

LOS USOS POLÍTICOS DE LA CORRUPCIÓN EN LA ARGENTINA: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA*

MARTÍN ASTARITA**

RESUMEN

A partir de los años noventa, la corrupción se ha convertido en una cuestión socialmente problematizada en la Argentina. En efecto, el tema concita interés no solo en los medios de comunicación y en la ciudadanía, sino también en el propio ámbito científico. El presente trabajo analiza la vinculación entre neoliberalismo y corrupción. La hipótesis central es que la instalación de la corrupción en la agenda pública, así como la concepción particular que predomina sobre ella (centrada en la corrupción pública en desmedro de la corrupción privada), se encuentran motorizadas por el neoliberalismo. La oposición irrestricta a toda forma de intervencionismo estatal es la razón fundamental que justifica la centralidad que confiere este paradigma a la corrupción pública. Además de explicitar en términos teóricos la vinculación entre neoliberalismo y corrupción, se analizarán dos momentos particulares de la historia argentina reciente a fin de comprobar empíricamente dicha relación. El primero de ellos es a fines de los años ochenta: la corrupción en aquél momento sirvió para justificar el programa de reformas estructurales. El segundo ejemplo corresponde al período de fines de los años noventa, cuando la corrupción se convirtió en el gran responsable de la crisis del régimen de convertibilidad.

PALABRAS CLAVE: Corrupción pública, corrupción privada, neoliberalismo, Estado, menemismo.

* El autor agradece los comentarios de Andrés Wainer, Federico Arenoso y Francisco Márquez.

** Investigador del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la corrupción se ha instalado en forma permanente en la agenda pública en la Argentina. El tema concita un marcado interés no solo en los medios de comunicación y en la ciudadanía, sino también en el propio ámbito científico. El flagelo que representa para la legitimidad de las instituciones democráticas, su nocivo impacto en el desarrollo económico y en la erradicación de la pobreza y de toda forma de exclusión social, son, a primera vista, poderosos argumentos capaces de justificar tal relevancia.

Sin embargo, no es difícil advertir que la construcción de la agenda pública no es el resultado de un proceso natural (signado por el peso propio de los acontecimientos) ni neutral (es decir, libre de condicionamientos económicos, ideológicos, culturales). Esta premisa invita entonces a reflexionar críticamente sobre el ya referido protagonismo del que goza el tema de la corrupción en la Argentina.

Un rasgo en común en el tratamiento que recibe esta temática se vincula con su abordaje en tanto fenómeno circunscripto principalmente al Estado, en desmedro de la corrupción acaecida en el sector privado. Este sesgo, como intentaremos demostrar, no posee justificación empírica sino que obedece, en rigor, a una intencionalidad ideológica y política.

En tal sentido, el presente trabajo analiza la vinculación entre neoliberalismo y corrupción. La hipótesis central es que la instalación de la corrupción en la agenda pública, así como la concepción particular que predomina sobre ella, se encuentran motorizadas principalmente por el neoliberalismo. En efecto, existen razones teóricas y prácticas que justifican la centralidad que confiere este paradigma a la corrupción, razones que, cabe anticipar, confluyen en un único y último objetivo, no siempre explicitado, que es la oposición irrestricta a toda forma de intervencionismo estatal.

En el primer capítulo se analiza la creciente relevancia que adquirió la corrupción en los últimos años en la Argentina, y junto a ello, el tratamiento que predomina sobre esta cuestión. Se desprende de ello un elemento importante: la corrupción que se aborda predominantemente es la del sector público y no la del sector privado. Este sesgo, sin embargo, no parece sustentarse empíricamente, pues no existen evidencias que avalen la preponderancia de un tipo de corrupción por sobre otro.

El segundo capítulo indaga en el vínculo teórico entre neoliberalismo y corrupción. El eje argumental es que la concepción actualmente hegemónica sobre la corrupción ha sido forjada por el neoliberalismo, cuyo interés principal es cuestionar cualquier tipo de intervención estatal. Así, dentro de este dispositivo teórico, la corrupción aparece como un fenómeno inherente al Estado, cuya causa última reside en la propia naturaleza humana de quienes ocupan cargos públicos y frente al cual la unívoca receta propuesta consiste en reducir al mínimo indispensable la maquinaria estatal.

Una vez explicitada la vinculación teórica entre neoliberalismo y corrupción, en el tercer capítulo se analizan dos momentos particulares de la historia argentina reciente a fin de comprobar empíricamente dicha relación. El primero de ellos es a fines de los años ochenta: la corrupción en aquél momento sirvió para justificar el programa de reformas estructurales. El segundo ejemplo corresponde al período de fines de los años noventa, cuando la corrupción se convirtió en el gran responsable de la crisis del régimen de convertibilidad.

Finalmente, en la última sección se ofrece una síntesis y se destacan algunas conclusiones preliminares, centradas principalmente en destacar los distintos modos políticos que existen para analizar y definir la corrupción.

“La creciente importancia que asume en esta época el tema de la corrupción en la Argentina se ve reforzada a partir de su instalación en el ámbito internacional, en donde las acciones impulsadas se dirigen con especial énfasis a los países subdesarrollados y a las democracias en proceso de “transición” (...) En la misma línea, el Banco Mundial en 1997 señala como prioridad la lucha contra la corrupción, declarándolo como el verdadero cáncer de las democracias en los países subdesarrollados.”

2. LA CORRUPCIÓN EN AGENDA

La corrupción se ha convertido en una cuestión socialmente problematizada en la Argentina. En distintos ámbitos, entre ellos el mediático, el estrictamente político y el académico, la temática ha despertado creciente interés. Por su persistencia en el tiempo, parecería un hecho natural su presencia y relevancia en la agenda pública. Sin embargo, un breve análisis histórico permite comprobar lo contrario: la entrada de la corrupción en la agenda pública en nuestro país se produce en un momento preciso, en un pasado no tan lejano.

Señala Gorrochategui (2001) que en la Argentina, los medios masivos de comunicación, concretamente la prensa escrita, no se ocuparon de la corrupción en forma sistemática hasta 1988, año que comienzan a formularse denuncias sobre funcionarios que recibieron comisiones para favorecer determinadas empresas en las compras del Estado y las maniobras fraudulentas por parte de sectores de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Y agrega que el tema se generaliza a partir de 1990, involucrando a toda la administración nacional. De manera similar, Acosta (1997) considera que a partir de 1991 comienza el tratamiento de la corrupción en las editoriales, entrevistas, comentarios y encuestas.

Por la misma época, la corrupción comenzó a formar parte también de la agenda de la administración presidencial de Carlos Menem (1989-1999). Cabe señalar que durante la campaña para las elecciones presidenciales de 1989 el tema despertó escaso interés, pero esa situación cambió un año después, cuando fue asumido como propio por el flamante gobierno (Gorrochategui, 2001)¹. Varios hechos así lo demuestran.

¹ La preocupación gubernamental por dicha temática, como indica Yapur (2005) encuentra un antecedente en la última dictadura militar (1976-1983), cuando, no casualmente, comienza a aplicarse el modelo neoliberal en nuestro país, que luego se profundizará en los años noventa.

Al respecto, en su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, y en un contexto signado por la hiperinflación, la crisis económica y la conflictividad social, Menem identificará a la corrupción como uno de los grandes problemas a resolver: “Vamos a sentar las bases de un Estado para la defensa nacional, y no para la defensa del delito o de la coima. (...) vengo a anunciar ante los representantes del pueblo, que a partir de este momento el delito de corrupción en la función pública, será considerado como una traición a la patria. Así como vamos a investigar los ilícitos cometidos en los últimos tiempos, también vamos a ser inflexibles con nuestros propios funcionarios (...) Aspiro a que mi gobierno sea un ejemplo de austeridad, de limpieza, de patriotismo. Porque la corrupción administrativa es un acto verdaderamente criminal, que como tal hay que señalar ante la conciencia y la opinión de nuestra ciudadanía. La Argentina tiene que dejar de ser el país de los grandes negociados, y tiene que pasar a ser el país de los grandes negocios (...) Si la democracia no sirve para ofrendar nuestra honestidad, capacidad y lealtad, no sirve para nada. Esta será la línea central de nuestra gestión (Menem, 1989)”.

Esta retórica anti-corrupción, que contribuyó para justificar y legitimar las reformas estructurales emprendidas por su gobierno, fue acompañada también por una serie de medidas orientadas en la misma dirección. Así, en 1990 la Comisión para la Recuperación Ética de la Sociedad y el Estado, dependiente de la Vicepresidencia de la Nación, presidida por el Dr. Eduardo Duhalde, presentó las conclusiones de su trabajo en un documento denominado "Recomendaciones elevadas al Poder Ejecutivo Nacional", en el que se incluyeron, entre otros temas, el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos y un régimen de incompatibilidades en la función pública. El 24 de enero de 1991 Menem pronuncia el discurso sobre Emergencia Moral², en el que anuncia una serie de medidas entre las que se pueden mencionar la duplicación del presupuesto anual correspondiente a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, la obligación de los funcionarios del Poder Ejecutivo de presentar sus declaraciones juradas patrimoniales y el control de los aportes privados a los partidos políticos (Menem, 1991). En mayo de 1996, el Poder Ejecutivo presentó en el Congreso dos proyectos de ley para penar los casos de soborno, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencia. En esa ocasión, Menem aseguró que al asumir su primer mandato, en 1989, existía en el país un estado de corrupción generalizada y se atribuyó haber acabado con la corrupción estructural mediante la reforma del Estado (Diario La Nación, 1996). En 1997 se creó la Oficina Nacional de Ética Pública, dependiendo directamente del Presidente de la Nación. Posteriormente, en el discurso del 19 de noviembre de 1997, con motivo de la puesta en vigencia en la Argentina de la “Convención Interamericana contra la Corrupción” suscrita en la reunión de Caracas el 29 de marzo de 1996, Menem expresó que el Estado había dado pasos concretos para enfrentar y combatir a la corrupción en todos los terrenos, y que el país contaba con armas legales, morales, políticas y sociales para detener la “metástasis” y erradicarla para siempre del cuerpo social.

Por último, pero no menos importante, la reforma constitucional de 1994 incorporó modificaciones en el sistema de control y lucha contra la corrupción a partir de la creación de distintos organismos: el Ministerio Público, independiente de los tres poderes del Estado y con autonomía funcional y autarquía financiera; el Consejo de la Magistratura, como Jurado de Enjuiciamiento de los Magistrados y para la selección y remoción de los magistrados inferiores del Poder Judicial de la

² Este discurso fue realizado pocos días después de que estallara un escándalo por corrupción, denunciado por el embajador norteamericano en Buenos Aires y que consistió en sobornos exigidos por un cuñado del Presidente de la Nación Carlos Menem para facilitar la importación de maquinaria industrial.

Nación; la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo, ambos órganos de control, con autonomía funcional y en el ámbito del Congreso (Gorrochategui, 2001).

En definitiva, tanto discursivamente como en los hechos el menemismo incorporó en su agenda de gobierno la lucha contra la corrupción, si bien, visto en perspectiva, resulta paradójico que así haya sucedido, en virtud de la cantidad de denuncias y hechos ilícitos en los que estuvieron involucrados muchos de sus funcionarios y hasta el propio ex Presidente. Tal paradoja evidencia en alguna medida un doble discurso: “El planteo que hace el menemismo acerca de que son ellos mismos los que van a luchar contra la corrupción (‘porque son los que más han hablado’) suena como el canto del tero, que canta lejos de donde ha puesto el huevo. Y canta el tero, como canta fuerte para atraer la atención. Esta maniobra de hablar sobre lo prohibido es un intento por aparecer combatiendo aquello que, en realidad, se está protegiendo” (Barcia e Ivanchich, 1991). En el mismo sentido, Pereyra (2013) señala que muchas de las medidas para combatir la corrupción anunciadas por el gobierno de Menem nunca llegaron a implementarse. Sin negar esta visión, la prédica anti-corrupción del menemismo, tal como se intentará probar más adelante, obedeció en lo fundamental a una acción tendiente a deslegitimar al Estado y generar consenso social en torno a la necesidad de emprender el programa neoliberal.

La creciente importancia que asume en esta época el tema de la corrupción en la Argentina se ve reforzada a partir de su instalación en el ámbito internacional, en donde las acciones impulsadas se dirigen con especial énfasis a los países subdesarrollados y a las democracias en proceso de “transición”³. Al respecto, en 1993 nace Transparencia Internacional (TI) y en 1997 es aprobada en Caracas, Venezuela, la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, primer instrumento jurídico internacional en este campo que reconoce la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de promover y facilitar la cooperación entre los Estados para combatirla. En la misma línea, el Banco Mundial en 1997 señala como prioridad la lucha contra la corrupción, declarándolo como el verdadero cáncer de las democracias en los países subdesarrollados (World Bank, 1997).

Cabe agregar que, en la misma época, el tema se consolida como una de las principales preocupaciones ciudadanas en el país. Dos estudios realizados en 1992 por diferentes consultoras, uno por Mora y Araujo y el otro por Gallup, señalan que a partir de ese año la corrupción pasa a formar parte de los problemas relevantes señalados por los argentinos⁴. Asimismo, en 1989 nace Poder Ciudadano, una ONG que si bien en su origen tiene una agenda más centrada en la promoción de la participación ciudadana, ya en los primeros años de la década del noventa reorientó sus actividades hacia temas de corrupción (Pereyra, 2007).

Finalmente, la corrupción ha logrado concitar un marcado interés en el ámbito académico. A nivel nacional, por ejemplo, se pueden citar, entre otros, *La carpa de Ali Baba. El Grupo de los Ocho contra la corrupción* (1991), de Hugo Barcia y Norberto Ivanchich; *Un país al Margen de la ley*, de Carlos Nino (1992); *La Corrupción*, de Mariano Grondona (1993). Es el período, además, en el que proliferan los estudios provenientes de la ciencia política y más aún por parte de la economía, en los que la lucha contra la corrupción aparece como un factor clave para el éxito económico. En ello influye el decisivo trabajo del Banco Mundial en 1992 sobre “el buen gobierno” y su influencia en el desarrollo económico (World Bank, 1992). De ahí que se creen índices de todo tipo para medir la

³ Cabe señalar que la lucha contra la corrupción se ha instalado como tema destacado en la agenda pública internacional también desde los años '90 (Ver al respecto PNUD, 2009).

⁴ El estudio de Mora y Araujo, por ejemplo, señalaba que el 16% de los encuestados optó por la corrupción como principal problema del país ubicándose en primer lugar, junto con la educación.

correlación sobre estos dos fenómenos. Dentro de este tipo de abordaje sobre la corrupción, denominado “económico”, sobresale la figura de Susan Rose-Ackerman, quien desde los años setenta ha trabajado sobre las consecuencias económicas de la corrupción, haciendo hincapié no solamente en la magnitud del soborno sino también en sus efectos distorsivos sobre el funcionamiento de los mercados.



En síntesis, el tema de la corrupción se instala con fuerza en nuestro país en un momento específico, entre fines de la década del ochenta y principios de los noventa. Desde ese entonces, además, se ha convertido en un tema prácticamente invariante en la agenda pública.

Aunque la manifestación de este interés se da en niveles y ámbitos diferentes, en ellos se pueden observar una concepción predominante. Al respecto, en general, la corrupción en la que se hace foco es la correspondiente al sector público. Mucho menos difusión y atención merece, en todos los niveles analizados, la corrupción en el sector privado.

En el ámbito académico, especialmente en la economía y en menor medida en la ciencia política, se refleja con claridad dicho sesgo. Ackerman, por ejemplo, es una fiel representante de aquellas posturas en las que hacen hincapié fundamentalmente en la corrupción pública: “Las invitaciones más usuales a la corrupción aparecen cuando el Estado es un comprador de bienes y servicios, o un proveedor de beneficios limitados. También son comunes los pagos para evitar los costos de la regulación estatal, para reducir las cargas impositivas o aduanales y para agilizar los servicios” (Ackerman, 1996: 67). En la misma línea, desde la ciencia política, Joseph Nye ha logrado concitar un amplio apoyo a su definición de corrupción⁵, entendida como la desviación de los deberes formales de un funcionario público para beneficio privado (1967: 419). Finalmente, dentro de esta lista breve —por razones

⁵ Gardiner (1993: 111), por ejemplo, afirma: “The definition of corruption most often used by social scientists has been provided by Harvard political scientist Joseph S. Nye”.

expositivas- pero simbólica, Gianfranco Pasquino define la corrupción como “el comportamiento ilegal de aquel que ocupa una función en la estructura estatal”, y señala tres tipos de corrupción: el cohecho, el nepotismo y el peculado por distracción (Pasquino, 2000: 377).

De igual modo ha enfocado la cuestión TI, probablemente la organización de la sociedad civil más importante a escala global en la lucha contra la corrupción. Hasta no hace mucho, sostenía que este concepto “hace referencia al abuso de poder que se les ha confiado por parte de líderes políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza” (Transparency International, 2004). Esta centralidad en la corrupción pública en desmedro de los ilícitos privados va a ser modificada por TI recién en 2005, a partir del caso Enron⁶.

Al margen de lo que ocurre en el plano estricto de las definiciones, lo cierto es que en líneas generales se puede observar que la corrupción privada no goza del mismo tratamiento que la corrupción pública. Tal como advierten Hodgson y Jiang (2007), dentro de la literatura sobre corrupción se encuentran dos opciones: se la define en términos que la restrinjan explícitamente al sector público; o bien, se admite una definición más amplia, pero la investigación tiende a sesgarse hacia la corrupción en la esfera pública. Ahora bien, como señalan los autores, desde el punto de vista etimológico la palabra corrupción proviene del adjetivo *corruptus*, que en latín significa estropeado, descompuesto o destruido. Es decir, no hay razón “etimológica” para que se aplique solamente o predominantemente a la corrupción pública.

Otra potencial razón que podría explicar este creciente privilegio por la corrupción pública sería la magnitud de los hechos. Desde este punto de vista, se podría argüir que si la corrupción pública es la gran protagonista, en desmedro de la corrupción privada, ello se debe exclusivamente a la magnitud e impacto socioeconómico que involucra a una y otra. El caso Enron, por sí solo, debería bastar para desechar tal argumento. Además, aunque siempre resulta difícil precisar el impacto socioeconómico de la corrupción, pues al ser una actividad ilegal permanece generalmente en un cono de sombras, algunos estudios han resultado ilustrativos sobre la importancia de la corrupción privada. Al respecto, Gaggero, Kupelian y Zelada (2010) analizaron la magnitud, tendencia y procedencia de los flujos de capital ilícito vinculado con la corrupción económica. Una de sus conclusiones contradice la idea socialmente aceptada, según la cual dichos flujos se originarían principalmente por corrupción gubernamental. Por el contrario, las maniobras comerciales ilícitas, muchas de ellas pasibles de ser consideradas como actos de corrupción, y ejecutadas por grandes bancos, transnacionales y los llamados “ricos globales”, son la principal fuente de flujo de capitales ilícitos. En efecto, según el estudio realizado por Global Financial Integrity (2008), del cual Gaggero, Kupelian y Zelada obtuvieron los datos para su trabajo, esos actores económicos explican alrededor del 63% del total de flujos ilícitos globales. El restante 37% se origina en actividades estrictamente criminales de todo tipo, con sólo 3 puntos explicados por la corrupción gubernamental a escala global.

Uno de los argumentos que suele utilizarse con frecuencia para poner el acento en la corrupción pública y no en la privada tiene que ver con la naturaleza distinta que implica una y otra esfera. Se deriva de ello un supuesto contraste entre el dinero de “todos” (lo público) y los ilícitos privados

⁶ Empresa estadounidense, originaria de Texas, célebre por el fraude realizado internamente al maquillar sus pérdidas en los registros de contabilidad. El escándalo estalló a principios de 2001 y fruto de la caída en sus acciones, la empresa entró en bancarrota ese mismo año.

(que no tendrían efecto sobre el patrimonio público) Al respecto, Gianfranco Pasquino (2000:377) sostiene que “la corrupción es vista en términos de legalidad e ilegalidad y no de moralidad e inmoralidad y debe tomar en cuenta la diferencia que se establece entre prácticas sociales y normas legales y la diferencia de evaluación de los comportamientos en el sector privado y en el sector público”. Esta definición, según creemos, puede ser útil y valedera para analizar y juzgar algunos casos específicos de corrupción, como el nepotismo. Dice Pasquino: “(...) el director de una empresa privada que llame a su hijo para un puesto de responsabilidad no comete un acto de nepotismo, aunque este hijo no posea los requisitos necesarios, acto de nepotismo que es cometido en cambio por el director de una empresa pública” (Pasquino, 2000:377-378). Sin embargo, cabe preguntarse por la forma en que deben conceptualizarse otro tipo de prácticas ilícitas ocurridas en el sector privado. Gaggero, Kupelian y Zelada (2010) por ejemplo, describen para el caso argentino distintos ilícitos entre privados que suelen quedar relegados en la agenda pública: subfacturación y sobrefacturación de exportaciones e importaciones; el mercado único y libre de cambios y el mercado de valores (“contado con liqui”); operaciones con plazas “*off shore*”. Estos casos, difícilmente puedan considerarse meras prácticas inmorales. Son ilegales, y además, tienen repercusión directa e inmediata en el erario público. Así, se pone en duda entonces la estrecha delimitación de los espacios público y privado que con frecuencia se toman en cuenta en el momento de calificar la corrupción.

En la próxima sección profundizaremos en esta cuestión, pues en verdad la ideología neoliberal, impulsora de este enfoque hegemónico sobre la corrupción centrado en el sector público, argumenta a favor de esta tajante distinción según la cual el sector privado aparece como incuestionable frente al siempre menospreciado sector público.

3. LA CORRUPCIÓN, SEGÚN EL NEOLIBERALISMO

“De acá se deriva la doctrina de acuerdo con la cual el Estado que gobierna mejor es el que gobierna menos, conocida hoy como la doctrina del ‘Estado mínimo’, que forma el núcleo fuerte y resistente, y por ello siempre actual, del pensamiento liberal desde finales del siglo VXIII hasta nuestros días” (Norberto Bobbio, 2009: 247).

El énfasis actual en la corrupción pública, en desmedro de la acaecida en el sector privado, obedece, según la perspectiva que se defiende en este trabajo, a razones esencialmente ideológicas. Concretamente, el neoliberalismo impulsa tal concepción por un conjunto de razones que confluyen en un único y último objetivo que es luchar contra cualquier tipo de intervención estatal y deslegitimar la actividad política. En efecto, es el afán por desacreditar al Estado y no una innata inclinación por la transparencia en donde reside la fuerza motriz del neoliberalismo en su incesante apuesta por ubicar a la corrupción pública en un primer plano. Esto no implica, naturalmente, que todos quienes definen a la corrupción de esta forma profesen el credo neoliberal. Significa, en cambio, que el neoliberalismo ha logrado que su particular visión sobre la corrupción se convierta en hegemónica, es decir, aceptada e incorporada en el sentido común general. Así, la dirigencia política, los medios de comunicación, el ambiente científico y, en general, la propia ciudadanía, han incorporado como propia esta concepción de la corrupción.

Son conocidos los argumentos económicos neoliberales contra la intervención del Estado en la economía. Este enfoque supone que los mercados se auto-regulan, es decir, se encuentran en equilibrio, fruto del libre juego de la oferta y la demanda. Aún en los casos en que pueda existir alguna falla, ésta se entiende como transitoria: la propia dinámica del mercado, con el tiempo, se encargará de corregirla. Desde este punto de vista, la intervención del Estado no solo se concibe como innecesaria, sino como disfuncional, pues su actuación lo único que puede lograr es profundizar eventuales fallas que el mercado hubiese solucionado por su propia cuenta. En definitiva, en lo que respecta al funcionamiento económico, desde el punto de vista neoliberal nada justifica la intervención estatal.

“Así, la teoría del rent-seeking postula la idea del Estado mínimo y marca los albores del neoliberalismo, cuya fórmula básica es: menos Estado y más mercado conlleva menor cantidad de actividades improductivas y menos corrupción, y por ende, más eficiencia económica y desarrollo económico.”

Frente a esta tesis, se podría reclamar la presencia del Estado ya no con un fin económico sino social, como por ejemplo, el de reparar o morigerar ciertos tipos de desigualdad. Se abriría entonces una ventana para la intervención estatal orientada básicamente a establecer ciertos pisos mínimos de igualdad social que el mercado por sí solo no está en condiciones de asegurar. Sin embargo, en este punto también el neoliberalismo ofrece resistencia.

La aversión hacia este tipo de intervenciones estatales encuentra antecedentes en la tradición liberal. En la ya clásica oposición dentro de la filosofía política entre la libertad y la igualdad, el liberalismo se caracteriza por tomar partido por la primera, fundamentalmente por la desconfianza que le genera la institución estatal como herramienta capaz de conjugar ambos valores. Al respecto, dice Sartori (2010:52): “Iguales condiciones materiales (...) requieren un Estado ‘fuerte’, lo bastante fuerte como para imponer expropiaciones y tan fuerte como para decidir a favor de quién, con respecto a qué y en qué medida. Si es así, el Estado que tiende a la igualdad se transforma en el Estado coercitivo que debe hacer pedazos y barrer –si quiere tener éxito– la ‘libertad de resistencia’ de los ciudadanos”. El núcleo del problema es que los iguales tratamientos (leyes iguales) no producen resultados iguales (igualdades en resultados): de lo que se deriva que para convertirse en iguales se necesitan tratamientos desiguales (leyes sectoriales y discriminaciones compensatorias) (...) pero leyes sectoriales, tratamientos privilegiados, ‘discriminaciones, no sólo azuzan y multiplican la conflictividad social (los no preferidos se rebelan y reivindican a su vez privilegios), no sólo facilitan la arbitrariedad, sino que lesionan la protección proporcionada por leyes iguales, y en principio, por el principio ‘lo mismo para todos’. Bien entendido, entre libertad e igualdad se dan muchas posibles soluciones de equilibrio, muchas posibles compensaciones; pero sigue existiendo, sin embargo, un punto de ruptura más allá del cual (por citar a Tocqueville) nos espera únicamente ‘la igualdad en la servidumbre’. En resumen, el liberalismo cuestiona la intervención estatal en materia de igualdad pues

ello atenta contra la libertad y en particular porque socava el igual tratamiento ante la ley, genera mecanismos discriminatorios y produce arbitrariedades.

Por su parte, la teoría de la elección pública, surgida en los años ochenta del siglo pasado, ha marcado un progreso, con respecto al liberalismo, en su crítica hacia el Estado, pues sus fundamentos para cuestionar cualquier tipo de intervención se basan ya no solamente en una defensa irrestricta y absoluta de la libertad, sino en una original concepción sobre la naturaleza misma del Estado⁷. En esta perspectiva, que pregona el individualismo metodológico, el Estado es entendido como un mero agregado de funcionarios que, guiados por una racionalidad instrumental, buscan con sus intervenciones rentas para beneficio personal (*rent-seeking*), generando con ello incentivos para que los agentes privados inviertan en actividades improductivas (lobby y corrupción). El comportamiento de quienes ocupan un cargo público es racional y estratégico pues a través de la generación de rentas pueden obtener apoyo de sus bases políticas. Del mismo modo es calificado el comportamiento del sector privado, beneficiado económicamente no por la propia acción del mercado sino por disponer de una renta determinada (subsidios, licitaciones, contratos, créditos, etc.). La esencia del Estado, entonces, es la relación de intercambio entre la burocracia y aquellos que les apoyan. De esta forma, “la competencia por formar parte del servicio del gobierno es, en parte, una competencia por obtener las rentas que se derivan del ejercicio de los cargos” (Krueger 1974: 293). Asimismo, la relación simbiótica que implica la creación de rentas es retroalimentada en forma permanente: los beneficiarios del sector privado se vuelven cada vez más dependientes de las rentas estatales y buscan aumentarlas, lo cual fortalece, a su vez, el poder político de aquellos que son responsables estatales de crear dichas rentas.

Las implicancias económicas y políticas de esta teoría están mutuamente imbricadas: “A medida que los Estados aumenten su tamaño, el número de sus funciones y la cantidad de recursos que controlan, la proporción de la actividad económica que se incorpore a los refugios rentistas (improductivos) crecerá de manera correspondiente y, con ello, declinarán la eficiencia y el dinamismo económicos. Inversamente, en la medida en que puedan disminuirse el poder económico y las prerrogativas del Estado, las perspectivas para el crecimiento, la eficiencia y el bienestar crecerán. Por tanto, el campo de acción del Estado debe reducirse al mínimo y cuando sea posible el control burocrático debe reemplazarse por los mecanismos del mercado”. Así, la teoría del *rent-seeking* postula la idea del Estado mínimo y marca los albores del neoliberalismo, cuya fórmula básica es: menos Estado y más mercado conlleva menor cantidad de actividades improductivas y menos corrupción, y por ende, más eficiencia económica y desarrollo económico⁸.

En definitiva, la teoría del *rent seeking* que sirve al neoliberalismo en su ofensiva anti-estatal tiene como uno de sus argumentos centrales la corrupción pública. En efecto, la búsqueda de rentas que, según esta concepción, es la esencia del Estado, es sinónimo de corrupción, esto es, el usufructo de un cargo público para beneficio personal. Así, queda en evidencia que, de acuerdo con la teoría de la elección pública, la naturaleza del Estado es en sí misma corrupta. Existe entonces una identidad plena entre Estado y corrupción.

⁷ Esta corriente está representada, entre otros, por los economistas James Buchanan (1980), Gordon Tullock (1967) y Anne Krueger (1974).

⁸ No resulta casual, en tal sentido, que la literatura del “*rent seeking*” haya hecho hincapié en las restricciones al comercio internacional: licencias de importación, controles administrativos a las importaciones, aranceles elevados, etc., como el primer ejemplo de fuentes de renta inducidas por el gobierno (Krueger, 1974).

Esta perspectiva invita a pensar, naturalmente, que la solución del problema de la corrupción consiste en eliminar al Estado, o, en una variante menos extrema y realista, reducir al mínimo indispensable su tamaño y acción. Existe sin embargo suficiente evidencia empírica que niega dicho vínculo. Al respecto, en Rusia se han realizado estudios que muestran que la corrupción aumentó significativamente tras el proceso de privatizaciones que vivió ese país a principios de los años noventa, tras la caída del comunismo (Levin y Satarov, 2000). La experiencia argentina, por la misma época y que será analizada más adelante, ofrece evidencias en el mismo sentido. En síntesis, no guarda correspondencia empírica la tesis según la cual a menor tamaño del Estado menor corrupción.

“Otra consecuencia de relevancia se desprende de esta concepción que vincula la corrupción con la naturaleza humana, y es que el fenómeno así estudiado queda descontextualizado y al mismo tiempo, al centrarse en el comportamiento individual, se moraliza.”

Además de promover la reducción del Estado, el neoliberalismo, en su combate contra la corrupción, aspira a un modelo tecnocrático de administración pública, centrado en el conocimiento experto y técnico de hacedores de políticas públicas que, idealmente, no deben estar contaminados de “intereses políticos”⁹. Esta visión fue ampliamente propagada tanto en los inicios del menemismo como a fines de los años noventa, asociando la ineficiencia estatal con la “excesiva” politización de la burocracia. El punto crítico de tal concepción es que desconoce –interesadamente– que toda política pública, desde su gestación, hasta su implementación y posterior evaluación, conlleva implícitamente un componente eminentemente político (Echebarría y Mendoza, 1999).

Por otra parte, aunque luego se desplegarán con cierto detalle una serie de críticas hacia esta concepción neoliberal del Estado mínimo, interesa señalar aquí un cuestionamiento eminentemente teórico. Siguiendo a Peter Evans (2007) resulta posible utilizar los propios fundamentos teóricos de los neoutilitaristas para cuestionar la idea misma del Estado mínimo: ¿qué es lo que impide que ese Estado, aunque reducido a su mínima expresión, se dedique al rent seeking?

Al margen de estas consideraciones, cabe hacer notar otra implicancia importante que se deriva de la teoría de la elección pública. En sus fundamentos, en efecto, se encuentra la explicación no solo de las causas de la preeminencia de la corrupción pública sino también de la falta de interés por lo que ocurre en el sector privado. Esta corriente de pensamiento asocia la corrupción con la propia naturaleza humana, puesto que los funcionarios públicos buscadores de rentas se encuentran regidos por la misma racionalidad instrumental que guía a todos los individuos (agentes, en la nomenclatura neoliberal). La diferencia es que ellos ocupan un cargo público y desde esa posición buscan beneficios de índole personal (lo que se entiende, huelga decirlo, en sentido estricto como corrupción). Desde este punto de vista, la corrupción que ocurre en el sector privado goza de cierta complacencia o

⁹ En un sentido más amplio, durante los años noventa en la Argentina, así como en otros países de la región, se impuso el modelo burocrático de la Nueva Gestión Pública (*NPM*, por sus siglas en inglés), que tiene como uno de sus preceptos fundamentales una tajante división entre técnica y política, con claras preferencias hacia la primera.

directamente no es tratada como tal, pues aparece como la persecución lógica y natural del mero interés privado¹⁰.

Otra consecuencia de relevancia se desprende de esta concepción que vincula la corrupción con la naturaleza humana, y es que el fenómeno así estudiado queda descontextualizado y al mismo tiempo, al centrarse en el comportamiento individual, se moraliza. Queda configurada, de tal forma, una concepción sobre la corrupción de tipo normativa, universal y abstracta, esto es independiente de las circunstancias en las que tiene lugar y las funciones que desempeña en cada momento histórico: “Hay una clara prevalencia de un enfoque normativo y universal, que no permite variaciones y analiza la corrupción en la terminología del *rational choice* como “disfunción” de funcionarios públicos que responden a una determinada estructura de incentivos. Esta percepción se ha vuelto universal e incuestionable” (Huber, 2007:3).



Esta concepción hegemónica sobre la corrupción impide comprender las causas de su emergencia, su naturaleza, sus diversos modos de manifestación, sus consecuencias, y fundamentalmente, las distintas recetas para combatirla. Un abordaje integral de este fenómeno requiere, inexorablemente, desentrañar las circunstancias de su emergencia y su funcionalidad para cada momento histórico, lo que significa al mismo tiempo abandonar la visión meramente moralista centrada en la naturaleza humana¹¹.

¹⁰ Un ejemplo ilustrativo de la distinta vara con que se trata uno y otro tipo de corrupción es que hasta no hace mucho, en Alemania se permitía que los sobornos empresariales en el extranjero fueran gastos deducibles.

¹¹ “La complejidad de la corrupción, las dificultades de encontrar siquiera una definición del término que aplique satisfactoriamente a entornos políticos y culturales divergentes, ha cedido a la divulgación universal y homogeneizante de

Para la formulación de una propuesta de este tipo, alternativa a la hegemónica, existe un antecedente relevante: en los años sesenta del siglo pasado, un grupo de investigadores conocidos como los “revisionistas” por su oposición a la visión moralista hegemónica, postuló la idea según la cual la corrupción, en determinadas circunstancias históricas, puede cumplir una función social positiva, como por ejemplo, al corregir fallas de mercado o sortear las dificultades que se derivan de burocracias ineficientes. Así, por ejemplo, Samuel Huntington, en 1968, escribía que la corrupción era un fenómeno característico, o más bien inevitable, de los procesos de modernización y que en algunos casos, podía contribuir al desarrollo económico, al permitir superar muchas reglamentaciones burocráticas ineficientes¹².

Más cercano en el tiempo, Gutiérrez Chávez (2006) ha realizado una valiosa contribución al analizar la corrupción en Italia desde una perspectiva histórica, poniendo en evidencia su funcionalidad social. Son varias las conclusiones significativas que aporta su estudio. En primer lugar, la corrupción en Italia se instala en forma estructural en los años de la posguerra y fue estimulada y soportada no solo por la Democracia Cristiana (columna vertebral de todos los gobiernos entre 1946 y 1994) y sus aliados, sino también por todo el Occidente democrático. El objetivo en común que subyacía en este consenso era frenar el avance electoral del Partido Comunista Italiano (PCI). En segundo lugar, y vinculado con el punto anterior, el vasto proceso de lucha contra la corrupción denominado “*mano pulite*” (pool de manos limpias) que se desata a principios de los años noventa a partir del caso Tangentópolis¹³, nace tras la caída del Muro de Berlín y la desaparición del PCI, convertido en el Partido Democrático de la Izquierda. Es decir, Gutiérrez Chávez señala que la disposición a luchar contra la corrupción en Italia emerge una vez que el comunismo había dejado de ser un peligro acechante para la estabilidad política de ese país. La tercera conclusión relevante es que esta avanzada anti-corrupción fue, vista en perspectiva histórica, un prolegómeno finalmente capitalizado por el gobierno neoliberal del empresario Silvio Berlusconi, cuyo discurso, especialmente en los inicios de su carrera política, estuvo centrado en la corrupción pública y en la necesidad de reducir al mínimo indispensable el tamaño del Estado. Así, se pone en evidencia que el vínculo entre neoliberalismo y corrupción no es tan solo una particularidad argentina. Una última conclusión relevante del estudio de Gutiérrez Chávez reside en que el ascenso político de Berlusconi estuvo motorizado por su condición de “*outsider*” del sistema político, y por un discurso anti-política y tecnocrático que era el corolario lógico de su prédica contra la corrupción pública. Lo paradójico del caso es que el origen de su fortuna como empresario, sobre la que luego se asentará su carrera política, se debió en buena medida a los beneficios y prebendas estatales obtenidos.

En definitiva, aunque debe evitarse la tentación de incurrir en un relativismo histórico extremo con el cual sea posible avalar o tolerar, por el imperio de las circunstancias, un acto de corrupción, desde la perspectiva que se defiende en este trabajo resulta necesario adoptar un enfoque en el que se contextualice debidamente esta problemática, a fin de poder indagar en la función o utilidad social que cumple en cada momento histórico. En lo que aquí interesa, asumir una perspectiva de esta naturaleza permitirá comprender por qué en un momento determinado toma protagonismo el tema

las normas de la racionalidad occidental, en detrimento de un análisis crítico de los orígenes, las dinámicas y los impactos de la corrupción en contextos desiguales (Brown y Cloke, citado en Huber, 2007:3).

¹² Otros autores que formaron parte de este revisionismo fueron Nathaniel Leff (1997 [1964]) y Colin Leys (1965).

¹³ Se refiere a una expresión acuñada por un periodista de un diario italiano (La República). Tangentópolis es la unión del término tangente (coima sería el equivalente aquí en la Argentina) y polis (del griego, Ciudad-Estado). Es decir, ciudad de la coima.

de la corrupción en la agenda pública en nuestro país: quiénes son los sectores que la impulsan, qué concepción de la corrupción manejan y qué consecuencias trae ello aparejado. Este tipo de análisis, huelga decirlo, resulta imposible de llevar adelante si se adopta la visión hegemónica sobre la corrupción, puramente “moralista”, sesgada hacia la racionalidad y el comportamiento individuales y exclusivamente centrada en la corrupción del sector público.

“La utilización de la corrupción como arma política y discursiva del neoliberalismo contra toda forma de intervencionismo estatal adopta distintas formas según el tiempo histórico que se presente.”

La utilización de la corrupción como arma política y discursiva del neoliberalismo contra toda forma de intervencionismo estatal adopta distintas formas según el tiempo histórico que se presente. En las próximas dos secciones, se analizarán dos períodos concretos de la experiencia argentina reciente. Uno de ellos tiene que ver con los inicios del gobierno de Carlos Menem, en el que se puede percibir la utilidad que cumplió la corrupción como factor para justificar la aplicación de un programa de reformas neoliberal. Para ello, se analizará la política de desregulación. El segundo ejemplo ocurre a fines de la década del noventa, también en la Argentina, en momentos en que el régimen de convertibilidad ya mostraba signos de agotamiento. En esas circunstancias, la corrupción fue visibilizada como la “contradicción principal”, por encima de otras problemáticas como el desempleo, los altos niveles de exclusión y concentración del ingreso. Esta posición, cabe aclarar, fue adoptada incluso por sectores progresistas cuestionadores del modelo neoliberal.

4. LA FUNCIONALIDAD DE LA CORRUPCIÓN EN LA HISTORIA ARGENTINA RECIENTE

4.1. LA DESREGULACIÓN DE LOS MERCADOS: UNA HERRAMIENTA ANTI-CORRUPCIÓN

“Reformar el Estado, desregular la economía, privatizar las empresas corrompidas y derrotar la cultura de la inflación; así como pacificar los espíritus luego de años de enfrentamientos y conquistar la más absoluta libertad de prensa y opinión e integrar a Argentina con el mundo moderno y desarrollado, fueron las herramientas indispensables para enfrentar y desarmar la corrupción estructural que heredamos” (Menem, 1996).

Tal como ilustra el epígrafe, la corrupción fue uno de los principales argumentos utilizados para impulsar y justificar el programa de reformas neoliberales en la Argentina, aplicado en los años noventa, y cuyos ejes centrales fueron las privatizaciones, la apertura y la desregulación económica. Conceptualmente, cabe recordar, dicho programa estuvo inspirado en lo que se denominó el Consenso de Washington e implicó consagrar un mayor protagonismo al mercado, en desmedro del

Estado, como procurador de las necesidades sociales. A continuación, se analizarán las razones esgrimidas para justificar la política de desregulación adoptada a principios de los años noventa por el gobierno de Carlos Menem y se verá que la corrupción ha jugado en ello un papel sumamente importante.

Es posible identificar, dentro de la concepción neoliberal, dos tipos de argumentos que se utilizaron para defender la necesidad de desmontar el profuso marco regulatorio que pesaba sobre la economía argentina hacia fines de los años ochenta. El primero de ellos, de orden estrictamente económico, consistió en vincular la desregulación con una mejora en la eficiencia productiva y en la competitividad de la economía argentina. Sguiglia y Delgado lo formulaban en estos términos: “La relación entre desregulación económica y competitividad está dada por la productividad de los factores productivos. El argumento es directo: las medidas de desregulación tienden a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos y esto a su vez induce un aumento en la productividad del trabajo y/o del capital y, por extensión, de la competitividad global” (Sguiglia y Delgado, 1993: 12).

El segundo argumento, al que se podría calificar como “político”, se basó en suponer que la desregulación implicaba neutralidad y transparencia en el funcionamiento de los mercados. En esencia, se sostenía que, a diferencia de las intervenciones arbitrarias y selectivas del Estado, las impersonales señales del mercado no conferían privilegios ni beneficios particulares a ningún sector o actor determinado. Por ello, Sguiglia y Delgado (1993) afirman que una de las características básicas del proceso desregulatorio es su uniformidad, en el sentido de no elegir ganadores y perdedores ex ante como en los escenarios regulados. En la misma línea, Domeniconi señala que el objetivo de la desregulación tuvo como finalidad estructural “(...) la eliminación de distorsiones y sobrecostos en la economía global (...) e introducir transparencia y flexibilidad en los mercados” (Domeniconi, 1992:49). Finalmente, este mismo argumento fue parte del recetario contenido en el Consenso de Washington, del cual nuestro país fue su alumno modelo por aquél entonces¹⁴.

Ambos argumentos, el económico y el político, estaban íntimamente entrelazados. En efecto, según la óptica neoliberal, en un escenario desregulado con pleno imperio de las leyes de oferta y demanda, los actores económicos podrían entablar una lucha competitiva vía aumentos de productividad y eficiencia, lo cual redundaría en una mejora de la competitividad de la economía en su conjunto. En esta lógica maniquea, que se resumía en la convencional fórmula de menos Estado y más mercado, las intervenciones estatales eran visualizadas como selectivas y arbitrarias (por ende, nocivas) mientras que, por el contrario, el mercado aseguraba neutralidad y objetividad, en el sentido de no determinar resultados (ganadores o perdedores) a priori. En este entorno macroeconómico, supuestamente

¹⁴ “Most of the larger Latin American countries are among the world's most regulated market economies, at least on paper. Among the most important economic regulatory mechanisms are controls on the establishment of firms and on new investments, restrictions on inflows of foreign investment and outflows of profit remittance, price controls, import barriers, discriminatory credit allocation, high corporate income tax rates combined with discretionary tax-reduction mechanisms, as well as limits on firing of employees.... In a number of Latin American countries, the web of regulation is administered by underpaid administrators. The potential for corruption is therefore great. Productive activity may be regulated by legislation, by government decrees, and case-by-case decision making. This latter practice is widespread and pernicious in Latin America as it creates considerable uncertainty and provides opportunities for corruption. It also discriminates against small and medium-sized businesses which, although important creators of employment, seldom have access to the higher reaches of the bureaucracy” (Williamson, 1990).

homogéneo, las impersonales señales del mercado determinarían la eficiencia relativa de los distintos capitales y su capacidad de supervivencia ante las nuevas reglas de juego.

Fue en base a estos argumentos, entonces, que la administración Menem avanzó rápidamente en su política de desregulación. Aunque hubo disposiciones legales específicas para distintos sectores, el decreto insignia fue la sanción del decreto N° 2284/91, que tuvo como objetivo general la eliminación de las regulaciones que pesaban en los distintos mercados y en el que se encuentran repetidas alusiones a la necesidad de transparentar el funcionamiento de la economía argentina.

Aunque no es el objetivo de este trabajo, una somera evaluación permite comprobar que la política de desregulación lejos estuvo de cumplir con los propósitos declarados formalmente por los reformadores, que no eran otros que la instauración de mecanismos objetivos y transparentes de mercado, en reemplazo de la discrecionalidad estatal característica de los escenarios regulados. En efecto, el saldo que dejó esta política se caracterizó por la heterogeneidad y la desigualdad de trato en cada uno de los mercados, con un conjunto claro de ganadores y de perdedores. El ejemplo más significativo al respecto, aunque no el único, es el de las empresas privatizadas, que gozaron de un marco regulatorio muy favorable, que aseguraba la obtención de altos niveles de rentabilidad, superiores al resto de los sectores económicos. Azpiazu y Schorr (2010) señalan otros casos, como la sanción del régimen especial que beneficia a la industria automotriz y la no remoción de espurios regímenes de promoción regional, entre otros. En definitiva, como señalan los autores, este escenario no se condice con la uniformidad y la inexistencia de ganadores ex ante, sino más bien con una reconfiguración del marco regulatorio.

Tampoco se observa “neutralidad ni objetividad” en la desregulación del mercado de trabajo. En esencia, tal política no sirvió sino para intensificar el nivel de explotación de la clase obrera en su conjunto. En un contexto con altos niveles de desocupación y subocupación, era difícil imaginar otro resultado en negociaciones donde el Estado dejaba librado a la fuerza relativa de cada parte para imponer condiciones (Beccaria y Galín, 2002).

El balance así expuesto de las políticas de desregulación devela, en forma elocuente, que la tan pregonada y mentada fórmula de menos Estado y más mercado ha sido en buena medida tan solo una mera abstracción que contribuyó a la invisibilidad de los beneficiarios de la reestructuración estatal de los años noventa. Por acción (con mercados re-regulados, por ejemplo) o por omisión (descentralizar la relación capital-trabajo, asimétrica por naturaleza pero intensificada por un contexto de alto desempleo e informalidad), se revela con un ejemplo concreto que el Estado siempre interviene¹⁵.

¹⁵ Por razones expositivas y de espacio, nos hemos referido con cierto detalle únicamente a la política de desregulación. Sin embargo, en los otros dos componentes centrales del modelo neoliberal, las privatizaciones y la apertura económica, se revelan similares mecanismos y efectos: la corrupción fue usada como justificativo para propiciar tales reformas, pero tras la retórica pro-mercado quedó eclipsado un intenso proceso de reestructuración capitalista en el que el Estado cumplió un rol destacado. Brevemente, cabe resaltar algunos de estos aspectos en el proceso de privatizaciones. Al respecto, la corrupción e ineficiencia de las empresas públicas fue un argumento sistemático en el discurso neoliberal pro-privatización. Muchas empresas, incluso, históricamente rentables, comenzaron a dar déficits a partir de que el Estado las intervino (Ley de Reforma del Estado mediante), y la crítica situación económica-financiera, promovida por una gestión corrupta, fue un argumento más que creó consenso social en torno a la necesidad de su privatización. Asimismo, es posible identificar también un patrón en la conformación de los consorcios, integrados básicamente por tres actores: bancos internacionales (que aportaban capital), empresas internacionales (que aportaban el know how) y grupos económicos locales (que aportaban capacidad de lobby para acceder a las privatizaciones). Esta participación, entonces, revela que los grupos locales, muy inferiores en cuanto a capacidad económica respecto de los otros dos integrantes, se

Asimismo, se ha evidenciado que en el programa neoliberal en general y en la política de desregulación en particular, la corrupción ha jugado un rol relevante a la hora de justificar la necesidad de “eliminar” o “restringir” al mínimo indispensable cierto tipo de intervenciones estatales. En tal sentido, las reformas pro-mercado no eran necesarias solamente como un mandato económico sino también como un imperativo ético.

4.2. LA CORRUPCIÓN HACIA FINES DE LA DÉCADA MENEMISTA

Hacia fines de los años noventa, en momentos en que el régimen de convertibilidad mostraba evidentes signos de agotamiento, un discurso que concitó un buen número de adeptos en distintos sectores (mediático, político, ciudadano e incluso académico) estuvo centrado en señalar a la corrupción como la “contradicción principal” de la Argentina. Este flagelo había sido identificado como el defecto mayúsculo del menemismo, y acabar con él no era sino el primer y fundamental paso que se debía dar para encausar el rumbo del país.

“Una lectura alternativa, que no carecía de evidencia empírica aunque no fue la que finalmente se impuso, hubiese sido la de vincular la corrupción directamente con el proceso de desestatización vivido desde principios de los años noventa. Esto significaba asociar el crecimiento de la corrupción con la instauración de un modelo neoliberal en el que los controles y regulaciones estatales se habían evaporado por los aires.”

Esta posición adquiere su máxima condensación en el programa electoral de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, ganadora de las elecciones presidenciales en 1999 con Fernando de la Rúa como candidato, cuyo eje básico era continuar con el modelo económico (dio garantías de mantener la convertibilidad antes de las elecciones y vaya si cumplió con esa parte de su plataforma) y al mismo tiempo erradicar la corrupción. Se observa asimismo una diferencia importante respecto de la agenda anticorrupción que se instala a fines de la década, en comparación con la forma en que se abordó el tema a principios de los años noventa. En efecto, especialmente en los inicios del menemismo el acento estuvo puesto en la reforma y achicamiento del Estado como forma de combatir la corrupción. Por el contrario, como indica Pereyra (2013), hacia el final de la década toma fuerza una estrategia basada en el desarrollo e implementación de políticas de transparencia: “Esta perspectiva analiza la corrupción desde un punto de vista tecnocrático-político, para el cual el problema central es la relación entre gobernantes –ya sea electos o no- y gobernados, por lo que cabe desarrollar una nueva ingeniería institucional que tienda a achicar la grieta entre la clase política y el

convirtieron en un actor protagónico por razones políticas. En otras palabras, no fueron las señales impersonales y objetivas del mercado las que motivaron su entrada en el proceso privatizador (Véase Basualdo, 2006).

funcionariado y el resto de la ciudadanía. Acá cobran relevancia las políticas de transparencia cuyos ejes están anclados en el acceso a la información y la rendición de cuentas” (Pereyra, 2013: 274).

Ahora bien, a pesar de este cambio de perspectiva, y el abandono de un discurso anti-estatista, el vínculo entre corrupción y neoliberalismo se ha mantenido aunque haya tomado una nueva forma. Por un lado, pues, en virtud de que esta concepción tecnocrática se encuentra en correspondencia, como se ha dicho anteriormente, con los preceptos neoliberales, y ya había sido impulsada en los inicios del menemismo. Por otro lado, porque la corrupción gubernamental, y no la naturaleza misma de las reformas estructurales, de claro corte neoliberal, fue percibida como la problemática central de la Argentina a fines de los años noventa. El crecimiento patrimonial desmesurado de muchos funcionarios en el ejercicio de la función pública y la ostentación que hacían de ello, el remate de gran parte de los activos públicos, importantes investigaciones y denuncias periodísticas, en conjunto, abonaron el terreno para que germine tal concepción. Evidentemente, las sospechas sobre un sistema político viciado de corrupción no carecían de bases firmes. Sin embargo, el discurso que se impuso fue el de responsabilizar en forma exclusiva a la clase política.

Una lectura alternativa, que no carecía de evidencia empírica aunque que no fue la que finalmente se impuso, hubiese sido la de vincular la corrupción directamente con el proceso de desestatización vivido desde principios de los años noventa. Esto significaba asociar el crecimiento de la corrupción con la instauración de un modelo neoliberal en el que los controles y regulaciones estatales se habían evaporado por los aires.

Sin embargo, aquí el discurso dominante estuvo centrado en responsabilizar en forma exclusiva a la “clase política”. En un interesante trabajo, Corral (2012) aborda el posicionamiento del “Grupo de los Ocho”¹⁶ frente al tema de la corrupción. Dice el autor que existía en dicho grupo una tensión en la conceptualización de la corrupción. Por un lado, se la asociaba con un problema estructural que reenviaba al proceso de desestructuración de la matriz estatal y la penetración de la lógica económica neoliberal y, por otro lado, aparecía como una práctica que connotaba la inescrupulosidad y los abusos de los dirigentes frente a la sociedad, en esencia, la irracionalidad de la política: “A medida que el Frente Grande fue ganando legitimidad como fuerza de oposición y consiguió sucesivos apoyos electorales, esa tensión se resolvió abandonando la concepción más estructural sobre la corrupción y abonando la tesis de que era un problema de la propia política, de sus dirigentes inescrupulosos y de su afán por el poder y los negocios. En este sentido, el discurso de Álvarez, pero también de Ibarra y Fernández Meijide posteriormente, proyectaron una mirada negativa sobre la política, modelando una nueva promesa de alcances módicos que ya no requería esfuerzos transformadores: honestidad y transparencia, dos requisitos que no anticipaban tensiones con los poderes reales” (Corral, 2012:16).

¹⁶ Fue una fracción de diputados que se desprendió del Partido Justicialista en diciembre de 1989 para formar un bloque legislativo independiente. Los integrantes fueron: Germán Abdala, Darío Alessandro, Juan Pablo Cafiero, Luis Brunati, Franco Caviglia, José "Conde" Ramos, Moisés Fontela y Carlos "Chacho" Álvarez.



Esta interesada lectura, omitía además, que la corrupción había sido un efectivo mecanismo para viabilizar muchas de las reformas de corte neoliberal que difícilmente hubiesen podido ser aprobadas por el Congreso argentino, dado su carácter claramente anti-popular (la ley de reforma laboral impulsada en el año 2000 por el Poder Ejecutivo, que implicaba flexibilizar y precarizar las relaciones laborales, y el escándalo que desató su sanción al tomar estado público la existencia del pago de sobornos en el Senado, constituye un buen ejemplo de lo dicho).

Así encarado, el tema de la corrupción cumplió objetivamente la función de ser salvaguarda de las reformas neoliberales. En otras palabras, la debacle argentina (desocupación, desigualdad y exclusión social, endeudamiento y cesación de pagos, concentración de la riqueza) era causa de la corrupción del sistema político y no por la naturaleza misma de las reformas estructurales. Al centrar todo en la responsabilidad de la dirigencia política, quedaban ocultos los beneficiarios de ese sistema corrupto, en definitiva, se ocultaba interesadamente la funcionalidad de esa corrupción, que aparecía como el comportamiento anormal de una dirigencia carente de escrúpulos y valores.

El corolario lógico de esta concepción fue la instalación de un discurso anti-política, en el que la ética pasó a ocupar el lugar de la política, signo evidente de que en primer plano figuraba la conducta de funcionarios y dirigentes políticos quedando totalmente relegada la discusión sobre proyectos económicos y sociales alternativos al neoliberalismo. Esta visión era reforzada además por la impronta tecnocrática que se estimulaba en la administración pública, con el presupuesto de que los hacedores de políticas públicas debían ser "técnicos" libres de cualquier sesgo político.

No casualmente, la instalación de esta mirada peyorativa sobre la política en la agenda pública, junto con otros factores de primordial importancia como los altos niveles de desempleo y de exclusión social y un largo estancamiento económico, culminó con el estallido social de diciembre de 2001, en el que se evidenció una profunda crisis de representación política.

5. SÍNTESIS Y REFLEXIONES FINALES

En este trabajo se ha puesto de relieve el vínculo teórico y empírico que existe entre el neoliberalismo y la definición actualmente hegemónica sobre corrupción. Ello ha permitido, ante todo, cuestionar la idea según la cual la lucha contra la corrupción es de carácter a-político y meramente moral. Por el contrario, la definición de lo que se entiende por corrupción y las causas de su emergencia, la preeminencia que se da a los ámbitos en que ésta se manifiesta (público o privado), y las recetas que se proponen para combatirla, son en rigor cuestiones de naturaleza eminentemente política.

En tal sentido, el neoliberalismo utiliza la corrupción como un mecanismo para deslegitimar y cuestionar cualquier tipo de intervención estatal. Según esta concepción, no hay razones (económicas, sociales o políticas) que justifiquen la intervención de un Estado que, en esencia, posee una naturaleza corrupta. A partir de esta asociación entre corrupción y Estado, se comprende que la única vía a fin de eliminar o al menos morigerar este flagelo consiste en reducir al mínimo indispensable las capacidades y funciones estatales.

Frente a esta concepción hegemónica, moralista y ahistórica sobre la corrupción, surge la necesidad de adoptar una visión alternativa, capaz de situar históricamente este fenómeno, comprender las causas de su génesis y la funcionalidad que cumple en cada etapa. Únicamente mediante este recorrido analítico es posible formular estrategias adecuadas capaces de entablar una lucha eficaz contra la corrupción.

Con este marco conceptual, se ha analizado el rol que cumplió la corrupción en los años noventa en nuestro país. Una de las conclusiones importantes que deja como saldo nuestro estudio es que la corrupción ha servido primeramente como herramienta para justificar y legitimar socialmente el achicamiento y reforma del Estado argentino. Hacia finales de la década, por su parte, la corrupción del sistema político fue señalada como la gran responsable de la crisis terminal en la que había entrado el régimen de convertibilidad. Objetivamente, esta mirada, que gozó de un amplio consenso social, sirvió como salvaguarda del modelo económico. Además, omitía de manera significativa que la corrupción había sido un factor que permitió viabilizar gran parte de las reformas neoliberales implementadas durante los años noventa.

Otra conclusión importante es que el programa de desregulación económica lejos estuvo de cumplir con los objetivos pregonados por sus impulsores. No hubo mayor objetividad ni neutralidad, sino discrecionalidad y mercados re-regulados. En tal sentido, pudo advertirse que la idea de un Estado mínimo que no interviene es tan solo una abstracción que suele ocultar precisas intervenciones económicas y políticas a favor de determinados empresas, grupos o sectores. Aunque nuestro ejemplo se basó en la política de desregulación, conclusiones similares se pueden extraer de lo acaecido con respecto a las privatizaciones y la apertura económica.

Este recorrido histórico permite entender también las causas del surgimiento de una visión anti-política que predominó en nuestra sociedad hacia fines de los años noventa. La profunda crisis de representación política que atravesó nuestro país en los últimos años del siglo veinte, y cuyo punto más álgido se dio en diciembre de 2001, fue el resultado de un complejo proceso en el cual han intervenido una diversidad de factores, pero sin dudas debe incluirse entre los más importantes la instalación en la agenda pública de la corrupción estatal y particularmente la de la dirigencia política. En definitiva, el corolario lógico de la concepción hegemónica sobre la corrupción, centrada en lo público y en una visión moralista, es el discurso anti-política.

Para concluir, este trabajo aspira a ser una contribución para poder forjar un nuevo marco analítico sobre la corrupción, capaz no solo de comprender sus causas y modos de manifestación sino también, fundamentalmente, de servir de base para elaborar estrategias adecuadas que eliminen o al menos morigeren este flagelo.

5. Bibliografía

- Acosta, M. E. (1997). *La corrupción y la prensa escrita*. En Sandler y Rajland (coord.), *Corrupción, una sociedad bajo sospecha*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” / La Ley.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y Economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Balán, M. (2011). La denuncia como estrategia: escándalos de corrupción en Argentina y Chile. *Revista Desarrollo Económico*. Vol. 51, N° 202-203, julio-diciembre, 163-187.
- Bobbio, N. (2009). *Teoría general de la política*. Madrid: Editorial Trotta.
- Global Financial Integrity (2008). *Illicit Financial Flows from developing countries: 2002-2006*. (En línea) (Consulta: 10 de septiembre de 2013). Disponible en www.gfip.org.
- Barcia, H. e Ivancich, N. (1991). *La carpa de Ali Baba. El grupo de los Ocho contra la corrupción*. Buenos Aires: Legasa.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI / FLACSO.
- Beccaria, L. y Galin, P. (2002). *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. Buenos Aires: CIEP-OSDE.
- Corral, D. (2012). *En torno a la política como “problema moral”. El clivaje corrupción anticorrupción como principio de diferenciación política en la centroizquierda de los años noventa*. Ponencia presentada en VII Jornadas de Sociología. Universidad Nacional de General Sarmiento (24 y 25 de abril).
- Domeniconi, H. (1992). *La Reforma del Estado en Argentina*. En CLAD, *La Reforma del Estado: actualidad y escenarios futuros*. Caracas: CLAD.
- Echebarría, K. y Mendoza, X. (1999). *La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público*. En Losada y Marródán (Ed), *¿De burócratas a gerentes?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Colección en Clave de Sur. Bogotá (Colombia): ILSA.
- Gaggero, J; Kupelian, R.; Zelada, M. A. (2010). *La fuga de capitales II. Argentina en el escenario global (2002-2009)*. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina. (En línea) (Consulta: 7 de septiembre de 2013). Disponible en: http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/DT29_LA_FUGA_DE_CAPITALES_II.Argentinaenelescenarioglobal.pdf.
- Gardiner, J. A. (1993). Defining Corruption. *Corruption and Reform*, vol. 7, no. 2: 111–124. *Transparency International Corruption Perceptions Index and Transparency International Global Corruption Barom*.
- Gorrochategui, N. (2001). El Control y la corrupción en Argentina (1990-2000). *Revista Probidad. Edición Catorce* (mayo-junio).
- Grondona, M. (1993). *La corrupción*. Buenos Aires: Planeta.

- Gutiérrez Chávez, J. (2006). *Corrupción en Italia. La muerte de un régimen*. España: Entelequia Revista Inter-disciplinar.
- Hodgson, G. y Jiang, S. (2007). La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. *Journal of Economic Issues*. 41, 4, pp. 1043-1062.
- Huber, L. (2007). Una interpretación antropológica de la corrupción. *Economía y Sociedad* 66, CIES, Diciembre. Disponible en: http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/huber_CIES_66.pdf
- Huntington, S. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Krueger, A. (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, Vol. 64, N° 3 (June), 291-303.
- Lambsdorff, J. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Leff, N. (1997 [1964]). Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *American Behavioral Scientist*, 8-14.
- Levin, M. y Satarov, G. (2000). Corruption and Institutions in Rusia. *European Journal of Political Economy* 16, 1, pp. 113-132.
- Leys, C. (1965). What is the problem about corruption? *Journal of Modern African Studies* 3: N° 2, 215-230.
- Nino, C. (1992). *Un país al margen de la ley*. Buenos Aires: Emece.
- Nye, J. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review* 61, no. 2 (June): 417-27.
- Pasquino, G. (2000). *Corrupción*. En Bobbio, Mateucci, y Pasquino, *Diccionario de Ciencia Política*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Pereyra, S. (2007). *La lucha contra la corrupción en Argentina en la década del '90. Un estudio sobre la política de las organizaciones no gubernamentales*. Ponencia presentada en el Simposio "La Acción Pública No Gubernamental en América Latina: su impacto político, social y económico". Bruselas: V° Congreso CEISAL de Latinoamericanistas, (del 11 al 14 de abril).
- Pereyra, S. (2013). *Política y Transparencia*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- PNUD (2009). *Ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la Administración Pública. Manual para el ejercicio de la Función Pública*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos de la Nación,
- Rose-Ackerman, S. (1996). ¿Una administración más honesta significa una administración más limpia? *Nueva Sociedad*. N° 145. Septiembre-Octubre, 66-79.
- Sartori, G. (2010). *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sguiglia, E. y Delgado, R. (1993). *Desregulación y Competitividad. Evaluación de la Experiencia Argentina*. Buenos Aires: Boletín Techint. Octubre-diciembre, N° 276, pp. 17-64.
- Transparency International (2004). *Global Corruption Report: political corruption*.

- Tullock, G. (1967). The Welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, 5-3 (June).
- Williamson, J. (1990). *What Washington Means by Policy Reform*. Peterson Institute for International Economics.
- World Bank (1992). *Governance and Development*, Washington.
- World Bank (1997). *Helping Countries Combat Corruption: The role of the World Bank*, Washington.
- Yapur, F. (2005). *Corrupción y autoritarismo en Argentina*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.

Fuentes consultadas:

- Diario La Nación (1996). Corrupción: Menem prometió cirugía mayor. Jueves 16 de mayo. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/172397-corrupcion-menem-prometio-cirugia-mayor>
- Menem, C. (1989). Discurso Presidencial ante la Asamblea Legislativa al asumir como presidente de la Nación en 1989. 8 de julio. Disponible en http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/IX_13.pdf
- Menem, C. (1991). Discurso Presidencial 24 de enero. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=wX95gJyIxmM>