

Gerencia y corrupción. El caso del INdeR

Luis Moreno Ocampo

Luis Moreno Ocampo: jurista argentino, profesor de Derecho Penal en la Universidad de Buenos Aires. Ex-fiscal adjunto del juicio a las juntas militares (1985). Integra el Comité Directivo de la organización civil Poder Ciudadano, Buenos Aires.

Palabras clave: gerencia, administración pública, corrupción, INdeR Argentina.

Resumen:

Se presenta aquí un caso de corrupción para aludir a un fenómeno de corrupción más complejo. Se trata del Instituto Nacional de Reaseguros (INdeR), una entidad pública argentina en liquidación, cuya función principal era actuar de reasegurador de las compañías privadas de seguros. El INdeR es un ejemplo de organización con serias irregularidades. Lo importante para comprender el problema no es la existencia de casos individuales sino el *modelo de organización* en el cual se desarrolla un sistema de corrupción. En este contexto, de *corrupción sistémica*, existe un nivel de equilibrio tal que la persecución de un caso individual no sólo resulta insuficiente para resolver el problema sino que en buena medida puede ser una estrategia para ocultarlo.

La tarea desarrollada como fiscal en los procesos judiciales vinculados con la transición democrática argentina desde 1983, como el juicio a los integrantes de las Juntas Militares acusados de torturas y asesinatos, el juicio a los responsables de la Guerra de Malvinas y a los que condujeron las rebeliones militares de 1988 y 1990, despertó en mí la ilusión de la eficacia del Poder Judicial para resolver graves conflictos político-sociales. Me parecía que el abuso de poder utilizado durante la dictadura contra la vida de las personas, se ejercía de un modo más sutil en el régimen democrático al continuar la costumbre de apoderarse de los fondos del gobierno en beneficio personal. Supuse que ese era el nuevo problema a enfrentar desde el Poder Judicial. Creí que podía trasladar mi experiencia de aquellos procesos a las causas donde la víctima era el patrimonio público.

Al poco tiempo de organizar un equipo de fiscales para trabajar los casos de corrupción que se nos planteaban, descubrí que el fenómeno era

absolutamente distinto a lo imaginado. No estábamos ante casos aislados de corrupción que pudieran ser abarcados por la justicia, sino que enfrentábamos un problema estructural. En 1987, directivos de casi la mitad de los bancos privados argentinos estaban sometidos a procesos por haber defraudado al Banco Central. «¿Por qué a mí si todos hicieron lo mismo?», era la pregunta de los procesados. Los gerentes de las empresas públicas nos explicaban que desde hacía 25 años los diferentes gobiernos habían designado las autoridades con criterios políticos y permitido el vaciamiento de esos organismos. La investigación nos confirmó que esta corrupción era una forma de abuso de poder; también nos enseñó que la herramienta para enfrentarla no estaba en el Poder Judicial.

Hay una serie de obstáculos del sistema judicial para resolver un caso de corrupción o cualquier otro delito en general. El sistema puede operar sobre algún criterio de selectividad –discriminando a los procesados, de acuerdo a la complejidad del caso, al interés económico, etc. De hecho, como lo demuestran algunos estudios sobre el tema, el sistema sólo procesa un bajo porcentaje de los casos existentes, de los cuales a la vez sólo una fracción menor obtiene condena.

En los delitos de corrupción, generalmente es complicado obtener evidencias dado que las partes suelen poner especial cuidado en no dejar huellas. En nuestro sistema en particular, no existe un programa de protección de testigos. Esto es importante dado que uno de los problemas de la corrupción sistémica es que las personas que tienen menor poder dentro de la organización, y que por lo tanto pueden temer represalias por su denuncia, no se atreven a señalar a sus superiores.

Por definición, los jueces actúan ex-post facto, ninguna condena por homicidio resucita al muerto y todo caso de cohecho es generado una vez que se produjo el perjuicio. Pero el motivo principal para dudar de la eficacia de la respuesta judicial es que los jueces sólo pueden fijar responsabilidades individuales por hechos cometidos. *Un juez no puede condenar o modificar un sistema.* Y esta es la base sobre la cual prospera lo que denomino corrupción sistémica o hipercorrupción. Dadas estas deficiencias del sistema judicial, es razonable suponer que cualquier acción que tome la justicia sea percibida como una lotería en la cual el procesado tuvo la mala suerte de haber sido el señalado.

En cualquier clase de delito la eficacia del castigo judicial requiere una tarea de prevención que evite el problema. La pena es el último recurso de control social y debe actuar sobre un porcentaje mínimo de casos para confirmar la vigencia de las reglas. Si desde el Poder Ejecutivo no se previene, sino que se promueve la corrupción, protegiendo a quienes abusan de sus cargos, resulta hipócrita encomendar la tarea a los jueces y fiscales. La derivación a la justicia del problema oculta la

responsabilidad en la selección y control del personal de quienes conducen la organización, sean estos políticos o gerentes de empresas privadas.

Aun cuando los jueces sean capaces de enfrentar a otros poderes y sancionar funcionarios de alto nivel, como ocurrió en Italia con la operación «mani pulite», no pueden modificar las fallas organizativas que permitieron la difusión de la corrupción, ni están en condiciones de asegurar la honestidad y capacidad de control de los reemplazantes. En entrevistas personales con motivo de su visita a Buenos Aires, los propios integrantes del equipo de fiscales italianos, reconocieron que la corrupción no se ha modificado sustancialmente pese a haber puesto bajo proceso a cerca de 90 miembros del Congreso italiano, a cinco ex-primeros ministros y a secretarios generales de todos los partidos políticos. La misma obra de teatro se representa con otros actores.

En 1991, un año de investigación permitió procesar al presidente de una empresa pública argentina. El presidente de la Nación lo desplazó con el argumento de que no era posible que un procesado ocupara ese tipo de cargos, y lo reemplazó con otra persona... que también estaba procesada. Por más esfuerzos que realicen auditores, fiscales y jueces su tarea será estéril sin la dedicación y cooperación de quien conduce la organización.

La importancia del líder

A mediados del año 1994 tuvimos oportunidad de probar y documentar un caso en el que un intermediario ofrecía a las compañías aseguradoras la posibilidad de agilizar el pago de las deudas que el INDeR mantenía con aquéllas, cobrando un 20% de la deuda. También pudimos probar que esta persona tenía la posibilidad de acelerar los pagos, realizar pagos parciales e incluso de modificar los montos adeudados en beneficio de sus «clientes». Con esta información, recurrimos al Ministerio de Economía. El ministro nos derivó al secretario de Estado del área y al funcionario a cargo de la liquidación del INDeR –recientemente designado– a quien le expresamos nuestro deseo de colaborar, ofreciendo la información que habíamos obtenido.

El problema del personal. Los funcionarios nos comentaron que siempre habían recibido rumores acerca de estos hechos, sin poder probarlos nunca. Relataron los antecedentes del Instituto y su predicamento con el personal. Tal como se señaló, el INDeR es un ente público cuya función es cubrir a las compañías aseguradoras privadas en los pagos de los siniestros que aquéllas tienen contratados. Actúa como el reasegurador de todas las empresas privadas.

En 1989 el Poder Ejecutivo interviene la entidad. El Directorio tenía representación de los dos principales partidos políticos; a su vez, el

partido oficial estaba representado en diversas líneas internas. Incluso en un momento se amplía el Directorio para dar cabida a un representante del presidente del Senado, quien hasta ese momento había carecido de «participación». También había funcionarios con rango de interventor, cargo similar al de un gerente general, distintas personas que actuaban bajo órdenes del Directorio.

En 1992 se decide la liquidación del INdeR designándose una Comisión Liquidadora, donde seguían representados los dos principales partidos, el sindicato del área y las compañías aseguradoras. Si bien el Directorio y la Comisión Liquidadora tenían una estructura formal, no todos los miembros asistían regularmente a las reuniones, siendo tomadas las decisiones por los integrantes de más peso.

La Comisión Liquidadora estaba integrada por nueve miembros, designados por el Poder Ejecutivo. Eran funcionarios que respondían a los principales partidos políticos representados en el Congreso, tenía un representante del sector gremial, otro de las empresas y otro de la Superintendencia de Seguros de la Nación. Debajo de esta Comisión actuaba un gerente general y una serie de departamentos responsables de los distintos ramos: automotores, accidentes de trabajo, marítimos, etc. Además de estas jefaturas, el INdeR tenía una oficina de auditoría y un departamento jurídico.

El funcionario a cargo de la liquidación advirtió que la Comisión actuaba con una amplia diversidad de criterios, y que ciertos departamentos estaban «apadrinados» por algunos de sus integrantes. A medida que se analizaba la estructura subyacente, podía detectarse una mala calidad en la organización, lo que llevó al liquidador a sospechar de que detrás del desorden se ocultaba otra realidad. Por ejemplo, cada departamento actuaba con gran discrecionalidad. Esta situación se hizo más evidente cuando se descubrió que la mayor parte de las decisiones que involucraban disposiciones de fondos no estaban reguladas en cuanto al procedimiento o siquiera debidamente documentadas.

Es interesante destacar que la mayor parte de los funcionarios tenían varios años de antigüedad en los cargos. La Comisión Liquidadora había designado algunos funcionarios en puestos específicos. Luego se pudo constatar que en estos cargos también existían maniobras irregulares. En un departamento en particular, donde se verificaron innumerables maniobras de defraudación, el titular había sido designado por fuera de la estructura administrativa por parte de la Comisión Liquidadora. Pudo comprobarse además que esta persona tenía una denuncia penal en su contra, con lo cual estaba inhabilitado para ocupar el cargo.

En este contexto de trabajo, el personal tenía la sensación que se actuaba sin reglas claras, en un clima donde arbitrio e interés propio

resultaban las normas de comportamiento. La Comisión Liquidadora era incapaz de desarrollar su función directiva, era no sólo un obstáculo al proceso de liquidación sino que en algunos casos por acción u omisión pudo demostrarse su connivencia con maniobras irregulares.

El liquidador era consciente de que en estas condiciones era, cuando menos, difícil determinar quiénes y de qué modo podían actuar en forma indebida. Sin embargo, si las maniobras se pudieran demostrar, tanto el liquidador como el secretario de Estado estaban dispuestos a tomar todas las medidas que fueran necesarias para corregir el problema.

La estrategia del caso. De hecho, parte de la estrategia inicial se basó en la posibilidad de documentar un caso que demostrara que no se estaba frente a hechos aislados, sino ante una estructura que permitía estas y otro tipo de maniobras. A partir del impacto de este primer caso, se tomarían las medidas tendientes a modificar la organización que permitía dicha situación. De este modo, podría además vencerse un obstáculo importante: la peculiar conducción que se le había impuesto al Instituto, que explicaba una parte del problema.

Cuando documentamos el caso, en agosto de 1994, el funcionario a cargo de la liquidación sugirió al ministro de Economía no renovar el mandato de los integrantes de la Comisión Liquidadora y asumió todas las facultades necesarias para resolver el problema.

El siguiente paso era determinar el monto de la deuda del INDeR. Al momento de iniciar nuestra gestión, ésta podía estimarse tentativamente en 2.000 millones de dólares. Este es un dato muy importante, porque a partir de los hechos que se sucedieron, la estrategia del liquidador apuntó a determinar qué porcentaje de esta cifra era legítimo y cuál era producto de posibles negociados.

Cuando presentamos la prueba obtenida, el liquidador decidió hacer una denuncia judicial a fin de obtener la orden para intervenir los teléfonos de las personas sospechosas. A partir de estas medidas judiciales, pudo establecerse los alcances de la red interna del INDeR y de las maniobras que realizaban. Quedó demostrado que la maniobra que habíamos constatado no era un hecho excepcional. Constituía una práctica regular junto con muchas otras. El juez ordenó la detención de los dos principales responsables, y a partir de allí se realizó una exhaustiva auditoría en la que pudieron determinarse una serie de hechos adicionales.

Se descubrió que un número importante de funcionarios públicos de distintas jerarquías operaba de acuerdo al principio enunciado por Gunnar Myrdal: actuaban en el sector público en busca de maximizar su interés privado. Había dos síntomas que confirmaban esta impresión. El primero, las áreas donde trabajaban personas registraban un altísimo número de

expedientes y trámites sin resolver. Con lo cual los resueltos se apoyaban en una absoluta discrecionalidad por parte del responsable. En otras palabras, si tengo una larga lista de acreedores, puedo negociar con los más interesados en cobrar primero. Segundo, estas personas actuaban en forma parasitaria. De hecho, atendían a los usuarios (clientes) fuera de la oficina. Esto era visible aun para los empleados de menor jerarquía, quienes describían las reglas con las que se trabajaba en el Instituto.

El funcionario a cargo de la liquidación decidió exonerar a varios funcionarios. Otros decidieron optar por un programa de retiro voluntario. En algunos casos esta alternativa fue denegada por estar tales funcionarios bajo investigación. También en otros casos se dejó en sus cargos a los funcionarios sospechados hasta que pudo probarse la irregularidad. En pocos meses, el INdeR pasó de 190 a 120 empleados, quienes, de acuerdo al liquidador, están en perfectas condiciones para llevar adelante el programa de liquidación.

Es interesante señalar que para ese entonces, a pedido del liquidador y del secretario de Estado, habíamos creado una oficina para recibir reclamos de los empleados, funcionarios y usuarios, protegiendo la identidad de los denunciantes. Muchos de los empleados honestos que sabían lo que estaba ocurriendo aportaron valiosos datos que fueron remitidos al liquidador. De esta forma, además de detectar nuevos casos y tomar las medidas correctivas necesarias, el liquidador pudo comenzar a trabajar sobre el compromiso y la confianza en los integrantes de la organización.

Por otro lado, era evidente que un sistema discrecional y carente de transparencia dejaba muchos heridos en el camino. Varias empresas tenían reclamos debidamente documentados que nunca habían sido satisfechos. Muchos de estos reclamos eran anteriores a aquellos a los cuales se les daba curso y resolución. No se respetaba siquiera un orden cronológico. Otras empresas aseguradoras cobraban deudas inexistentes, indocumentadas o sobrevaluadas.

Un análisis superficial de los expedientes confirmó que muchos de los siniestros que abonaba el Instituto eran improcedentes. Por ejemplo, se pagaban siniestros cuando la póliza era contratada con posterioridad al hecho (técnicamente sin cobertura), se pagaban montos que excedían lo pautado por la póliza, algunos siniestros llegaron a pagarse hasta tres veces y en varios casos se pagaron seguros inexistentes. Esta gigantesca maquinaria defraudatoria no era el producto de algunos funcionarios inescrupulosos. Era la consecuencia de un sistema basado en la discrecionalidad y la falta absoluta de transparencia en los procedimientos: el terreno más fértil para los códigos operativos.

Tal vez el caso que mejor refleja el impacto de esta forma de gestión de los fondos públicos en los derechos de los ciudadanos es el de una señora que debía cobrar el seguro por un accidente de trabajo que le costó la vida a su esposo. Formalmente, la compañía aseguradora llegó a un acuerdo conciliatorio para pagar 330.000 dólares, de los cuales 250.000 eran aportados por el Instituto, quedando el resto a cargo de la aseguradora. La beneficiaria sólo cobró 9.500 –de acuerdo a los documentos que ella poseía– y pudo comprobarse que la compañía sólo abonó U\$S 19.000. Sin embargo, el Instituto registraba egresos por U\$S 250.000. Este caso es sólo uno de los muchos que comenzaron a aparecer.

La estrategia del líder. El funcionario a cargo de la liquidación basó su estrategia en dos pilares fundamentales: un caso debidamente probado por la vía judicial y extra judicial y una fuerte campaña alrededor en los medios de comunicación. La primera medida que tomó el liquidador fue congelar los pagos a las compañías aseguradoras. Era necesario determinar con exactitud la situación patrimonial del Instituto. Al inicio de su gestión, era un supuesto comúnmente aceptado que el INDeR tenía una posición neta deudora de más de 2.000 millones de dólares. Esta creencia condicionó en forma decisiva las relaciones con la plaza aseguradora, señalando el carril por donde debía transitar la política de liquidación. Es interesante analizar cómo se llegaba a esta cifra.

Existían las siguientes fuentes principales: el informe proporcionado por el anterior titular del organismo; el proyecto de liquidación formulado por las compañías de la plaza; el proyecto diseñado por la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN); y las publicaciones de la prensa especializada.

A los informes cursados por el antiguo titular del INDeR a la Subsecretaría de Seguros de la Nación en los meses de julio y agosto de 1994, se acompañaron distintos anexos donde se detallaba el estado de las Reservas de Siniestros Pendientes al 30 de junio de 1993, denunciadas por las compañías y que ascendían a casi 1.900 millones de dólares. A esto debía sumarse los reclamos efectuados por planillas de pago al contado (PPC) que ascendían a esa fecha a casi 230 millones. En total poco menos de 2.130 millones de dólares.

Por su parte, las compañías presentaron en diciembre de 1994 un proyecto de compensación de impuestos con deudas del Instituto. En dicho proyecto, firmado por varias cámaras de la actividad, se proponía la compensación de deudas del INDeR con débitos fiscales sobre el IVA. Específicamente en el punto 3 se establecía que el neto resultante (entre los créditos y débitos) se ubicaría entre 380 y 485 millones de dólares; en el punto 4 se establecía que los impuestos internos sobre los mismos contratos aportarían unos 270 millones de dólares; el punto 6 indicaba

que los plazos para compensar las acreencias, si bien dependerían de la producción de cada compañía, rondarían los tres o cuatro años.

De lo reseñado surge que en el proyecto se estimaba la deuda del INDeR entre 1.950 y 2.600 millones de dólares. ¿Por qué? Tomando la cifra más baja por compensación de IVA, es decir 380 millones más 270 de impuestos internos por tres años, la deuda a compensar alcanza la cifra de 1.950 millones de dólares. Si, en cambio, la cifra se multiplica por cuatro años, arroja un total de 2.600 millones. Esto era en definitiva lo que las compañías del mercado entendían que el INDeR les debía.

Respecto del proyecto presentado por la SSN, se establecía como primer paso conocer el monto del reclamo de las compañías en concepto de siniestralidad, para lo cual se utilizarían las declaraciones juradas requeridas por el Instituto en aquella época. Con esos datos, y tras una auditoría de la SSN, se consolidarían las sumas reclamadas, que serían la base para la cancelación de la deuda del INDeR.

El resultado de tal auditoría ha establecido que el desvío en el rubro Reservas de Siniestros Pendientes declaradas por las compañías alcanzaba un 38,97%: sobre un total declarado de casi 1.400 millones de dólares, la SSN tuvo por verificado 715 millones. ¿Cómo se logro esta drástica reducción de la deuda? El liquidador recurrió a un modo muy sencillo: solicitó declaraciones juradas a las compañías por el monto de sus créditos con el Instituto. Para nuestra «sorpresa», la respuesta fue cercana a los 1.400 millones. Habíamos logrado un ahorro importante. Cuando el interventor decidió auditar este primer saldo, pudo comprobar que en la documentación existente la deuda real ascendía a sólo poco más de 715 millones, llegando a la cifra mencionada por la Superintendencia de Seguros de la Nación.

Esta estrategia fue acompañada por la detección y solución de otras prácticas y sistema de corrupción. Por ejemplo, los siniestros cuyos montos eran inferiores a 10.000 dólares se pagaban hasta ese momento en forma automática (este mecanismo se denomina 'borderó'). En tal concepto, el INDeR abonaba mensualmente 5 millones de dólares. A partir de la decisión de exigir a las compañías la entrega de documentación que acreditase el monto percibido por el beneficiario en tales siniestros, los reclamos mensuales cayeron a 667.000 dólares. Se detectaron pagos del INDeR a presidentes de compañías de seguros por montos que nunca llegaron a los asegurados. Existía además un sistema que permitía el doble (y en algunos casos el triple) recupero de siniestros. Se descubrió que el INDeR había pagado en varias oportunidades a la compañías aseguradoras por siniestros que fueron posteriores a la fecha de contratación de las respectivas pólizas. Esta maniobra pudo detectarse cruzando la información existente en el Instituto con la documentación que las compañías poseen para registrar a sus clientes. En otros casos se

verificó que las compañías de seguros realizaban recuperos indebidos de los montos asegurados. Se detectaron situaciones en las cuales la información que proveían a tal efecto las empresas era falsa o directamente inexistente. Existían algunas maniobras y resoluciones de anteriores gestiones que afectaban directamente la situación patrimonial del Instituto. Por ejemplo, llevó bastante tiempo encontrar documentación para determinar la deuda por el Fondo de Retrocesiones Nacionales. Este fondo era un mecanismo por el cual las compañías privadas reaseguraban al propio INDeR. Casi toda la información del INDeR estaba en registros magnéticos y bases de datos. Sin embargo, la información era muy difícil de encontrar. Luego de una ardua revisión, se vio que los datos estaban ocultos en archivos con denominación diferente para evitar su análisis. En otro caso, en el cálculo del mismo fondo, el interventor anterior había resuelto calcular las deudas a las compañías a montos actualizados y los montos correspondientes al Instituto a costos históricos. Esta resolución, que tuvo vigencia por tres años, fue dejada sin efecto de inmediato.

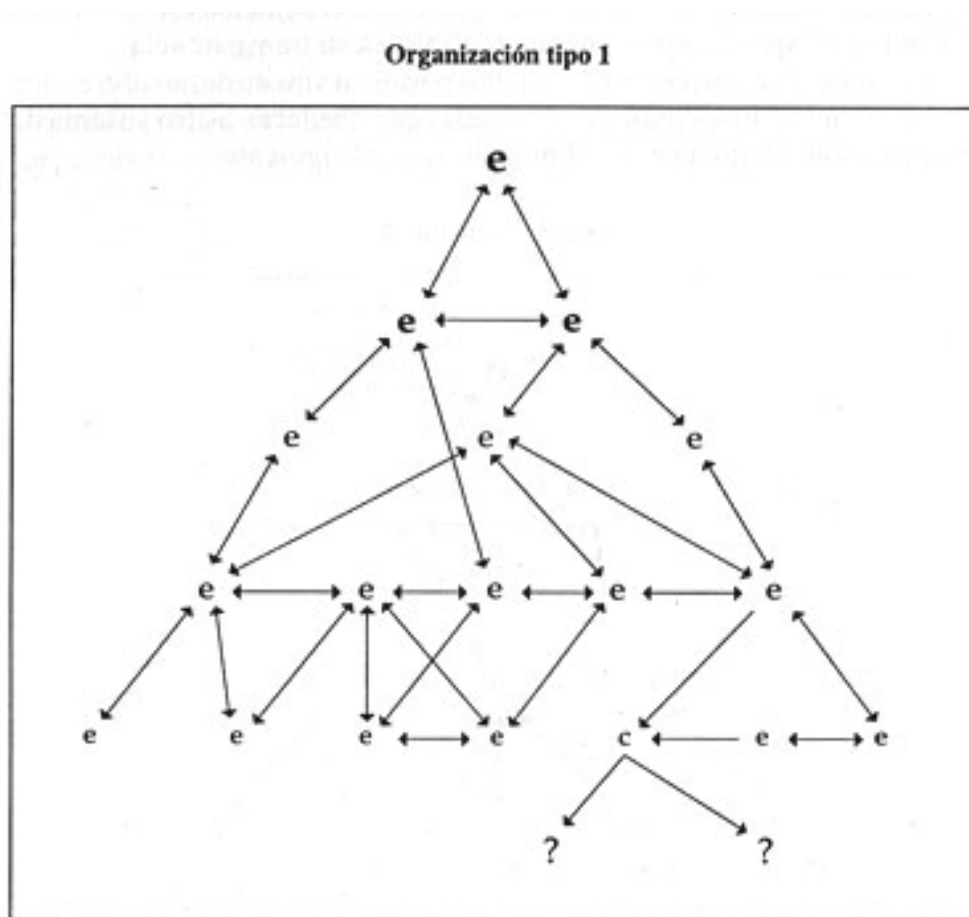
En esta etapa, el liquidador además había destituido al gerente y al subgerente de la anterior gestión, y otorgándoles nuevas funciones a los departamentos. A pesar de que el Instituto se encontraba en liquidación, los departamentos de hecho seguían trabajando como reaseguradores. Bajo una nueva resolución, se los organizó al solo efecto de proceder a liquidar los siniestros pendientes y fundamentalmente a controlar los procedimientos de pago.

Por ejemplo, esta nueva resolución establecía un procedimiento para liquidar siniestros. No es un procedimiento burocrático. Simplemente establece condiciones mínimas tales como copia de la póliza, certificado de siniestro, recibo y pago del siniestro, peritaje, sentencia judicial, etc. Sin embargo, una vez establecido las compañías aseguradoras redujeron sustancialmente el número y los montos de sus reclamos. En un primer análisis de un pequeño número de expedientes en trámite, pudo determinarse que con el nuevo procedimiento, sobre una deuda total de 9 millones de dólares, el 96% no debía ser liquidado por falta de documentación respaldatoria. En meses posteriores se dejó sin efecto el pago de siniestros por un monto cercano a los 37 millones.

A medida que se producían estos hechos, el clima en el Instituto cambió. Muchas personas comenzaron a colaborar en forma directa. Otros prefirieron una vía indirecta: el liquidador suele recibir llamadas anónimas que le informan dónde encontrar informes y expedientes «perdidos». De no haber contado con este apoyo de sus propios empleados, su tarea hubiera sido prácticamente imposible.

Algunas consecuencias teóricas

Es común suponer que la corrupción es un fenómeno relacionado exclusivamente con una persona o un caso. Esto puede ser cierto en países que tienen organizaciones públicas y privadas eficientes, capacitadas, y bien motivadas y donde además los máximos responsables tienen la firme voluntad de controlar las posibles desviaciones de las reglas formales. Gráficamente, el esquema de tales organizaciones sería el siguiente:



En la cúspide de la pirámide se encuentra el líder de la organización. La «e» que lo representa muestra que él también es un empleado y su tamaño nos advierte sobre su jerarquía. Las órdenes que emite a las jerarquías inferiores se representan con flechas descendentes; las flechas ascendentes muestran la información que recibe de sus subordinados. En los diferentes niveles se representan diferentes empleados con la letra «e», pero en el inferior notamos que uno de ellos tiene la letra «c» parecida a la «e» pero que significa que no es un empleado honesto de la

organización sino alguien que realiza actos de corrupción ocultándolos a sus jefes. Por lo tanto, ni cumple las directivas y reglas que recibe, ni informa la tarea real que realiza.

El gráfico muestra que en la organización hay una fuerte circulación de información ascendente y descendente, que se acatan y comparten las directivas de la conducción. A pesar de ello, se puede encontrar un elemento aislado que responde a otras reglas. En este caso, el empleado deshonesto toma su cargo con una regla distinta y secreta, la de maximizar sus beneficios personales en desmedro de los objetivos de su organización. Sin embargo, debe realizar una fuerte tarea de ocultamiento porque el contexto en el que actúa no comparte su proceder.

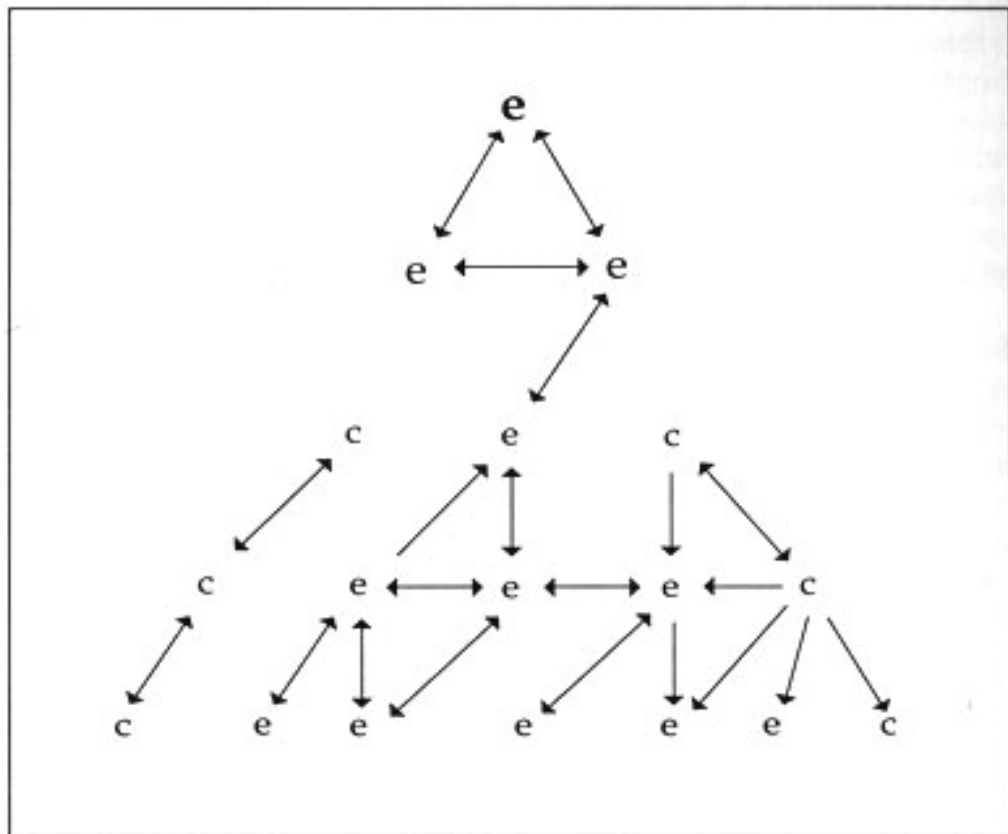
Este modelo de organización muestra que los que conducen están previniendo la corrupción con un esquema de gerencia eficiente y con información clara. La brecha entre las normas formales y el código operativo sólo se limita a un empleado. En ese contexto, ante un caso específico bastaría con que un juez o un fiscal eliminen a ese empleado corrupto para que la organización reestablezca su transparencia.

Sin embargo, el problema en muchos países en vías de desarrollo es que tienen organizaciones públicas y privadas que obedecen a otro sistema de organización. Gráficamente, el modelo sería el siguiente:

El gráfico del segundo modelo de organización revela un grave problema de gerencia. Hay sectores enteros de la organización que no reciben ni dan información. Esto implica que la cúpula es honesta, pero no está actuando para controlar la corrupción. En este contexto la corrupción no será percibida como un acto impropio y excepcional, si no que más allá de los sistemas normativos formales habrá reglas secretas, pero operativas, que definirán otros modos de actuar y conducirse.

La cúpula puede tener dos actitudes: negar el problema o desconocerlo. En cualquiera de los dos casos no percibe que existen otras reglas en la organización basadas en principios distintos. En esta clase de sistema la corrupción ya no es un hecho aislado. La mayoría de los miembros de la organización, por pasividad o temor a las represalias, son cómplices silenciosos permitiendo que una minoría con la adecuada autoridad y recursos, actúe como lo desea más allá de lo autorizado por las reglas formales.

Organización tipo 2



En la organización tipo 2, la conducta silenciosa de los empleados subordinados a los jefes corruptos es una forma de complicidad pasiva que permite el funcionamiento desviado de la organización. Esta actitud se justifica por el carácter supererogatorio de la denuncia contra las jerarquías. Los compromisos personales tendrán mayor peso que las reglas formales, y para los jefes corruptos resultará imprescindible proteger a sus aliados y castigar a quienes intenten denunciarlos.

En este sistema castigar un caso individual de corrupción probablemente será visto con cinismo, como una excusa de aquellos a cargo de resolver sus propios problemas desplazando a alguien que ya no es útil. Un sistema similar al utilizado para lograr cambios en la estructura jerárquica de la mafia.

Una autoridad externa, como un juez, tendrá pocas posibilidades de resolver el conflicto, pues aún si detecta y excluye a uno de los jefes corruptos, su lugar puede ser ocupado por un inferior o un semejante de su misma condición, que retornará a la situación anterior. *Se necesita el compromiso del líder para modificar la situación.*

Más aún, este tipo de organización vista desde afuera muestra una imagen negativa. Un ciudadano, cliente o proveedor honesto no puede determinar con exactitud con quién comienza la maniobra de corrupción y hasta dónde se ramifica dentro de la organización.

¿Cuáles pueden ser las razones para que los líderes honestos toleren esta situación sin intentar modificarla? Para responder a esta pregunta habrá que consultar sus intereses. Puede ser que sólo les importe gozar por un tiempo de esa alta posición, o que sientan que de todos modos la organización funciona, o que el tercer nivel de jefes corruptos les niegue la realidad de la situación y ellos no sepan detectarla, o que consideren riesgoso para su continuidad en el cargo un intento de modificar la situación. Se los puede considerar negligentes. Esto puede ser particularmente acertado si llevan un lapso considerable a cargo de la organización sin haber tomado medidas correctivas.

Los dos modelos de organización. Consecuencias prácticas.

Primero, es evidente que un auditor, un juez o un fiscal hubieran tenido la posibilidad de detectar al agente que operaba con reglas distintas a las de la organización, separándolo del cargo. El ambiente de la organización del tipo 1 es de reglas de juego claras cuyo cumplimiento son parte del programa de gestión del líder. Por el contrario, en la organización tipo 2, el sistema está basado en la corrupción. Es lo que denomino «hiper-corrupción» o corrupción sistémica. En este caso, aun si se logra desplazar a alguno de los integrantes de la organización, se volvería rápidamente a la situación anterior. El equilibrio de la organización es un sistema corrupto. El caso por sí mismo, si no es seguido del compromiso de cambio por parte del líder, es tomado como una lotería en la cual el funcionario castigado tuvo la desgracia de hacer las cosas en forma demasiado evidentes.

¿Que nos enseña la experiencia de este caso? En primer lugar, la corrupción de una organización del tipo 2 sólo es posible si el responsable lo permite. Cuando el líder de la organización toma la decisión de controlar el problema, las estrategias de solución comienzan a tener probabilidades de éxito. El nivel de corrupción de la organización está definido por la actitud del máximo responsable.

Segundo, la corrupción es como un hongo que crece a la sombra. A partir de la posibilidad de documentar y dar publicidad a un caso particular, el líder puede tomar las decisiones estructurales para modificar la organización. En el caso del INDeR, el interventor suponía que había muchas irregularidades. No podía probarlo, dado que los que participaban de estas maniobras se encargaban de no dejar rastros. Probar estos hechos es el punto de inicio para la estrategia de cambio.

Tercero, las reglas y procedimientos formales no sirven para resolver el problema. Un juez nunca hubiera logrado una solución (tampoco los auditores externos e internos que trabajaban y trabajan en el Instituto). Como señalé, si se hubiera sancionado sólo a un grupo de funcionarios y no se hubiera modificado el sistema de la organización, el problema habría reaparecido a la brevedad.

En cuarto lugar, es necesario hacer una distinción entre el que paga y el que recibe el soborno. En el caso del INDeR, cuando las compañías aseguradoras pagaban para cobrar sus deudas, obtenían un beneficio. Pero aquellos que recibían los sobornos, perjudicaban a la organización. El análisis tradicional de la corrupción basado en casos individuales, sólo registra el beneficio que obtiene el funcionario que recibe el pago y no presta la debida atención al impacto de esta maniobra en la organización. En las empresas privadas, las «víctimas» son los accionistas. En el caso de los organismos públicos, las «víctimas» son los ciudadanos y los contribuyentes. La comunicación y las reglas de juego claras fueron las claves del cambio.

Finalmente, tenemos que tener en cuenta una visión global del problema. En la actualidad, vivimos en un mundo en el cual los mercados económicos tienen un alto nivel de interconexión. Es necesario reconocer que en los países centrales las organizaciones públicas y privadas actúan de acuerdo a las pautas del modelo 1. En estos países existe una idea bastante aceptada de «law enforcement» (¿será una casualidad que no pueda traducirse con precisión este concepto al español?). Los casos de fraude y corrupción son marginales y pueden ser detectados y corregidos por los organismos tradicionales de control. Sin embargo, las organizaciones de estos países tienen intercambios fluidos con sociedades cuyos modelos de organización responden, en el mejor de los casos, al 2.

El *Informe sobre Desarrollo Humano* de 1991, del PNUD, señala que «la verdadera causa del abandono en que se encuentra el hombre está en la ausencia de compromiso político, más que en la escasez de recursos financieros. Incontables ejemplos ilustran el desperdicio de recursos y la pérdida de oportunidades: incremento de los gastos militares, empresas públicas ineficientes, numerosos proyectos de puro prestigio sin utilidad, creciente fuga de capitales y corrupción galopante». En el mismo informe del año 1994, se señala que un quinto de la población mundial representa el 84,2% del comercio mundial. Una explicación que podamos ofrecer para este fenómeno es que las inversiones y los negocios que realizan los países centrales muchas veces se encuentran con organizaciones públicas y privadas como las del INDeR. En cuyo caso, por más intercambio que se produzca, siempre serán los mismos los beneficiados. Tal vez si prestamos atención a este fenómeno, la situación de pobreza que vive la mayoría de la población mundial pueda explicarse como la

consecuencia de un sistema que genera la «desaparición» de los recursos que los Estados menos favorecidos deberían asignar a prioridades tales como la educación, la salud y la justicia. La hipercorrupción es en definitiva un sistema que permite que perdure la injusticia.



La ilustración acompañó al siguiente artículo en la edición impresa de la revista