

Resumen Imprimible

Curso de Prevención de la Corrupción

Módulo 2

**Contenidos:**

- Origen de la corrupción
- Clasificación de la corrupción: manifestación y lugar de los sucesos
- Causas y consecuencias de la corrupción

## **La corrupción**

La corrupción es casi tan antigua como la humanidad. Al hablar o pensar en sus **orígenes**, ya sabemos que el primer antecedente de un acto corrupto fue el soborno, y se remota al Antiguo Egipto.

En la política egipcia de aquellos tiempos, existía una gran cantidad de conceptos que, en la actualidad, y salvando la brecha histórica que nos separa de aquella época, podrían formar parte de una Ley de Anticorrupción. Así, por ejemplo, se establecía que cualquier juez que aceptara una recompensa de un litigante y se negara a escuchar al adversario, era culpable de crimen en contra de la justicia y sujeto a pena capital.

Sin embargo, fue recién con la sanción de la Constitución de los Estados Unidos cuando se incorporó al mundo occidental y a un plexo normativo de semejante envergadura la idea castigar este fenómeno y de diseñar penas y figuras legales que la repudien y persigan.

Así, a través de la figura legal del “impeachment” o “juicio político”, el soborno fue considerado como traición y la corrupción como acto susceptible de ser enjuiciado por las leyes vigentes de aquella época. Ello sólo se aplicaba a jueces y políticos, no así a funcionarios públicos.

Toda ideología social, política y económica siempre posee un antecedente histórico para analizar, y la corrupción no es la excepción.

En una sociedad moralmente corrupta, la virtud cívica y la responsabilidad social son desplazadas y deshechas a favor de una intensa competencia por el botín. Así, esta idea se fue reflejando con el correr de los años en las constituciones europeas, creándose comisiones y agencias nacionales e internacionales con el fin de intentar eliminar este concepto, parásito del desarrollo burocrático de la sociedad. Es decir, que se comenzó a poner énfasis en aquellas conductas que se desvían de la función pública reglamentada debido a consideraciones privadas o para obtener beneficios pecuniarios o de rango, o la violación de reglas o normas restrictivas por consideraciones de carácter privado.

Fue recién después de la segunda guerra mundial cuando cambió por completo la geopolítica del mundo y la visión frente a los delitos y los límites territoriales, cuando se comenzó a poner más atención al tema. Y una vez que el tema de la corrupción se

---

convirtió en un tema de la agenda internacional, se inició un profundo interés por su definición y su estudio.

A partir de entonces, y hasta nuestros días, se han creado diversos organismos internacionales, como así también se han dictado normativas específicas que tratan no sólo de perseguir, sino de prevenir y erradicar este mal endémico de las sociedades.

### **El caso Watergate**

El 17 de junio de 1972, un guardia de seguridad estadounidense descubrió a un grupo de cinco intrusos en el hotel Watergate de Washington, donde se encontraban los líderes del entonces opositor Partido Demócrata, quienes estaban instalando equipos de espionaje electrónico en el edificio. Lo que inicialmente se descontó como un incidente menor, se fue convirtiendo en un escándalo mayor cuando comenzaron a salir a la luz los vínculos entre los intrusos del hotel Watergate y el gobierno del entonces presidente republicano Richard Nixon, quién no sólo había ordenado espiar a sus adversarios políticos, sino que además se esforzó por obstaculizar la investigación judicial que intentaba esclarecer los hechos. En julio de 1974, la Corte Suprema de dicho país ordenó al presidente a entregar las cintas que probaban su culpabilidad y aceleró el proceso de renuncia del presidente Nixon.

### **Casos de corrupción en Argentina**

Actuales ejemplos como el caso de los Panamá Papers y Odebrecht en Latinoamérica, dejan sobresalir que la corrupción se da tanto en el ámbito público como en el privado, y que se pusieron de acuerdo para pagar o recibir sobornos, dibujando los precios de las contrataciones públicas perjudicando a los ciudadanos, que al final son los propietarios. La corrupción ocurre porque siempre hay alguien dispuesto a tomar lo que no le corresponde y a pesar de los otros. Esta disposición existe en todos los lugares, en todas las clases sociales, y en todos los tipos de personas.

En el caso particular de nuestro país, el historiador Luis Alberto Romero, en su artículo "Diez casos de corrupción argentina: desde la colonia al siglo XXI", nos cuenta que los orígenes de la corrupción en nuestro siglo data del siglo XVII, donde se dan a conocer los

primeros casos, conocidos como “El Contrabando”, cuando la corona española decidió clausurar el puerto de Buenos Aires, abriendo oportunidades para que los funcionarios locales comenzaran a contrabandear mercadería.

Mucho tiempo después, ya en 1812, empiezan las primeras compras de armamentos para el Estado.

Durante las guerras de Independencia hubo ganancias indebidas y dos sospechosos: el norteamericano Guillermo White y el español Juan Larrea, comerciante e integrante de la Primera Junta.

En 1822, durante el “boom sudamericano” de Londres, un grupo del alto comercio porteño gestionó el empréstito Baring, mientras el ministro Bernardino Rivadavia promovía otros emprendimientos en minería y colonización. Todos cobraron sus comisiones, pero solo Rivadavia fue posteriormente acusado de corruptos.

A fines del siglo 19, se sucedieron los primeros préstamos políticos en tiempos de muchas inversiones y dinero. Los políticos influyentes podían recibir generosos préstamos de los Bancos Garantidos. Como ninguno los devolvía, en la crisis de 1890 quebraron los bancos y se esfumaron las deudas.

Entrando ya en el siglo XX, en 1904, comenzó a construirse el Congreso de la Nación, al cual llamaron el “Palacio del Oro” por el costo de su obra.

Una comisión investigadora, encabezada por el diputado Alfredo Palacios, constató sobrepagos y acuerdos entre contratistas y funcionarios. Finalmente, la obra concluyó en 1946.

En 1936, el Concejo Deliberante de Buenos Aires prorrogó la concesión de servicios eléctricos. La empresa, integrante del grupo internacional SOFINA, sobornó a concejales, al jefe del radicalismo Marcelo Torcuato de Alvear, y al presidente Agustín Pedro Justo.

Ya en la década el 70, “el caso Aluar” cobró resonancia. Según el historiador Romero, se investigaron los sobornos pagados bajo el gobierno de Lanusse. La empresa Aluar, formada por el lobista José Ber Gelbard, el empresario Javier Madanes, y un grupo de altos oficiales de la Aeronáutica, se benefició con la instalación de una planta de aluminio en condiciones de monopolio, construyendo la central hidroeléctrica y el puerto.

Décadas después, en la década del 90, el “caso Swiftgate” trajo la renuncia de Emir Yoma, cuñado y asesor del entonces presidente Carlos Saúl Menem.

El embajador norteamericano Terence Todman denunció que allegados al gobierno exigieron a la empresa Swift una “comisión” para facilitar los trámites de instalación de una nueva planta.

Durante el gobierno kirchnerista, el caso Skanska salió a la luz. Según una denuncia iniciada por un diputado opositor, la empresa constructora sueca Skanska cotizó un sobreprecio del 150% para realizar dos gasoductos, y pagó una suma equivalente en sobornos a funcionarios estatales.

En el transcurso de esta última década han existido un sin fines de casos de corrupción que aún se encuentran en la Justicia en distintas etapas del juicio, y otros tantos que ni siquiera están siendo investigados.

Lo primero que se tiene que entender como sociedad, es que este fenómeno es una calle de dos vías, es decir, todos sabemos que el sector público es sujeto de actos de corrupción, pero también el sector privado puede ser victimario, y no sólo víctima, de este problema. Por ello es clave que el Sistema Nacional Anticorrupción establezca una clara responsabilidad, no sólo de quien recibe un soborno, sino también de quien lo otorga.

Lamentablemente, cuando las cabezas de las organizaciones, sean públicas o privadas, se corrompen y hacen de esto un modus vivendi, es muy fácil el contagio a todos los niveles, ya sea inferiores y/o laterales, formándose redes que se van protegiendo unas a otras.

A pesar de ello, no creemos que una institución se llegue a corromper del todo. Siempre habrá personas rectas y honradas, pero que a su vez poco pueden hacer ante el tamaño de la maquinaria ya enferma, cuando ésta se llega a institucionalizar.

Hacer frente a la corrupción es una tarea fundamental, ya que este es un fenómeno que vulnera de manera directa los derechos humanos fundamentales de las personas, genera mayor exclusión y debilita la democracia. Pero además, la corrupción afecta la legitimidad y la confianza en el Estado y se convierte en un obstáculo principal para lograr el desarrollo sostenible en cualquier comunidad o país.

Las implicaciones de este fenómeno alcanzan un impacto tan amplio que de no controlarse, podrán conducir a hacer inviable el aparato estatal.

### **Las distintas clasificaciones que se le da al fenómeno de la corrupción**

La corrupción en Argentina, así como su denuncia y la lucha contra los actos de corrupción, tienen antecedentes de larga data.

En 1890, el presidente Miguel Juárez Celman, cuñado a su vez del importante político Julio Argentino Roca, debió renunciar a raíz del golpe de estado de 1890 que si bien fracasó militarmente, lo afectó políticamente, en medio de graves denuncias de corrupción.

El período conocido como la Década Infame que se desarrolló entre 1930 y 1943, fue denominado así por los generalizados actos de corrupción que involucraron a los partidos oficialistas y opositores. En ese momento, el senador Lisandro de la Torre se hizo célebre por denunciar los negociados de los frigoríficos ingleses y funcionarios del gobierno, ganándose el apodo del “Fiscal de la Patria”.

Finalmente, en el año 2008, La Cámara Federal de Casación Penal declaró que los delitos de corrupción no prescriben cuando se producen mediante maniobras delictivas que, por su complejidad, su daño o extensión puedan socavar las instituciones o los valores de la democracia.

Durante el siglo XXI, la corrupción ha irrumpido como un factor disruptivo en la realidad internacional. Existe un marco internacional de tensión, resultante de la interacción de tres líneas de fenómenos que han atravesado el pasado siglo, haciéndose especialmente complejas hacia su fin. Estas serían:

- La explosión demográfica
- La aparición de un cuarto sector laboral
- Y la actitud instrumental de la ciencia ante la naturaleza.

A estas tres líneas, le sumamos el proceso paulatino y creciente de democratización. Hoy en día, no existe país, región, bloque o continente que no padezca los efectos de esta realidad multifacética.

---

Las distintas áreas de los Estados se han visto sorprendidas por prácticas corruptas que difícilmente parecen ceder ante los esfuerzos combinados de los actores sociales.

Si bien la corrupción es un fenómeno complejo que admite múltiples explicaciones, nos centraremos en la clásica tríada de **política, economía y sociedad**.

En el **ámbito político**, la corrupción ha favorecido el crecimiento de la inestabilidad institucional y el persistente desgaste de las relaciones tanto entre individuos como entre instituciones y Estados. La pérdida de legitimidad política que experimentan muchos gobiernos, la polarización del poder, la ineficiencia burocrática, etc., son algunos de los problemas políticos que se atribuyen a la acción de la corrupción.

El creciente desarrollo de bloques políticos da nuevos aires a esta cuestión, poniendo en la agenda internacional como una prioridad relevante la necesidad de una acción colectiva de anticorrupción. Sin embargo, las nuevas tecnologías de comunicación e informática han acrecentado el impacto de ciertas prácticas corruptas.

Desde el **punto de vista económico**, la creación de una red electrónica internacional a través de la cual opera el nuevo sistema financiero, ha presentado un sinnúmero de interrogantes acerca de cómo regular, controlar y evitar posibles fraudes informáticos.

La corrupción es un término hoy muy usado e impreciso a la vez, el cual describe aspectos repudiables, aludiendo a una categoría moral que es sinónimo de putrefacción y podredumbre, conllevando actos que tienen por fin el desvío de dinero y/o información perteneciente a entidades gubernamentales.

La corrupción en sentido genérico siempre va aludida a cargos políticos y entidades del Estado, siendo este un fenómeno exclusivo del área política. Sin embargo, desde hace varios años se ha instalado en el ambiente académico la tematización de un concepto conocido como "Captura del Estado". Este concepto intenta señalar el hecho de que individuos o empresas pueden aprovechar su poder, influencias, amistades o asociaciones, para condicionar la acción de una agencia estatal mediante la instalación de personas afines en los cargos claves del organismo controlado. De esta forma, la agencia

pierde su autonomía y sus decisiones finales quedan condicionadas al interés del grupo dominante.

Cuando la captura del Estado es llevada a cabo por empresas privadas, éstas se esfuerzan en definir las políticas, legislaciones y regulaciones del Estado que necesitan para obtener ventajas especiales. Esta forma de utilizar a las instituciones públicas es potencialmente muy peligrosa, ya que puede manifestarse desde formas cuasi inocentes de lobby hasta la limitación de competencia y exención impositiva a cambio de pagos ocultos.

Este delito se inicia con la ejecución de una serie de actos que contaminan las funciones de la administración pública, que terminan por contaminar a los sectores cercanos a las mismas como partidos políticos, empresas públicas, empresas mixtas y sectores sociales. Cabe señalar, que diversos estudiosos han determinado que se trata de un fenómeno inclusivo que produce fuertes hábitos en las personas que lo practican, siendo difícil de erradicar, generando fracturas éticas y morales en las instituciones donde se cometen.

La corrupción implica al hombre desde dos ópticas distintas: una que podríamos llamar *ex intra*, es decir, desde dentro, y otra *ex extra*, que significa desde fuera.

Dependerá del Código Penal de cada país o de la Ley de Anticorrupción de qué se trate, y encontraremos diversos nombres a cada acción ilícita y corrupta.

La **clasificación más común de las acciones que componen actos corruptos** es la siguiente:

- El soborno tiene lugar cuando el funcionario público acepta un monto o una regalía por concepto de sus funciones, las cuales debería de hacer por ser parte de su rutina laboral.
- El peculado es un acto que en ocasiones ha sido catalogado como hurto, y el mismo es considerado por las personas como un robo a la Nación o a la sociedad. El peculado se conoce también como desvío de dinero, el cual consiste en que la persona tome fondos de la Nación, destinados para labores sociales, y los desvíe a presupuestos personales o bien a cuentas privadas.

- En el caso del tráfico de influencias, aunque para muchos este acto no puede ser considerado corrupción, para otros sí lo representan las consecuencias que derivan del mismo, como es el caso de colocar solicitudes de amigos como prioridad, cuando en realidad no lo son, perjudicando a los más desvalidos.
- Por su parte, el abuso de funciones es la actuación exagerada entorno a las funciones que puede llevar a cabo un trabajador, siendo esto sumamente negativo para la persona, ya que puede incurrir en abuso de poder como consecuencia de la actitud, viéndose reflejado en la no aceptación de la solicitud o bien en la no prestación del servicio.
- El enriquecimiento oculto es similar al desvío de dinero, pero consiste en que él tome para sí y sus intereses personales todo aquello cuanto corresponde para la institución por concepto de ingresos.
- La obstrucción de justicia tiene lugar cuando un funcionario evita que un acto contrario a la ley sea denunciado, se trate de una conducta delictiva o de un acto ilícito. Con independencia de la naturaleza del hecho, la acción del funcionario resulta perjudicial para los intereses de la víctima.
- La colusión es un tipo de corrupción que requiere más de dos actores, los cuales no son parte directa de la administración. Este consiste en la acción orquestada de dos empresas para recibir mayores financiamientos del Estado, bajo la excusa de obras por construir para el bienestar social.
- En cuanto al uso ilegal de información podemos manifestar que los funcionarios públicos tienen acceso a toda la información de los usuarios; no obstante, cuando hacen uso de esta para fines que no son los preestablecidos en su actividad, están usurpando sus funciones.
- El nepotismo es una acción muy común, ya que amerita que los funcionarios que ocupan cargos sean todos familiares. Este acto de corrupción se lleva a cabo cuando surgen plazas o concursos de oposición y estos son ganados por familiares de los ya funcionarios.

- Por último, la conspiración. Este acto de corrupción tiene lugar entre las personalidades de alto nivel burocrático, es decir, entre los jefes.

En el caso especial de la Argentina, la figura de corrupción efectivamente no existe como tal en el Código Penal, porque se trata de un concepto que engloba a múltiples delitos contra la administración pública. Algunos de ellos son:

- El cohecho, o pago de sobornos.
- La dádiva, o entrega de regalos.
- El tráfico de influencias, que castiga al que utiliza indebidamente su posición o contactos para presionar a un funcionario público.
- La malversación de fondos públicos, que penaliza a funcionarios que den un uso distinto al previsto a los presupuestos estatales.
- El enriquecimiento ilícito, que incluye figuras como el uso de información reservada para beneficio personal.

Todos estos delitos están tipificados en el Código Penal y tienen penas que en su mayoría van de uno a seis años de prisión, aunque siempre depende del caso y, asimismo, existen agravantes. En el proyecto de Reforma del Código Penal se prevé elevarlas de cuatro a doce años, para que sólo puedan ser de cumplimiento efectivo.

Asimismo, es un hecho que dentro de lo que se engloba como “Corrupción”, puede haber más de un delito, como por ejemplo, pueden convivir la malversación de fondos públicos, las negociaciones incompatibles con la función pública, y los pedidos de coima.

En ese caso, se hablará de lo que en la Justicia Penal se conoce como Concursos de delitos, y que el artículo 50 del Código Penal define de la siguiente manera: *“cuando concurran varios hechos punibles que deban considerarse como otros tantos delitos independientes, se sumarán las penas privativas de libertad que fije el juez para cada uno de ellos hasta un máximo del doble de la pena del delito más grave, no pudiendo exceder de 35 años. Si alguno de estos delitos se encuentra reprimido con cadena perpetua se aplicará únicamente ésta”*.

Del mencionado artículo 50 podemos manifestar entonces que si una conducta encuadra en más de un tipo penal, no por ello pasa a haber más de un delito. Por el contrario, cuando existen varias conductas que caen dentro de un mismo tipo penal o en varios de ellos, existen varios delitos.

Conforme a ello, en principio puede sostenerse que:

- Cuando una acción encuadra en un solo tipo penal, hay un solo delito y debe aplicarse sólo una pena, que es la prevista en abstracto para el caso.
- Cuando una acción resulta típica de varias figuras penales, existe un solo delito al que se le aplican las reglas del concurso ideal.
- Cuando se verifican varias acciones que transgreden varios tipos penales, se constatan varios delitos a los que deben de aplicarse las reglas del concurso real, lo que motiva un solo pronunciamiento judicial al respecto.
- Cuando se verifiquen dos o más acciones llevadas a cabo con un único propósito pero realizadas en momentos diferentes y que, a su vez, infrinjan una misma norma jurídica, estamos frente a lo que la doctrina ha dado en llamar delito continuado.

La teoría de la unidad o pluralidad delictiva comprende dentro de ella, en forma coordinada y no de modo aislado, las siguientes categorías:

- En primer lugar, el concurso aparente de tipos penales o de leyes penales. De acuerdo con la doctrina mayoritaria, esta categoría se da cuando una conducta tiene un encuadramiento típico múltiple que es tan sólo aparente, ya que, en definitiva, se aplica a ella un solo tipo delictivo. Se trata de un “verdadero concurso”, en el sentido de que la conducta del autor se subsume bajo varios supuestos de hecho típicos penales.
- La siguiente categoría es el concurso ideal o formal de delitos. La doctrina dominante entiende que se verifica el presente caso cuando una conducta presenta un encuadramiento típico múltiple de modo efectivo, no meramente aparente, y se aplica a él el tipo de pena mayor.

- Por último, el concurso real o material de delitos se verifica cuando existen varias conductas independientes entre sí, por lo que hay varios delitos o pluralidad delictiva, a los que debe dictarse una única sentencia y pena.

Asimismo, cuando hablamos de delito continuado decimos que el mismo se verifica cuando, a pesar de la existencia de una pluralidad de actos o acciones, jurídicamente hay un solo hecho o conducta, es decir, unidad delictiva. O sea, es el caso en que la repetición de las conductas típicas no implica un concurso real, sino un mayor choque de la conducta típica contra el derecho, es decir, un mayor contenido de injusto de la conducta.

Es importante hacer un paréntesis en el desarrollo del tema para marcar la diferencia entre la figura del concurso real y la reincidencia, dado que suele generar mucha confusión.

Un punto a marcar en el concurso real es que el sujeto haya cometido varios delitos, por los que deba ser juzgado en un mismo proceso judicial. Por el contrario, si entre los distintos delitos media una sentencia condenatoria firme, queda descartado el concurso real, pudiendo haber reincidencia si se dan los requisitos del artículo 50 del Código Penal.

### **Las causas de la corrupción**

En su sentido primitivo, un comportamiento corrupto siempre denota un acto de la voluntad individual que contraviene la moral dominante en un grupo o colectivo. Es un vicio de la conducta por contraposición a la virtud que se espera del hacer de una persona.

Los investigadores sociales suelen remarcar la mayor presencia de corrupción en los países en desarrollo y en los de transición, y ello así porque las condiciones la propician.

La motivación para obtener ingresos es sumamente fuerte, exacerbada por la pobreza y los reducidos y decrecientes sueldos de la administración pública.

Además, en los países en desarrollo hay riesgos de todo tipo, como enfermedades, accidentes y desempleo, y la población suele carecer de los numerosos mecanismos de distribución de los riesgos, incluidos los seguros y un mercado laboral bien desarrollado, que tienen los países más prósperos.

El poder discrecional de muchos funcionarios públicos también es muy amplio en los países en desarrollo y en transición, deficiencia sistémica que se ve agravada por normas y reglamentaciones mal definidos, continuamente cambiantes y mal difundidos.

En general, la rendición de cuentas deja mucho que desear, y la competencia política y las libertades cívicas suelen estar restringidas.

Asimismo, las leyes y los principios de la ética en el gobierno están poco desarrolladas, si es que existen, y las instituciones encargadas de velar por su aplicación están mal preparadas para esta compleja tarea.

Por su parte, las instituciones de vigilancia que ofrecen la información en que se basan la detección y la aplicación de la ley, también son deficientes. Aunque la detección sea posible, cuando la corrupción es sistémica es probable que las sanciones sean leves, ya que resulta difícil castigar severamente a una persona cuando tantas otras, con frecuencia, aun los encargados de hacer cumplir la ley, probablemente tampoco estén libres de culpa. La amenaza de perder el empleo en la administración apenas tiene efecto disuasorio cuando el sueldo es bajo, y algunos factores característicos de cada país, como el tamaño de la población y la riqueza en recursos naturales, también presentan una relación positiva con la prevalencia del soborno.

La corrupción es un fenómeno complejo que admite múltiples explicaciones, siendo la política, economía y social las más clásicas.

Desde la óptica social, la corrupción se ha instalado como factor determinante de los escenarios de extrema pobreza que padecen grandes proporciones del planeta. Asimismo, los conflictos entre las diversas jerarquías sociales y su involucramiento en luchas por poder y beneficios personales han demostrado la necesidad de repensar la estructura, relación y distancia de los distintos estratos sociales.

La cuestión étnica también ha sido permeable a la corrupción, avivando en muchos países los conflictos raciales. En orden a una mejor conceptualización de esta faceta de la corrupción, la literatura le otorga un papel preponderante a la transparentación de la información y al fortalecimiento de la confianza interpersonal como medios para refortalecer el vínculo social entre los distintos actores.

Una primera y breve aproximación a sus **causas** podríamos agruparlas en:

- Formales, que es la falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado, la existencia de un ordenamiento jurídico inadecuado a la realidad nacional.
- Culturales, que es la existencia de una amplia tolerancia social hacia el goce de privilegios privados. Esta permite que prevalezca una moralidad del lucro privado sobre la moralidad cívica. La persistencia de formas de organización y de sistemas normativos tradicionales enfrentados a un orden estatal moderno, suele provocar contradicciones que encuentran salida a través de la corrupción.
- Por último, materiales, la cual se refiere a situaciones concretas que dan lugar a prácticas corruptas. Las situaciones concretas de las que se trata en este caso son las distintas brechas existentes entre el orden jurídico y el orden social vigentes.

La aparición de la corrupción dispara una serie de procesos que, de no enfrentarse a tiempo, tienden a desarrollar círculos viciosos corruptos que se autoalimentan. Por ejemplo: las regulaciones burocráticas que están estructuradas en forma confusa permiten a los funcionarios recibir sobornos y obtener ventajas personales gracias a su labor de interpretar, detener o acelerar estos procesos, despreocupándose de la cuestión pública y de su verdadero trabajo. En estas condiciones, surge un enrarecido clima de inseguridad que va desgastando los lazos de confianza interpersonales y los existentes entre la ciudadanía y las instituciones y poderes del Estado. Estas condiciones socavan la legitimidad del gobierno de turno, a la par que desacreditan toda la cuestión política en sí.

La corrupción es entonces percibida como una falta a la justicia social que amenaza, más allá de los distintos sistemas políticos y posibles estructuras de las instituciones, con capturar al Estado y reducirlo a un conjunto inorgánico de luchas de poder.

Por su parte, la concentración de los poderes públicos, propia de los países donde el Estado de Derecho es débil o bien se encuentra suprimido, es un tema clásico de la ciencia política. Esta tendencia se ve claramente en el pensamiento contractualista en el cual se

pensaba que la mejor forma de evitar el abuso del poder era fraccionándolo y buscando el control recíproco de las partes.

Algunos autores señalan que una de las razones de la baja corrupción que se constata en, por ejemplo, Finlandia, es justamente la estructura colectiva de decisión que tiene el país. Parecería que las formas colegiadas son mucho más difíciles de corromper si la mayoría de sus miembros están convencidos de ciertos valores éticos.

En Finlandia, que es algo así como el país modelo a seguir en cuanto a la bajísima tasa de corrupción que posee, también existe un sistema de doble control en los organismos públicos; y para que la decisión de un ministro sea válida, debe estar acompañada por la firma de un funcionario de una jerarquía menor, conocido como “rapporteur”. Sin esta doble signatura, el acto público no está completo.

En esta misma línea de pensamiento, algunos autores razonan que los sistemas políticos descentralizados son más corruptibles, dado que los agentes corruptores necesitan influir en sólo un segmento del gobierno. En un sistema fragmentado existen menos fuerzas y agencias centralizadas para asegurar la honestidad, y algunos, inclusive, destacan que probablemente existan más oportunidades para la corrupción a nivel local en un esquema de gobierno federal, ya que los funcionarios locales poseen más poder de decisión que los responsables del ámbito nacional.

La condición para que la estructura federal no engendre un nuevo tipo de corrupción más difícil de controlar es la no fragmentación del sistema federal, es decir, que el Estado en proceso de descentralización no desatienda la implementación de controles específicos a las nuevas subestructuras.

Sea como sea el sistema de gobierno de los Estados, la Ciencia Política tradicional ha considerado que las causas de la corrupción están radicadas en las deficiencias del sistema político, en particular en el “déficit democrático”, y ello es lo que comentábamos anteriormente: la fragilidad de los estados de derecho resultan ser terreno fértil de este fenómeno.

Los sistemas políticos deficientes que carecen de democracias óptimas con división de poderes y de métodos de inspección y de balance de instituciones son más proclives a desviarse.

En general, la relación entre corrupción y democracia es considerada negativa, es decir, que cuanto menos democrático es un sistema político, más corrupto también. La corrupción política generalizada está considerada como efecto de un estado deficiente, con una severa falla de buena gobernanza, liderazgo ético y consistencia democrática.

Los Estados nacientes son más permeables a la corrupción debido a que, en ellos, la constitución de la identidad nacional es joven y por lo tanto no existe una idea orgánica de interés nacional. En estos nuevos Estados existen reglas que aún no han sido internalizadas, por lo cual su violación muchas veces no es considerada como algo grave.

Síntesis de las principales causas, a nuestro entender, del fenómeno de la corrupción son:

- Primeramente, la debilidad de las instituciones, dentro de la cual se encuentran:
  - Paradigmas distorsionados y negativos, como por ejemplo el consumista y materialista.
  - La impunidad de los actos de corrupción.
  - Los modelos sociales que transmiten anti- valores
  - Un excesivo poder discrecional del funcionario público.
  - La concentración de poderes y de decisión en ciertas actividades del gobierno.
  - El soborno internacional.
  - El control económico o legal sobre los medios de comunicación que impiden que se exponga a la luz pública los casos de corrupción.
  - Los salarios demasiado bajos.
  - La falta de transparencia en la información concerniente a la utilización de los fondos públicos y de los procesos de decisión.
  - La poca eficiencia de la administración pública y una extrema complejidad del sistema.

- La falta de legislación anticorrupción adecuada.
- En segundo lugar, el tamaño del Estado, dentro de la cual tenemos:
  - La falta de aplicación de sanciones severas y que no se elimine o limite la concesión de indultos y la existencia de aforamientos en casos de corrupción. Estas prácticas refuerzan también en cierto modo esa sensación de impunidad generalizada que se produce cuando el sistema político y legal no castiga esas conductas de manera contundente.
  - Y la falta de revisión y actualización periódica de la normativa anticorrupción para adaptarse a nuevas exigencias y formas de corrupción como así también la falta de dotación de suficientes medios a los órganos encargados de la lucha contra la corrupción, favorece que aparezcan estas prácticas.
- En tercer lugar, la desigualdad, ya que cuando la riqueza se encuentra desigualmente repartida y el poder se encuentra muy centralizado, contribuye a la creciente pobreza y al aumento de la corrupción. De la desigualdad forman parte:
  - Los bajos salarios y falta de reconocimiento de los empleados públicos
  - El mal funcionamiento de las instituciones públicas
  - La excesiva burocracia y complejidad de los procedimientos administrativos
  - La ineficiencia de las administraciones públicas
  - Los organismos públicos en los que los procedimientos de adjudicación y gestión de recursos públicos se producen de forma totalmente arbitraria, y que se produzcan contrataciones de personal sin la realización de pruebas selectivas adecuadas para asegurar la ética e imparcialidad de aquéllos en quienes va a recaer, precisamente, la gestión de importantes recursos económicos, son signos evidentes de un grave quebranto al interés general, y posibilitan en mayor medida la corrupción en los entes públicos.

- La falta de valores éticos. Resulta dudoso que posea fuertes valores éticos alguien que es capaz de cometer una conducta social y legalmente tan reprochable. Cuando existe sólida educación y valores éticos y morales sobre los efectos negativos de la corrupción y la necesidad de mantener una actitud de rechazo hacia ésta, es más difícil que surjan estos comportamientos en los individuos. Aunque existan leyes que la castigan, es fundamental la necesidad de que las personas adopten una postura clara en contra de la corrupción y por pleno convencimiento.
- La falta de contrapesos políticos, ya que no hay una oposición ni congresos activos que vigilen a los poderes ejecutivos. En las instancias locales tampoco existen los checks and balances, pesos y contrapesos.
- Por último, la ausencia de un sistema de rendición de cuentas, ya que no hay estructura integral que abarque desde la documentación de los procesos de toma de decisiones hasta la revisión del ejercicio del dinero público.

### **Las consecuencias de la corrupción**

Estas suelen ser bastante devastadoras para los diversos sectores de un país.

Además del daño económico que causa, la corrupción suele venir acompañada de daños sociales difíciles de reparar como consecuencia de los mecanismos de defensa que deben usar los corruptos para protegerse.

Una de las consecuencias más evidentes de la corrupción política es la pérdida de legitimidad ante el pueblo que padecen los gobiernos con problemas de corrupción.

La falta de alternancia de partidos políticos o de coaliciones de partidos puede disminuir el temor al castigo de los funcionarios, como así también el poder y la instancia del nombramiento de ciertos cargos muy influyentes puede generar ocasiones de corrupción. También el aumento de los miembros de los partidos políticos hace más altos los costos de la política, lo que da lugar a una mayor necesidad de obtener recursos. Asimismo, junto a los partidos políticos y sus funcionarios, también pierde legitimidad la cuestión política en sí, es decir, la política como realidad.

---

Las consecuencias de esta pérdida de legitimidad son de largo y profundo alcance. Por un lado, el cargo público se convierte en una vocación poco deseada y entre aquellos que aún quieren ocupar cargos públicos cabe esperar una buena cantidad de hombres sin escrúpulos. Por otro lado, la carrera política deja de considerarse como una vocación de servicio para convertirse más bien en un ámbito donde pueden obtenerse beneficios personales muy redituables.

La **corrupción política** implica la manipulación de las instituciones políticas y las reglas de procedimiento a favor del beneficio privado. De esta manera, distorsiona las instituciones del gobierno, desviando los valores que constituyen el Estado Moderno, imponiendo un escenario de decadencia institucional.

El problema básico de la corrupción política es la falta de voluntad para enfrentar el problema, ya que quienes poseen el poder político no pretenden cambiar un sistema del cual son los principales beneficiarios. Ante este hecho, diversos autores han afirmado que la falta de competencia en la carrera pública está relacionada con altos índices de corrupción.

La realidad latinoamericana, lamentablemente, es pródiga en ejemplos de corrupción de diversa índole. Hemos asistido a numerosas quiebras fraudulentas de empresas o el vaciamiento de estas por sus directivos, con el consecuente daño que le provocan a la economía, o donde ciertos partidos políticos o sindicatos han sido utilizados como "propiedad privada" por sus dirigentes, llevándolos al colapso sin importarles el desgaste que le provocaban al sistema democrático.

La corrupción va destruyendo poco a poco la capacidad del Estado de recaudar impuestos, de implementar políticas de desarrollo coherentes y racionales, de redistribuir los recursos entre los diferentes grupos y regiones, y de transformar para bien la sociedad siguiendo prioridades sociales y políticas.

En pocas palabras, la corrupción política, en la mayoría de los casos, impide que una comunidad política alcance sus objetivos, porque ataca el mecanismo de decisiones sociales.

La corrupción es, en cierta medida, la consecuencia de problemas con la calidad de la gestión y con el diseño institucional u organizativo.

Si bien en general se analiza el problema desde la perspectiva del quebrantamiento de las reglas, sean morales o legales, el desarrollo de prácticas corruptas puede ser también entendido como el producto de la estructura de incentivos, es decir, premios y castigos, que imponen las instituciones.

En el plano de las soluciones, la falta de una estrategia que tome en cuenta las cuestiones estructurales y los incentivos vigentes, además del castigo propiamente dicho, no permite resolver efectivamente el problema. Esto no quiere decir que el castigo no sea importante, pero desde una visión sistémica debe integrarse la respuesta punitiva dentro de una estrategia global que permita abordar eficazmente un problema complejo como es el de la corrupción.

Principales consecuencias que acarrearán las prácticas corruptas.

- Dentro de las **consecuencias económicas** están:
    - En primer lugar, la disminución de inversiones. Generalmente, los países corruptos suelen ser muy poco atractivos para lo que se denomina la “inversión total”, la cual incluye tanto a inversores extranjeros como a inversores locales. Cuando una nación empieza a tener altos índices de corrupción, la cantidad de personas que usan su dinero en el país disminuye significativamente. La razón por la que disminuye la inversión del sector privado suele ser aquello que empuja a cada inversionista a sobornar a las diversas autoridades e integrantes del gobierno para mantener en pie su negocio. Esto resta su rentabilidad, lo que espanta cualquier flujo de dinero.
    - Otra de las consecuencias económicas es el daño al mercado internacional. La corrupción en este mercado suele ser bastante común, ya que los gobiernos establecen una serie de prohibiciones, como por ejemplo, la importación de droga y otras sustancias ilícitas, que son impuestas por agentes oficiales. La cantidad de agentes suele ser bastante grande y es imposible controlar su modo de actuar, y
-

esto conlleva a que los mismos agentes pongan trabas al momento de que alguien intente importar algún bien, y empiece a chantajear a los empresarios para que estos puedan exportar sus productos. La recurrencia de este hecho suele ahuyentar a quienes se quieran involucrar en la economía internacional de un país.

- La desigualdad de ingresos es otra consecuencia. Las zonas o países con altos índices de corrupción suelen presentar ingresos bastante desiguales en los diferentes estratos sociales. En gran parte, esto se debe a que a las personas de clase más bajas no se les suele pagar ningún tipo de soborno, lo que crea una gran brecha de ingreso entre quien cobra chantajes y quien no lo hace. Además, los sobornos hacen que los bienes necesarios para subsistir sean dirigidos a aquellas personas dispuestas a pagar más, de manera ilícita, por estos. Es así como esto deteriora aún más a la clase más baja de un país.
  - También, la disminución de crecimiento y desarrollo, la cual es consecuencia directa de la falta de inversión, logrando que las nuevas industrias y empresas pierdan la disposición de expandirse en zonas corruptas. Esto hace que el proceso de crecimiento de una región sea más lento o incluso se detenga en su totalidad. La falta de infraestructura funcional como consecuencia de la corrupción también afecta el estado de desarrollo de una sociedad.
- En cuanto a las **consecuencias políticas** podemos mencionar:
- La disminución de la inversión gubernamental. Las autoridades gubernamentales que más practican actividades corruptas siempre buscan maximizar su nivel de ingresos. Esto usualmente lo logran mediante el desvío de fondos destinados a la inversión pública y mediante sobornos a empresas y comercios regionales. Al no permitir que los ingresos del gasto público lleguen a las regiones necesarias del país, su infraestructura, nivel de salud y educación pierden un alto grado de calidad. En países con un bajo índice de corrupción, tanto la educación pública como la privada tienden a presentar una calidad similar. Sin embargo, la cantidad

de dinero que se refleja en el gasto público de un país corrupto suele ser elevada, pues una gran parte de este dinero es desviado a los bolsillos de los corruptos.

- La pérdida de respeto y confianza, ya que en las sociedades corruptas, los ciudadanos pierden respeto y confianza por las autoridades e integrantes de los partidos políticos. La confianza es el criterio más importante para los ciudadanos al momento de emitir su voto por un candidato político, y la falta de transparencia daña esta confianza y genera inseguridad en la población. Además, al saber que las autoridades son corruptas, se pierde respeto por las fuerzas de protección nacional como la policía y el ejército. Esto genera odio dentro de la sociedad, lo que se ve reflejado en las interacciones entre civiles y autoridades.
  - También la aversión política, ya que las personas trabajadoras y honradas suelen despreciar el hecho de postularse para un cargo político en localidades o países corruptos. En estas sociedades se ve con malos ojos a quienes ocupan un cargo político y, por tanto, las personas honestas no quieren involucrarse en esta área. Esto limita a los corruptos a pertenecer a puestos políticos, lo que a su vez deteriora el nivel general de la sociedad.
- Por último, mencionemos las **consecuencias sociales**.
- En primer lugar, podemos citar el deterioro del bienestar de la población. Sea en un ambiente local, regional o en todo un país, la presencia de la corrupción afecta directamente el bienestar de los ciudadanos. Este genera un sentimiento constante de preocupación en la población, ya que muchas veces la corrupción hace que las autoridades ignoren las leyes y actúen como se les antoje. El no saber cómo van a actuar las autoridades o los mismos políticos crea una preocupación innecesaria en la población, pues un civil no sabe qué tan perjudicado se va a ver por las decisiones ilícitas que puedan tomar las personas a cargo de la supuesta seguridad de su país o localidad.
  - Otra consecuencia es el incremento de accidentes. En países con altos niveles de corrupción es común pagar para obtener licencias sin pasar pruebas previas, como

por ejemplo, las pruebas de conducir vehículos. En los países corruptos, las personas que no hayan pasado ninguna prueba de manejo pueden obtener su licencia pagando al encargado de emitirlas. Esto genera que una gran cantidad de personas sin los conocimientos básicos de las leyes de tránsito obtengan licencias de conducir, lo que aumenta la cantidad de accidentes en las calles. Además, otro tipo de licencias pueden ser “compradas” sin tener conocimiento propio en el área relacionada, lo que disminuye la calidad general de esta.

Según el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, la corrupción es nada más y nada menos que uno de los más grandes obstáculos para el desarrollo a los que se enfrentan los países.

El Fondo Monetario Internacional, conocida bajo su sigla FMI, sostiene que el 2% del Producto Bruto Interno de un país se pierde con la corrupción. Solo en Colombia, las desviaciones implican 50 billones de pesos anuales.

El Índice de Percepción de la Corrupción del 2017 arrojó datos escalofriantes: a partir de una escala del 0 al 100, en la que 0 representa “altamente corrupto” y 100 “muy limpio”, el análisis de los 180 países que participan de la evaluación tuvo como resultado un promedio de 43 puntos. En América Latina, a excepción de Uruguay, Chile y la Guayana Francesa, los países presentan un indicador menor a 50: Venezuela tiene 18 puntos, Haití 22, Nicaragua 26, Guatemala 28 y Paraguay, México y República Dominicana tienen 29.

El Índice de Percepción de la Corrupción es elaborado por Transparencia Internacional con la intención de brindar una aproximación del nivel de aprehensión que tienen expertos y empresas sobre la corrupción de un determinado lugar. Es difícil detener un problema cuya causa endógena es una variable tan subjetiva como el pensamiento del propio corrupto, el cual desfigura el carácter grave de las actuaciones que comete en base a la habitualidad de éstas en su ámbito profesional. No obstante, la sociedad juega un papel importante en la cesación de la corrupción, de repudio sistemático para que esta clase de actos no queden impunes, y en la instauración de técnicas para prevenirla. Como dijimos anteriormente, la prevención es el real antídoto para este fenómeno y la transparencia su camino más efectivo.