

## 1. ¿Qué significa *corrupción*?

La corrupción existe y ha sido un problema desde el comienzo de la historia humana. La corrupción y la descomposición moral general son vistos como los factores principales que explican la caída del imperio romano, mientras que la reforma protestante surgió en buena parte como respuesta a lo que era percibido como diversas formas de corrupción, entre ellas la venta de indulgencias por parte de la iglesia católica.

En su sentido tradicional, *corrupción* hace referencia a la impureza moral; la palabra misma deriva del verbo latino que, dependiendo del contexto, significa “arruinar, contaminar, maltratar o destruir”. Pero el concepto de corrupción ha cambiado a lo largo de los siglos y también varía un poco entre diferentes culturas. Ha sido usado en forma amplia para describir cualquier desviación de la norma que se considere impropia; en el pasado, y hasta hoy en países como Irán, eso con frecuencia estaba relacionado con las normas religiosas. Ese significado es raro en el uso contemporáneo, y en la actualidad el término hace referencia principalmente a un comportamiento impropio vinculado con la posición de una persona en el gobierno; ése es el foco del presente libro. Sin embargo, qué es comportamiento impropio, o incluso qué es una posición en el gobierno, son puntos en discusión; los debates sobre qué significa corrupción hoy constituyen un componente esencial de este capítulo.

## DEBATES CONTEMPORÁNEOS SOBRE CÓMO DEFINIR LA CORRUPCIÓN

Un importante problema al intentar combatir la corrupción es que los analistas no han logrado ponerse completamente de acuerdo sobre qué es. En un extremo de las opiniones está la muy amplia interpretación de que la corrupción, como la belleza, reside en el ojo de quien la observa; en el otro, está el enfoque legalista, según el cual un acto o una omisión son corruptos sólo si explícitamente se describen como tales en la legislación.

La confusión de las definiciones se puede demostrar mediante dos ejemplos significativos. Primero, no se define *corrupción* de manera unívoca en lo que las Naciones Unidas consideran como “el único instrumento universal anticorrupción legalmente vinculante”: la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). Eso se debe en gran parte a que quienes redactaron la UNCAC no pudieron ponerse de acuerdo en una definición. Segundo, la principal organización no gubernamental internacional anticorrupción, Transparencia Internacional, ha utilizado durante la mayor parte de este siglo *dos* definiciones, pero no se decanta por ninguna. Para su producto más conocido, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), hasta 2012 utilizaba la definición que aún hoy es la más comúnmente citada: “el abuso de un cargo público para obtener una ganancia privada”. Esa definición es similar o incluso idéntica a la empleada por muchos otros organismos, como el Banco Mundial. Pero en todos los demás contextos, Transparencia Internacional define la corrupción como “el abuso del poder confiado a alguien para obtener una ganancia privada”. La principal diferencia entre las dos es que la primera exige la



FIGURA 1. B2B (*business to business*). Algunos prefieren la definición amplia de la corrupción.

participación de un funcionario del Estado, mientras que la segunda, preferida también por Interpol, es más amplia y puede incluir el comportamiento ilícito de, por ejemplo, altos ejecutivos de empresas privadas e incluso la corrupción puramente dentro del sector privado (B2B, o *business-to-business*; véase la figura 1). En 2012, TI dejó de definir la corrupción para su IPC (aunque, en el reporte del IPC de 2013, “mide los niveles percibidos de corrupción en el sector público”), lo que refleja la confusión general.

Lamentablemente, incluso la primera definición de Transparencia Internacional —la estrecha— se presta a di-

ferentes interpretaciones. El “abuso de un cargo público”, ¿se refiere esencialmente a las incorrecciones *económicas* —lo que a veces se describe como “corrupción moderna”—, como cometer fraude o aceptar un soborno? ¿O incluye lo que a veces se llama “incorrecciones sociales” —o corrupción “tradicional”—, como nombrar a miembros de la familia (nepotismo) o a amigos y colegas (amiguismo) en cargos públicos cuando no son la persona más calificada para el puesto? Los partidos políticos, especialmente los que no tienen representación en la legislatura, ¿ocupan cargos públicos? Y si no, ¿pueden ser acusados de corrupción en el sentido limitado?

Existe otro problema con la noción de “cargo público”, que se ha venido agravando en las últimas décadas a medida que el neoliberalismo se extendía por todo el mundo. El neoliberalismo es una ideología que aboga por una reducción del papel del Estado y una intensificación del papel del mercado. Una de sus características esenciales es que diluye la distinción entre “lo público” y “lo privado”. Actualmente muchos Estados han tercerizado tareas que antes desempeñaban de manera directa, pero que el público todavía considera como responsabilidad estatal. Por ejemplo, antaño las cárceles eran manejadas de manera exclusiva por el Estado, mientras que en la actualidad un número cada vez mayor de ellas son propiedad de empresas privadas contratadas para ese fin. Si un guardia carcelario empleado por una empresa privada acepta un soborno para contrabandear drogas dentro de una cárcel para uso de los presos, ¿es corrupto de acuerdo con la definición limitada? ¿Esa persona está ocupando un cargo *público* o uno *privado*? En nuestra opinión, si los ciudadanos consideran que determinada tarea es finalmente responsabilidad del Estado, el que abu-

sa de ese cargo para obtener ventajas personales o de grupo es corrupto.

También el concepto “ganancia privada” está lejos de ser preciso. Todos están de acuerdo con que un funcionario del Estado que acepta sobornos para enriquecerse es corrupto pero, ¿y los funcionarios de un partido político que aceptan donaciones discutibles para su organización, pero aparentemente no obtienen de ello ningún beneficio personal inmediato? Este ejemplo no es tan claro como el primero y puede haber opiniones diferentes.

A estas alturas debería estar claro que con frecuencia hay justificación para las diferencias tanto al definir la corrupción en general como al decidir si determinada acción u omisión constituye un acto de corrupción. Ahora podemos explorar las razones de esas diferencias.

#### RAZONES PARA LAS DIFERENTES CONCEPCIONES DE LA CORRUPCIÓN

Una razón de las diferentes interpretaciones de qué es corrupción es la cultura. Aquí podemos definir *cultura* como las creencias, las actitudes y los comportamientos dominantes en determinada sociedad, que pueden tener relación con su religión principal y con el hecho de que el país haya sido una colonia o una potencia colonial. En suma, la tradición y la historia influyen fuertemente en la cultura.

Un ejemplo de la interpretación cultural de diferentes enfoques de la corrupción es que lo que antes se describía como corrupción “económica” o “moderna” ha sido llamado corrupción “occidental”, mientras que la corrupción “social” o “tradicional” ha sido calificada de “asiática”. Como

tantas otras etiquetas en las ciencias sociales, éstas dos son problemáticas y pueden conducir a errores serios. Por ejemplo, algunos sostienen que el patronazgo y el clientelismo son típicos de las sociedades asiáticas, donde —supuestamente— no son vistas como formas de corrupción. Esta afirmación tiene por lo menos dos problemas serios.

Primero, en Asia hay diferentes visiones predominantes sobre si el patronazgo y el clientelismo constituyen o no actos de corrupción; la de Singapur no es igual a la de Camboya, por ejemplo. Pero las opiniones al respecto varían también en Occidente. La mayoría de los especialistas anglófonos y nórdicos sostienen que el clientelismo es una forma de corrupción, pero la mayoría de los especialistas italianos lo niega. De hecho, estudios de opinión en diversos países revelan que incluso la idea de “visiones predominantes” suele ser equívoca. A fines de la década de 1990 y comienzos de la de 2000, el Banco Mundial hizo “encuestas diagnósticas” en varios países, las cuales incluían escenarios imaginarios; los encuestados debían responder si los consideraban ejemplos de corrupción o no: en muchos casos se comprobó que las opiniones de los encuestados estaban profundamente divididas. Por consiguiente, los resultados de las encuestas conducen a dudar de la suposición de que “los rusos” o “los ingleses” tienen una comprensión común de la corrupción.

Además, sólo porque algún portavoz del gobierno del país *X* afirma que “esto no es corrupción, es simplemente parte de nuestra cultura”, no debemos suponer que la mayoría de los ciudadanos concuerda con ello. De nuevo, las encuestas revelan que muchos ciudadanos consideran que determinada actividad *es* corrupta, y no la aprueban, pero se sienten impotentes para cuestionar a sus élites, que sos-

tienen que es parte de su cultura solamente para justificar su propio comportamiento dudoso. El segundo —y más convincente— argumento en contra es que hay mucha corrupción “tradicional” en Occidente y en Asia no escasea la corrupción “moderna”.

Ahora podemos considerar un ejemplo de lo que con frecuencia se ve como una diferencia cultural entre cuatro países en términos de sus actitudes hacia los lazos personales. Los cuatro términos examinados son el concepto ruso de *blat*; el concepto chino de *guanxi*; el concepto inicialmente estadounidense, aunque cada vez más globalizado, de *networking*, o sea la creación y el mantenimiento de redes de contactos, y el concepto británico, esencialmente inglés, de *old school tie*.<sup>†</sup>

El significado del término ruso se ha ido modificando en los últimos años, pero en la época soviética hacía referencia a acuerdos informales entre personas para ayudarse mutuamente a través de intercambios no monetarios; por lo tanto, está cerca del concepto de trueque y era un mecanismo para salir adelante en un sistema en el que había gran escasez de bienes de consumo, tanto duraderos como perecederos. Así, un agricultor podía haber acordado con un electricista el proporcionarle huevos y pollo durante un año a cambio de rehacer la instalación eléctrica de su vieja casa. Pero mientras que el trueque es simplemente una forma de intercambio, *blat* implica el desarrollo de relaciones personales entre los participantes, ante todo la confianza y un sentido de reciprocidad.

El concepto chino de *guanxi* también hace referencia a

<sup>†</sup> *Old school tie* alude a los estrechos nexos que se establecen entre los egresados de las escuelas privadas inglesas. [N. de la t.]

relaciones que se establecen entre individuos o grupos, y que incluyen obligaciones mutuas, posiblemente a largo plazo, y reciprocidad. Yo puedo desarrollar una amistad o una relación profesional con una persona china, a la que busco ayudar de alguna manera; luego, esa persona se siente obligada a devolver el favor en algún momento en el futuro, tal vez muchos años más tarde... pero no olvidará que me debe un favor.

El concepto cada vez más popular de *networking* implica la creación de lazos informales con el fin de obtener beneficios para los participantes. Si cultivo la relación con alguien a quien conocí en una convención de negocios o un congreso académico con el objetivo último de obtener ventajas de ese contacto, estoy intentando influir en esa persona con base en una relación (quizá débilmente desarrollada), más que en mis calificaciones. En consecuencia, aunque éste es probablemente el menos criticado de los cuatro tipos de relación informal analizados aquí, también puede ser visto como una forma de corrupción si adoptamos una definición muy amplia del término.

Muchos rechazarían la idea de que el *networking* tiene algo en común con la corrupción, pero el concepto británico de *old school tie* o “viejos lazos escolares” es ampliamente criticado: personas que quizá nunca se han encontrado y que sin embargo se privilegian mutuamente con base en el hecho de que asistieron a un grupo de élite de escuelas en el Reino Unido. Imaginemos que *A*, *B* y *C* asistieron a escuelas públicas (así se llaman en el Reino Unido a las escuelas privadas más elitistas). *C* está buscando empleo y conoce a *B*, quien convence a *A* —que nunca ha conocido a *C*— de que le ofrezca un puesto, a pesar de que *C* no es la persona más calificada para ese puesto. De los cuatro tipos de rela-



ciones informales que estamos considerando aquí, los “viejos lazos escolares” son el más excluyente: si no asistí a una de las escuelas de élite, no hay manera de que pueda entrar alguna vez al grupo. Ésta es una distinción importante entre los primeros tres tipos de relaciones y éste, que es el más cercano a ser considerado una forma de corrupción.

Lo más importante a observar sobre estas cuatro versiones de los lazos informales es que, si bien cada una es distinta y culturalmente específica, también tienen características en común. Las cuatro implican la creación de un grupo “de adentro” y uno “de afuera”, con privilegios para los de adentro. Las cuatro son vistas como corruptas por algunos miembros de la sociedad, aunque la proporción de británicos que consideran que los “viejos lazos escolares” son impropios es mucho más elevada que la de chinos que criticarían el *guanxi* o la de estadounidenses que cuestionarían el *networking*. En suma, las diferencias culturales existen, pero con frecuencia se exageran.

Por supuesto que si aceptamos la definición estrecha ninguna de ellas constituye corrupción, a menos que en la relación participe un funcionario del Estado. Pero adoptar la definición más amplia deja la puerta abierta para describir como corrupta toda clase de relaciones entre personas, incluso la amistad; ésa es una de las razones por las que en este estudio he preferido el enfoque más estrecho para definir la corrupción.

Además de los factores culturales, otro problema surge porque diferentes jurisdicciones trabajan con diferentes definiciones de corrupción. Esto se puede vincular con las diferencias culturales y en parte éstas lo explican, pero hay otras razones. La principal es que la situación legislativa varía. Eso podría deberse a que los legisladores han sido

aconsejados por diferentes especialistas. En las sociedades más abiertas y democráticas, la legislación puede ser resultado de transacciones entre diversos grupos, tanto dentro como más allá del parlamento, y la particular permutación de los distintos intereses es exclusiva de cada sociedad. Esta explicación probablemente es menos aplicable en sistemas autoritarios. Pero usualmente esos sistemas son más corruptos que los más democráticos y en ellos las élites gobernantes con frecuencia escogen no tener legislación explícitamente anticorrupción —y por lo tanto no tener una definición legal— o tener una legislación deliberadamente vaga: quieren conservar sus posiciones de privilegio y prefieren no introducir leyes que podrían ser utilizadas para socavarlas.

Finalmente, los analistas a veces escogen definiciones estrechas de la corrupción por razones metodológicas. Así, para uno de sus análisis, un estudioso alemán optó por definir la corrupción principalmente como sobornos, porque era más sencillo conceptualizarla de esa manera que incluir aspectos mucho más discutidos, como la corrupción social.