

## SECCION 6

### UN ANALISIS ECONOMICO DEL GOBIERNO CORRUPTO CON APLICACION ESPECIAL A LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

Para estudiar el fenómeno de la corrupción en los países en vías de desarrollo, es necesario analizar completamente los cambios que estas sociedades han experimentado para lograr su nivel actual de desarrollo. Aquí, es imprescindible describir el cambio de la sociedad tradicional a la sociedad moderna, de la feudal a la capitalista, de la precolonial a la colonial y luego a la post-colonial. Estos cambios han ejercido y ejercen influencias importantes sobre el fenómeno de la corrupción en los países del Tercer Mundo. La parte final de esta sección se dedicará a un modelo analítico de un gobierno corrupto en un país en vías de desarrollo, y se usará el modelo matemático cuya aplicación describimos en la sección anterior. Comenzaremos por estudiar algunas características de la sociedad tradicional.

1, La sociedad tradicional. El poder político en una sociedad tradicional se basa en el miedo y la reverencia. El instrumento usado para el mantenimiento y justificación de este poder es la religión. El poder es legitimado y limitado por los rituales y símbolos religiosos.

El sistema político y administrativo se organiza sobre una base familiar, con vínculos de relaciones basadas en grupos étnicos, étnicos, castas, sexos, etc. En la sociedad tradicional, la institución de la política y la administración no funcionan de manera separada como sucede, en gran medida, en las sociedades modernas e industriales. Todos los niveles de gobierno, bien sea central, local, o tribal, se desarrollan alrededor de las relaciones "patrón-cliente". Es una relación simbiótica de la cual se obtiene un cierto grado de ayuda mutua y protección. Una característica importante de la relación es la del intercambio ya sea comercial o de otro tipo. Dentro de esta relación ocurre una gran cantidad de negociaciones como la competencia. El cliente necesita aumentar su propia clientela pa

ra competir con el patrón. El patrón, por su parte, trata de impedir esta erosión de su base competitiva, buscando nuevos clientes fuera de los sistemas existentes de parentesco. Y desde aquí se da el primer gran paso hacia la modernización. Se produce un aumento del número de los grupos intermediarios entre las actividades centrales y los individuos. Cada uno de estos nuevos grupos desarrolla su propio sistema de lealtades y, naturalmente, cada uno de ellos refleja su propia simbiosis "patrón-cliente" particular y personal.

Dentro de la sociedad tradicional no existe un aparato para la formulación e implementación de la política. Lo que existe, es lo que Hoetjes llama "empresa política arriesgada"<sup>1</sup>. Este término significa que se desarrolla un sistema de producción de los recursos políticos. Por ejemplo, por medio de un cargo público, un funcionario público puede legitimar sus oportunidades de expansión política a través de la tributación y otras variadas formas de ingreso. El funcionario público también tiene otras ventajas, porque él respalda sus demandas de tributos, etc., a través del empleo de sanciones severas y de violencia.

Dentro del aparato de la administración pública, es muy improbable la existencia de vínculos estrechos de lealtad en una situación de "empresa política arriesgada"; lo más frecuente es que exista un clima de competencia "despiadada". La razón de todo esto es la existencia de varios núcleos de poder que luchan constantemente entre sí por obtener una porción más grande de los recursos políticos disponibles. Este ambiente de competencia es una característica de las relaciones entre la jerarquía y, también, de los niveles más bajos del gobierno.

El factor más importante que determina la estabilidad de este aparato político y administrativo primitivo es la aceptación universal de que el sistema es bueno y justo, que el sistema es moralmente aceptable y recto, y hay un sentimiento general de que el cambio y la modernización pueden corromper el sistema. ¿Cómo se efectúa el cambio eventualmente? Debido al crecimiento de las relaciones "patrón-cliente" mencionadas antes y a que el aparato político y admi

1: HOETJES, B.J.S. The Political Role of the Public Bureaucracy as an Explanation of Corruption, Conference on Corruption and Administrative Reform, University of Sussex, 12-14 Marzo 1975, p.3.

nistrativo empieza a perder su naturaleza religiosa y, así, su legitimidad. La naturaleza informal y personal de las relaciones anteriores sufre debido a la expansión de las relaciones "patrón-cliente". Entonces, los sistemas políticos y familiares anteriores empiezan a perder su legitimidad y, así, el comportamiento tradicional justificado se hace inaceptable y se considera como corrupto.

El pago que los clientes hacían a los funcionarios públicos se considera como corrupto debido a la pérdida de su status legítimo tradicional. Esta pérdida del status se produce como resultado de la presencia incrementada de conflictos abiertos inherentes a la posición del funcionario público. Las leyes y regulaciones que rodean a los poderes de la toma de decisiones del funcionario público se vuelven cada vez más incomprensibles y se hallan sometidos a cambios continuos. La desintegración de los vínculos personales y locales, tradicionales, que existían entre el funcionario y sus clientes también conduce a la creciente discordia. Estos conflictos son especialmente evidentes cuando un funcionario trata de ejecutar la política por la fuerza, en los tiempos de guerra, hambruna, etc., lo que antes era considerado justificado y legítimo y ahora resulta corrupto.

2. La modernización. El proceso de cambio de una sociedad tradicional a una sociedad moderna es muy complejo, y en esta sección estamos interesados solamente en los cambios que las instituciones políticas y administrativas sufren durante la transición de "lo viejo" a "lo nuevo".

En las primeras etapas de la modernización, el aparato político y administrativo aumenta su esfera de actividad. Se interesa e involucra cada vez más en la planificación del desarrollo y en su supervivencia política, lo que es aún más importante para el problema de la corrupción. Este punto en particular, de la supervivencia, se discutirá más detalladamente en el modelo de un gobierno corrupto. El aparato político-administrativo extiende su actividad a todas las áreas de la vida social. Esta expansión de las actividades gubernamentales aumenta, a su vez, las relaciones contractuales entre el gobierno y el público. Como noetjes señala "la corrupción aumentará simultáneamente, no solamente en términos estadísticos, sino también porque no hay los vínculos comunes de lealtad, previamente existentes, entre el gobierno y los nuevos grupos

de clientes.<sup>1</sup>

Debido a la intervención mayor del gobierno en los asuntos previamente locales, la comunidad local sufre una crisis de identidad. Por los contactos externos con el gobierno y sus políticas de desarrollo, que presionan sobre ella, el sistema local normativo y de valores se ve amenazado y entonces se produce el cambio. La comunidad local puede tratar de combatir esta intrusión, negándose a tomar parte en los planes de desarrollo etc., pero generalmente el resultado de la colisión entre el sistema normativo nuevo y el viejo es un compromiso por parte de la comunidad local tradicional. Inicialmente, la estructura normativa tradicional se corrompe y la autonomía de que antes gozaba la comunidad local se debilita seriamente. Aparecen entonces nuevos grupos que obtienen el poder administrativo y político sin necesidad de la legitimidad y justificación tradicionales.

3) La sociedad precolonial. Es muy difícil estimar la extensión de la corrupción en las sociedades precoloniales. Respecto a estas sociedades podemos distinguir varias características que tienen una relación importante con el fenómeno de la corrupción. En cuanto a los conflictos, las miras y las metas personales de los funcionarios públicos de la sociedad precolonial son obviamente menos concisos y definidos que los objetivos de las sociedades coloniales y post-coloniales.

En la mayoría de las sociedades precoloniales, el cacique ejercía las funciones jurídicas, en una forma no muy diferente del manejo de sus asuntos familiares, es decir, servía como árbitro y pacificador.

Su función política como líder consistía en la manipulación y manejo del poder. Así, como McMullan señala

la impropiedad en el ejercicio de la función judicial, tal como el favoritismo, es menos fácilmente calificado de corrupción que lo que podría ser en un magistrado moderno cuya única función es juzgar.<sup>2</sup>

1: Ibid., p. 35.

2: McMULLAN, M. "A Theory of Corruption", The Sociological Review Keele 19, July 1961, pp. 183.

Esto no quiere decir que la corrupción no existiera en las sociedades precoloniales, porque hay muchos ejemplos de sociedades que poseían un aparato burocrático razonablemente sofisticado antes de la colonización, y es cierto que existían formas de corrupción. Ejemplo de estas sociedades son la sociedad de la Hausa en Nigeria del Norte precolonial y la sociedad Inca en Perú.

Es importante observar el rol del dinero en el fenómeno de la corrupción. Por supuesto, se puede sobornar a un hombre con ganado, armas, mujeres, alcohol, etc., pero el uso del soborno, obviamente, aumenta con el desarrollo de la economía monetaria y, por lo tanto, del capitalismo moderno. En una economía de subsistencia puramente, hay muy poca necesidad de sobornar. Sin embargo, si dentro de la sociedad hay un amplio rango de servicios, bienes y oportunidades que se pueden adquirir a través del uso del dinero, entonces el dinero viene a tener un valor más alto que los otros bienes y productos. El sistema de trueque no tiene mucha esfera de acción para el desarrollo y difusión de la corrupción.

McMullan señala algo muy interesante: el hecho que China haya reducido dramáticamente la incidencia de la corrupción desde el fin de la revolución. El sugiere que la corrupción pierde su halago y atracción cuando hay muy pocos bienes y servicios que se puedan comprar, y la adquisición de riqueza y la exhibición ostentosa de los bienes se deprecian, y se establece el castigo severo (incluyendo la pena de muerte), para quienes tratan de usar el soborno como un método de adquisición de bienes y servicios.

McMullan dice que

solamente en una economía monetaria y en una sociedad que permita a los individuos un amplio margen de libertad para disponer de su propiedad, se difundirán los tipos de corrupción a los cuales nos hemos referido.<sup>1</sup>

Varios autores han señalado el intercambio de regalos en los tiempos precoloniales, en muchos países, especialmente África Occidental, como la principal explicación de la ubicuidad de la corrupción en las sociedades coloniales y post-coloniales, pero es incorrecto buscar una explicación del fenómeno a través del análisis de un solo factor. Como ya lo señalamos, hay muchos factores que

1: Ibid., p. 181.

intervienen. En la primera parte de esta sección discutimos la colisión entre el sistema normativo tradicional y el nuevo, especialmente aquellos relacionados con las actividades gubernamentales que conducen a ciertas formas de corrupción. El funcionario público que tenga una familia numerosa se encuentra en una posición muy difícil cuando trata de mantener sus compromisos familiares con el bajísimo salario que recibe. La tentación de recibir sobornos es muy grande. Las lealtades tribales y familiares dificultan que un funcionario público sienta cualquier lealtad hacia la comunidad nacional, el bienestar público, etc. En ciertas sociedades precoloniales, donde no existía un sistema de clases establecido, era muy difícil para el funcionario público adoptar una posición separada y distante de sus iguales y lograr cierta integridad oficial considerada como una característica importante para los funcionarios del estado burocrático moderno.

#### 4) La sociedad colonial. Como Ichullan señala

en muchos países no occidentales, fue copiado e imitado, de una manera u otra, el modelo burocrático occidental. Después de que se rompieron los vínculos coloniales, y durante el proceso de transición, la característica de la competencia fue reincorporada al nuevo sistema. Por otra parte, las formas administrativas tradicionales de los tiempos precoloniales siguieron jugando un papel efectivo.<sup>1</sup>

En la sociedad tradicional, como lo señalamos anteriormente, el control administrativo de toda la nación desde una capital administrativa era muy ineficaz e inefectivo; por lo tanto, los funcionarios locales tendían a establecer sistemas del tipo "patrón-cliente" y de esta manera desarrollaron una base política local. La competencia, por consiguiente, se establecía entre los funcionarios locales y regionales y el conflicto entre intereses nacionales/locales se limitó a la periferia.

En el colonialismo, es importante destacar dos factores principales. Primero, que los gobernantes eran extranjeros y el comportamiento de estos funcionarios extranjeros estaba condicionado por presiones, objetivos y fines no relacionados, y muy a menudo en conflicto, con los de la sociedad en cuestión.

1: Ibid., p. 182.

Los administradores extranjeros comprendían o apreciaban muy poco la sociedad que gobernaban, muy pocos de ellos hablaban las lenguas indígenas y ni siquiera trataban de hacerlo.

Estas dos características condujeron a varias situaciones interesantes. En primer lugar, generalmente el público consideró la imposición del régimen colonial como ilegítimo y, así, el estafar y hacer trampas se consideraba un juego limpio o legítimo. Es interesante observar, como O.L. Dwivedi lo indica, que con el poder local, en algunos países en vías de desarrollo, "todavía tienden a manifestar una actitud desdeñosa respecto al uso y protección adecuado de la producción pública. Algunas personas no consideran que defraudar al gobierno sea realmente una acción inmoral".<sup>1</sup>

Para un funcionario público nativo de una sociedad colonial, se desarrolla un conflicto de roles, cuando él trata de balancear las demandas y criterios de sus jefes con las demandas y criterios de su propio pueblo. En la mayoría de las sociedades coloniales, un clima de corrupción viene a ser la norma. Hay una interacción constante entre la disposición de la gente para pagar los sobornos a los funcionarios públicos y la buena voluntad de los funcionarios para recibirlos. Esta interacción se debe principalmente al conflicto entre los roles y, en parte, a la idea de la naturaleza ilegítima del gobierno colonial. Cuando el clima de corrupción se hace general, entonces es muy difícil para un ciudadano gestionar eficientemente la documentación necesaria (que era parte integrante del control colonial), sin valerse de un pequeño regalo por "aquí" y "otro por allá".

Otra característica importante del colonialismo y el post-colonialismo es el nivel de analfabetismo existente dentro del país. Un gobierno colonial es letrado en cuanto sus reglas y regulaciones están escritas y, generalmente, la ejecución y la implementación de la política gubernamental se hace a través de la palabra escrita. Para que los nativos entren al sistema colonial burocrático es muy importante que tengan la habilidad de leer y escribir, no solamente su propio idioma, sino el idioma del poder colonial. En mu-

1: DWIVEDI, O.L. Ética en el Servicio Público. Costa Rica, Instituto Centro Americano de Administración (ICAR), Julio 1977, p. 26.

chos países, el conocimiento y la habilidad de leer y escribir el idioma de los colonizadores se considera como ser "letrado". Obviamente, la fricción y el conflicto es inevitable, y se siente más en los niveles más bajos del sistema colonial burocrático, donde ocurre el volumen más grande de corrupción. Pero como McHullan nota: "la cantidad del daño hecho y el dinero involucrado puede ser mayor en los niveles más altos del aparato administrativo".<sup>1</sup>

Al nivel más bajo de la jerarquía administrativa, hubo un intercambio constante de sobornos, regalos, propinas, etc., algunos dados de mala gana y otros con gusto.

La administración pública, en las sociedades coloniales, se considera como el principal vehículo para el ascenso social y, así, existe una cierta cantidad de corrupción en la entrada y mantenimiento de las posiciones dentro del aparato burocrático. La posesión de riqueza puede también conducir a la corrupción en una sociedad analfabeta. McHullan usa el ejemplo de un comerciante o agricultor rico, quien puede usar su dinero para sobornar a los funcionarios públicos como una manera de contrabalancear su propia falta de poder oficial y requerimientos educacionales. El funcionario público usa el dinero que ellos le dan como un medio para complementar su sueldo, generalmente muy pobre, y para cumplir con el duro compromiso de mantener una familia numerosa.

McHullan afirma que "este intercambio de riqueza por poder, y de poder por riqueza, es un patrón típico de la corrupción".<sup>2</sup> Muchas de las leyes que los poderes coloniales hacen cumplir son contrarias a las leyes aceptadas por la población indígena. Podemos citar varios ejemplos. La abolición de la esclavitud en África Occidental iba en contra de muchos de los intereses de los segmentos tradicionales y poderosos de la sociedad y no solamente involucraba las relaciones entre africanos, sino también entre africanos y árabes.

Durante la Segunda guerra mundial, se aprobaron muchas leyes concernientes a la importación y exportación de dinero. Generalmente, las leyes eran promulgadas sin suficientes medidas de control;

1: McHULLAN, I. "A Theory of Corruption." The Sociological Review, Issue 9, July 1961, pp. 183.

2: Ibid.

eran generalmente incomprensibles y producían un aumento de la corrupción, porque se compraba a los funcionarios para que permitieran la entrada de dinero al país y también su salida. McMillan describe un ejemplo muy revelador de los problemas causados por la asignación de puestos en los mercados. Esto constituía un problema en los tiempos coloniales, y lo sigue siendo en nuestros tiempos. El Concejo Municipal fija la renta de los puestos en el mercado, sin tomar en cuenta la ventaja de la posición, etc., y los alquila por una renta inferior "al precio del mercado"; surgen, entonces, los sobornos para conseguir un sitio bueno. Hay muchos ejemplos de leyes que entran en conflicto con el interés general de la gente, en términos del comportamiento aceptable, que pueden conducir y conducen a actividades corruptas. Los juegos de azar constituyen un buen ejemplo de cómo las leyes conducen innecesariamente a la corrupción. En Venezuela, se puede decir (aunque el autor no ha podido encontrar ninguna información para verificarlo), que las ordenanzas contra los casinos, casas de juego, etc., han conducido posiblemente a un sistema secreto de casinos cuyo funcionamiento, obviamente, involucra la complicidad de funcionarios públicos (especialmente de las autoridades policiales).

En muchas sociedades se ha visto claramente que la promulgación de leyes severas, restrictivas o punitivas contra los juegos de azar han generado evidentemente estos "sistemas secretos" con la implicación de funcionarios públicos. El problema de la legislación injusta y el problema del gobierno letrado versus sociedad analfabeta también han pasado a la sociedad post-colonial.

Un último punto digno de observar es que, dentro de la sociedad colonial, surgen grupos nuevos que logran el poder político y administrativo, que aunque de naturaleza limitada, sin embargo, no tiene la justificación tradicional que previamente era necesaria. Esto es válido tanto para los funcionarios coloniales como para los nativos. El funcionario nativo, dentro del sistema colonial, mantiene su base de poder y acumula una cierta cantidad de riqueza, en base a la inmensa y poderosa variedad de recursos políticos que el funcionario tiene a su disposición y, así, se encuentra en una posición muy ventajosa y "productiva" en términos de sus relaciones con sus ciudadanos.

5, La sociedad post-colonial. Con la transición, a través de la independencia, de la sociedad colonial a la sociedad post-colonial, se puede ver un fenómeno muy interesante, en la mayoría de las naciones recientemente independizadas; es decir, que los líderes anteriores, generalmente encarcelados durante el período colonial, de los movimientos nacionalistas generalmente toman las riendas del gobierno de los poderes coloniales salientes. Los líderes nuevos casi siempre colocan a sus partidarios como líderes en los nuevos cargos directivos locales y regionales y así empiezan a operar y manipular el poder y el patrimonio gubernamental. Las sociedades y la administración de las naciones independizadas se convierten en un centro de conflictos por el poder. Todo el mundo siente su posición amenazada por los demás y entonces la búsqueda y la lucha por el poder vienen a constituir una característica universal de la sociedad post-colonial. Esta competencia y rivalidad interna inherente es una característica común del aparato administrativo público en los países actuales del Tercer Mundo.

Se puede afirmar que esta atmósfera de intensa competencia es un vestigio de la administración colonial anterior, en la que a los funcionarios públicos se les permitía cierta cantidad de competencia burocrática como algo deseable para el funcionamiento efectivo del aparato burocrático.

Durante la transición de la sociedad colonial a la sociedad post-colonial, la ideología del nacionalismo perdura y, generalmente, se hace sentir en los campos de la educación, los medios de comunicación, y en los discursos y frecuentes reuniones políticas. Desde el punto de vista tradicional, los líderes nuevos eran considerados corruptos. La atención pública y las discusiones políticas en general convergen hacia los escándalos políticos referentes a la corrupción en todas sus formas. Esta discusión generalmente conduce a un cinismo alarmante que erosiona la moral pública y, a su vez, favorece la expansión de las actividades corruptas.

En muchos sistemas políticos no-occidentales, el fenómeno de la corrupción se asocia estrechamente con la estructura o cultura política, particular, existente. En muchos de estos países, la cultura política está frecuentemente fragmentada y no es muy clara. La colisión de las fuerzas modernas y tradicionales conducen a una atmósfera de incertidumbre y confusión sobre la validez y justifica-

ción de los sistemas de valores, normas y creencias. Esto puede dar lugar a la situación de "anormalidad" descrita en la sección 3 de esta tesis, referente a los tipos de corrupción.

Cuando el sistema de normas es confuso, el mantenimiento de la integridad política, requisito fundamental para la estabilidad del desarrollo económico y social, es muy difícil de lograr. El conflicto de las viejas costumbres y las nuevas, la aparición de leyes nuevas que parecen (y muy frecuentemente lo son) contradictorias conducen al surgimiento, otra vez, de las divisiones políticas tradicionales en los asuntos públicos. Esto, a su vez, crea un círculo vicioso en la vida política de la sociedad. Primero, hay un sentimiento creciente de inseguridad y miedo entre los miembros de la élite. Segundo, debido a la atmósfera de inseguridad hay una tendencia a que "el auto-engrandecimiento" se convierta en una característica común del comportamiento de los funcionarios públicos. El ciudadano dentro de este contexto se siente incapaz de identificarse con el gobierno y aparece un cierto grado de alienación "peligrosa".

Antes de estudiar la estructura política contemporánea del Tercer Mundo y el fenómeno de la corrupción, quizás resulte interesante analizar otro fenómeno de cambio social; esto es, el paso de la sociedad feudal a la sociedad capitalista. Por supuesto, en la discusión de la sociedad feudal hay muchos elementos comunes con la sociedad tradicional, que ya señalamos en el análisis de esta sociedad.

6. Del feudalismo al capitalismo. En algunas sociedades feudales y agrícolas, la corrupción era y ha sido una parte reconocible e integral del sistema. Cuando la sociedad agrícola se transforma típicamente en capitalista, la corrupción, que previamente era aceptada, es arrojada fuera del sistema normativo. En las sociedades feudales, las leyes concernientes a la propiedad eran estructuras diferentes de las de la sociedad capitalista moderna, y los derechos inherentes a esta propiedad se ejercían a través de un sistema jerárquicamente desarrollado. Encontramos una jerarquía privilegiada que rige, gobierna y administra la sociedad directamente. Así, tenemos una sociedad donde los dueños de la propiedad y los administradores son los mismos -la clase gobernante. La aristocracia, que se caracteriza por su autonomía económica, es responsable solamente ante sí

misma cuando se trata de la administración de la sociedad. En esta situación es relativamente fácil que la corrupción se institucionalice. Las relaciones presentes, en el sistema administrativo aristocrático de las sociedades feudales, se caracterizan por ser de naturaleza personal, cara a cara, lo que también se presta al soborno y a otras actividades corruptas y, a su vez, facilitan la institucionalización de la corrupción. Sin embargo, en ciertos momentos hubo intentos por refrenar y reducir los niveles de corrupción, pero éstos fueron relativamente inefectivos. Como Saylan y Tekeli señalan, estos intentos solamente "ocurrían cuando había un desequilibrio en la jerarquía que manipulaba los recursos".<sup>1</sup>

En estos tipos de sociedades, el uso del regalo y la propina para la provisión de la decisión correcta estaba generalizado.

Saylan y Tekeli dan un ejemplo interesante del rol del kadı en un modelo típico de sociedad feudal: el Imperio Otomano. Kadı es el término utilizado para el magistrado de un pueblo o aldea, al cual se le imponían ciertos roles. Él estaba obligado a enviar o proveer una suma definitiva de plata al gobierno central, en determinados tiempos. Como él era el representante del gobierno central, a su posición tenía cierta cantidad de poder local. Este poder local le imponía un grupo definitivo de funciones. El control que el Kadı ejercía sobre la sociedad tenía una característica dicotoma. Primeramente, él mandaba una parte de los recursos disponibles al gobierno central y tomaba otra parte para él, lo que aumentaba su riqueza personal y fortalecía la base de su poder político. La maximización de los recursos disponibles se llevaba a cabo mediante el uso de la corrupción en sus múltiples formas. El Kadı tenía que tener cuidado con la cantidad que debía mandar a las autoridades centrales, pues si era demasiado codicioso, sus jefes reaccionaban violentamente. Por lo tanto, no debía interferir con los ingresos del gobierno central, sino aumentar su riqueza personal a través de la corrupción. El Kadı es un ejemplo de los muchos cargos públicos que, en las sociedades feudales, se prestaban a la corrupción en sus diversas formas.

1: TEKELI, J. y SAYLAN, C. *The Theory of Corruption*, Conference on Corruption and Administrative Reform, University of Sussex, 1975, p. 9.

Gunnar Myrdal<sup>1</sup>, en su libro "Asian Drama" observa que el mismo efecto se produce en las sociedades con características fuertemente feudales y señala, además, que muchos países de Asia Sud-Occidental, donde el soborno está ampliamente generalizado, las campañas contra la corrupción, las unidades policiales especiales o la legislación extremadamente severa de hoy día, son incapaces, al parecer, de cambiar la situación. Parece que las medidas contra la corrupción no son tanto un deseo o una necesidad de abolir la corrupción, sino más bien una reacción contra la corrupción como medio de distribución de los recursos.

A medida que el sistema feudal se desintegra y aparece el modo capitalista de producción, la unión anterior de propietarios y administradores se disuelve. El método del control social cambia. Como Mekeli y Saylan señalan "la característica del capitalismo, la igualdad ficticia" ha dominado el sistema normativo y, de esta manera, la actitud correspondiente hacia la corrupción en cada sector del sistema. Por lo tanto, junto con el desarrollo del capitalismo, ha surgido la corrupción, como un mecanismo de distribución y control del excedente potencial de las instituciones públicas.

1: MYRDAL, Gunnar. Asian Drama, Chap. 20, Pelican, 1968.

Con estos antecedentes, no tiene nada de extraño que los norteamericanos con la ingenuidad y la facilidad que los caracteriza al tratar de comprender sociedades extrañas mantuvieran al principio una posición optimista respecto a lo que ellos llamaban la corrupción en países africanos, asiáticos o latinoamericanos. Todavía en 1968 Gunnar Myrdal en su voluminoso "Asian Drama" entiende como un supuesto implícito o a veces expresamente confesado de los científicos sociales de los países desarrollados el creer que la corrupción es en los países subdesarrollados un fenómeno secundario y transitorio. Frente a esto surgen sus ya célebres consideraciones acerca del "estado blando" (Soft State), minado por la corrupción e incapacitado por ello mismo de emprender cualquier programa serio de desarrollo.

Njaim Humberto. "El empleo del término 'corrupción'". Resúmen, Caracas, 25 Septiembre 1977, t.º 203, p. 4

## SECCION 7

### ALGUNAS OBSERVACIONES GENERALES SOBRE LAS SOCIEDADES DEL TERCER MUNDO Y EL FENOMENO DE LA CORRUPCION

Antes de abordar el fenómeno de la corrupción, es conveniente indicar algunos rasgos generales característicos de la mayoría de los países del Tercer Mundo. La pobreza es una característica universal de estas sociedades y para la gente pobre la brecha entre ellos y la minoría que es rica y poderosa, es una cosa del destino o suerte. Este sentido de fatalismo con respecto a la pobreza tiene una relación muy importante con la actitud de los individuos hacia la corrupción. En estas sociedades existe una atmósfera de cinismo tanto entre los ricos como entre los pobres, la cual obviamente engendra la desconfianza e inmoralidad que conducen a la aceptación general de la corrupción.

Como hemos visto en nuestra breve descripción de la sociedad tradicional, los vínculos tradicionales de lealtad que se limitan a la comunidad local y se desarrollan alrededor de los grupos de parentesco, religiosos, casta, etc., constituyen una característica común de la sociedad tradicional y, por supuesto, existen todavía sociedades tradicionales con diferentes formas y ropajes, en muchas partes del mundo. El contacto de la comunidad local con el mundo exterior se realiza a través de los grupos de patrocinio descritos previamente. El intercambio de los bienes y servicios se efectúa sobre una base personal e informal. El intercambio de regalos es muy común, generalmente en especies, aunque algunas veces son de naturaleza monetaria. Esta corrupción continúa, cuando el sistema de patrocinio se extiende para involucrar a tales grupos.

Una característica importante de las sociedades en vías de desarrollo es el pluralismo. La sociedad se subdivide generalmente a lo largo de líneas étnicas, religiosas y lingüísticas, lo que tiende a crear sociedades más pequeñas dentro de la sociedad. Las lealtades que prevalecen para con la comunidad nacional más amplia son

muy débiles. La actividad diaria emprendida por el sistema de patrocinio no se relaciona de ninguna manera sustancial con el sistema común ideológico de valores de la nación, ni toma en cuenta las leyes y las tradiciones nacionales. Para muchos autores "el clima de valores y normas" es un elemento muy importante para la existencia de la corrupción.

En una sociedad que cambia rápidamente, el elemento tradicional y pluralista y la existencia generalizada del patrocinio originan una serie de sentimientos, especialmente apatía, fatalismo, indiferencia. También dentro de estas sociedades, como se ha señalado anteriormente, hay niveles de analfabetismo. Debido a estos factores, la corrupción se acepta muy fácilmente como un mal inevitable.

La corrupción es plenamente aceptada por los miembros de la sección más pobre de la población, quienes consideran que "cada servicio tiene su precio" y de aquí que normalmente se espera que el funcionario público sea corrupto y acepte sobornos por la provisión de servicios. En realidad, si un oficial público no es corrupto, se le mira como algo extraño, cuando no peligroso, y se le trata con desconfianza y miedo.

En la mayoría de estas sociedades, la élite se regocija en exhibir ostentadamente su riqueza. Se afirma que en Zaire<sup>1</sup>, por ejemplo, \$120 millones de los \$450 millones estimados de la venta de café, van a parar a los cofres de la tesorería para uso personal de los ministros y los altos jefes de la administración y, como éste, se citan muchos otros ejemplos. Esto, por supuesto, conduce al cinismo y a los resultados que describimos anteriormente. La actitud adquisitiva y materialista prevalente conduce a los abusos en todas las esferas de la vida, incluyendo el aparato administrativo y político. La existencia de la corrupción general, junto con el clima de cinismo e indiferencia, trae como consecuencia una baja del nivel de la disciplina social. Las instituciones políticas y administrativas son naturalmente muy susceptibles a todas las formas de corrupción y tanto en el nivel social como en el político se han encontrado características similares con respecto a la corrupción.

La estructura política de estos países se caracteriza por la ambigüedad e inestabilidad. Los cambios gubernamentales producidos

1: TIME, May 29, 1978.

por golpes de estado son frecuentes, especialmente en América Latina y África. Por ejemplo, en los ciento ochenta y nueve años de existencia del estado boliviano, éste ha sufrido casi 154 golpes de estado; por supuesto, éste es un caso extremo, pero el problema de la inestabilidad política conduce a un clima de indiferencia con respecto a la corrupción y a una actitud de "vamos a hacer plata mientras podamos", pues si se trata de un funcionario público no se sabe por cuanto tiempo podrá ejercer el cargo público.

En algunas de las sociedades todavía tradicionales, como dijimos antes, la diferencia entre el aparato político y el administrativo es casi inexistente y en muchos de los sistemas post-coloniales es muy confusa y embrollada.

El administrador público en estas sociedades, aunque los poderes de que dispone son limitados constitucional y formalmente, en realidad tiene un amplio rango de recursos políticos disponibles, porque controla el acceso al proceso político, lo que, por supuesto, constituye una situación muy importante de poder. Hoetjes dice que "es posible afirmar que el administrador es el más importante entre los políticos".<sup>1</sup>

En estos países hay una falta sustancial de sofisticación política y, así, la existencia de muchos grupos de interés, subgrupos políticos, grupos de presión, etc., no es una característica de sus sistemas políticos. Tradicionalmente, las interrelaciones políticas se caracterizan por su naturaleza personal, informal y polifacética, pero con el proceso de la modernización estas relaciones sufren una mutación sustancial, y el único motivo (en muchas sociedades) es la adquisición de beneficios materiales y riqueza.

Es necesario ahora delinear las características del patrocinio contemporáneo en estas sociedades. Las características del patrocinio tradicional fueron descritas en la sección sobre la sociedad tradicional. En el sistema tradicional de patrocinio, la relación se establecía sobre una base a largo plazo, que daba un sentido de seguridad a ambas partes. Pero en el patrocinio contemporáneo, la relación entre el cliente y el patrón se caracteriza por su natura-

1: HOETJES, B.J.S. The Political Role of the Public Bureaucracy as an Explanation of Corruption, Conference on Corruption and Administrative Reform, University of Sussex, 1975.

leza puramente comercial, por cuanto se considera en términos de una estimación de gastos a corto plazo versus ganancias a corto plazo. La unidad característica de la corrupción política en el sistema de patrocinio contemporáneo es la de la facción. Mostjes define la facción como

un grupo pequeño que se mantiene unido por los deseos que cada miembro tiene de obtener favores y beneficios a través de un líder -y porque entre los miembros individualmente no existe ninguna lealtad.<sup>1</sup>

Las facciones, por supuesto, existen no sólo en los países en vías de desarrollo, pues en los Estados Unidos, por ejemplo, ellas fueron los cimientos sobre los cuales se construyeron los partidos políticos. En realidad, los creadores de la constitución estadounidense pensaban en términos de facciones. Como Redford et.al. señalan

éstas eran grupos de individuos que se reunían alrededor de un líder para promover un interés o problema en particular, o candidato. Las facciones de este tipo no tienen una estructura permanente, y se forman y disipan con una facilidad extraordinaria. Los observadores políticos de la época usaban ocasionalmente el término "partido", pero meramente como un sinónimo de agrupaciones faccionales.<sup>2</sup>

Las facciones existen en todos los sistemas democráticos, pero en los países en vías de desarrollo este fenómeno se manifiesta aún más cuando los grupos políticos existentes pierden el control de la situación política que ha experimentado cambios. Esto puede ocurrir cuando la creación de nuevos cargos administrativos, y el establecimiento de nuevos proyectos de desarrollo, etc., dan lugar a nuevos recursos políticos.

El sistema político se caracteriza por tener una maquinaria política basada en el sistema de patronazgo. Aquí es necesario analizar un poco más el concepto de maquinaria política, ya que es un fenómeno que no solamente ocurre en muchos países en vías de desarrollo, sino también en muchos países desarrollados.

1: Ibid.

2: REDFORD, E., Truman, U., Hacker, A., Weston, A., Wood, R. Politics and Government in the United States, Harcourt Brace Wood, (New York, 1965), p. 158.

En los Estados Unidos, la maquinaria política se define como:

una organización de partido bien cimentada, encabezada por un jefe o un grupo pequeño de líderes autocráticos. Las maquinarias políticas gubernamentales operan a nivel de la ciudad o distrito y, ocasionalmente, a nivel estatal. Y, a menudo, usan métodos eficientes y despiadados para mantenerse en el poder, como el soborno, el patrocinio, el chanchullo aparentemente honesto, el control sobre nominaciones y el fraude electoral.

En los países en vías de desarrollo, la maquinaria política usa el sistema de patronazgo como una de sus técnicas principales. El sistema de patronazgo es simplemente "el poder para nombrar a sus partidarios para los cargos públicos, o para conceder contratos, privilegios, honores u otros favores especiales".<sup>2</sup> Esto, naturalmente, involucra el uso del sistema de despojos. El término "sistema de despojos" tiene su origen en un dicho del presidente estadounidense Andrew Jackson, quien otorgaba los puestos gubernamentales importantes a sus partidarios políticos, aliados y amigos. A él se le atribuye el dicho: "al vencedor pertenecen los despojos". Este sistema es, todavía, una característica importante de la vida política estadounidense, aunque se han adoptado importantes medidas contra este sistema, principalmente a través de la selección, basada en méritos, de los individuos que ocuparán los puestos de la administración pública, pero aún sigue siendo una característica del gobierno local de este país.

En muchos países desarrollados, como los Estados Unidos, la maquinaria y la facción política constituyen una de las vías principales de acceso al gobierno, y la única manera de compartir los beneficios del gobierno y de integrarse al sistema político.

En la mayoría de las sociedades desarrolladas, sólo algunos grupos dentro de la sociedad tienen acceso al gobierno. Estos son la élite política, los cuadros del partido gobernante, los administradores públicos y ciertas profesiones. Para muchos otros grupos es muy difícil, cuando no imposible, acercarse a los círculos

1: PLANO, J. y GREENBERRY, H. *The American Political Dictionary*, Holt, Rinehart and Winston, (New York, 1966), p. 107.

2: *Ibid.*, p. 106.

gubernamentales. En muchas sociedades hay oposición y se niega el acceso a ciertos grupos por razones ideológicas. También es común que se discrimine a los partidos de oposición, grupos empresariales, bien nativos o extranjeros, y a ciertas organizaciones de trabajadores. Como Hoetjes señala, "la maquinaria política les ofrece la oportunidad de ser reconocidos en el sistema político oficial".<sup>1</sup>

Hemos descrito ya muchas de las características del sistema político de los países en vías de desarrollo, relacionadas con la incidencia de la corrupción, y las razones de esta incidencia. Podemos ver que hay muchas similitudes entre los sistemas políticos de los países en vías de desarrollo y las naciones desarrolladas; quizás sea un buen momento para terminar la sección sobre el Tercer Mundo con una cita de Dwivedi que dice: "La corrupción en el Tercer Mundo es distinta de la de los países industrializados en cuanto al alcance e intensidad del predominio".<sup>2</sup>

Ahora estudiaremos un modelo de un gobierno corrupto en un país subdesarrollado. Este es un modelo teórico, matemático, que analiza y plantea algunas preguntas interesantes con respecto al estudio del fenómeno de la corrupción en los países en vías de desarrollo.

- 1: HOETJES, B.J.S. The Political Role of the Public Bureaucracy as an Explanation of Corruption, Conference on Corruption and Administrative Reform, University of Sussex, 1975.
- 2: DWIVEDI, C.R. Ética en el Servicio Público, Instituto Centro Americano de Administración (ICAF), (Costa Rica, Julio 1977), p. 25.

"La corrupción hará más por el derrocamiento de las democracias en el mundo que cualquier otra cosa."

Senador Percy, Mayo 1976 en "Church Committee" de U.S. Senate multinational Hearings, Parte 14 p. 380, citado en Sampson, Anthony "The Arms Bazaar - from Lebanon to Lockheed", New York, Viking Press 1977, p. 123.

### SECCIÓN 3

#### UN MODELO TEÓRICO DE UN GOBIERNO CORRUPTO EN LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

Esta sección describirá el modelo usado por E.G. Cusumbe Johnson<sup>1</sup> para mostrar las tendencias hacia la corrupción que posiblemente tengan lugar en los países en vías de desarrollo. Hemos adaptado ligeramente el modelo y agregado algunas observaciones.

El Modelo Johnson. Se ocupa de un gobierno corrupto con referencia a la división de los ingresos gubernamentales y el flujo natural de ingresos, con el fin de aumentar la riqueza privada de los miembros del gobierno.

#### Supuestos

- i) Que existe un sistema constitucional democrático en el sentido occidental de la palabra.
- ii) Que el poder judicial actúa independientemente, otra vez en el sentido occidental.
- iii) Que la cantidad de los recursos disponibles utilizados por los competidores (es decir, los partidos de oposición, el electorado, y el sistema legislativo en la producción y comunicación de información es determinada y
- iv) Que el costo de la producción y comunicación de cualquier cantidad dada de información también se toma como dada.

#### Consideraciones

- i) Que la aversión que el gobierno tiene al fenómeno de la corrupción no es total;
- ii) Que el gobierno tiene a su disposición los recursos privados (es decir, riqueza privada, de sus miembros.

S = recursos privados de los miembros del gobierno.

S consiste de a, tiempo laboral; y b, cuentas bancarias, etc. Estos recursos se pueden usar posiblemente en actividades corruptas o no corruptas.

1: JOHNSON, O.E.G. An Economic Analysis of Corrupt Government with Special Application to Less Developed Countries, *Kyklos*, Vol. 28, 1975, p. 47-61.

Las actividades corruptas son básicamente de dos tipos:

a) Cuando los fondos gubernamentales sean canalizados directamente hacia la riqueza privada de los miembros del gobierno.

b) Cuando, como Johnson dice, se exija "un impuesto de corrupción", el cual no puede considerarse de la misma manera que la tributación en general. Una cierta cantidad de ingresos entra al gobierno por la aceptación de sobornos. Esta cantidad proveniente de los ingresos privados de los individuos se conoce como "impuesto de corrupción". Varias restricciones operan con respecto a la utilidad de la corrupción por parte del gobierno.

i, Primero, hay una restricción que es impuesta por el gobierno mismo; es decir, su propia aversión a la corrupción. Si ésta existe, hay una tendencia a que la aversión permanezca por algún tiempo. Esto se supone en el modelo como una constante dada, aunque en la realidad la aversión sea siempre menor que la total.

ii, También existen los constreñimientos impuestos externamente, los cuales son de dos tipos:

a, Hay una restricción legal, que se refiere al costo legal de las actividades corruptas. Este es la suma de la probabilidad de ser atrapado por las autoridades legales, y el costo esperado si uno es atrapado. Este se considera como esperado, porque es posible evitar el castigo a través del soborno, etc.

b, La existencia de la competencia es también una restricción. Este se refiere esencialmente a los políticos de oposición, por que ellos pueden amenazar durante el tiempo que el partido de gobierno esté en el poder y, de esta manera, dar origen a un costo competitivo de la corrupción. Como Johnson dice, este costo competitivo es "la reducción promedio ponderada de la posibilidad de gobernar en el futuro, como resultado de una acción corrupta dada".<sup>1</sup>

Entonces, tenemos que el costo competitivo,  $Wt$ , para cualquier año  $t$ , será:

$$1 / (1 + r)^t = \text{tasa de descuento del gobierno.}$$

$t$  = tiempo en años

$r$  = la reducción

1: Ibid., p. 50.

Antes de continuar con el propio modelo, debemos enunciar otro supuesto importante: que todas las formas de competencia se tomen en cuenta, excepto aquellas que involucren violencia o componendas electorales.

El modelo supone que los recursos que el gobierno gasta en actividades corruptas tienen un valor real de \$ 1. Entonces, la ganancia y el beneficio netos se pueden escribir en la siguiente forma:

$$V = \sum_{t=0}^n \frac{F_t P_t G_t}{(1+r)^t} + \sum_{t=0}^n \sum_{i=1}^k \frac{Q_{it} P_t Y_{it}}{(1+r)^t} - K$$

#### Significado de los símbolos

- $F_t$  = fracción de los fondos gubernamentales que se desvían hacia las actividades corruptas en el año t.
- $P_t$  = probabilidad de que el actual gobierno esté todavía en el poder en el año t. (Esta es una estimación del gobierno en cuestión).
- $G_t$  = cantidad de gastos del gobierno en el año t.
- $Q_{it}$  = tasa efectiva del impuesto de corrupción acumulada de la actividad económica productiva. Esta actividad es considerada como A: (i = 1, 2, ....., k).
- K = suma (en términos supuestos, de los costos legales esperados.
- $Y_{it}$  = flujos de las corrientes de ingreso generado en la actividad económica involucrada.
- $(1+r)^t$  = costos competitivos.
- V = valor de \$1 en las actividades corruptas.
- n = ganancia neta.

Ahora bien, con respecto al modelo de gobierno corrupto, hay varios objetivos importantes:

- i) Necesita seleccionar la fracción de los fondos gubernamentales divertidos ( $F_t$ ) y el conjunto de actividades económicas (A) que va a estar sujeto a tributación.
- ii, Es necesario establecer la fracción de los fondos divertidos ( $F_t$ ) para maximizar el valor obtenido (V).
- iii, Mientras mayor sea la fracción de los fondos gubernamentales divertidos ( $F_t$ ), el impuesto de corrupción ( $Q_t$ ) y el conjunto

más productivo de las actividades económicas ( $K$ ), sujeto a tributaciones, mayor será el rendimiento bruto de la corrupción. Pero la probabilidad ( $P_t$ ) será más pequeña y la suma de los costos legales esperados, ( $K$ ), será mayor.

Aquí es necesario suponer que los costos legales y de la competencia aumentarán, a medida que la fracción de los fondos gubernamentales divertidos ( $F_t$ ) y el impuesto de corrupción ( $Q_t$ ), se aproximen a la unidad.

Es necesario señalar, además, que no todas las actividades económicas a las cuales se aplica el impuesto de corrupción serán igualmente productivas. Habrá diferencia con respecto al nivel de las corrientes de ingreso ( $Y_{it}$ ) producidas y, también, con respecto a los costos legales y competitivos del logro de cualquier tasa dada de impuesto de corrupción.

Con respecto a los costos, parece que es menos costoso para los competidores regular algunas de las actividades del gobierno y tener un control menos severo y estricto de algunas otras actividades gubernamentales. Para el gobierno será menos costoso también ocultar la corrupción en algunas actividades que en otras. Entonces, es lógico que la tasa del impuesto de corrupción diferirá entre las diversas actividades económicas.

Una variable muy importante es la disponibilidad de información sobre las diversas consecuencias de las actividades gubernamentales. El grado de disponibilidad de la información afectaría a la fracción máxima de los fondos gubernamentales divertidos ( $F_t$ ), y al impuesto de corrupción máximo obtenible ( $Q_{it}$ ), para cualquiera de los costos competitivos y legales dados. Obviamente, mientras mayor sea la cantidad de información procesada por el sistema legal y el electorado, mayor será el riesgo y, también, la probabilidad de que el gobierno pueda ser atrapado, y mayores serán los costos legales esperados ( $K$ ), asociados con el conjunto de probabilidades de que el actual gobierno seguirá en el poder en el próximo período ( $P$ ) y, también, la fracción de los fondos gubernamentales divertidos en actividades corruptas.

Esta información disponible para el sistema legal y el electorado, depende de la información suministrada por los partidos de oposición, etc., y, por supuesto, de la información publicada por el gobierno. Es, por lo tanto, de vital interés para un gobierno corrupto

to tener el control de los órganos de información o aumentar los costos de adquisición de esta información, a los competidores del gobierno. El control de los medios de comunicación ayudará a reducir los costos en todo el modelo bajo análisis. Un gobierno corrupto también necesita eliminar y debilitar las restricciones que existen en un sistema democrático y constitucional con un poder judicial independiente. Esto se puede hacer de dos maneras: mediante la prevención o la limitación de la competencia abierta; por ejemplo, la ilegalización de algunos o todos los partidos políticos (fenómeno muy común en los países en vías de desarrollo, como Amin en Uganda, y, también, dificultando a ciertos partidos la entrada en la vida política con la imposición de requisitos especiales de entrada. El segundo método consiste en limitar la independencia del poder judicial a través del nombramiento de jueces que están "a favor" de las políticas del gobierno, etc. El beneficio bruto de esas acciones será un aumento en el valor ( $V$ ), debido al aumento resultante del impuesto de la corrupción ( $Q_{its}$ ), de la fracción de los fondos gubernamentales divertidos en las actividades corruptas ( $T_{ts}$ ), y de la probabilidad de continuar en el poder ( $P_{ts}$ ), y una reducción de los costos legales esperados ( $K$ ).

Hay, sin embargo, un costo, y ese es la probabilidad de que el gobierno sea derrocado por medios no democráticos (ej. una revolución), multiplicada por el costo esperado de esta pérdida súbita del poder. Esta probabilidad depende de tres factores. Primero, si hay un deseo inherente por la continuación de un sistema democrático de gobierno. En segundo lugar, de los recursos políticos a disposición del electorado y los partidos de oposición para llevar a cabo un derrocamiento de esta naturaleza. Y en tercer lugar, la actitud de los partidos de oposición, etc., con respecto al riesgo. "La aversión al riesgo", como Johnson la describe, es la disposición de los competidores a arriesgarse a una derrota en un intento infructuoso por tomar las riendas del poder. Como él mismo dice

la existencia de este costo servirá para reducir, pero no para negar completamente, los beneficios netos resultantes de la competencia abierta, pero limitada, y de la independencia del poder judicial.<sup>1</sup>

1: Ibid., p. 52.

Hay una posibilidad de que la mayoría de los miembros del gobierno pertenezca a la clase empresarial arriesgada y de que haya una tendencia a invertir una parte significativa del ingreso proveniente de la corrupción, en actividades económicas altamente productivas que pueden prestarse a un crecimiento económico sumamente favorable y eficaz.

Johnson sostiene que la ocurrencia de esta característica benéfica del gobierno corrupto será altamente improbable en muchos países en vías de desarrollo, debido a dos factores. Primero, el efecto de la demostración internacional, lo que significa que hay una tendencia de la élite sobornante de estos países a imitar a las élites de los países desarrollados en lo que se refiere a sus patrones de gasto, y el consumo conspicuo es la regla. La propensión marginal a consumir tiende a ser más bien alta en estas sociedades.

Debido a la relativa inestabilidad de los sistemas políticos en la mayoría de los países en vías de desarrollo, la incertidumbre de la riqueza adquirida por medio de la corrupción conduce a muchos políticos del sistema político corrupto a invertir su dinero en el extranjero, especialmente en cuentas bancarias suizas o Wall Street. Esta distribución del ingreso de la corrupción, o el gasto del ingreso en consumo conspicuo, obviamente impide que los ingresos tengan algunos beneficios sociales significantes.

Los intentos para obtener ingresos mediante la corrupción están destinados a tener efectos socialmente perjudiciales. La existencia de ingresos provenientes de la corrupción significa que hay un flujo excesivo de recursos de los campos importantes del bienestar social y la economía hacia la actividad política.

La actividad política es hasta cierto punto eficiente, porque por medio de la corrupción, la tasa de rendimiento de la riqueza privada de los miembros del gobierno ( $S$ ) se puede aumentar a través de la obtención del control del gobierno. Así, surgen más grupos políticos que se esfuerzan por lograr el control del gobierno. Y, por lo tanto, se usan más factores de producción en las actividades políticas que si no hubiera un ingreso esperado de la corrupción por estar en el poder. Entonces, como Johnson dice: "es posible (debido al principio equi-marginal) que los recursos se gasten en las actividades corruptas hasta que la última unidad del recurso con el actual valor de  $Q_1$  dé un valor de  $V$  igual al rendimiento ne-

to que se habría obtenido, si se hubiera gastado en otras actividades no corruptas" y agrega, "por lo tanto, mientras mayor sea el rendimiento neto de los recursos gastados en actividades corruptas (en el sentido de tiempo programado) mayor será la fracción de los recursos gubernamentales que se emplearán en actividades corruptas".<sup>1</sup>

En conclusión, en una sociedad donde los individuos no son particularmente adversos a la corrupción y donde las restricciones competitivas y legales son muy débiles, es posible que el gobierno corrupto obtenga un ingreso sustancial de la corrupción, cuya significación depende del ingreso nacional. Dentro del sistema político, los grupos políticos quieren el control del gobierno para obtener así el control de la corrupción, y poder sacar provecho de los beneficios del ingreso de la corrupción.

La extracción de este ingreso de la sociedad tiene efectos muy importantes sobre la distribución de las riquezas y el bienestar. En primer lugar, cuando el número de grupos políticos aumenta, hay un flujo excesivo de recursos hacia las actividades políticas. Es posible que ocurra una coalición de intereses para acelerar y hacer más eficaz la recaudación de dicho ingreso y disfrutar de los réditos. La coalición que surge será entre el gobierno, la administración pública y el comercio. En segundo lugar, el impuesto de corrupción diferirá según el tipo de actividad económica. El efecto total significa que la economía está trabajando dentro de sus límites de posibilidades de producción social. Las actividades de bienestar social sufren a consecuencia de la nueva canalización de los recursos.

El gobierno corrupto trata de aumentar el ingreso proveniente de la corrupción a partir de un flujo dado de gastos gubernamentales e ingreso nacional. La tendencia es que el gobierno ejerza un control más estricto sobre la actividad económica, quizás mediante el establecimiento de monopolios favorables al gobierno, etc. El gobierno también tiende a aumentar su control sobre la administración pública con el fin de asegurar la protección de los intereses gubernamentales. Tales controles sobre la actividad económica por

1: JOHNSON, D.E.G. An Economic Analysis of Corrupt Government with Special Application to Less-Developed Countries, Kyklos, Vol. 28, 1975., p. 41.

parte del gobierno, y las limitaciones y restricciones de los derechos asociados con el gobierno corrupto se pueden, tal vez, explicar por el deseo de poder y la ideología socialista. En la primera situación, donde los individuos de la sociedad son menos adversos a la corrupción, el gobierno puede entonces aumentar sus posibilidades de sobrevivir durante el período de gobierno en el poder y, de esta manera, disminuir los costos competitivos, a través de la racionalización de sus actividades en esta forma particular. En el segundo caso, será difícil identificar a un gobierno corrupto, a menos que se investiguen directamente las consecuencias de sus acciones sobre la riqueza. Estas consecuencias son significativas para el flujo libre de la información, el costo de los votos, el sistema legislativo y la opinión de sus competidores.<sup>1</sup>

Esto es sólo una parte del modelo usado por Johnson, pero es suficiente para demostrar que el uso de los modelos matemáticos ocupa un lugar importante en la comprensión del fenómeno de la corrupción, especialmente en los países en vías de desarrollo. Algunas otras referencias al modelo de Johnson aparecerán en la sección final de esta tesis, la cual trata de una teoría general de la corrupción.

1: Ibid., p. 60.

Simón Bolívar en los borradores de su Mensaje a la Convención de Ocaña, denunciaba los tradicionales vicios 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 corrupción de los jueces, la resistencia del contribuyente a pagar la cantidad que le corresponde, el descuido, la ineptitud, la infidelidad y usurpación de los recaudadores y la imposibilidad del Poder Ejecutivo de castigar el delito.

Citada por PIMA, Alfredo en "La Democracia Venezolana tiene que demostrar su eficacia contra la corrupción administrativa". El Nacional, 2-10-77

## RESUMEN

### HACIA UNA TEORIA GENERAL DE LA CORRUPCION

Este resumen se divide en dos partes principales: a, las razones económicas, políticas y sociales de la corrupción, y b, las características de la administración pública que dan origen a dicho fenómeno. Enumeraremos las secciones para que las suposiciones resulten más claras.

Se debe destacar que la importancia y el predominio de estos factores dependen del desarrollo histórico, socio-económico y político de las sociedades.

Sin embargo, antes de presentar nuestra propia conclusión, es necesario hacer algunas observaciones generales sobre la corrupción. Primero, es difícil, si no imposible, determinar la cantidad de corrupción que hay en un tiempo dado; sin embargo, se puede decir con cierto grado de exactitud que la incidencia de la corrupción ha aumentado en los Estados Unidos, Europa Occidental y en muchos países del Tercer mundo. Con respecto a los países socialistas tenemos evidencias del aumento de la corrupción (generalmente de fuentes occidentales, que algunos no consideran como objetivas, pero desafortunadamente, es muy poca la proveniente de dichos países, ya que ellos son renuentes a admitir este aumento, porque esto significaría una crítica fundamental del sistema mismo. Por lo tanto, tenemos que tener mucho cuidado con las generalizaciones hechas acerca de estos países.

Es válido afirmar que hay más información sobre la corrupción en un sistema democrático, lo que no necesariamente prueba que la corrupción sea más general en las sociedades democráticas. De aquí surge, evidentemente, una pregunta de esta naturaleza -¿hasta qué punto un sistema democrático es más propenso a la corrupción que otros sistemas políticos? Como hemos visto en este estudio, hay ciertas características del sistema democrático de gobierno que se prestan a la corrupción, pero hay también otras que inhiben y controlan las tendencias hacia la corrupción. Está fuera del alcance de este

estudio establecer si un sistema político es más conducente a la corrupción que otros (aunque se hayan observado algunas características en varios sistemas); esto podría ser un tema muy interesante para un nuevo estudio de la corrupción.

## I. Razones económicas, sociales y políticas de la corrupción.

1.1. Algunas variables de la estructura socio-económica de la sociedad son importantes con respecto a la incidencia del fenómeno de la corrupción.

1.2. El nivel de desarrollo es un factor importante. Esto no significa necesariamente que mientras menos desarrollado sea un país probablemente exista más corrupción (aunque, a veces, es así), y que en un país desarrollado haya menos incidencia de corrupción. Lo que sí se puede decir respecto al nivel de desarrollo es que el tamaño y la forma de la distribución de un recurso potencial particular es un factor importante en la incidencia de la corrupción.

Es probable que el control sobre la distribución de un recurso, en un país subdesarrollado, sea menos estricto que en un país desarrollado y, por consiguiente, hay más oportunidad para que ocurra la corrupción (aunque el simple hecho de que no haya control, no significa por sí mismo que tenga que haber corrupción).

1.3. Es posible que en una sociedad que está pasando por un período de transición, tal como el descrito anteriormente, algunas formas de corrupción no lleguen a institucionalizarse en el sistema resultante, mientras que otras como, por ejemplo, las impersonales, probablemente sí se institucionalicen.

1.4. La oportunidad de usar los recursos económicos es también otro factor importante; si esta oportunidad es escasa, probablemente esto estimula la corrupción, tal como lo describimos ampliamente en la sección correspondiente a los factores económicos. La escasez de oportunidad de usar los factores económicos también significa que el administrador público tiene la posibilidad de obtener un estándar de vida mejor para él y su familia, a través de la corrupción.

1.5. El fenómeno del cambio social es otra de las variables importantes en la incidencia de la corrupción. Hay varias observaciones interesantes que hacer:

1.5.1. Con el rápido cambio económico y social aumentan los recursos potenciales y la oportunidad de usarlos; es necesario, entonces, controlarlos, para lo cual la corrupción viene a ser un mecanismo útil.

1.5.2. La tasa de cambio social y económico es una variable importante. No se considera como un factor que influye por sí mismo sobre la corrupción, sino más bien que la forma y la rapidez del cambio social influyen tanto sobre las otras variables como sobre la aparición de la corrupción.

1.5.3. Si la tasa de cambio social es rápida, la demanda de corrupción aumentará y la institucionalización disminuirá.

1.5.4. El cambio social rápido generalmente significa un aumento en el control del aparato burocrático y un cambio de las funciones y objetivos de la administración pública, lo que probablemente conduce a más corrupción, como hemos visto anteriormente.

1.6. La competencia es también otro factor importante, y sobre este punto vale la pena hacer algunas consideraciones.

1.6.1. La competencia y el poder poseído por los grupos competitivos son factores importantes en la incidencia de la corrupción, en una sociedad dada. Con respecto a la competencia hay que destacar dos elementos importantes:

1) La fuerza de los grupos dentro del sistema social (la posición de los sectores privado y público); y

2) La existencia de muchos grupos en el sector privado y la competencia entre ellos.

Esto es importante en lo que se refiere al gobierno, porque podemos afirmar que la posible competencia entre los sectores privado y público determinará el alcance del gobierno.

1.6.2. En un sistema central planificado, donde no hay grupos de interés poderosos se puede decir que la corrupción ocurre cuando se toman decisiones sobre las demandas de grupos muy grandes, y siempre y cuando las ventajas involucradas no sean muy grandes. Pero en un sistema capitalista, posiblemente hay corrupción cuando dos compañías están compitiendo por un contrato gubernamental. El modelo matemático de Lockerman, que ya hemos visto, subraya la importancia de la competencia en el fenómeno de la corrupción en las economías capitalistas.

1.6.3. En una situación donde hay competencia intensa y hay un equilibrio con respecto al poder relativo de los competidores, entonces es probable que los mecanismos formales de control se hagan más estrictos.

1.6.4. Con respecto al soborno de las corporaciones multinacionales, Peter Nehehmis, profesor de Derecho Mercantil, dice que la incidencia de los sobornos es una parte inevitable de la presión de la competencia: "Esta es una industria (industria aeroespacial) que prospera en la corrupción. No tiene problemas con los pagos, si no solamente con la forma de ocultarlos".<sup>1</sup>

1.6.5. En los países del Tercer Mundo, el soborno se ha usado generalmente, no sólo para competir con los rivales, sino también para ampliar los mercados. La Lockheed, en efecto, presionó a países como Colombia y las Filipinas para que le compraran aviones y el material necesario de apoyo, que realmente no necesitaban.<sup>2</sup>

1.6.6. La existencia de mecanismos formales de control también es importante. La eficacia y el grado de libertad de expresión de los medios de comunicación social, la opinión pública, los grupos de presión y el control parlamentario son factores muy importantes que afectan la incidencia y el alcance de la corrupción en cualquier sociedad.

1.6.7. La eficacia de los mecanismos de control se relaciona en gran medida con las características de la competencia existente.

Cuando hay una competencia fuerte, entonces es de esperarse que los controles sean operacionales.

La operación y la eficacia de estos controles formales dependen en gran medida de la fuerza del sistema de valores, vigente dentro de la sociedad. Los valores especiales, por ejemplo, la fuerza de la ideología, generalmente aumentan la eficacia de los mecanismos de control, pero también tienen efectos especiales sobre las actividades y el comportamiento de los funcionarios públicos en el desempeño de sus roles.

1: SAMPSON, Anthony. *The Arms Bazaar: From Lebanon to Lockheed*, Bantam, (New York, 1970), p. 320-321.

2: *Ibid.*, p. 325.

Otros dos puntos importantes respecto a la competencia son:

1.6.8. Primero, cuando la competencia por un recurso es relativamente débil y la situación es tal que hay muchos competidores y éstos son conocidos con antelación, entonces, si el recurso no es muy grande, la corrupción será difusa y la institucionalización seguramente tendrá lugar.

1.6.9. Finalmente, en la descripción de la corrupción y el proceso contractual gubernamental hemos visto los problemas que pueden surgir. Quizás sea conveniente agregar también que una situación de monopolio del mercado es una condición necesaria para la ocurrencia de la corrupción. Un ejemplo lo constituyen las haciendas de trigo de los Estados Unidos, manejadas por sus propios dueños, quienes, cuando están en un mercado competitivo, venden su trigo al precio del mercado. No hay oportunidad para intercambios corruptos. Las ofertas a precios más altos son rechazadas y los molineros consiguen su trigo en otros lugares.

1.7. Macmillan, entre muchos autores, sugiere también que el factor de homogeneidad de la sociedad tiene una relación importante con la incidencia de la corrupción.<sup>1</sup> El señala el hecho de que en los países escandinavos donde hay una notable homogeneidad en la sociedad, ocurre relativamente muy poca corrupción. Se debe enfatizar que Macmillan no apoya con ninguna evidencia esta observación, aunque también tenemos que expresar que en la revisión de casos de corrupción y la bibliografía que hemos presentado en este trabajo, no hemos mencionado ni una vez a los países escandinavos.

Por otra parte, en los países con una falta marcada de homogeneidad (y Macmillan cita a los Estados Unidos con una población de inmigrantes muy grande), la existencia de grupos en condiciones socialmente desventajosas ha sido un factor importante en la ocurrencia de la corrupción. El menciona especialmente los diversos grupos étnicos e inmigrantes que estaban, y aún están, involucrados en la corrupción política de las grandes ciudades. Esto fue descrito detalladamente en la Sección 4, referente a la maquinaria política.

1.8. En muchos países, especialmente en el Tercer Mundo, hay una amplia diferencia entre ricos y pobres. Los ricos generalmente

1: MACMILLAN, M. A Theory of Corruption, The Sociological Review, Keele, 9, July 1961, pp. 181-201.

controlan el gobierno o tienen mucho poder de decisión en la formulación e implementación de la política. La existencia de las oligarquías, la aristocracia del poder, es una característica común en estos países. Los pobres están alienados y el clima de corrupción se convierte en norma, lo que conduce a las situaciones descritas en la sección 3.

1.9. Es importante señalar, como ya lo dijimos antes en este estudio, que para poder comprender mejor los motivos de la corrupción política y administrativa, es necesario estudiar qué es lo que se considera desigualdad en una sociedad dada y la no aceptación social de la justificación de la desigualdad existente en una sociedad.

Se requiere más investigación empírica en este campo, ya que a primera vista parece dudoso que hubiera una relación estrecha entre la igualdad económica, social y política y la corrupción.

1.10. Una forma despótica o dictatorial es más probable que produzca y apoye la corrupción que otras formas de gobierno, como la democracia, que es más sensible a las opiniones del electorado.

1.11. La historia ha demostrado que ciertos grupos han pasado por situaciones donde el soborno difícilmente podría ocurrir. Por ejemplo, un grupo en condiciones sociales desventajosas, como los esclavos negros de los Estados Unidos en los siglos XVIII y XVIII que, como no tenían poder económico, no podían corromper a sus dueños o a sus capataces.

1.12. McMullan considera que las condiciones óptimas para la corrupción se dan cuando un grupo se encuentra en una posición muy desventajosa, pero todavía tiene considerable riqueza. McMullan da los siguientes ejemplos: un prestamista judío en un ghetto polaco del siglo XIX; un corredor negro de apuestas en un pueblo del estado de Arkansas, en los Estados Unidos; un dueño de burdeles rico en Londres.<sup>1</sup>

1.13. En los países de África Occidental en particular, el colonialismo ha sido obviamente una fuente histórica de conflicto. Las consecuencias del colonialismo para el fenómeno de la corrupción han sido explicadas ampliamente en la sección 6.

1.13.1. Con los regímenes post-coloniales y sus trascendentes programas de cambio, los conflictos derivados de la corrupción

1: Ibid., pp. 181-201.

posiblemente se intensificaron después de la independencia. La corrupción era, hasta cierto punto, limitada y frenada por los funcionarios coloniales, pero para los gobiernos de las épocas siguientes a la independencia, ejercer este control fue muy difícil y aún lo sigue siendo.

1.13.2. En los gobiernos establecidos después de la independencia la corrupción ha seguido siendo un mal, pero el evitamiento de la corrupción no puede ser más que un ítem complementario en la política gubernamental. Se puede decir simple y llanamente que el colonialismo y luego la política de modernización y occidentalización de los regímenes sucesivos han dado origen al fenómeno de la corrupción, pero esto no significa necesariamente una condenación de la política de colonización o modernización.

1.14. Los gobiernos tienen que actuar frecuentemente en forma tal que dan lugar a situaciones que producen cierta cantidad de corrupción. Por ejemplo, durante períodos de hambruna, el gobierno tiene que controlar la cantidad de comida disponible. La compra forzada y el racionamiento de la comida conducen a la corrupción.

## 2. La Administración Pública y la corrupción.

2.1. El tamaño del sector público es un factor importante en la ocurrencia de la corrupción. Debido a la expansión brusca y dramática del sector de la administración pública, han surgido conflictos entre los roles e interpretaciones erróneas que conducen a la corrupción.

2.2. La diferencia entre la cultura de la administración pública y el sector privado también tiene importancia. En el sector privado se aprueban o aceptan lealtades más egoístas como razones del comportamiento corrupto.

2.3. La divulgación de información sobre la corrupción puede constituir un estímulo para las actividades corruptas, pues el funcionario público consigue en esta información formas nuevas de llevarla a cabo. También debilita la confianza pública en la política y la administración, lo que, a su vez, estimula la corrupción. La publicidad sobre la corrupción no conducirá a su erradicación si no se eliminan las condiciones bajo las cuales prospera.

2.4. El crecimiento del gobierno generalmente va acompañado de la centralización del control y algunos otros cambios estructu-

rales. Generalmente estos cambios estructurales se dan en una dirección errada en términos de la corrupción; ej. el control ejecutivo disminuye con la práctica del sistema de nombramientos por mérito; el reconocimiento de las asociaciones de empleados públicos, la legalización sobre los derechos civiles, las leyes que requieren la participación de la ciudadanía, todo ello ha debilitado el control central.

El arreglo extra-legal, según el cual la formulación del control se centraliza en una maquinaria, que a veces es ventajosa para la moderación y limitación de la corrupción, es eliminado por formas menos eficientes de "gobierno bueno".

2.5. La centralización del gobierno puede fortalecer las lealtades nacionales y puede aislar la administración de las influencias corruptas.

En general, sin embargo, la centralización de la administración pública ayuda a la institucionalización de la corrupción y su organización. El grado de centralización afectará la cantidad de sobornos recibidos en cada nivel del aparato burocrático y, entonces, la corrupción tenderá a moverse hacia arriba. Sin embargo, cuando hay localización o descentralización, al parecer, la corrupción se queda en el nivel más bajo de la burocracia.

2.6. El grado de especialización dentro de la administración pública disminuye la efectividad de los mecanismos que controlan la corrupción. Es posible que la cantidad de soborno aumente, mientras el grado de institucionalización tiende a disminuir. Esto lo discutimos en la sección 4 .

2.7. Dos factores son importantes con respecto al proceso de la toma de decisiones dentro de la administración pública. Primero, el número reducido de veces que se toma una decisión; y segundo, la falta de programación de la toma de decisiones posiblemente aumenta la iniciativa del funcionario público para aceptar sobornos. Estos dos factores tendrán también un efecto negativo en la institucionalización de la corrupción, porque hay una tendencia, especialmente donde las oportunidades son grandes, a que aparezcan nuevos tipos de corrupción.

2.8. La programación de las decisiones aumenta el grado de institucionalización de la corrupción, pero como lo hemos señalado en varias secciones, también contribuye a facilitar las funciones de

los controles burocráticos.

La programación del proceso de la toma de decisiones cambia la fuente de corrupción de un problema de juicio hacia uno más importante y trascendente en sus implicaciones, como son: primero, el control y manipulación de las noticias y la información; y segundo, el control sobre el tiempo gastado en el proceso de la toma de decisiones.

2.9. Es necesario observar que la idea objetiva del interés público gradualmente se convierte en obsoleta en los sistemas políticos de la actualidad que ahora enfatizan más bien la existencia de los grupos pluralistas que intervienen en las negociaciones como una forma de revelar el interés por el bien público.

2.10. Varios problemas que surgen en la administración pública tienen efectos profundos en la ocurrencia y extensión de la corrupción:

a) El grado de discreción personal que se aplica en el proceso de la toma de decisiones.

b) El hecho de que muchas de las negociaciones que se llevan a cabo entre la administración pública y el sector privado son secretas e inadvertidas.

c) El hecho de que las demoras en la ejecución de la política gubernamental, las demoras en la adquisición de documentos, licencias, contratos, etc., pueden conducir a la corrupción, la que se usa para "acelerar" los procesos.

d) El hecho de que los funcionarios no estén aislados ni se mantengan aislados del ambiente político; esto conduce a lo que se ha descrito ampliamente en la sección 7 sobre el sistema de despojos.

e) Muchos supervisores, o miembros del ejecutivo no están familiarizados con las obligaciones y métodos, o sus subordinados, lo que da origen a conflictos y a una falta de supervisión y control sobre las formas en que el personal administrativo nuevo toma las decisiones.

f) Hay una falta de profesionalismo en la administración pública. La Comisión Fulton define el profesionalismo en base a dos elementos

uno es la habilidad para desempeñar el propio trabajo  
-habilidad que se adquiere a través del entrenamiento

y experiencias sostenidas. El otro es tener conocimientos fundamentales y profundos, que le permitan moverse con facilidad entre sus conceptos. Ambos surgen y se fortalecen en la lucha constante por alcanzar estándares más altos.<sup>1</sup>

Hay poco estímulo para la formación de cuerpos profesionales que den prestigio, un cierto grado de control sobre la entrada, un aumento de los standards de entrada, procedimientos disciplinarios, etc. Ni tampoco hay un movimiento serio hacia el logro de algún grado de profesionalismo aceptado por el gobierno. Parece que, en muchos países, el gobierno muestra poco interés en el mejoramiento de los standards de la administración pública. Gran parte de esta culpa puede achacarse al sistema de despojos. La administración pública no ha tratado realmente de formular y establecer códigos verdaderos de conducta. En muchos países, los funcionarios públicos no tienen pautas oficiales referentes a la decencia y moralidad que exige su posición y sus poderes en el servicio público.

2.11. Cada extensión y amplificación de la autoridad gubernamental conduce a nuevas oportunidades e incentivos para la corrupción. Como se ha señalado en este estudio, la corrupción frecuentemente cumple una función socialmente deseable. Puede hacer un impuesto crasamente injusto más equitativo. Puede mantener a un gobierno en el poder en tiempos de hiperinflación, disuadir a la policía de golpear a la gente inocente, acelerar la expedición de licencias, documentos, etc.

1: The Civil Service, Report of the Committee 1956-60, Vol. 1, (London, H.M.S.O. 1960), p. 16.

Estamos rodeados de signos que evidencian vivamente nuestra conformidad con la famosa "ley" de Lord Acton (de que el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente). Muy pocos estadounidenses están interesados en asumir cargos públicos, y los padres, en su mayoría, se sentirán muy disgustados si sus hijos se iniciaran en las carreras políticas. La idea de que la corrupción, la ambición personal, y el compromiso con ciertos principios caracterizan la vida política es muy común. Sobre todo, hay una expresión continua de desconfianza en el gobierno, ansiedad porque el poder político no se concentre y se haga represivo. Por una parte, existe la creencia de que deberíamos ser gobernantes por "estadísticas" imparciales, y por otra, la convicción de que el poder se debería fragmentar y dispersar porque no se puede confiar en quienes lo manejan.

Redford E. et.al. "Politics and government in the U.S.A." Harcourt Brace and Wood, New York, 1965, p.60.

## CONCLUSION

Hemos presentado una serie de hipótesis sobre el fenómeno de la corrupción. La mayoría de ellas no han sido lo suficientemente probadas por las técnicas consideradas como standards para la evaluación en las ciencias sociales. La razón de ello es que muchas de las observaciones que se han hecho en este estudio presentan serias dificultades para evaluarlas en forma eficiente y precisa. Sin embargo, la mayoría de las observaciones hechas tienen una base empírica. Las relaciones y los eventos ocurren en la vida diaria de las sociedades. La información con respecto a estas ocurrencias ha sido obtenida a través de los medios de comunicación social, periódicos, televisión, casos en los tribunales y decisiones sobre ellos, rumores, chismes, etc. El sistema de esta información explicativa se conoce como forma inductiva de información. Obviamente tiene sus limitaciones; por lo tanto, hemos considerado métodos más precisos para contrastar las hipótesis sobre la corrupción, en la sección dedicada a los modelos matemáticos. Con todo, se debe tener en cuenta que el fenómeno de la corrupción es muy difícil de probar con exactitud debido a que el soborno, en la mayoría de las sociedades, es ilegal y se hace en secreto; en otras palabras, la gente no quiere hablar sobre la corrupción.

Pero en las experiencias diarias de las sociedades, se pueden hacer observaciones que muestran claramente la existencia y el alcance de la corrupción dentro de estas sociedades.

La última sección, "Hacia una teoría general de la corrupción" contiene varias generalizaciones, algunas de las cuales se aplican a varias sociedades, y otras a pocas. A lo largo del estudio, se han enfatizado las variables más importantes, las del desarrollo social, económico, político y cultural. Tenemos así que algunas generalizaciones no se pueden aplicar automáticamente a situaciones específicas. En vez de llamarla teoría general de la corrupción, quizás sería más adecuado el nombre de Percepciones en un nivel general, teórico y abstracto.

Esperamos en un estudio futuro poder formular cuestiones más específicas, derivadas de estas consideraciones abstractas, aplicables a la toma de decisiones y al refrenamiento y control de la corrupción. Un instrumento que se podría utilizar en este proceso difícil de superar, podría ser un análisis de las similitudes y las diferencias en la posición del funcionario público, por ejemplo, en los países en vías de desarrollo.

Finalmente, sería importante estudiar más profundamente las consecuencias nefastas de la corrupción. Sólo a través de la descripción, medición, análisis y discusión de estas consecuencias podremos lograr resultados significativos, respecto al fenómeno de la corrupción.

Creemos que de algún modo hemos clarificado algunos problemas relativos al fenómeno de la corrupción, especialmente la corrupción política. No debemos considerar la corrupción con demasiado pesimismo, porque posiblemente siempre existirá entre nosotros en mayor o menor grado. Quizás sea conveniente terminar este estudio con una cita de Albert Schweitzer:

¿Hay algún sentido en surcar por la milésima segunda vez un campo que ya ha sido surcado mil y una veces? ... Debemos esperar que sea así, si no queremos desesperar del destino de la raza humana.  
¿Los pensamientos acerca de la ética traerán más ética al mundo? ... De cada renacimiento de la reflexión ética han surgido movimientos éticos que han hecho a la generación contemporánea más capaz para sus trabajos. Si a una época le faltan pensadores que la hagan reflexionar sobre la ética, el nivel de su moralidad se sumerge, y con ello su capacidad para responder las preguntas que se presentan.

1: SCHWEITZER, Albert. Civilization and Ethics, London, Allen and Unwin, 1961, pp. 34-35.

## BIBLIOGRAFIA

- ABUEVA, J. "What are we in power for? the Sociology of Craft and Corruption", Phillipine Sociological Review, Vol. 18, 1970 (Julio-Oct), pp. 205-210.
- ACKERMAN, Susan Rose, "The Economics of Corruption", Journal of Public Economics, Vol. 4, 1975 n° 2 (Feb.), pp. 187-203.
- AMATAS, S.H. The Sociology of Corruption - the Nature, Function, Causes and Prevention of Corruption, Singapore, Donald Moore, 1968.
- THE AMERICANA, Encyclopaedia Americana, New York, 1937, pp. 488-489.
- BAILEY, F.G. Strategems and Spoils - A Social Anthropology of Politics, Oxford, Blackwell, 1969.
- BAKER, Coll. Corruption: The Role of the Teacher of Public Administration (Conferencia sobre la corrupción y la reforma administrativa en la Universidad de Sussex, Marzo 1975) , mimeo.
- BANFIELD, E.C. "Corruption as a Feature of Governmental Organization" The Journal of Law and Economics, Vol. 18, n° 3, 1975, pp. 587-614.
- BANFIELD, E.C. Political Influence, Glenview, Illinois, Free Press, 1961.
- BECKER, G. "Crime and Punishment: an economic approach", Journal of Political Economy, Vol. 1. 64 1976, pp. 169-217.
- BECKER G.S./STIGLER, George J. "Law Enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers" en Capitalism and Freedom: Problems and Prospects, n° 247, 1975.

- BENDOR, G. "Corruption, Institutionalization and Political Development: The Revisionist Theses Revisited". Comparative Political Studies, Vol. 7, 1974, Abril, pp. 63-83.
- BERKOWITZ, Norman. "Solving Ethical Problems in Government", Public Administration News, Vol. 11, 1961, p. 1-2.
- BIELSA, R. La función pública -caracteres jurídicos y políticos. La moralidad administrativa. Buenos Aires, Depalma, 1960.
- BEINCENO, Santiago Ochoa. "El actual gobierno y la corrupción", El Nacional, 8-10-77.
- BROOKS, Robert C. Corruption in American Politics and Life. New York, Dodd Mead, 1960.
- BRYCE, James. Reflections on American Institutions, New York, Fawcett World Library, 1961.
- BUENO, Sánchez Armando. "Cuestiones de moral Pública", El Nacional, 10-1-78.
- BUSEY, James. Latin America: Political Institutions and Processes. New York, Random House, 1965.
- CALLARD, K. "On the Ethics of Civil Servants in Great Britain and North America" en C.J. Fredrick y J.K. Galbraith (ed.), Public Policy, Harvard, Harvard University Press, 1959, pp. 134-156.
- CARIAS, Allan Brewer. "La Corrupción Administrativa", El Nacional, 10-8-77.
- THE CIVIL SERVICE, Report of the Committee 1966-68, London, H.M.S.O. 1968, Vol. 1, p. 16.
- CLEVELAND, Harlan. "The Executive and the Public Interest", Annals, 307, 1956, Sept., pp. 37-54.
- CLUTE, C.I.W. Standard Encyclopedic Dictionary, Mexico, C.I.W. Clute S.A., 1968
- DAHL, R.A. Who governs? Democracy and Power in an American City, New Haven, Yale University Press, 1961.
- DALTON, M. Men who manage p. 959, citado en LAWFIELD, Edward C. "Corruption as a Feature of Governmental Organization", The Journal of Law and Economics, Vol. 18, nº3, 1975, p. 593.

- DWIVEDI, D.P. "Bureaucratic Corruption in Developing Countries", *Asian Survey*, Vol. 1, 1967, nº4 (Abril), pp. 243-253.
- DWIVEDI, D.P. *Ética en el Servicio Público*, San José, Costa Rica, Instituto Centro Americano de Administración Pública, 1977.
- EASTON, David. "An Approach to the Analysis of Political Systems" en S.M. Lipset, R.J. Smelser, *Sociology: The Progress of a Decade*, New York, 1961.
- ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Embezzlement, London, William Benton, 1973, Vol. 8, pp. 308-309.
- FAGAN, Richard K. *The Transformation of Political Culture in Cuba*, Stanford, Stanford University Press, 1969.
- GABRIEL, Almond/Coleman, Jones. *The Politics of Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960.
- GARDINER, J.A. *The Politics of Corruption: Organized Crime in an American City*, New York, Russell Sage Foundation, 1970.
- HELDENHEIMER, Arnold J. *Political Corruption: Readings ... A Comparative Analysis*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- HERNANDEZ, César J./Vilda de Juan, Carmelo. *La Corrupción en Venezuela*, Caracas, Curso de Formación Social Política, Centro Gunilla, 1978.
- HOETJES, B.S.S. *The Political Role of the Public Bureaucracy as an Explanation of Corruption* (Conferencia sobre la corrupción y la reforma administrativa en la Universidad de Sussex, 12-14 marzo 1975, pp. 1-32), mimeo.
- JOHNSON, E.G. Orotunde. "An economic analysis of corrupt government with special application to less-developed countries", *Aykos*, Vol. 28, 1975, Fasc. 1, p. 47-61.
- JOHNSON, Harry H. *Sociology: a systematic introduction*, London, Routledge and Keegan, Paul Ltd., 1966.
- JONES, G.W. "Corruption and the Public Interest", *New Society*, 20/9/75, pp. 703-704.

- KNAPP COMMISSION on Police Corruption in New York, citado en  
 BANFIELD, Edward C. "Corruption as a feature of governmental  
 organization; The Journal of Law and Economics, Vol. 10, nº3,  
 1975, pp. 587-614.
- LEFF, N. "Economic Development through Bureaucratic Corruption",  
American Behavioral Scientist, Vol. 8, 1964, (Noviembre), pp.  
 8-14.
- LEYORBUHN, Federico Díaz. "Corrupción Administrativa", El Nacional  
 20-9-77.
- LIPPMANN, H. "A Theory about Corruption", Vanity Fair, Vol. 55,  
 1970, nº 3, (Noviembre).
- MCCORMICK, B.J., et.al. Introducing Economics, Harmondsworth,  
 Penguin, 1974.
- McKIMMICK, "The Study of Corruption", Political Science Quarterly,  
 72, 1957 (Diciembre), pp. 504-514.
- McMILLAN, H. "A Theory of Corruption", The Sociological Review,  
 Vol. 9, 1961 (Julio), pp. 82-190.
- MIJARES, Augusto. "La Evolución Política de Venezuela 1810-1960",  
 pp. 77-78.
- MOSCA, Gaetano. The Ruling Class, New York, McGraw-Hill, 1939.
- MUNCU, Ahmet. Corruption in the Ottoman Empire, Ankara, Ankara  
 Press, 1969.
- NYRDAL, Gunnar. Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Nations,  
 Harmondsworth, Pelican, 1968.
- OCSEK, Frederick C. et.al., Watergate: Implications for responsible  
 government, New York, 1974.
- OBJACIN, Humberto. "El empleo del término corrupción", Resumen, 1977,  
 nº 203, (25 Septiembre), p. 4.
- OXFORD ENGLISH DICTIONARY, Oxford, Oxford University Press, 1964.
- O'GORMAN, Edmund. Breve Historia de las Divisiones Territoriales,  
 México, Editorial Polis, 1957, p. XIX.

- PENA, Alfredo. "La democracia venezolana tiene que demostrar su eficacia contra la corrupción administrativa", *El Nacional*, 2-10-77.
- PAYER, Cheryl. *The Debt Trap - The I.M.F. and the Third World*, Harmondsworth, Penguin, 1974.
- REDFORD, E. et.al. *Politics and government in the United States*, New York, Harcourt Brace Wood Inc., 1965.
- RIGGS, F.W. *Administration in Developing Countries: The theory of Prismatic Society*, Boston, Houghton Mifflin, 1964.
- RIVERO, Arturo Luis Torres. "Repotismo: Corrupción Administrativa", *El Nacional*, 10-3-78.
- ROBINSON, H.R. "The Lynsley Tribunal: The British Method of Dealing with Political Corruption", *Political Science Quarterly*, Vol. 68, 1953 Nº 1 (Marzo).
- ROGOW, A./LASSWELL, H. *Power, Corruption and Rectitude*, New York, Englewood Cliffs, 1965.
- SAMPSON, Anthony. *The Arms Bazaar: From Lebanon to Lockheed*, New York, Bantam, 1978.
- SAMPSON, Anthony. *The Sovereign State: The Secret History of I.T.I.* Alyesbury, Comet, 1977.
- SCHWEITZER, Albert. *Civilization and Ethics*, London, Allen and Unwin, 1961.
- SCOTT, James. *Comparative Political Corruption*, New Jersey, Prentice-Hall, 1972.
- SMITH, Hendrick. *The Russians*, London, Sphere, 1976.
- TAMM COMMISSION, citado en BARTFIELD, Edward C., "Corruption as a feature of governmental organization", *The Journal of Law and Economics*, Vol. 18, nº3, 1975.
- TEKELI, J./SAYLAN, G. *The theory of Corruption* (Conferencia sobre la corrupción y la reforma administrativa en la universidad de Sussex, marzo 12-14, 1975, pp. 1-25; mimeo.

- FOCQUEVILLE, Alexis. Democracy in America, New York, Vintage, 1956.
- UNITED KINGDOM, Report of Committee (Radcliffe-Haud) on Conduct in Local Government, London, 1974.
- UNITED KINGDOM, Royal Commission on Standards on Conduct in Public Life (Salmon Commission), London, Cmd 6524, 1976.
- UNITED STATES CONGRESS, Senate Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, Lockheed Bribery, hearing 94th Congress, 1<sup>o</sup> session concerning payments to foreign agents, foreign government officials by the Lockheed Aircraft Corporation and the Emergency Loan Guarantee Act 1975.
- UNITED STATES CONGRESS, Senate Committee on Judiciary, Bribery of Federal Employees: Hearing to Strengthen the Law with Respect to Bribery and Graft, 82nd Congress 1951.
- URBANEJA, Diego Bautista. "Democracia y Corrupción", El Nacional, Septiembre 1977.
- URBANEJA, Diego Bautista. "Pequeña historia de la corrupción", El Nacional, Septiembre 1977.
- WRAITH, R.E./SIMPSON, E. Corruption in Developing Countries, London, Allen and Unwin, 1963.

DIARIOS Y PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista The Economist (varios números)

Diario The Daily Telegraph (varios números)

Diario El Nacional (varios números)

Diario El Universal (varios números)

Revista The New Society (varios números)

Diario The New York Times (varios números)

Revista Newsweek International (varios números)

Revista Time (varios números)