los fondos públicos, los procesados pueden ser convictos y se les pueden imponer severas penas, incluso aunque no exista la intención de robar; por ejemplo, cuando se pierden fondos públicos como resultado de una mala administración. Esta ofensa se comete frecuentemente y algunas veces se clasifica como crimen de la "clase media", aunque se presenta en todos los niveles sociales. Las estadísticas criminales de los Estados Unidos muestran una alta incidencia de este crimen, pero las autoridades consideran que estas estadísticas señalan aún una incidencia menor que la ocurrencia real. La causa de ello reside en que generalmente esta ofensa no se detecta cuando la propiedad no tiene un valor real y aun cuando se detecte, las víctimas se interesan más en recuperar los bienes o dinero que en acusaciones criminales. En este tipo particular de corrupción se presentan muchos

Problemas por el hecho de que la prosecución en general se suspende o se retira, especialmente, cuando se recupera la propiedad o bienes. Por lo general, las sentencias dictadas involucran restitución y libertad condicional y, por lo tanto, no es considerada por la sociedad en general como un crimen muy serio.

En verdad, se puede afirmar que la administración de los negocios modernos y el creciente uso de las computadoras (aunque haya ocurrido peculado con la ayuda de estas máquinas, han impedido hasta cierto punto el peculado y han contribuido a su detectación. El peculado se ha convertido en un problema serio en todas las sociedades avanzadas, incluyendo aquellas con economías centralmente planificadas. Por ejemplo, en Rusia, los expertos dieron a conocer, en 1966, a través de una información periodística, que el 25% de todos los crímenes del país involucraban apropiación indebida de la propiedad del Estado.¹

Tal vez valga la pena terminar esta sección sobre peculado con una breve comparación entre éste y el latrocinio.

• El latrocinio requiere la transgresión inicial de la propiedad, es decir, la apropiación de bienes poseídos por otro, sin el consentimiento de este último. La esfera del latrocinio ha sido ensanchada por los diversos significados del concepto de posesión en los estatutos. El primero digno de mención data de 1529, de la época de Enrique VIII. Se cometía latrocinio cuando un servidor tomaba bienes o dinero de la casa de su empleador o de los que éste le había confiado. Se basaba en la teoría de que, en primer lugar, aunque los bienes estuviesen bajo custodia o control físico del servidor, la posesión estaba en manos del empleador; por lo tanto, la apropiación indebida por parte del servidor constituía una transgresión de la propiedad. Sin embargo, hay limitaciones; por ejemplo, en el caso de bienes destinados al empleador, pero entregados al servidor por un tercero, éstos no se consideran todavía como en posesión de su dueño; por lo tanto, no se juzga como transgresión de la propiedad, y solamente se es culpable de agravio u ofensa civil. En el comercio, las leyes sobre latrocinio no fueron realmente adecuadas, como lo demuestra el caso del key contra

1: SMITH, Hendrick, The Russians, (London, Spherc. 1976), p. 115.

Dazeley, de 1799 (168 Ek 517)¹. En este caso estaba implicado un empleado bancario que robó un billete a un cliente. El empleado fue absuelto de la ofensa, pues se consideró como una ofensa civil, porque el billete fue robado antes de que estuviera en manos del empleador.

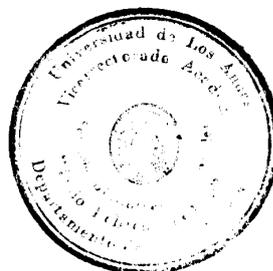
3) Nepotismo: Arturo Luis Torres Rivero dio una definición muy completa de nepotismo, en un artículo publicado en "El Nacional", hace poco tiempo. Para este autor, el nepotismo significa

ejercicio y disfrute del poder con la familia, darle al poder un sentido doméstico, todo para sí y para los que tengan nexos de familia -cónyuges y parientes, ascendientes, descendientes, colaterales, afines, ligados por adopción y hasta la parentela espiritual; compadres y ahijados; la cuasi parentela: conuñados y otros dentro de la madeja.²

Torres Rivero cita muchos ejemplos en la historia reciente de la política venezolana, desde Gómez y sus hijos: Alf, José Vicente, Juancho, Eustaquio, etc., -todos los cuales lograron posiciones elevadas en el gobierno de Gómez- hasta el vice-almirante Barrazábal y sus hermanos, quienes ocuparon diversas posiciones durante su mandato. En Colombia tuvimos recientemente el caso del presidente López Michelsen y su secretario privado, quien era nada menos que su hijo, López Caballero. En los Estados Unidos podemos citar el ejemplo del presidente J.F. Kennedy y su hermano Robert, quien fue Fiscal General durante su permanencia en la Casa Blanca. En el Reino Unido, tenemos un ejemplo de nepotismo en el gobierno local, destacado por los veinte juicios de corrupción, en Gales del Sur, donde doce de los treinta convictos fueron condenados a prisión. Se sostiene que el nepotismo, aunque por lo general es perfectamente legal, hace mucho más daño que otras formas de corrupción.³

El soborno, por ejemplo, con el fin de obtener permiso para construir una nueva urbanización, tiene un efecto local y limitado; mientras que el nombramiento de un pariente incompetente de un con-

- 1: Encyclopaedia Britannica, Embezzlement, London, William Benton, 1973, Vol. 8, pp. 308-9.
- 2: TORRES RIVERO, Arturo Luis, "Nepotismo: Corrupción Administrativa", El Nacional, Marzo 1978.
- 3: Daily Telegraph, Feb. 1978.



cejal, para un cargo administrativo importante en la dirección local de educación puede generar decisiones absurdas respecto al sistema educativo, que afectan no sólo la moral de los profesores, sino también a toda una generación de jóvenes, lo que hace que el daño alcance dimensiones aun mayores.

Aunque el nepotismo existe en los países avanzados, se halla más difundido en los países menos desarrollados. El nepotismo tiene muchas causas; si tomamos a Venezuela como ejemplo, encontraremos algunas respuestas, que ampliaremos más adelante. En Venezuela ha habido un crecimiento espectacular de la burocracia gubernamental, aumento del número de ministerios, organización estatal, organizaciones del gobierno local, aumento del aparato judicial y organizaciones paragubernamentales, tales como corporaciones, fundaciones, empresas del estado. La nacionalización del petróleo condujo a un aumento dramático del personal burocrático. Esto ha llevado, indudablemente, al nepotismo y es posible observar, sin necesidad de citar ejemplos, como éste se ha introducido en todos los niveles del gobierno, desde los más altos hasta los más bajos.

Es muy común encontrar el fenómeno del nepotismo en la monarquía, la aristocracia y la oligarquía. El nepotismo fue un sistema (o costumbre) practicado por varios de los primeros papas, quienes concedían altos honores, dignidades, cargos, pensiones y otros privilegios a sus familiares, generalmente sobrinos. Pero la difundida ocurrencia del nepotismo dentro de un sistema democrático de gobierno es ciertamente preocupante, como lo señala Torres Rivero en el citado artículo

el nepotismo no es incompatible con la aristocracia, pero que la democracia, el poder de los más, se vuelva demagogia, es inaudito, se perjudica la mayoría, el pueblo, y ello se palpa cuando en vez de una democracia hay una partidocracia y dentro de ésta surge la paradoja de una aristocracia. Es malo, un vicio. Si se distraen los dineros públicos, especialmente por la corrupción administrativa, el nepotismo, que traducido a venezolano es el policamouirismo familiar, también lo es¹.

1: TORRES RIVERO, Arturo Luis, "Nepotismo: Corrupción Administrativa", El Nacional, Marzo 1978.

Duras palabras, indudablemente, cuya validez es necesario demostrar a través de un estudio más detallado de este fenómeno, que realizaremos en una sección posterior donde describiremos algunos modelos de gobierno corrupto en los países menos desarrollados.

4) Corrupción privada versus corrupción pública. La corrupción privada se refiere al sector privado de la economía o sector empresarial. Se debe separar de la corrupción pública, aunque tiene muchos vínculos con la corrupción política y administrativa; naturalmente, los empresarios son miembros del público con quienes tienen que relacionarse e interactuar los políticos y los funcionarios públicos; así, en muchas situaciones corruptas, ellos actúan como la contraparte de los poseedores de un cargo público. Con seguridad se puede decir que en muchas sociedades ha existido y existe una tendencia a considerar la tenencia de un cargo público como semejante a la propiedad privada y que se debe esencialmente usar, manipular, etc., a la manera de una empresa.

En ciertas sociedades occidentales, los valores de la empresa privada, tales como las ganancias materiales, el éxito individual, la competencia rigurosa, pueden dominar el medio cultural, de tal modo que esta mentalidad del "hombre de negocios" se espera también y se acepta en los miembros de la administración pública. Por otra parte, en muchas sociedades no occidentales, la línea divisoria entre lo que es sector privado y público es muy borrosa, y hasta en la historia europea, especialmente en la época feudal, es muy difícil distinguir uno del otro.

5) Sociedad corrupta y corrupción social. Estos dos términos se utilizan mucho en los periódicos y artículos de revistas. Ellos se refieren tanto a la corrupción privada como a la pública. Se dice que hay corrupción social cuando ciertas acciones o conductas consideradas más o menos corruptas, se convierten en procedimientos estándares en muchas áreas de la vida social. Un ejemplo excelente de corrupción social es el hábito de dar propina, muy difundido actualmente en nuestra sociedad; otro ejemplo posible sería "la palanca", o conocimiento de la gente importante para determinadas situaciones. Sociedad corrupta es un término que se utiliza cuando las instituciones sociales que crean y preservan los valores -tales como el gobierno, la educación, las iglesias- se comportan en tal forma que la

lealtad de los funcionarios públicos hacia la sociedad en general en términos de responsabilidad, elaboración de políticas, etc., es muy débil o prácticamente inexistente. En otras palabras, cada quien está "en busca de su propio provecho" o involucrado en comportamientos corruptos. Otro caso sería aquel en que las lealtades de los miembros de estas instituciones se consideran solamente en relación a un individuo (un presidente), o un grupo primario (la élite gobernante). Sin duda alguna, el régimen de Diem en Vietnam, en los primeros años de la década de los 60, tenía todas las características de una sociedad corrupta; o el gobierno de Papa Doc en Haití, o el régimen de Somoza en Nicaragua.

En la actualidad es un término que se aplica para todo; se ha convertido en un rótulo conveniente que, lamentablemente, excluye toda posibilidad de definir la corrupción de acuerdo con su rol específico dentro de una sociedad; y de juzgar y considerar la posición de las personas involucradas activamente en la corrupción, es decir, tener "una visión interior cultural", como dice Hoetjes.¹

6) Corrupción incidental versus corrupción sistemática. Según la definición de Hoetjes, "la corrupción incidental consiste en desviaciones aisladas de la cultura existente que han de eliminarse mediante el perfeccionamiento y refinamiento del sistema dominante".² Por ejemplo, en los Estados Unidos, recientemente, ocurrió lo que se ha llamado el "escándalo de las prescripciones", en el que los médicos falsificaban conscientemente prescripciones para algunas personas.³ La Asociación Americana de Medicina y el Ministerio de Sanidad tendrán ahora que unirse para reducir las posibles escapatorias en la expedición y control de prescripciones y, tal vez, la A.A.M. tendrá que imponer fuertes sanciones a cualquiera de sus miembros acusados de dedicarse a estas prácticas ilegales. Se dice que existe corrupción sistemática cuando la corrupción se extiende a toda la sociedad en cuestión y juega un papel por sí misma en la

1: HOETJES, B.J.S. The Political Role of the Public Bureaucracy as an Explanation of Corruption, University of Sussex, 12-14 marzo, 1975, p. 20. (Conferencia sobre la corrupción y la reforma administrativa).

2: Ibid., p. 20.

3: Newsweek International, 20-8-78.

vida social. Por ejemplo, en Rusia, de acuerdo con un informe periodístico en *Isvestia*, enero, 1975, se estimaba que para 1972-73, más de una tercera parte de los motoristas soviéticos utilizaba para sus paseos en carro gasolina del Estado.¹

Se sostiene que en Rusia, la corrupción -incluyendo empresas privadas ilegales, conocidas algunas veces como "capitalismo rastro" se ha convertido en parte integral de la economía soviética, no solamente como mercado negro, sino efectivamente como una economía de mercado. La mayoría de los expertos estiman que esta economía de mercado (corrupción sistemática) produce el 10% o más del Producto Nacional Bruto, aproximadamente 50 billones de rublos (\$ 66 millones) por año.²

7) Corrupción local versus corrupción nacional. Debido a la diferenciación formal y legal entre los niveles de gobierno, se puede establecer la distinción entre corrupción nacional y corrupción local. Existen diferencias considerables en cuanto a la organización institucional, las actitudes y la cultura de los agentes en la organización político-administrativa local, comparada con el sistema político-administrativo nacional. Por ejemplo, Herbert Morrison observó que, en el gobierno laborista local, durante los primeros años de la década de los 30, la corrupción era un rito; y citó varios ejemplos. Gentes que representaban intereses de diversas clases trataban de lograr favores de los concejales y funcionarios. Además, buscaban contratos del Concejo para suministrar servicios y mercaderías, por un lado querían que el Concejo les comprara las propiedades a precios elevados y, por otro, que les vendiera la tierra barata. Querían que creara servicios cerca de sus propiedades, buscaban información anticipada de los proyectos urbanísticos, licencias y permisos, y, también, que los concejales emplearan y promovieran a sus amigos y familiares; y, naturalmente, los funcionarios públicos eran ampliamente recompensados.³

Hoetjes⁴ señala que muchos autores hablan de las diferencias

1: SMITH, Hendrick, The Russians (London: Sphere 1975), p. 114.

2: Ibid., p. 114.

3: JONES, G.W. "Corruption and the Public Interest", New Society, 20 Sept. 1973.

4: HOETJES, D.J.S., The Political Role of the Public Bureaucracy as an Explanation of Corruption, University of Sussex, 12-14 Marzo 1975, p.20. (Conferencia sobre la corrupción y la reforma administrativa,

entre "el chanchullo honesto" y "el deshonesto", y de los procedimientos utilizados por los políticos y funcionarios administrativos corruptos. Cita el ejemplo de un departamento de policía municipal que acepta sobornos de los propietarios de club nocturnos, los cuales se consideran como chanchullo honesto, mientras que aceptar sobornos de traficantes de drogas, especialmente heroína, se considera como chanchullo deshonesto. Las diferencias y las razones de estas diferencias entre lo nacional y lo local se discutirán más extensamente en la próxima sección.

8) Corrupción parlamentaria versus corrupción universal. Existe corrupción parlamentaria cuando las posibilidades de acceso a un cargo político o empleo gubernamental se conceden a un grupo específico de individuos. Esto sólo se lleva a cabo a través de "relaciones particulares", por ejemplo, a través de partidos políticos u otras afiliaciones, de un sistema de camaradería estudiantil, y de relaciones familiares. El nepotismo es un buen ejemplo de esta forma de corrupción.

Corrupción universal significa que hay acceso libre a los cargos políticos y empleos públicos, en forma impersonal. Pero en este caso, en que todo el público tiene acceso a los cargos y empleos, aparece entonces la idea de "primero la recompensa y luego el servicio". La diferencia entre estos dos tipos de corrupción es el uso de las relaciones de grupo y de parentesco, en el primer caso, y del dinero, en el segundo.

En México, por ejemplo, son muy comunes los compromisos contraídos a través de los vínculos de compadrazgo, los cuales obligan a los individuos a prestarse ciertos servicios, en virtud de los lazos de parentesco. Mientras que en Gran Bretaña existe el sistema de camaradería estudiantil, el cual interviene con mucha frecuencia en el Servicio Civil y la vida política. Esto se observa, especialmente, en el reclutamiento de los miembros de este servicio y de los políticos, pues muchos de ellos provienen de este sistema de camaradería estudiantil, cuyos vínculos se han creado en los colegios privados (vínculos escolares) y en las universidades de Oxford y de Cambridge. Así, quien haya sido miembro de cualquiera de estas instituciones tiene acceso especial, o puede acercarse con cierta facilidad a los miembros del sistema que desempeñan cargos administrativos importantes en el Servicio Civil, o son miembros del Parlamento.

Ejemplos de "primero la recompensa, el servicio después" abundan en todos los países, especialmente en el área de importación y exportación, así como también los regalos a los funcionarios aduaneros.

9) Corrupción anómica versus corrupción basada en prejuicios. El fenómeno de la corrupción puede ocurrir en una situación de anomia. Este término fue usado por primera vez, y extensamente, por el famoso sociólogo Durkheim, quien la describió como una condición donde faltan normas. Anomia, por lo tanto, es una condición en la que muchos de los miembros de una sociedad tienen un respeto debilitado por alguna norma o normas sociales; y esta pérdida de legitimidad se puede rastrear en parte hasta llegar a un punto de la estructura social misma. Así, en esta situación, un individuo no acepta cualquier norma como orientación válida para su conducta. Anomia no es lo mismo que ausencia de normas, aun cuando éste es el significado literal de la palabra. En la condición llamada anomia existen normas, pero no son lo suficientemente claras; y los agentes del sistema social están, hasta cierto punto, orientados hacia ellas, pero esta orientación para muchos es ambivalente, pues bien se inclinan hacia la conformidad, aunque con recelos, o hacia la desviación, pero también con recelos. Evidentemente, estos recelos y la incapacidad del agente de aceptar alguna norma como pauta de conducta, pueden dar lugar a la corrupción.

Esta condición de anomia puede muy bien ocurrir en la población civil en tiempos de guerra. Existen pruebas (aunque no suficientemente documentadas) que sugieren un ascenso dramático de la corrupción, el mercado negro y el soborno, en Vietnam del Sur, hacia el fin de la guerra. Se puede decir que las principales razones de esta propagación de la corrupción fue la escasez de bienes para satisfacer las necesidades básicas y la disponibilidad de "dinero fácil" proveniente de las guarniciones estadounidenses. Pero la corrupción no solamente involucró la satisfacción de las necesidades básicas, sino también difusión de la prostitución, tráfico y consumo de drogas en una escala desconocida antes de la guerra; quizás, el sistema normativo había comenzado a desaparecer y no había pautas provenientes de las instituciones autoras de decisiones -el gobierno y la educación- que pudieran sustituir las normas anteriores.

La modernización también puede causar corrupción, pero una corrupción basada en prejuicios. En una sociedad pluralista y cambiante, la lealtad a una sub-cultura puede ser considerada como corrupta por los miembros de otra sub-cultura de la misma sociedad; por ejemplo, la sub-cultura tradicional y la moderna tienden a acusarse mutuamente de corruptas. La corrupción no es provocada por la falta de lealtad del grupo, sino por la interpretación equivocada de los miembros leales y honestos de las diferentes sub-culturas.

El análisis de este fenómeno es muy importante para el estudio de la corrupción en los países en vías de desarrollo. Como señala Hoetjes¹: "El análisis deberá entonces relacionarse en primer lugar con el nivel subcultural, determinando a favor de qué normas y contra qué culturas se utiliza la designación de corrupción". En la sección sobre corrupción gubernamental en los países subdesarrollados, se discutirán más estos dos tipos importantes de corrupción.

10) Corrupción internacional. Es necesario hacer referencia a la corrupción internacional, porque es una forma de corrupción que ha estado apareciendo insistentemente en los titulares de los periódicos en los últimos años. El soborno es el principal medio utilizado para obtener contratos y persuadir a los funcionarios de alta jerarquía a que compren ciertos productos y no otros, que quizás son más baratos y de mejor calidad y satisfecerían las necesidades del país en forma más eficiente. La corrupción internacional no es nada nuevo, como lo expresó en un artículo reciente un prominente ex-miembro del Parlamento y Primer Ministro de Aviación de Gran Bretaña, John Stonehouse:

No hay una sola compañía británica que venda bienes de capital, militares o civiles, a áreas como el Medio Oriente y Latinoamérica, que no haya pagado comisiones especiales por encima del límite comercial

1: HOETJES, B.J.S., The Political Role of the Public Bureaucracy as an Explanation of Corruption, University of Sussex, 12-14 marzo 1975. (Conferencia sobre la corrupción y la reforma administrativa)

ordinario. Estas sumas oscilan entre el 2½% y el 10% del precio de la compra.¹

En realidad, el soborno ha sido uno de los instrumentos de las empresas internacionales exitosas durante muchos siglos, pero sólo ha sido en los últimos años cuando la esfera de actividad se ha expandido y los pagos ilegales se han convertido en sumas fabulosas, y los receptores de estos pagos han sido funcionarios gubernamentales de alta jerarquía, que es, quizás, lo que más choca al público.

En los Estados Unidos y Europa Occidental estos pagos han sido hechos a políticos y partidos políticos dentro de sus propios territorios, con el fin de conseguir acuerdos comerciales favorables o impedir que lleguen al poder ciertos partidos que pudieran obstaculizar el intercambio comercial favorable.

El soborno en el Tercer Mundo ha sido un hecho aceptado en la vida comercial durante tantos años, que uno de los oficiales de un caso reciente de corrupción, (referente al pago de Libras 14.300 a un oficial de la defensa británica por ayudar a vender radios al ejército iraní) comentó que: "Los pagos a gente importante de los países del Tercer Mundo, capaz de influir en las decisiones, es una parte reconocida del precio."²

Veamos algunos ejemplos de corrupción internacional en el Tercer Mundo. La corrupción ocurre desde los altos niveles de la burocracia hasta el empleado de baja categoría de una oficina pública. Las sumas involucradas van desde moderados "pagos por facilitar" servicios que deberían ser gratuitos, hasta comisiones en porcentajes sobre vastos contratos que pueden involucrar sumas de millones de dólares. Después de la obtención del contrato, vienen los permisos para trabajar en la localidad, certificados de salud, visas, etc., por los cuales se recompensa ampliamente al burócrata local subpagado.

EXXON (la compañía petrolera), de acuerdo con los informes de Comisiones recientes del Congreso de Estados Unidos, gastó 32 millones en sobornos y contribuciones políticas ilegales, en países

1: TIME, 23-2-76.

2: The Economist, 28-11-78.

de todo el mundo, en el período comprendido entre 1963-75.¹ También pagó \$46 millones a políticos italianos a cambio de favores.² La United Brand pagó, en 1977, un soborno de \$1.25 millones a un funcionario de alto rango, de Honduras, para que rebajaran el impuesto de exportación sobre las bananas. El suicidio del gerente de esta compañía, Ely Black, condujo a esta revelación. El descubrimiento del soborno llevó al golpe de estado hondureño que derrocó al gobierno del presidente Oswaldo López Arellano.³

La Tenneco Inc., según las informaciones, pagó \$12 millones a abogados y asesores de 24 países diferentes.⁴ La Lockheed es quizás una de las compañías más notorias al respecto, de la cual mencionamos algunas actividades en la introducción. En fuentes dignas de confianza se dice que la Lockheed hizo pagos cuestionables por Libras 14 4 y Libras 22 millones, en el período de 1970-75.⁵ También hay comentarios muy difundidos de que la Boeing ha pagado alrededor de 45 millones de libras a funcionarios extranjeros, desde 1971.⁶

Las empresas británicas, como dijimos antes, consideran "el pago escondido" como rutina y parece que la corrupción es una práctica aceptada en muchos de los países donde ellas operan. Sin embargo, la competencia violenta y despiadada no explica por sí sola la extensa ocurrencia de pagos ilegales en el Tercer Mundo. El otro factor consiste en que son muchos los funcionarios públicos de casi todos los niveles que se hallan involucrados en prácticas corruptas. Parte de la razón es que en muchas partes del mundo, especialmente en el Medio Oriente, Africa y Asia, nunca ha existido realmente un verdadero sistema de mercado, basado en el precio y calidad de los productos. En cambio, la industria y el comercio se hacen por medio de un sistema complicado e intrincado de asociaciones, vínculos familiares, relaciones sociales, que se lubrica mediante muchas formas de tributo, entre ellas el dinero.

1: Ibid.

2: TIME, 23 Feb. 1976.

3: Ibid.

4: The Economist, 28-11-78.

5: Ibid.

6: Ibid.

Algunos autores tienen algunas sugerencias interesantes sobre cómo reprimir un poco la corrupción más abierta, especialmente la referente a las licencias para importaciones. Cheryl Pagel dice que

una tasa de intercambio de mercado libre acabaría con la corrupción en la distribución de licencias, porque no habría entonces ningún tipo de subsidio para las importaciones que justificara los sobornos que se pagan con el fin de obtener las licencias, pues, indudablemente, éstas no se necesitarían. Asimismo, el gobierno renunciaría a decidir sobre qué se debería o no importar; se podría decir que se ha eliminado el crimen haciéndolo todo legal.¹

Aquí, podríamos considerar el papel de las compañías multinacionales europeas y norteamericanas en relación con el soborno y el comercio mundial; para lo cual utilizaremos algunos ejemplos donde la acción de los gobiernos del Tercer Mundo llevó a la corrupción. Por ejemplo, el sistema de licencias para importar que Brasil tenía a comienzos de la década de los 50 era muy proclive a la corrupción. Un intercambio favorable que se justificaba como un subsidio a la industria

dio a las licencias un valor en el mercado que equivalía al doble y hasta tres veces su precio oficial y pronto se desarrolló un mercado negro de licencias. Esto significó que una proporción sustancial del "subsidio" se desviaba hacia importaciones para el consumo que producían elevados beneficios y hacia los bolsillos de los funcionarios de la bolsa que podían sobornarse para que expidieran licencias contrarias a las regulaciones.²

Otro ejemplo de corrupción causada por la acción del gobierno nos lo proporciona la India: el Banco Mundial concibió la idea de liberar las importaciones, lo que permitía a las compañías importar materias primas de manera de poder trabajar a plena capacidad. Ocurrió entonces que muchas de las importaciones eran mercaderías producidas en el país. Se dio a las compañías lo que se llamó "licencias de aprovisionamiento", sin ninguna limitación sobre importaciones específicas: las compañías favorecidas vendieron sus licencias a importadores que obtuvieron grandes ganancias vendiendo

1: PAYER, Cheryl, The Debt Trap - The IMF and the Third World, (Harmondsworth: Penguin 1977), p. 17.

2: Ibid., p. 145.

productos raros en un mercado seguro bajo protección. Se podría argumentar, en este caso, que hubo abusos perpetrados por una burocracia corrupta, según un esquema esencialmente racional y que al Banco Mundial no se le puede culpar por su deficiente administración.¹

La relación entre las medidas de ayuda y el aumento de la corrupción es un problema muy complejo, aunque se puede decir que la causa de esta relación podría hallarse en la falta de organización, planificación, conocimiento de las necesidades socio-económicas del país y principalmente de un estudio sociológico, profundo y agudo, de la cultura del país, con referencia especial a los tipos de corrupción prevalentes y los cambios posibles en estos modelos de corrupción, debidos a cierto tipo de ayuda (Disaster Funds). Los Estados Unidos han tratado hasta cierto punto de refrenar las actividades de sus compañías multinacionales en el Tercer Mundo y Europa. Ahora, es un crimen para una multinacional estadounidense pagar sobornos a funcionarios de gobierno o partidos políticos extranjeros.

Los Estados Unidos y sus aliados, conmovidos por una serie de escándalos, acordaron un código que dice lo siguiente:

Las compañías multinacionales no deben pagar, como tampoco se les debe permitir, ni esperar que ellas paguen, soborno o cualquier otra forma de beneficio impropio, directo o indirecto a cualquier servidor público o titular de un cargo público.²

Y en el Consejo de Ministros de la OCDE, veinticuatro naciones asientan que: "a menos que sea legalmente permisible, las compañías multinacionales no deberían hacer contribuciones a candidatos a cargos públicos, ni a partidos políticos o a organizaciones partidistas".³

1: PAYER, Cheryl, The Debt Trap - The IMF and the Third World, (Harmondsworth: Penguin 1977), p. 179.

2: El Nacional, 22-6-76.

3: Ibid.

La OCED, en efecto, ha redactado un código de conducta, con el propósito de que sea cumplido por las multinacionales. Estas medidas, aunque positivas, en cuanto pueden reducir la ocurrencia de los abusos de corrupción internacional, son apenas un paliativo, pues el problema de la corrupción sigue en pie aún en muchos países del Tercer Mundo y ni estas medidas ni convenios internacionales podrán acabarla, como lo veremos más adelante. Para terminar con este punto, voy a citar un artículo reciente de la revista "Time", en donde se manifiesta la gravedad de esta situación:

Cualquiera que fuese la excusa presentada para el soborno-presión del Pentágono, extorsión extranjera, la actitud de que todo el mundo lo hace -esta práctica se ha hecho intolerable. Dar recompensa a los empleados de aduana por realizar deberes que ellos tienen que cumplir de todas maneras podría ser éticamente pasable, pero los pagos a ministros del gabinete para que pongan los intereses de una compañía estadounidense por encima de los de su propio país son totalmente inmorales y percuten contra las mismísimas bases del gobierno democrático.¹

El soborno, a corto plazo, puede aumentar las ventas, pero las recientes revelaciones sobre la difusión del soborno pueden también afectar las ventas y el prestigio del país desde donde operan estas compañías.

Por último, otro factor que produce corrupción en el Tercer Mundo son las medidas de ayuda. Se sostiene que en 1970, cuando se asignó la ayuda de los Estados Unidos a Cambodia, el país estaba entrando en una nueva era de independencia económica y estabilidad, pero al final de ese año, una nación pequeña, orgullosa, independiente y tranquila había llegado a los abismos de corrupción que habían sido la norma en Vietnam del Sur y Laos, durante muchos años.²

11) Influencia. Influencia es un término más bien difícil de definir. Por ejemplo, generalmente se asocia con poder; el poder de las personas para producir efectos sobre otras, especialmente por medios indirectos, poder que resulta de la posición social, riqueza, etc., o de aquellos que poseen actitudes para influir sobre otros.

1: TIME, 23-2-76.

2: PAYER, Cheryl, op.cit., p. 112.

Quizás es mejor ver la influencia como un concepto más amplio, y el poder, como una de sus formas específicas, aunque algunas veces se considera al contrario.

Es válido afirmar, sin embargo, que el poder consiste principalmente en la habilidad para influir a la gente. Hay dos métodos generales en los cuales se puede utilizar la influencia:

a) Para modificar y cambiar las ideas, objetivos, metas, sentimientos de la gente, sin cambiar la situación objetiva en la que actúan; y

b) Para modificar y alterar la situación y, de esta manera, producir cambios significativos en los sentimientos, metas, etc.; muchas veces estos dos efectos se combinan.

Johnson utiliza una tipología de la influencia con las diez modalidades siguientes:

- 1.- Transmitir nueva información (ilustración y clasificación).
- 2.- Transmitir información equivocada (distorsión e invención).
- 3.- Consejo (efectivo de acuerdo con el prestigio de la fuente, su experiencia personal, conocimiento, juicio y buena voluntad).
- 4.- Mandatos que tengan autoridad.
- 5.- Llamado a los sentimientos y valores (fuera de los involucrados en la autoridad).
- 6.- Inducción (algunas veces llamada intercambio, ofrecer algo valioso a cambio de obediencia).
- 7.- Coerción (amenaza de daño, lo contrario de inducción, en un sentido; en otro sentido, sustituto de la misma (si haces lo que quiero, entonces no haré lo que no quieres que haga).
- 8.- Actos simbólicos no verbales (éstos pueden ser equivalentes a órdenes o peticiones; ciertamente, a cualquiera de las modalidades anteriores; por consiguiente, ésta no es estrictamente una modalidad distinta).
- 9.- Uso de la fuerza, con o sin autoridad (la amenaza de fuerza de coerción).
- 10.- Prototipos de imitación inconscientes (como no hay intención por parte de la persona influyente, los proto-

tipos inconscientes que pueden ser imitados no son simbólicos en el contexto de la influencia. Esta modalidad llama la atención acerca del hecho de que la influencia puede ser inconsciente; la persona influida puede también no estar enterada de la fuente o hecho de influencia).¹

Como se puede observar, el concepto de influencia es, en verdad, complejo. Es un fenómeno cuya observación es menos clara que la de poder y es, quizás, un fenómeno político menos estructurado.

Hoetjes define la influencia como "el intento de cambiar la conducta del agente sin el empleo de órdenes y mandatos explícitos respaldados por sanciones" y la corrupción se considera, entonces, como una "forma de influencia que es un equivalente funcional de todas las otras formas de influencia".²

Así, se puede considerar la corrupción como una forma de influencia, especie de argumento político. La efectividad de la influencia depende de la situación prevalente en una sociedad, en cualquier tiempo dado. Es posible que pueda convertirse en el único instrumento utilizado diariamente en el funcionamiento del aparato político. Los otros instrumentos que se pueden utilizar son: el fraude, el soborno, la coerción, la violencia, la ley, la tradición y muchos otros. Generalmente se observa que mientras más fuertes son los valores comunes y los nexos ideales dentro de una sociedad, menos frecuente es el uso de la violencia, el soborno, la coerción, etc., y viceversa.

Algunos otros factores influyen sobre la efectividad dentro de cualquier sociedad.

a) La asignación de lealtades dentro de la sociedad es muy importante para la efectividad de las formas particulares y medios de influencia; y, también,

b) El grado hasta el cual los valores morales comúnmente mantenidos crean la idea de lealtad común entre la persona que utili-

1: JOHNSON, Harry M. Sociology: A Systematic Introduction. (London: Routledge and Keegan, Paul Ltd., 1966), p. 318.

2: HOETJES, B.J.S., The Political Role of the Public Bureaucracy as an Explanation of Corruption, University of Sussex, 12-14 Marzo 1975, p. 32.

za la influencia y la persona influenciada. La existencia de esta "lealtad común" afecta obviamente la eficacia de este fenómeno. Es posible observar que cuando en una sociedad estas lealtades son fragmentadas, inciertas, indefinidas - situación ésta que se presenta en muchos países del Tercer Mundo - ocurre la corrupción como una forma de influencia, a pesar de su naturaleza ilegal.

Evidentemente una persona influyente tiene que ser astuta y usar la forma de influencia hacia la cual la persona influida es más proclive para obtener así los resultados propuestos.

Como podemos ver, influencia es un término que cubre mucho, y la corrupción es una de sus formas. Tan pronto como la persona influyente comienza a usar la coerción económica, el soborno, el fraude, la extorsión para lograr sus fines, entra en el dominio de las acciones inmorales e ilegales, de las que se puede decir que son acciones corruptas, según nuestra definición del fenómeno.

Usted se abismará en ver las personas que dirigen su país. Son de la especie que en cualquier otra parte en que hubiese moral pública ocuparían el lugar más inferior, y muchos de ellos ocuparían un presidio por sus crímenes; mas por desgracia no es así. Ellos manejan a su antojo las elecciones, señalan al primer magistrado de la República... toman al instante un capleíto y otras mil cosas. Entonces me parece que se puede asegurar que este país necesita otra cosa distinta de la presente que establezca el orden, le dé cabida consideración a los que la merecen e imponga silencio a los tranoyistas.

(Carta de Sáez a Bolívar -I-X-1825.
Tomado de Augusto Mijares en "La
Evolución Política de Venezuela 1810-
1960", pp. 77-78)