



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesis de Belgrano

**Facultad de Estudios para Graduados
Doctorado en Ciencia Política**

**La corrupción: embate a la democracia
latinoamericana. Un enfoque transdisciplinario.**

N° 50

Jorge Marcelo Szelubski

**Departamento de Investigaciones
Agosto 2009**

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

Indice

INTRODUCCIÓN.....	6
MARCO TEÓRICO.	
I. Conclusiones Seleccionadas de la Teoría de la Acomodación Autógena para ser Aplicadas al Estudio de la Corrupción	9
a. Generalidades sobre la Teoría	9
b. Principios Seleccionados	10
c. Interpretación de los Principios de la Teoría de la Acomodación Autógena para ser Aplicados al Estudio de la Corrupción	11
PARTE I	
CAPÍTULO I	
APROXIMACIÓN GENERAL AL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN	12
CAPÍTULO II	
CULTURA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA.....	13
Definición de Cultura Política	13
Cultura Política Latinoamericana. Características.....	14
CAPÍTULO III	
LA CORRUPCIÓN: CARACTERÍSTICAS - CLASIFICACIÓN ÁMBITOS	
I. CARACTERÍSTICAS DE LA CORRUPCIÓN	18
II. CLASIFICACIÓN DE LA CORRUPCIÓN	19
1. Corrupción Directa.....	19
2. Corrupción Mediada	20
3. Aprovechamiento por Procedimientos	20
III. DISTINCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO Y EN EL ÁMBITO PRIVADO	21
PARTE II	
CAPÍTULO IV.	
EVOLUCIÓN HISTORICO FILOSÓFICA y AXIOLÓGICA DEL CONCEPTO	23
I. INTERPRETACIÓN DESDE LA HISTORIA DE LA FILOSOFÍA Y LA MORAL	23
II. EXPLICACIÓN AXIOLÓGICA DE LA CORRUPCIÓN	26
A. La Axiología: Ciencia de los Valores	26
B. El Objetivismo Etico	27
C. El Relativismo Etico	27
D. Universalidad en Situación.....	27
E. Teoría Sistémica del Valor.....	28
CAPÍTULO V.	
LOS MODELOS SOCIOLÓGICOS	28
Apreciaciones Iniciales	28
1. La relación Burocracia - Corrupción	29
Argumentos más Significativos Producidos por la Sociología para Explicar la Relación Burocracia- Corrupción.....	30
a. La Postura del Incremento de las Transgresiones	30
b. La Postura de la Percepción de las Normas	30
2. La Relación Modernización - Corrupción.....	31
3. La Relación Racionalidad - Economía - Corrupción.....	32
Corrupción y Escándalo.....	33

CAPÍTULO VI.	
EL MODELO DE LA PSICOLOGÍA SOCIAL: LA NORMA PERVERSA.....	34
Concepto de Norma Social.....	34
El Incumplimiento de los Normas: Sus Causas.....	35
Efectos de la Norma Perversa.....	36
a. Efectos Sociales.....	36
b. Efectos Intergrupales.....	36
Consecuencias de la Norma Perversa.....	37
Conclusión sobre el Modelo de la Norma Perversa.....	37
PARTE III	
CAPÍTULO VII	
CORRUPCIÓN EN EL CONTINENTE EUROPEO - NORMAS Y ACCIONES	
PARA COMBATIRLA - Gran Bretaña, Francia e Italia -.....	38
A. EL CASO DE GRAN BRETAÑA.....	38
1. Normas Jurídicas más Significativas con que se Procura Poner Bajo Control a la Corrupción.....	38
a. The Public Bodies Corrupt Practice Act 1889.....	38
b. The Prevention of Corruption Act 1906.....	39
c. Prevention of Corruption Act 1916.....	39
2. La Lucha Social y Política Contra la Corrupción.....	40
B. EL CASO FRANCIA.....	41
1. Normas Jurídicas más Significativas con que se Busca Controlar la Corrupción.....	41
2. Características que Asume la Corrupción en Francia.....	43
C. EL CASO ITALIA.....	43
1. Normas Jurídicas más Significativas con que se Busca Controlar la Corrupción.....	44
2. Características que Asume la Corrupción en Italia.....	44
PARTE IV	
CAPÍTULO VIII	
DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA.	
1. El Estado Actual de la Democracia en América Latina.....	47
2. Apoyo al Sistema Democrático por Parte de la Población en América Latina.....	48
3. La Corrupción en América Latina: Características y Particularidades.....	50
CAPÍTULO IX	
PROPUESTAS PARA REDUCIR O ERRADICAR LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA POLÍTICO LATI- NOAMERICANO.	
Medidas de Control para Reducción de la Corrupción.....	51
Estrategias Generales.....	51
a. Estrategias de Tipo Social.....	52
b. Estrategias de Tipo Legal.....	52
c. Estrategias de Tipo Político.....	52
d. Estrategias de Tipo Económico.....	52
Propuestas para Atacar la Corrupción en América Latina.....	53
a. Las Propuestas de la Organización de Estados Americanos (OEA).....	53
b. Las Propuestas del Banco Mundial (BM) para la Lucha Contra la Corrupción.....	55
c. Medidas y Acciones Anticorrupción del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).....	57
d. Medidas y Acciones Anticorrupción Propuestas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).....	57

PARTE V

CAPÍTULO X

EL TIPO IDEAL DE LA DEMOCRACIA	58
--------------------------------------	----

CONCLUSIONES

Aplicación al Fenómeno de la Corrupción en el Sistema Democrático de América Latina de las Conclusiones Seleccionadas de la Teoría de la Acomodación Autógena	63
---	----

a. Primera Conclusión	63
-----------------------------	----

b. Segunda Conclusión	63
-----------------------------	----

c. Tercera Conclusión	64
-----------------------------	----

Aplicación al Fenómeno de la Corrupción en el Sistema Democrático de América Latina de la Conclusión Seleccionada de la Teoría de las Catástrofes	64
---	----

BIBLIOGRAFÍA.....	65
-------------------	----

Introducción

Son muchas las maneras, y cada vez más abarcativas las formas, por las que el tema de la corrupción se presenta en lo cotidiano. Es hecho que convive entre nosotros. Está en la prensa, donde se la encuentra descrita en los niveles informativos de escándalos como también en editoriales de indudable seriedad. Con el repaso de lo escrito en un diario durante un año sobre casos de corrupción se pueden armar gruesos volúmenes. Por otra parte, son miles y miles los documentos que producen organizaciones no gubernamentales de distintas partes del mundo para dar cuentas de casos, y que a la vez resumen propuestas con las que se procura ponerle coto o fin a hechos corruptos. En los últimos años, ella se ha convertido en tema de estudio de los más altos niveles de educación. Hay universidades de distintas partes del mundo que ponen a la corrupción como objeto de estudio en sus currículas de posgrado y doctorado. Sumemos a esto los muchos trabajos, producidos por filósofos, catedráticos y científicos sociales de enorme valía y alto reconocimiento internacional, que dan cuenta de lo que es corrupción y de lo que ella significa. El párrafo podría seguirse ampliando por páginas si tratamos de poner en detalle lo dicho y hecho en distintos niveles sobre tan grave cuestión.

Pero, pese a la cotidianeidad e incidencia que la corrupción tiene en casi todas las sociedades, y a lo dicho y actuado por filósofos, científicos, periodistas y hombres honrados y comprometidos con la realidad política y social, ella sigue allí. Parece que cada vez toma nuevos bríos y fuerza para continuar en su acción hacia algún destino. Destino que, por cierto, no sabemos cuál es. O, mejor dicho, sí sabemos cual es, lo que nos falta saber es por dónde va a cumplir con su fin.

Es raro empero que, todo lo dicho y todo lo actuado sobre el tema a nivel planetario, en el nivel de reflexión metódica no se encuentren estudios abarcativos y únicos; el repaso general en lenguas inglesa, francesa, italiana, portuguesa y castellana muestra que en su inmensa mayoría la literatura refleja el tema en forma parcial o describe casos puntuales.¹

Es posible que tal rareza tenga su causa en la dificultad que presenta el concepto en sí mismo. Su extensión se muestra casi como inconmensurable. Puede aplicarse a un sin número de realidades del mundo físico, biológico, moral, social, político y económico. Tal vez, sea esa la característica que lo hace inasible.

Reconocido esto, es que nos imponemos un desafío. Con nuestra tesis queremos aislar conceptualmente el fenómeno, localizarlo en un contexto político dado, modelizarlo, comprobar su dinámica, mostrarlo en cuanto comportamiento y proponer alternativas de solución dentro de un sistema democrático.

El marco teórico referencial que usaremos no es originario de la ciencia política. Para su elaboración recurrimos a conclusiones que nos han prestado las teorías de las llamadas ciencias duras: matemática, física química, etc. Las tomamos de allí y luego las pasamos a relación lógica condicional. Es decir las traducimos a una relación del tipo "Si, ... entonces". Tal pasaje lo hemos hecho tomando en cuenta que todo lo producido por esas ciencias, mantienen un rigorismo marcado por algoritmos y que esas ciencias tienen como objetivo buscar leyes; mientras que el comportamiento humano, y como consecuencia el comportamiento político, no conoce de algoritmos ni se aproxima a leyes naturales.

En la primera parte de nuestro trabajo intentaremos caracterizar nuestra cultura política -la cultura política del subcontinente latinoamericano-. Tal caracterización la haremos con el objeto de mostrar sus conductas particulares y distintivas. Ello, porque entendemos que la cultura política es el supersistema en el cual se expresa la corrupción que día a día nos hace saber que habita entre nosotros. Nosotros, los latinoamericanos, somos ciudadanos de distintos Estados, pero herederos de una cultura política común que aun se hace sentir, que aun nos homogeneiza, que nos hace uno, al menos en el tipo de comportamiento que es objeto de esta tesis.

La segunda parte del trabajo estará dedicada a la modelización. Usaremos de modelos cuyas partes constitutivas nos llegan de la filosofía, la sociología y la psicología social. Todo ello con el objeto de encontrar causales explicativas del hecho de la corrupción.

1. Con esta afirmación nos hacemos eco de lo expresado por R. ZORRILLA, en su: "La Corrupción Político Administrativa. Un Acercamiento Histórico y Valorativo" en: Estudio, ...

En la tercera parte, nos detendremos en un análisis comparativo de la relación corrupción - sociedad en distintos países. Tomaremos sólo tres, y pertenecientes a Europa: Italia, Francia e Inglaterra, y luego pasaremos a comprobar la conducta de esas sociedades y de sus gobiernos para disminuir los hechos corruptos.

En la cuarta parte, nos detendremos en dos cuestiones: las características de la corrupción en América Latina y las propuestas para reducir, aminorar o erradicar la corrupción en el sistema político de América Latina.

En la quinta y última parte, daremos algunas caracterizaciones de la democracia ideal. El objetivo de esta parte es poner en ajustada síntesis las tendencias virtuales de la democracia en cuanto sistema político y de vida, a la luz de las cuales se pueden observar las discrepancias reales.

Al tiempo de aproximarnos a las conclusiones, retomaremos los principios enunciados en el marco teórico, para aplicar allí los productos de nuestro desarrollo a sus principios.

El objeto de estudio lo abordaremos siguiendo unas fórmulas metodológicas con las que, desde hace muchos años, trabajan anatomistas y médicos. Son fórmulas que nacieron hace ya más de un siglo al amparo de las reflexiones de Sir Williams OSLER², pero que aun siguen siendo usadas por su probada eficacia cuando se busca descifrar las causas y posible evolución de una enfermedad con el objeto de volver al paciente al estado de sano, o al menos procurar que mejore su estado.

Las categorías de Sir OSLER son ocho, aunque nosotros para aplicarlas a nuestro estudio las reducimos a siete. Ellas refieren a lo siguiente:

1. *Definición* del problema.
2. *Estado actual* del conocimiento y del tratamiento del problema.
3. *Etiología*, es decir, sus supuestos y causas.
4. *Síntomas*: es el párrafo principal sobre el transcurso típico del problema, sus indicios especiales, y se describen dificultades y cambios que están en conexión con el problema.
5. *Prognosis*: discusión de variaciones y complicaciones determinables, y también se anotan posibles profundizaciones o conexión con otros problemas.
6. *Diagnóstico*: se dan indicaciones precisas, como, por ejemplo, qué síntomas deben buscarse para identificar el problema y qué medios se deben emplear para el examen.
7. *Tratamiento*: se dan instrucciones para que el problema sea tratado y ocasionalmente se dicen algunas palabras sobre la profilaxis.

Sin dar lugar a duda, trabajaremos estas categorías con límites, pero desde el inicio podemos afirmar, también sin duda, que de ellas va a nacer el mérito de inclinarnos a un esfuerzo constante por resistir a toda tentación de generalización, y por concentrarnos el paso para ser minuciosos en el nivel de reflexión, de interpretación y crítica.

Nos vemos obligados a dejar apuntado que no seremos rigurosos en la aplicación secuencial de las categorías, pero las tendremos en forma permanente a la vista para que nos ayuden en el desarrollo de nuestro trabajo. Aclaramos también que, la falta de rigor en su aplicación secuencial no quiere decir que todas ellas no queden anotadas en cada caso, sea de manera explícita o implícita.

Esta tesis doctoral, que como toda tesis doctoral procura alcanzar un avance en el estado actual del conocimiento, es producto de una preocupación que se instaló en nuestro espíritu hace ya algunos años: desansicular las causas y efectos que llevan a que nuestras sociedades tengan que sufrir por altos niveles de corrupción. Preocupación que, reconocemos sin tapujos, ha sido la causa primera que nos llevó a iniciar nuestro doctorado en ciencia política.

Guardamos la esperanza que esta tesis cumpla con su objetivo académico, y nos arriesgamos a decir que sí, que lo va cumplir; y que también, cumpla con un objetivo práctico y útil: brindar a la sociedad y a los hombres honrados algunas herramientas prácticas para la lucha contra la corrupción. Si logramos eso, entonces, además de haber hecho una tesis para alcanzar el máximo galardón académico habremos contribuido en algo para mejorar la pautas de convivencia de la sociedad.

2. El trabajo de Sir OSLER data de 1892, y apareció con el título "Principles and Practice of Medicine".

Queremos dejar bien remarcado que esta tesis no es descriptiva, es sintética. No avanza por los caminos de la descripción poniendo detalles de cada fenómeno que cae bajo tratamiento, sino que procura ir a la esencia de los mismos e intenta ponerlos en conexión lógica entre sí. Hemos operado con esta forma en su elaboración porque entendemos que el análisis descriptivo del fenómeno sobrepasaría en mucho el número de páginas que debe contener una tesis doctoral. Detenerse en la descripción del fenómeno de la corrupción en América Latina sólo puede contenido en unas cuantas decenas de tomos, y ese no es nuestro objetivo.

Para poner fin a esta introducción queremos apuntar algo sobre el estilo literario. Se va a notar que los argumentos están desarrollados en párrafos cortos y que, en algunas oportunidades, sobran los puntos y aparte. Ello tiene una explicación: aunque perdamos en estilo queremos ganar en concisión para no dar lugar a la duda, a quien sea nuestro paciente lector, en lo que en cada caso estamos afirmando o negando.

Marco teórico

El marco teórico que aquí vamos a utilizar se funda en dos cuerpos de ideas originados en dos teorías científicas; a saber:

- I. La teoría de la acomodación autógena de Ilya PRIGOGINE.
- II. La teoría de las catástrofes de René THOM.

Ambas, teorías que, por cierto, no provienen en su elaboración del campo de las ciencias sociales ni políticas, si no que son originarias de la química, la matemática y la topología; aunque, valga aquí la aclaración, la comunidad científica les ha reconocido que, cuando se procura con ellas el estudio de una realidad dada, presentan dos cualidades:

1. Alto grado de transdisciplinariedad.³
2. Influencia notable sobre el desarrollo y los contenidos conceptuales de un número relevante de ciencias y disciplinas.⁴

Por cierto, su aplicación para interpretar al hecho de la corrupción puede parecer arriesgada o de valor relativo, pero tales sospechas se ven disminuidas cuando se reconocen los dos puntos de partida siguientes:

- A. El conocimiento científico no consiste en la mera acumulación de hechos o de datos sobre el mundo, sino, y muy especialmente, en la generación de modelos y teorías. Y, una teoría es un sistema explicativo concreto y causal que procura interpretar la realidad y generar nuevas observaciones y experimentos.
- B. Ambas teorías son derivadas de la teoría de los sistemas generales. Teoría que ha influido decisivamente en el campo de la ciencia política; hoy sus cultores son legión en el mundo entero. Algunos científicos de la política pueden decir que sus conjeturas están hartamente probadas en este campo, lo cual es cierto; pero, a tal afirmación ponemos de antemano la salvedad siguiente: que tengamos conocimiento, es la primera vez que las premisas teóricas que vamos a utilizar se aplican al objeto de estudio que ponemos bajo tratamiento y eso lo reconocemos aprioritivamente como un aporte al estado actual del conocimiento en el tema.

Nos parece oportuno dejar aclarado aquí que no nos proponemos aplicar ambas teorías a la manera de modelo preconstruidos, e insertar en ellas nuestro concepto y derivarlo en cada uno de los pasos que los autores de las teorías han seguido para explicar sus objetos de estudio, cosa que, por otra parte, también queremos aclarar, nuestro conocimiento sobre el tema al día de la fecha no nos lo permite.

3. Algunos de los principios que surgen de ellas han sido utilizados en su aplicación a la literatura, la arquitectura, la historia, la lingüística, la semiótica y la sociología, por sólo nombrar un flaco número de ejemplos.

4. Esta es afirmación que le corresponde a J. L. DIAZ, autor que a lo largo de este marco teórico volveremos una y otra vez.

Nuestra explicación, por cierto, mucho más sencilla, consiste en lo siguiente: aplicar un número limitado de conclusiones de ambas teorías, en realidad sus conclusiones básicas, a nuestro objeto de estudio, tomarlas como premisas, y sobre su base estructurar algunas reglas prácticas que sean útiles para ayudar a erradicar la corrupción del sistema democrático.

Si es fundamento de toda tesis doctoral realizar un aporte para el avance del estado del conocimiento en el tema, nosotros reconocemos desde ya que nuestro aporte puede consistir, sea por la vía positiva, sea por la vía negativa en lo siguiente:

1. Ayudar, aunque sólo sea en un mínimo, para lanzar nuevas variables en el estudio de un fenómeno que se ha generalizado en muchas sociedades, y así abrir un campo instrumental para futuras investigaciones.
2. Aportar esta experiencia para afirmar que los postulados medulares y conclusiones de la teoría de la acomodación autógena y de las catástrofes no son de utilidad para avanzar en el estudio y aportar para su disminución o erradicación del sistema político de América Latina.⁵

Reconocido esto, vamos ahora a poner en síntesis las conclusiones que hemos seleccionado de ambas teorías.

Procederemos de la siguiente manera:

1. Anotaremos la conclusión teórica, tal como lo presentan los autores o estudiosos reconocidos en dicho campo.
2. Apuntaremos la traducción, o si se prefiere la interpretación, que hacemos de las mismas al campo y al lenguaje propio de la ciencia política.

Es necesario recordar que en el punto 2 trabajaremos bajo la forma lógica 'condicional', esto es bajo la forma "Si entonces"

I. CONCLUSIONES SELECCIONADAS DE LA TEORÍA DE ACOMODACIÓN AUTÓGENA PARA SER APLICADAS AL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN.

a. Generalidades sobre la teoría.

En la década de los años 70, el químico ruso -belga I. PRIGOGINE, se interesa por entender los mecanismos de cinética de los sistemas químicos. Sus investigaciones lo llevan, en 1977, a ganar el premio Nobel en dicha disciplina.

La esencia de la teoría puede ser resumida de la manera siguiente:

Los sistemas modifican su organización y operaciones de manera global y relativamente brusca cuando las condiciones internas o externas son lo suficientemente cambiantes como para sacar al sistema de su equilibrio. Una vez fuera de equilibrio el sistema puede desorganizarse o adquirir una nueva organización más apropiada a las nuevas condiciones. Tales procesos de acomodación autógena se denominan *disipativos*.⁶ Esos procesos están capacitados para generar nuevas funciones y estructuras en presencia de

5. Esta afirmación encuentra su punto de partida en una concepción de la ciencia que reconoce que los experimentos no permiten comprender si nuestras suposiciones son correctas o no lo son, y que los experimentos se basan en suposiciones: hay que 'interpretar' a cada paso. No podemos hacer ciencia limitándonos a registrar hechos.

6. Dos párrafo que explican de manera muy clara, tanto para iniciados como para legos, el significado de *disipativos* son los siguientes:

"Hablamos de *sistema* como un conjunto de unidades, *auto-organizadas* en varios niveles de *jerarquía*, que *interaccionan* entre sí de manera *no-lineal* mediante un cierto número de reglas, de manera que los cambios de alguna parte de este sistema se propagan a otras partes del mismo, y tal que el sistema en su globalidad exhibe un comportamiento y propiedades *emergentes*, que no pueden inferirse por el análisis de sus unidades componentes.

Para distinguirlo de una mera colección, hablamos de un *sistema complejo*. Estos se encuentran y se mantienen *fuera de equilibrio* como consecuencia de la entrada de información, energía o materia desde su entorno inmediato. El sistema absorbe y procesa esta información, acomodándose a los cambios impuestos por la misma. Se conocen como sistemas *disipativos*, *sinérgicos*, *autopoiéticos* o *auto-organizados* en estado crítico. Cfr. PÉREZ, E., "Forma y Estructura en el Universo. La Complejidad como Nuevo Paradigma Científico. en: Charlas desde el IAA. Puede bajarse desde Internet, en la dirección siguiente: iaa.es/eperez/research..

presiones del medio. De esta manera la transformación disipativa está caracterizada por el desequilibrio, la ruptura de las funciones e interacciones existentes, la generación de novedad y la reformulación de las funciones.⁷

b. Principios seleccionados

Con este párrafo nos aporta lo necesario para llegar a nuestro objetivo, y por él delimitar los principios siguientes:

- A. Los sistemas modifican su organización, y lo hacen de manera global y relativamente brusca, cuando las condiciones internas o externas son lo suficientemente cambiantes para sacar al sistema de su equilibrio.
- B. Un sistema fuera de equilibrio puede desorganizarse o adquirir una nueva organización más apropiada a las nuevas condiciones.
- C. Los procesos disipativos están capacitados para generar nuevas funciones y estructuras en presencia de presiones del medio.

Vamos ahora por la interpretación condicional para aplicar tales principios al campo de la ciencia política en la relación sistema democrático-corrupción:

c. Interpretación de los principios de la teoría de la acomodación autógena para ser aplicados al estudio de la corrupción

- A. Si, la corrupción es lo suficientemente importante como para sacar al sistema democrático de su equilibrio; entonces, el sistema democrático debe realizar operaciones de manera global y brusca.
- B. Si, el sistema democrático se sale de equilibrio (a causa de la corrupción) entonces, a) puede tender a su desorganización (fascismo, comunismo, anarquismo) o b) puede tender con su organización, a que desaparezca la causa del desequilibrio (corrupción).
- C. Si, el sistema democrático crea procesos disipativos entonces, generará nuevas funciones y estructuras aunque ciertos sectores de poder realicen presiones en contrario.

Hasta aquí lo que nos interesa para nuestra tesis en lo que refiere a la teoría de la acomodación autógena de I. PRIGOGINE, pasamos ahora a la teoría de las catástrofes de René THOM.

II. CONCLUSIONES SELECCIONADAS DE LA TEORÍA DE LAS CATÁSTROFES PARA SER APLICADAS AL ESTUDIO DE LA CORRUPCIÓN.

a. Generalidades sobre la teoría

La teoría de las catástrofes es enunciada por el matemático y topólogo René THOM, en su libro *Stabilité Structurale et Morphogénese* (1972). En el que la expresión *catástrofe* es definida en los términos siguientes: *son cambios bruscos que surgen como respuesta repentina de un sistema a un cambio suave en las condiciones externas.*

En esencia la teoría es un estudio sobre las irregularidades, el orden dentro del desorden, la relación entre lo global y lo local.

b. Principios seleccionados

J. M. DIAZ, describe la esencia de la teoría de la de THOM en los términos siguientes:

“En un sistema en equilibrio suele suceder que una variable empieza a modificarse sometiendo al sistema entero a un proceso adaptativo para mantener su equilibrio. En caso de que la variable continué

7. DIAZ, J. L., *El Abaco, la Lira y la Rosa en las Regiones del Conocimiento* (México, FCE, 1977) cap. II.

operando y lleve al sistema hasta un pico de tensión, el sistema no puede sino tomar dos opciones opuestas...⁸

Con esta esencia, y sin desconocer el resto de las principales tesis de THOM⁹, es que elaboraremos la interpretación lógica en términos condicionales para aplicarla a nuestro caso de estudio.

c. Interpretación de los principios seleccionados de la teoría de las catástrofes para ser aplicados al estudio de la corrupción.

Tomando la esencia de la teoría, su traducción para ser usada en nuestro objeto de estudio puede expresarse en los términos siguientes:

- A. Si, el sistema democrático se encuentra en equilibrio y la corrupción se incrementa, entonces, el sistema democrático debe someterse a un proceso que le permita mantener el equilibrio.
- B. Si, la corrupción, dentro del sistema democrático, se incrementa, entonces, el sistema entrará en un pico de tensión, y desde allí: a) se readapta, (eliminando la corrupción) o b) desaparece, tomando su lugar otro sistema político.

Con lo hasta aquí expuesto dejamos sentados los principios fundamentales que hacen al marco teórico, ellos nos servirán de cimientos para nuestra demostración, y volveremos sobre su enunciación al tiempo de elaborar las conclusiones de nuestra tesis.

Nuestro próximo paso es el intento de conceptualizar y definir a la corrupción, ponerla dentro de ciertos límites. Ello, con el objeto de que la definición a la que arribemos nos sirva instrumentalmente en los argumentos que vamos a volcar a lo largo de todo el trabajo.

Parte I

Esta parte se compone de tres segmentos, a saber:

1. Un capítulo en el que expondremos una aproximación general al concepto de corrupción, tal como se maneja en el campo de la ciencia política por autores dedicados al estudio de tal disciplina.
2. Un capítulo dedicado a la caracterización de la cultura política latinoamericana. Este capítulo tiene tal ubicación en el desarrollo de nuestra tesis por considerar que tal cultura política es el supersistema, un conjunto mayor en el que se mueve el sistema político, dentro del cual, a su vez, se mueve la corrupción.
3. Un capítulo en el que caracterizaremos a la corrupción y daremos cuenta de cómo se la considera en distintos tiempos en el pensamiento filosófico, social y político de Occidente.

8. *Ibidem.*

9. Las principales tesis de THOM, son las siguientes:

1. Un objeto o forma física puede ser representado por un atractor de un sistema dinámico en un espacio de variable interna.
2. Un objeto presenta estabilidad, y así puede ser percibido, si el atractor correspondiente está estructuralmente estable.
3. Una creación o destrucción de forma, una morfogenesis, puede ser descrita con la desaparición del atractor representado en la forma final. Tal proceso, llamado catástrofe, puede ser descrito sobre un espacio de variable externa
4. Un proceso morfológico estructuralmente estable es descrito por una catástrofe estructuralmente estable.

De ello se deduce que el significado de una forma se manifiesta sólo con la catástrofe con la cual es creada o destruida.

Un resumen claro y conciso de las tesis de THOM, puede verse en ALTERI, Ch., *Progeto Specie Periferia*. Tesis Facolta di Architettura. U. De Milán. Relatore: Prof. C. SODDU. 1995-1996, cap. IV. Tesi/011.

Capítulo I

APROXIMACIÓN GENERAL AL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CIENCIA POLÍTICA

En el Vocabulario Técnico y Científico de la Política de R. ARLOTTI¹⁰, la entrada correspondiente a *corrupción*, queda expuesta de la manera siguiente:

Etimología: del latín 'corruptio-onis', y éste de 'corrompere' = alterar y trastocar la forma de alguna cosa.

Sentidos que asume el vocablo:

A. Vicios e intenciones fraudulentas para evadir las prohibiciones que marca la ley.

Aquello que va contra o es inoportuno por torpeza ante la ley moral, o más exactamente la oposición a la honestidad que implica una desatención intencional a la ley.

B. En N. MAQUIAVELO: deterioro en la calidad del gobierno, cualquiera sea su causa.

Lo toma de POLIBIO.

El término se empleó todavía con tal significado en la Inglaterra del S. XVIII, luego comienza a identificarse con el soborno.

C. En J. J. ROUSSEAU: incumplimiento de las funciones del servicio público por parte de los ciudadanos.

D. Acompañado del complementario MORAL, aplicado a un individuo: depravación progresiva de las costumbres, mediante la cual un individuo, incapaz de imponer principios a su vida, acaba por considerar su vida como norma válida.

E. En sentido especial (derivado y usual en el lenguaje político) y a veces acompañado del complementario POLÍTICA: acción por la que el titular de un cargo busca una satisfacción de carácter material sustituyendo el interés público por el interés privado.

S. P. HUNTINGTON, la define en los términos siguientes:

*"Desviación de la conducta de los funcionarios públicos que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de los intereses privados."*¹¹

Tomando el último sentido dado en el Vocabulario de ARLOTTI y la definición de HUNTINGTON, se observa claramente que la *corrupción* es un tipo específico de comportamiento. El comportamiento de un funcionario que transgrede normas, sean estas jurídicas o sociales, sustituyendo intereses públicos por intereses privados.

En este trabajo dejaremos de lado lo que refiere a las normas jurídicas, cuya violación aparece siempre tipificada en forma de delito, y nos detendremos, poniendo especial interés, en la cuestión que hace a la violación de las normas sociales.

Las normas sociales¹² son variables, y tal variabilidad se encuentra en alto nivel de dependencia del contexto histórico social y del sistema de valores vigentes en una sociedad dada.

Si se toma en cuenta tal definición, explicar en cada sociedad el fenómeno de la corrupción exige previamente contextualizarlo, ubicarlo en el sistema dentro del cual se desarrolla; esto es, en la cultura

10. Bs. As., en prensa, 1999.

11. Cfr. su: *El Orden Político en las Sociedades en Cambio* (Bs. As., Paidós, 1972) p. 63.

12. Entendemos por norma social a cualquier modo de condicionamiento de conducta socialmente sancionada.

política en la que tiene lugar. Es claro que, interés público e interés privado no guardan la misma significación en culturas distintas. Un Masai de Tanzania y un el ciudadano medio de los Estados Unidos no interpretan y comprenden de manera idéntica manera ni con el mismo sentido lo que es de interés público y lo que es de interés privado y, consecuentemente, los funcionarios públicos de ambos países no ajustan sus conductas a las mismas normas sociales.

Este reconocimiento, nos pone en inmediato sobre aviso de la necesidad de distinguir la cultura política en la que se produce un hecho al que se le caracteriza como 'hecho de corrupción' o 'hecho corrupto'. Ello ha de obrarse de tal forma, dada la muy alta la relación y dependencia que se traza entre corrupción y cultura política.

Por otra parte, al tiempo de poner un hecho bajo el calificativo 'corrupto', exige que, previo a tal caracterización, se ponga la mirada, haciéndolo con alguna agudeza, en la dinámica de cambio a que se ve sometida la cultura política en que se produce el hecho y en las modificaciones que se están operando en ese momento en su sistema valorativo.

Las modificaciones en el sistema valorativo son de alta significación cuando se trata de determinar el carácter corrupto de un hecho. Pues, las normas sociales que califican o reprimen un comportamiento como 'corrupto', en un sistema de valores de un determinado tiempo pueden gozar de una cierta laxitud social y, en otro sistema de valores y otro tiempo, el mismo comportamiento puede verse ajustado y tensionado en la exigencia de su cumplimiento. Así, lo que hoy no significa una violación a ninguna norma, mañana puede ser considerado un delito o un hecho no tolerable en la sociedad.

Con lo hasta aquí expuesto dejamos asentado lo siguiente: un comportamiento para ser considerado como 'corrupto' debe ser observado y evaluado dentro del contexto social y cultural en que se realiza, dentro de la cultura política en que se lleva a cabo y tomando en cuenta las normas sociales vigentes en esa sociedad. Historia, cultura, cultura política y escala de valores -de donde surgen las normas sociales- de una sociedad dada, son variables que, en buena medida, determinan si un comportamiento es o no corrupto.

En consonancia lógica con esta evaluación del fenómeno es que a en el capítulo siguiente pondremos bajo tratamiento, aunque en breve caracterización, las formas salientes de la cultura política de América Latina, foco espacial de nuestro estudio. Esto con el objeto de tener identificado el ambiente del sistema dentro del cual toman cuerpo y se mueven los hechos de corrupción.

Capítulo II. Cultura política en América Latina

Definición de Cultura Política

Un repaso general sobre la literatura especializada que trata el tema de la cultura política nos ha permitido reconocer decenas de definiciones, unas sintéticas y otras descriptivas. De todas las que durante nuestro estudio hemos tenido a la vista hemos seleccionado aquella que destaca como componente primario y substancial de la cultura política al comportamiento, y que se comprende dentro de los términos siguiente:

*"Noción de comportamiento en el ámbito público"*¹³

Definición cuyo origen se encuentra en la sociología política anglosajona

Cabe aclarar que dentro de la '*noción de comportamiento*', por una parte, se encierran valores, ideas y patrones que se encuentran vigentes en una sociedad; y, por otra parte, es esa '*noción*' la que permite que el concepto sea utilizado como variable explicativa de las relaciones entre ciudadanos e instituciones políticas en el marco de un proceso político particular.

13. Es de destacar que la palabra 'cultura' en el mundo anglosajón no se encuentra cargado de una acepción normativa, lo que sí es el caso en Europa continental y en América Latina.

La aplicación de esta definición ha permitido “*formular numerosas variables de comportamiento que, en principio, son aplicables al análisis empírico y que, en su conjunto, parecen adecuadas para proporcionar un perfil del comportamiento político de una determinada sociedad o un segmento de población*”¹⁴

Es dentro de este marco definicional que buscaremos dar las características salientes y distintivas de la cultura política latinoamericana.

Cultura Política Latinoamericana: Características.

El comportamiento político en América Latina se basa en una serie de rasgos de la conducta social y política que se cristalizan a lo largo de su evolución histórica y son distinguibles de la conducta social y política de otras regiones del mundo. Esto es en realidad lo que nos permite reconocer la existencia de cultura política latinoamericana.

Mucho antes que nosotros, no pocos autores, algunos de ellos de fuste y reconocimiento internacional, tomando en cuenta la tradición en que origina la actual política de América Latina, han afirmado que es posible definir elementos clave del complejo comportamental que surge de la relación que mantienen entre sí los elementos: - Ciudadano - Estado - Sociedad.

Tales elementos clave que, en definitiva, van a dar características distintivas y peculiares al comportamiento político son los siguientes:

- Tradición patrimonial/paternalista.
- Elitismo y marcada orientación jerárquica.
- Tendencia a favor del mando autoritario en la toma de decisiones.
- Impacto histórico del principio de ordenamiento estatal de tipo corporativo o estamental.¹⁵

Todos ellos son factores heredados del estado aristocrático español y del orden social que da origen a la colonización hispana.

Siguiendo los argumentos presentados por U. FANGER, autor a quien nos ceñimos en este punto, daremos a continuación una breve reseña interpretativa del porqué de cada una de tales características que, según él nos expone, sirven para dar identidad a la cultura política latinoamericana.

1. *Paternalismo*: que, por lo general se entiende como la actitud de un grupo o del Estado de protección y de intervención continua en los asuntos económicos, sociales o culturales. Hoy el vocablo es tratado con contenido negativo.

El origen del paternalismo latinoamericano se encuentra en el compromiso cristiano-católico que obliga a quienes tienen mejor posición dentro de la escala social a hacerse cargo y cuidar de quienes se encuentran en posición inferior o menos ventajosa.

Ese tipo de paternalismo tiene clara base patrimonial. La relación patrón-cliente se expresa en una forma intercambio y reciprocidad que puede ser reducida en la fórmula siguiente: a) dominación protectora y patronaje, a cambio de b) apoyo y lealtad.

2. *Elitismo y orientación jerárquica*: el clientelismo patrimonial, consecuente y emergente del paternalismo, va a promover fenómenos que ayudan a la constitución de estructuras de mando jerárquicas. Es decir que el paternalismo es la causa primera y directa del elitismo.
3. *Tendencia a favor del mando autoritario*: es, a su vez, tendencia que encuentra su cuna y alimento en el elitismo y la orientación jerárquica, ya que ambos elementos son factores coadyuvantes para la toma de decisiones centralizadas.

14. Cfr. FANGER, U., “La Cultura Política en América Latina. Aspectos del Comportamiento en una Comparación de Datos Empíricos”, en: THESING, J., (ed.) Cultura y Política en América Latina (St. Augustin, KAS, 1995)..

15. El antes citado trabajo de U. FANGER, presenta un excelente desarrollo causal y explicativo de tales cuestiones Cfr. principalmente pp. 81-84.

4. *Ordenamiento estatal de tipo corporativo o estamental*: compenetradas en la concepción hispánica del Derecho Natural, las sociedades latinoamericanas se organizan de acuerdo a un “orden natural de las cosas” vertical y funcional en sus elementos constitutivos.

Este principio de “orden natural de las cosas” lleva al establecimiento de un patrón organizativo de arriba hacia abajo, en el que queda poca oportunidad para que desde abajo hacia arriba se proceda a tomar otro patrón; lo cual, a su vez ayuda a marcar dos tendencias: 1) Tendencia hacia un orden corporativo. 2) Tendencia a la conformación de un sistema de rangos sociales caracterizado por la pertenencia a una clase y la ordenación estamental.¹⁶

Con esta puntualización de elementos, el autor de marras, después de aclararnos que, es necesario “revitalizar y poner en tela de juicio los estereotipos del condicionamiento de las peculiaridades que presentan los sistemas políticos”¹⁷, reconoce que “en América Latina se han conservado ciertos elementos fundamentales del principio jerárquico tradicional y del personalismo.”¹⁸

Y, a punto y seguido, nos indica: “Se trata de factores de influencia que condicionan, con variada intensidad, el comportamiento del individuo y de los grupos sociales. También en los casos de sociedades que en nuestra época se han dotado de estructuras democráticas, sigue siendo válido que coexistan características de comportamiento político tradicional y ‘moderno’, a menudo en marcada oposición recíproca, y a veces en una mezcla difícilmente desenmarañable y comprensible...”¹⁹

Lo cierto es que, más allá de las conjugaciones, oposiciones y particularidades que presenta la relación tradición y modernidad en los distintos países, es dable agrupar los rasgos característicos del comportamiento político de América Latina en cuatro soportes principales; a saber:

1. *Orientación clientelista y de patronaje personal.*²⁰
2. *Disposición hacia prebendas y el botín político en la asignación de puestos políticos y en el reclutamiento para posiciones administrativas.*
3. *Confianza del ciudadano en el influencia personal.*²¹
4. *Proclividad generalizada hacia una adhesión afectiva y plenamente emocional a dirigentes políticos.*

Todas estas conductas son posible de ser catalogadas, siguiendo la terminología de T. PARSONS, como normas afectivas. Esto es, normas que buscan la satisfacción de un interés personal del individuo y no imponen disciplina, ni tampoco piden el renunciamiento en favor de otros intereses.²²

Hasta aquí el aspecto teórico de la cultura política latinoamericana. Vamos ahora a adentrarnos, por un momento, en el aspecto que hace al punto de vista de aquel que comparte la cultura del continente como una dimensión de vida, es decir como autoconciencia de la actividad política.

En nuestro tiempo, el principal hecho político en América Latina es el hecho de la democracia. Ella prevalece en casi toda la región por primera vez en su historia; y más allá de los matices, variedad y desplazamientos, ella es una realidad, al menos en cuanto forma, en cuanto procedimiento.

El procedimiento exigido por la democracia para cambiar el liderazgo y el gobierno se respeta en la región y se resguardan sus características centrales; a saber: 1. Elecciones periódicas para elegir a los

16. Hemos leído los dos tomos de José Antonio MARAVALL, *Estado Moderno y Mentalidad Social -Siglos XV a XVII-* (Madrid, Revista de Occidente, 1972) considerado uno de los autores más documentados y eruditos en lo que hace a la mentalidad y cultura española de la época de la colonización y de la formación del Estado español moderno, y *passim* trata sobre estos puntos.

17. Cfr. FANGER, U., *Op. Cit.* p. 84.

18. *Ibidem*

19. *Ibidem*

20. Tal orientación corresponde a la búsqueda de seguridad dentro de una formación tradicional y paternalista de lealtades. Este fenómeno suele ser descrito en la literatura especializada con conceptos tales como: personalismo, familismo, confianza en el efecto arrastre.

21. Se apuesta a que las decisiones y actos administrativos responden más a ese tipo de influencia informal que a las normas y reglamentos. Además, se considera que la misma es una vía casi legítima..

22. Una breve y muy trabajada elaboración de la teoría de T. PARSONS sobre la acción social puede verse en TIMASHEFF, N.S., *La Teoría Sociológica* (México, FCE, 1977) pp. 301 y ss.

tomadores de decisiones colectivas. 2. En las elecciones los candidatos compiten libremente por votos. 3. Toda la población adulta tiene derecho a votar.²³

La homogeneidad de la forma no se traduce en homogeneidad de contenidos. Los contenidos están diferenciados, hay comportamientos propios de cada país que caracterizan y determinan al sistema en su funcionamiento en concreto.

¿Cuáles son tales contenidos diferenciadores?

En este punto seguimos a ARIAS CALDERÓN²⁴, y compartimos con él que el rasgo característico saliente de los sistemas democráticos en América Latina se manifiesta bajo el aspecto de un malestar²⁵. Malestar cuyo origen se encuentra en los pasos que, en los distintos países y en todo el continente, se están dando para la consolidación de la democracia.

Al respecto, el planteo central de ARIAS CALDERÓN queda expresado en los términos siguientes: *“Ahora no se cuestiona, como antes, la existencia misma de la democracia. Más bien, sobre la base de una aceptación generalizada de la validez de la democracia, se plantean problemas relativos a su funcionamiento exitoso y, por ende, relativos a su consolidación.”*²⁶

En sus argumentos, deja sentado que, para dar solución a los problemas relativos al funcionamiento del sistema se ha acudido a la vía de los cambios. Cambios que se han propuesto, hasta el presente, en tres ordenes; a saber:

- Constitucional.
- Socio económico.
- Etico cultural.

1. Propuestas de cambios en el orden constitucional.

Ante el malestar de la consolidación de la democracia la primera reacción de la cultura política latinoamericana se expresa en la búsqueda por erradicar el desasosiego apelando a soluciones de índole constitucional. El medicamento para esa alteración de la salud del sistema la mayoría de los países de la región lo han encontrado en una reforma de la Constitución.

La experiencia indica que tal tipo de reforma no ha sido una substancia útil para atacar y aventajar al mal, pues, después de la reforma los síntomas han tenido continuidad en su manifestación y la dolencia persiste.

2. Propuestas de cambios socio-económico.

En una búsqueda más profunda de explicación, y como otro intento por superar el malestar en la democracia, los latinoamericanos apelan a la transformación de la economía.

En esta terapia la receta indica: impulsar la transformación de la economía, tanto en la estructura nacional como su inserción internacional. El modelo sobre el que se debe actuar es el de mercado.

La transformación trae consigo un muy serio costo social, y junto al costo viene un descubrimiento: el mercado es un instrumento económico que debe utilizarse con un sentido y dentro de sus límites. Es un instrumento cuyo límite se encuentra en satisfacer las condiciones de vida exigidas en virtud de la dignidad humana, y superar tal frontera implica entrar en un ‘darwinismo social’ o ‘salvajismo’ económico. La expresión ‘capitalismo salvaje’ ocupa un lugar común en todo el continente tanto entre tratadistas y ensayistas como entre el pueblo en general.

Además del límite impuesto por la dignidad humana hay otro tan bien marcado como ese: el desarrollo del instrumento económico debe hacerse dentro de red de solidaridades sociales; red que debe ser producto de una obra conjunta de la sociedad civil, el Estado y los organismos internacionales. Si

23. HUNTINGTON, S. P., ‘El Sobrio Significado de la Democracia’. Lo tomamos de ARLOTTI, R., *Op. Cit.*, voz *democracia*, sentido D.

24. ARIAS CALDERÓN, R., “Comentarios sobre la Cultura Política en América Latina” en: THESING, J., (editor) *Cultura Política en América Latina* (St. Augustin, KAS, 1995) pp. 173 y ss.

25. Cabe recordar que el término ‘malestar’ aplicado a la cultura y a sus expresiones le sirve a S. FREUD para el título de su obra *“El Malestar en la Cultura”*.

26. *Ibidem.* p. 173.

el Estado y la sociedad civil fallan o no se imponen en esa construcción al tiempo de que se operan los cambios económicos para dar lugar al libre juego de las reglas de mercado, entonces, el individualismo egoísta toma carta de ciudadanía plena y la desprotección y la marginalidad de amplios sectores sociales hacen su brutal aparición.

Lo cierto es que ambos límites fueron traspasados, y tal traspaso ha traído consecuencias que hoy están a la vista. Basta con poner la vista por unos instantes en los informes sobre desarrollo humano elaborados por PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) para tomar inmediata conciencia del incremento de la pobreza y la marginación.

3. *Propuestas de cambio en el orden ético social.*

Este orden no refiere tan sólo a la cultura política, va mucho más profundo y su campo es mucho más amplio. Refiere al meollo ético de la cultura, a su ethos; se trata de la vinculación o desvinculación entre ética y política por medio de los estilos de vida que dan forma a la cultura.

Las instituciones de la democracia se encuentran con frecuencia a disposición de los usos que de ellas puede hacer el tradicionalismo político, y en la relación ciudadano-gobernante que se expresa en términos de 'clientelismo'; que, como estilo de actuar político, llega a transformarse en un verdadero sistema político paralelo, fundado en la relación protector-protegido.

Tradicionalismo y clientelismo dentro del sistema democrático son almaciga para la corrupción, a la vez que pilares de impedimento para nuevas formas de participación política. Ambas son formas naturales de abroquelamiento de los beneficios que nacen de la plena participación en la vida política para un limitado número de clientes.

Lo hasta aquí expuesto nos dice que el malestar de consolidación de la democracia proviene de fallas institucionales, limitaciones socioeconómicas y carencias éticas en la cultura política, y sin temor a encontrarnos dentro de un error, podemos afirmar, aunque en este lugar se vea aun como un juicio apriori, que ellas son también causas que dan origen a la corrupción política.

Con esto damos por reconocido el ambiente²⁷, el suprasistema en el cual se mueve la corrupción.

El próximo paso, siguiendo el orden lógico de nuestra propuesta, consistirá en caracterizar y clasificar a la corrupción. Tema que pondremos bajo tratamiento en el próximo capítulo.

Capítulo III. La corrupción

- Características - Clasificación - Ambitos -

Este capítulo lo desarrollaremos en tres puntos:

1. Las características de la corrupción. Apartado bajo el que presentaremos, en síntesis, aquellos elementos típicos que presenta la misma en cuanto forma de comportamiento.
2. Clasificación de los comportamientos que se catalogan como corruptos. Título bajo el que anotaremos la serie de ellos que la mayoría de las tipologías construidas hasta el momento los reconocen como tales.
3. Distinción de la corrupción en el ámbito público y en el ámbito privado. Este punto guarda una especial relevancia para nuestro propósito, pues la misma nos va a llevar a la distinción entre corrupción privada y corrupción política.

27. Aquí entendemos por ambiente sólo a lo que los autores que adhieren al análisis sistémico reconocen bajo la expresión 'ambiente intrasocietal', esto es, "la serie de conducta, actitudes e ideas tales como la economía, la cultura, la estructura social y las personalidades individuales; son segmentos funcionales de la sociedad, uno de cuyos componentes es el propio sistema político." Cfr. EASTON. D., (compilador) *Enfoques sobre Teoría Política* (Bs. As., Amorrortu, 1969) p. 222

I. Características de la corrupción

La mayoría de los autores que tratan el tema sostienen que son cuatro los elementos que caracterizan el comportamiento corrupto; a saber:

1. Transgresión de normas; sean estas sociales o jurídicas.
2. Se obtiene un beneficio privado.
3. Surge durante y en cumplimiento de un función.
4. El individuo corrupto intenta siempre encubrir activamente su comportamiento.

Una definición integrativa de esas cuatro características es la dada por J. M. FERNÁNDEZ - DOLS; dice este autor: "*La corrupción es una manipulación o transgresión encubierta de las normas que rigen una organización racional, con vistas a lograr un beneficio privado.*"²⁸

Al momento de intentar poner bajo caracterización el fenómeno, un aspecto de relevancia y significación, es aquel que refiere a la naturaleza secreta que asumen los actos de corrupción. Por otra parte, podemos afirmar que, ante el hecho de corrupción el espacio público al realizarse un acto de corrupción se transforma en espacio privado y secreto, pero con fuertes y negativas consecuencias públicas.

Algunos autores han dicho que la corrupción puede ser caracterizada por la fórmula: Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad - Transparencia.²⁹

Según esta fórmula existe corrupción en un sistema dado cuando en el mismo se presentan las características siguientes:

1. Un actor, sea este individual o colectivo, tiene el monopolio del sistema.
2. Dicho actor posee discrecionalidad en las decisiones que tienen consecuencias colectivas.
3. Falta transparencia en el sistema o en el manejo que el actor hace del poder.

Estos puntos constituyen lo que podemos llamar elementos exógenos que caracterizan a la corrupción. Son caracteres propios del ambiente en que la corrupción va a surgir inexorablemente.

Esta caracterización es realizada por autores que adhieren a los principios sobre los que sustentan la democracias de Occidente, y refieren al tema aplicando sus categorías a las democracias occidentales; pero, es de considerar que el tema no está ausente entre los pensadores y políticos que adhieren a la doctrina marxista. Damos cuenta de ello en unos pocos y breves párrafos.

K. MARX y F. ENGELS, en el *Manifiesto Comunista*, afirman que los gobiernos no son más que los comités de administración de negocios de la clase burguesa. Dentro de su contexto doctrinario, la corrupción administrativa pertenece más al orden personal, y es nada más que un síntoma de la decadencia del sistema capitalista. Si se cumpliesen los pasos para llegar a la sociedad sin clase y, consecuentemente, a 'desaparecer la explotación del hombre por el hombre' y con ella la explotación de una nación por otra, entonces desaparecerá cualquier corrupción; se transformará en un hecho sólo para recordar dentro de la historia de lo que fue el capitalismo.

Sin embargo, en la *Enciclopedia Soviética* encontramos tratado el concepto 'corrupción' en el mismo nivel que lo hacen los teóricos no marxistas de las democracias occidentales. Allí se la define como: "*Delito consistente en el directo uso por parte de un funcionario de los derechos que le otorgan por su cargo para los propósitos de enriquecimiento personal*"³⁰

28. Cfr. su: "*Norma Perversa: Hipótesis Teórica*", en: *Psicothema*, 5 (1993) pp. 91-101.

29. Cfr. ACORA, D., "*Conceptualizing the Context and Contextualising the Concept: Corruption Reconsidered*", en: *Indian Journal of Public Administration*. Vol. 39, N° 1, (1993) pp. 1-19.

30. Enciclopedia Soviética, voz correspondiente. Entrada firmada por el académico KRUTOLOG..

Por cierto, la definición dada en la *Enciclopedia Soviética*, nos permite caracterizar a la corrupción bajo los mismos elementos que hemos apuntado en el inicio de este apartado, a saber: transgresión de normas, obtención de beneficio privado, beneficio que se obtiene en el cumplimiento de una función. Es verdad que el académico soviético omite el encubrimiento, pero tal elemento queda expresado implícitamente en la definición que aporta.

Con esto creemos haber dejado enunciado, en términos genéricos, las características distintivas que hacen al comportamiento corrupto.

Vamos ahora por la clasificación de tal tipo de comportamiento.

II. Clasificación de la corrupción

Reconocemos que entre los estudios más detenidos para clasificar al comportamiento corrupto se encuentran los trabajos realizados por la organización *Transparencia Internacional*. En la muy extensa y harto documentada lista de trabajos que ha realizado *Transparencia* a nivel planetario, es posible dividir al comportamiento corrupto en tres grupos; a saber:

1. Corrupción directa.
2. Corrupción mediada.
3. Corrupción por aprovechamiento de procedimientos.

A continuación trataremos, en forma sintética como aquí marchamos, cada una de las categorías que componen dichos grupos.

1. Corrupción directa

Es aquel tipo de corrupción que se expresa por el aprovechamiento directo por parte de un individuo o grupo, en el cumplimiento de una función pública, de su poder o influencia para obtener un beneficio. No requiere de la participación de actores que provengan de sistemas ajenos a la institución en que se comete el acto corrupto.

Las categorías que integran este grupo son las siguientes:

- a. Abuso de poder.³¹
- b. Apropiación de bienes (sean estos públicos o privados)³²
- c. Enriquecimiento ilícito.³³
- d. Extorsión.³⁴
- e. Favoritismo.³⁵
- f. Nepotismo.³⁶

31. Acto por el cual un agente utiliza el poder de su cargo en perjuicio de una persona, grupo o institución que se encuentra en una posición inferior y obteniendo con ello algún beneficio.

32. Es el aprovechamiento indebido de bienes o fondos que pertenecen a terceros o a una institución, y a los cuales se tiene acceso gracias a la función que desempeña el individuo.

33. Incremento del patrimonio de un agente, con significativo exceso, respecto de los ingresos legítimos o la obtención de mejoras económicas, durante el ejercicio de una función, sin una debida justificación.

34. Utilización del poder que se dispone para presionar a un tercero en orden a obtener un beneficio privado

35. Conducta destinada a obtener beneficios personales para personas cercanas en desmedro de otras personas más idóneas que procuran la obtención de un cargo o un beneficio.

36. Tipo de favoritismo que se realiza en función de las relaciones familiares.

Hasta aquí las más importantes categorías que se reconocen dentro del grupo de la corrupción directa.

2. Corrupción mediada

Dentro de este grupo se encuentran aquellas acciones en que el beneficio particular, producto del comportamiento corrupto, proviene de un tercero. En tal tipo de acciones existe una mayor diversidad de participantes que en la corrupción directa y, además, se obra sobre la base de una división de roles: por un lado, se encuentran los privados -demandantes de corrupción-, por otro, los agentes públicos -oferentes de corrupción-.

Tales acciones pueden categorizarse bajo los acápites siguientes:

- a. Aceptación de ventajas indebidas.³⁷
- b. Tráfico de influencia.³⁸
- c. Soborno.³⁹
- d. Clientelismo político.⁴⁰
- e. Malas prácticas electorales.⁴¹

Con estas cinco categorías hemos dado cuenta de las principales acciones que hacen al grupo de la corrupción mediada. Vamos ahora a poner por un momento la atención en las categorías que corresponden al aprovechamiento por procedimientos.

3. Aprovechamiento por procedimientos.

Bajo este grupo de acciones corruptas se aúnan aquellos actos corruptos que son consecuencia de las fallas en los procedimientos del sistema del cual el agente corrupto es parte; es decir, donde la matriz de origen del acto corrupto se encuentra en las estructuras de las organizaciones.

- a. Manejo indebido de bienes o fondos.⁴²
- b. Manejo indebido de información.⁴³
- c. Ocultamiento de información.⁴⁴
- d. Negociación incompatible.⁴⁵
- e. Manejo indebido de los procedimientos públicos.⁴⁶
- f. Lavado de dinero.⁴⁷

37. Consiste en la admisión de beneficios personales a cambio de realizar un acto indebido, o cualquier favor, por el mero hecho de ocupar un cargo y hacer usufructo del poder o influencia que de tal cargo dimana.

38. Consiste en la negación o uso indebido de la influencia o poder propio del cargo en ámbitos no relacionados con la propia actividad.

39. Ofrecimiento u otorgamiento a un agente como producto de un pago realizado con fondos públicos para obtener un beneficio

40. Beneficios obtenidos por un agente como producto de un pago realizado con fondos públicos para obtener un beneficio.

41. Aquellas acciones ilícitas dentro de los procesos electorales que tienen como objetivo modificar los resultados de una elección.

42. Es el uso de ellos fuera de los objetivos a los que se encuentran destinados o sin austeridad, eficiencia o transparencia en el ejercicio de la función pública y con un beneficio particular.

43. Es el aprovechamiento indebido, en beneficio propio o de terceros, de cualquier tipo de información reservada a la que se hubiese tenido acceso en función de un cargo.

44. Hecho por el cual un funcionario retiene información que debería enfrentar o hacer pública.

45. Acción cometida por un agente quien en función de su cargo debe participar de una negociación como funcionario público y al mismo tiempo actúa como agente privado, teniendo una situación ventajosa frente a otros participantes de la negociación.

46. Transgresión, por parte de un agente, de disposiciones sobre procedimientos o normas que regulan el funcionamiento de las organizaciones a las cuales pertenece obteniendo con tal transgresión, un beneficio para sí.

47. Acción realizada por un particular, por medio de la cual participa en la legalización de un capital obtenido originariamente

Hasta aquí las categorías del grupo que refiere al aprovechamiento por procedimientos.

Conocido esto, y para seguir manteniendo la continuidad lógica nuestro desarrollo, debemos avanzar procurando trazar una distinción de la corrupción en el ámbito público y en el ámbito privado, lo cual constituye la tercera y última parte de este capítulo.

III. DISTINCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO Y EN EL ÁMBITO PRIVADO.

Esta distinción la realizamos con un único objeto, delimitar el ámbito público sobre la base de una categoría central, ello porque nuestro estudio va a dejar de lado todo lo que refiere a la corrupción en el ámbito privado.

La categoría que hemos seleccionado para distinguir entre lo público y lo privado es la que refiere al *interés*.⁴⁸

Tomando en cuenta tal concepto es posible definir a ambos ámbitos bajo los conceptos siguientes:

A. Ambito privado: aquella esfera del actuar humano en que el interés se vincula con los fines individuales de cada miembro de la sociedad civil.⁴⁹

B. Ambito público: aquella esfera del actuar humano en que el interés se vincula con los asuntos y bienes de toda la comunidad, y que, como consecuencia, no pertenecen ni son apropiables por nadie en particular.

Con este reconocimiento y con tal distinción de los ámbitos nos centraremos en la corrupción en el ámbito público, a la que llamaremos indistintamente como “corrupción pública” o “corrupción política”.

Puestos los límites a aquellos puntos sobre los que vamos a inquirir a lo largo del trabajo, volvemos por un instante sobre la palabra central, pero esta vez bajo la forma de verbo, de acción: *corromper*.

El *Diccionario de la Real Academia*, bajo la voz *corromper*, aporta las acepciones siguientes: 1. Alterar o trastocar la forma de alguna cosa; 2. Echar a perder, depravar, dañar, podrir; 3. Sobornar o cohechar al juez, o a cualquier persona, con dádivas o de otra manera; 4. fig. Pervertir o seducir a una mujer; 5. fig. Estragar, viciar, pervertir: corromper las costumbres, el habla, la literatura; 6. fig. y fam. Incorporar, fastidiar, irritar; 7. intr. Oler mal.

De tales acepciones es la primera de ellas la que más adecuadamente se corresponde a lo que aquí presentamos como corrupción. En nuestro objeto de estudio, la forma, lo que se altera o trastoca en cada caso, es la de una organización social y política; ella es turbada en alguna de sus funciones fundamentales.

¿Dónde se da tal alteración?

En un hecho concreto. En una especie de pacto, cuyo objeto consensual consiste en la no aplicación o en la incorrecta aplicación de una disposición por parte del funcionario, agente o empleado del orden público; recibiendo por tal no aplicación o incorrecta aplicación una recompensa.

En nuestro tiempo y en nuestro ámbito las formas más comunes de la corrupción pública son las siguientes:

- Apropiación y distribución privada de los empleos públicos.

por un hecho ilícito.

48. Hay que recordar que en el campo político, el concepto de interés ha desempeñado un papel central a partir del S. XVI, época en que el vocablo es incorporado en la lengua castellana y utilizada, principalmente, por los autores antimachiavelistas que representaban a la razón de Estado desde la perspectiva de la Iglesia Católica. Aquí entendemos por interés “*lo que importa realmente a un agente.*”

49. Por el tipo de objeto que aquí abordamos el interés del individuo puede ser reducido a todo lo referente a la propiedad, la riqueza y el lucro.

- Asignación de contratos.
- Uso particular de recursos estables.
- Definición de políticas en consonancia con los intereses de los grandes grupos económicos.⁵⁰

Con esto ponemos fin a la primera parte de nuestra tesis. En ella hemos visto: los aspectos generales, las características de la cultura política latinoamericana; características que nos han servido para hacer una presentación general del ambiente político en que se presentan los actos de corrupción; hemos caracterizado y clasificado a la corrupción en general, para, por último, aproximar un primer reconocimiento de aquello que entendemos por corrupción política. Pasemos ahora a la segunda parte de nuestro intento.

Parte II

En esta parte de nuestra tesis nos dedicaremos a describir algunos modelos exploratorios sobre las causas de la corrupción. Hemos seleccionado aquellos modelos que la literatura especializada en el tema cita con mayor asiduidad, sea por considerarlos los más relevantes, sea porque son desde un punto de vista causal ampliamente explicativos de nuestro tema.

Describiremos aquellos modelos que se originan en afirmaciones, postulados y principios de disciplinas próximas a la ciencia política; a saber: la filosofía, la sociología y la psicología social. Dejamos asentado aquí que conocemos otros modelos explicativos de las causas de la corrupción, tal como lo es el de la *responsabilidad individual*, propuesto y desarrollado por psicoanalistas argentinos, modelo muy interesante para tomar en consideración al tiempo de buscar razones explicativas del origen de la corrupción, pero alejado de nuestra propuesta de tesis, por cierto, y va de suyo, que no por el objeto, sino por la disciplina en que encuentra sus fundamentos, cuyo predominio conceptual lo tiene esa rama de la medicina que es la psiquiatría.

En la sección primera de esta división, que se corresponde con el capítulo IV de nuestra tesis, expondremos el modelo moral-filosófico.

En la sección segunda, que se corresponde con el capítulo V, quedará desarrollado el modelo sociológico, expuesto bajo tres fórmulas centrales: corrupción y burocracia, corrupción y cambio, y económico racional de la corrupción.

En la sección tercera, que se corresponde con el capítulo VI, quedará expuesto el modelo psicosocial de la norma perversa.

Como anexo a los mismos haremos un agregado, a la manera de anexo, en que expondremos en ajusta síntesis el modelo PAC y una explicación de la relación corrupción globalización.

El objeto de esta parte de nuestra tesis es reconocer el estado actual de la investigación en el tema, no sólo de la ciencia política, sino también en saberes muy próximos a ella. Esperamos de esos modelos sacar algunos puntos que nos sean útiles para avanzar en nuestra propuesta y montarnos sobre ellos para producir la demostración que buscamos. Aquí tampoco olvidaremos las reglas de Sir OSLER.

50. DE LA PORTA, D., "Partidos Políticos y Corrupción", en: *Nueva Sociedad*, n° 145, pp. 92-152.

Capítulo IV. La corrupción

EVOLUCIÓN HISTÓRICO FILOSÓFICA Y AXIOLÓGICA DEL CONCEPTO

El desarrollo de este capítulo lo haremos tomando en cuenta dos cuestiones básicas, a saber:

1. La evolución histórica del concepto en el campo de la filosofía, observando en ella el significado que asume dentro de las líneas de mayor reconocimiento en cada época del pensar de Occidente. Cuestión esta que no permitirá reconocer cómo se entiende el fenómeno en su ubicación espacio temporal.
2. Una interpretación desde la perspectiva y ubicación axiológica del fenómeno de la corrupción. Este punto nos permitirá observar como se concibe a la corrupción según las principales escuelas de la disciplina de los valores.

I. Interpretación desde la Historia de la Filosofía y la Moral.

La Biblia es uno de los textos más antiguos en que se encuentra el concepto *corrupción*. Allí aparece en el *Antiguo Testamento*, al menos en tres oportunidades: 1) en el libro del *Exodo*, 2) en el libro del profeta *Miqueas*, 3) en el libro de los *Salmos*.

En el caso del libro del *Exodo* aparece bajo la forma de un consejo que Jetró, suegro de Moisés, le da a éste para hacer justicia e instalar la institución de los jueces en de la tribu de Israel⁵¹. Tal consejo hace suponer dos cosas: 1. Que la organización judicial existe en ese tiempo -1.200 años A de C- en Medián, de donde procede Jetró. 2) Que, al buscar que la institución de los jueces se conformase con hombres incorruptibles, Jetró conoce casos de corrupción en la organización judicial de Medián.

El profeta *Miqueas*, cuatrocientos años después del encuentro de Jetró y Moisés, lanza una dura llamada de atención a los hebreos, respecto de la corrupción. En el tercer discurso, cap. VII, ver. 3. Se lee:

*“Solo para el mal están prestas sus manos;
el príncipe solicita,
el juez atento a los presentes,
el grande manifiesta la codicia
de su alma.”*

Este versículo revela que la incorruptibilidad recomendada por Jetró a Moisés no fue permanente.

En el libro de los Salmos, se pide:

*“Juzga mi causa Dios mío
líbrame del hombre inicuo y engañador
cuya diestra está colmada de sobornos.”*

Estas son claras expresiones de cómo interpreta a la corrupción el hombre del Antiguo Testamento.

En Grecia, la idea de corrupción tiene presencia entre sus más encumbrados exponentes del pensar.

51. En la versión hebrea de la Biblia, en el libro del Exodo, cap. 18, aparece la palabra “corruptibilidad”, aunque en las versiones modernas y traducidas aparecen otros conceptos, aunque ellos refieren a lo que conocemos como “corrupción”, pues en las versiones castellanas se encuentran conceptos tales como “soborno” y “avaricia”. Jetró, medianita y suegro de Moisés visita a éste en el desierto, allí donde se había establecido el campamento de los israelitas. Jetró ve a Moisés sentarse desde la mañana hasta la tarde para juzgar y dictar sentencia entre quienes tenían querrela o pleito. Jetró, dijo: “¿Qué es esto que tu haces con el pueblo? ¿Por qué te sientas sólo a juzgar y todo el pueblo está delante de ti de la mañana a la tarde? Respondióle Moisés: “Porque el pueblo viene a mí para consultar a Dios. Cuando tienen litigio vienen a mí y yo juzgo entre el uno y el otro, declarando los mandatos de Dios y de sus leyes”. Pero el suegro de Moisés le dijo a éste: “No está bien proceder como procedes. Te agotarás totalmente y lo mismo el pueblo que está delante de ti, porque es una carga demasiado pesada para ti. Ese cometido no puedes hacerlo tu solo. Escúchame, pues a mí. Voy a darte un consejo y Dios estará contigo. Sé tu, ante Dios, el representante del pueblo y llévale a El las causas. Instrúyelos en los mandatos y leyes y enséñales el camino por el cual deben andar y las obras que han de hacer. Pero escógete de entre el pueblo hombres capaces, temerosos de Dios, hombres íntegros, libre de avaricia, y constitúyelos sobre el pueblo como jefes de millar, de centena, de cincuenta y de decena, para que juzguen al pueblo en todo tiempo. Que a ti te lleven únicamente los asuntos más importantes; los demás, que los juzguen ellos.” Vers. 14-23.

Platón, en *Critón*, o *Diálogo del Deber*, narra como Sócrates, ya pronto a beber la cicuta- rechaza la propuesta de fuga que le hace Critón, quién, junto a unos amigos ricos, ha comprado a los carceleros para que permitan la fuga del maestro. Allí se lee:

Critón

“Tranquilízate, pues la suma que se pide por sacarte de aquí, no es de gran consideración. Por otra parte, sabes que a los delatores se los compra por poco y que no será necesario mucho dinero para cerrarles la boca; y mis bienes, que son tuyos, son harto suficientes. Si por consideración a mí no quieres que sacrifique mis bienes, hay aquí un buen número de extranjeros dispuestos a suministrar los suyos. ...”

Sócrates

VI. Mi querido Critón, tus instancias serán muy laudables si concuerdas con el deber; de lo contrario, cuanto más apremiantes son, se hacen más reprehensibles. Es preciso examinar si deberemos hacer lo que tu dices o si deberemos; porque no es de ahora, ya lo sabes, la costumbre que tengo de sólo ceder por razones que me parezcan justas, después de haberlas examinado detenidamente. ...”⁵²

También es Platón, quien, en el libro VIII de la *República*, explica que todo lo que nace tiende a corromperse. Es esa la tendencia de su ciudad ideal, la cual va corrompiéndose y asumiendo formas de gobierno cada vez menores. Allí se lee:

- ¿Cómo?

- Poco más o menos, de la siguiente manera: Difícil es que una ciudad, constituida como la vuestra, llegue a alterarse, pero como todo lo que nace está sujeto a corrupción, ese sistema de gobierno no durará siempre, sino que habrá de disolverse. Veréis como. No solo para las plantas arraigadas en la tierra, sino para los animales que viven en su superficie hay alternativas de fecundidad y esterilidad que influyen sobre el alma y sobre el cuerpo, y estas alternativas se producen cada vez que los retornos periódicos cierran las circunferencias de los ciclos, circunferencias breves para los seres de vida breve, y lo contrario para sus contrarios. ...”⁵³

Tucidides, al retratar a Pericles en la s Guerras del Peloponeso, dice:

“No se dejó corromper por el dinero.”

Aristóteles, saca de su estudio sobre las distintas constituciones griegas las conclusiones siguientes: las tres formas puras de gobierno (monarquía, aristocracia, república) se corromperán cuando los gobernantes olviden en su gestión de gobierno la búsqueda del bien común y sólo persigan el bien propio de uno, varios o la mayoría.

En *La Política*, libro VI, cap. VI, dedicado a la *Idea General de la República*, se lee el párrafo siguiente:

“ Parece imposible que un gobierno dirigido por los mejores ciudadanos no sea excelente, no debiendo darse un mal gobierno sino en Estados regidos por hombres corrompidos. Y, recíprocamente, parece imposible que donde la administración no es buena en el Estado sea gobernado por los mejores ciudadanos. Pero es preciso observar que las buenas leyes no constituyen por sí solas un buen gobierno sino donde en primer lugar se obedece a la ley, y después la ley a que se obedece está fundada en razón; porque podría también prestarse obediencia a leyes irracionales. La excelencia de la ley puede, por lo demás, entenderse de dos maneras: la ley es la mejor posible, relativamente a las circunstancias; o la mejor posible de una manera general en absoluto.”⁵⁴

En Roma, la gran constructora de un derecho cuyos modelos de administración y de impartición de justicia aun está presente entre nosotros, es posible encontrar las más elaboradas y refinadas técnicas de corrupción. Cicerón, en sus piezas oratorias nos deja ver un extenso catalogo de prácticas de corrupción en los últimos días de la república.⁵⁵

52. PLATÓN, *Apología de Sócrates Critón* (Bs. As., Angel Estrada, 1938) Ed. cuidada y anotada por Arturo Marasso.

53. Edición de EUDEBA, 1963, traducción directa del griego por Antonio Camarero, Estudio preliminar y notas de Luis Farré, Libro VIII, 545 e, 546 a.

54. Edición de Colección Austral, 1946, p. 195.

55. El mayor número de prácticas corruptas son atribuidas a Catilina.

Durante el Imperio, la corrupción se extiende por sobre manera; pasa de lo administrativo a las costumbres, y desde ellas vuelve a lo administrativo, a lo judicial y a lo económico. El historiador G. De Reynold, trae una afirmación definitoria al respecto *“La corrupción de la sociedad romana ha condenado al imperio a desaparecer.”* Y, para fundar tal apreciación rescata varios párrafos del tratado *De Providentia* del Salviano, un testigo de la disolución del imperio.⁵⁶

San Agustín, al narrar sobre las dos ciudades deja en claro que la ciudad terrena es una degradación o corrupción de la ciudad celestial. Pues, la distinción entre ambas ciudades se corresponde con la distinción entre virtud y vicio, con la implicación de que la verdadera virtud es la virtud Cristiana. Lo que establece a una persona como miembro de una de las dos ciudades no es su raza u origen, sino el fin que persigue con su acción. El buen fin es el de la ciudad Celestial, el fin corrupto o degradado es el de la ciudad terrena.⁵⁷

Durante la Edad Media, la Iglesia toma a su cargo muchas de las funciones administrativas y, con frecuencia, asume funciones judiciales. Aquí, la corrupción se ve en la simonía, esto es la venta de sacramentos o poderes espirituales, como así también en la actitud de los malos clérigos, los cuales aprovechan sus posiciones administrativas para lucrar. Por su parte, el orden de la nobleza se ve corrompido por vía del dinero y el afán de lucro. W. Sombart, nos enseña al respecto:

“Por aquellos mismos tiempos (S. XII) lanzaba Dante sus sentencias contra la codicia de la nobleza y de los burgueses de las ciudades italianas, que habían sido invadidas desde el Trecento por su intensa fiebre de lucro. ‘Piensan demasiado en la forma de ganar dinero, tanto casi puede decirse que en su interior arde, cual llameante fuego, un insaciable anhelo de posesión’ leemos en la Descripción de Florencia, del año 1339.

*‘El dinero’, proclama por aquel entonces Beato Dominici, ‘es muy querido por grandes y pequeños, clérigos y seglares, ricos y pobres, monjes y prelados, todo depende del dinero: pecuniae obediunt omnia. Esta maldita sed de oro nos arrastra a las enloquecidas almas al mal; ciega la razón, extingue la conciencia, empaña la memoria, desvía la voluntad, no conoce amigos ni parientes, no teme a Dios ni se avergüenza ya antes los hombres.’”*⁵⁸

En el Renacimiento, el padre de la moderna filosofía política afirma, como ya dijimos arriba⁵⁹, que la corrupción es la mala forma de gobierno, cualquiera que esta sea. G. Marone, en una exhaustiva selección de textos que hace de la obra de Maquiavelo, apunta 8 sentencias sobre la corrupción, transcribimos aquí sólo la I y la VI.

“En un gobierno corrompido no es posible hallar entre los ciudadanos ni unión ni amistad, a no ser entre aquellos que son cómplices en alguna perfidia.”

*“De tal corrupción nace que las disposiciones y las leyes, no para la pública, sino para la propia utilidad se dictan.”*⁶⁰

En España, durante el período que se va dando formación al Estado moderno, se comprueba una corrupción casi sistemática. J. A. Maravall, un erudito en el tema, deja asentado con algunos párrafos de envergadura las situaciones de venalidad y corrupción que se viven por entonces. Dice:

“Pero ya en pleno Renacimiento y bajo la forma que no hemos dudado en llamar de Estado moderno, siquiera se trate nada más que de su fase formativa, nos encontramos con que muchas veces los Reyes no vendían directamente los cargos y empleos, sino que los concedían como gracia a un príncipe, ministro o cortesano y éstos los vendían por su parte a persona que quedaba ligada a ellos.”

56. Cfr. su: La formación de Europa, t. IV: El Imperio Romano (Madrid, Pegaso, 1950) pp. 221-224.

57. Ver al respecto: STRAUSS, L., and CROPSEY, J., *History of Political Philosophy* (Chicago and London, The University of Chicago Press, 1987) 3ª. P. 195.

58. Cfr. SOMBART, W., *El Burgués* (Madrid, Alianza Universidad, 1977) p. 39.

59. Cfr. Cap. III.

60. G. MARONE, N. *Machiavelli. La Mente del Hombre de Estado y Otras Sentencias* (Bs. As., Editora Inter-Americana, 1943) pp. 164-165. Estas sentencias han sido tomadas del punto que el autor pone bajo el título: *De los Malos Efectos de un Gobierno Corrompido*.

“De ahí que algunos grandes personajes influyentes, llegaran a constituirse en verdaderas clientelas y, llegado el caso, que se levantaran, ayudados por ellas, en frecuentes rebeliones que amenazaban el poder real. En este aspecto, pues la venalidad tuvo sus graves peligros políticos.”

“Este procedimiento de provisión de los oficios por venta y su transformación en hereditarios que contribuyó tanto a dar ese tinte de refeudalización de la sociedad política en el siglo del barroco, observable por todas partes, vino a suponer, ..., una verdadera deformación del Estado.”

Y agrega nuestro autor, a punto y seguido, la tesis de Astuti, acerca de la venalidad:

*“ Ella [la venalidad] hizo dominar una concepción privatista o patrimonial del oficio público, considerándolo como un bien jurídicamente personal, que se adquiere, como sucede con los bienes civiles, a título oneroso o gratuito, esto es, o por gracioso otorgamiento del príncipe o por compra.”*⁶¹

Por otra parte, el imperio español se apoya en lo que se considera la primer gran estructura estatal, y conlleva, a la vez, una enorme y cuidadosa organización administrativa y judicial basada en una legislación (las Leyes de Indias) que muchos califican de muy sabia pero difícil de aplicar en aquel extenso imperio.

Al tiempo de dar forma a estas oraciones y transcribir los textos sobre la formación del Estado moderno en España, una y otra vez hemos vuelto nuestra mirada a aquello que exponemos al dar cuenta de la cultura política de América Latina.

Desde aquí damos un salto histórico hasta nuestros días.

La actualidad de nuestro tiempo está dominada por la idea de cambio permanente. Idea cuyo origen se encuentra en lo ambiguo y en los altos niveles de volatilidad de las ideas que rigen nuestras vivencias. Ha de sumarse a ello una exacerbación de los valores de referencia.

Los signos característicos de nuestra época se expresan en un desarrollo incontrolable y desaforado. El desarrollo es considerado crecimiento que no debe tomar en consideración límite alguno. Hay relajamiento de los valores colectivos. Tal relajamiento vindica en sobredimensión la figura del individuo y exagera el ser para sí.

Hay apego a los beneficios de los valores individualistas; inclinación que hace que no resulte inmoral pensar sólo en sí mismo, y con tal tipo de pensar la comunidad y la cooperación necesaria y vital para su existencia queda relegada a un muy segundo plano.⁶² Bajo esta forma de pensar y actuar, por cierto, la corrupción no ha de parecer cosa extraña.

Con estos argumentos dejamos el tema de la corrupción en su interpretación desde la historia de la filosofía y la moral, y pasamos a dar cuenta de aquellos que desde el pensar filosófico encuentran una de las causales relevantes para la existencia de la corrupción en el tema de los valores.

II. Explicación Axiológica de la Corrupción.

A. La Axiología: la ciencia de los valores.

La reflexión sobre los valores es reflexión que la filosofía toma desde sus primeros tiempos; y es, a la vez, cuestión que llega a inspirar páginas de alto nivel de abstracción y profundidad a más de un pensador en más de los dos milenios y medio que han pasado entre Platón y nosotros. Justicia, belleza, bien, son temas que se reiteran una y otra vez entre los amantes de la sabiduría. Pero, esas preocupaciones se presentan como objeto de estudio particulares y aisladas entre sí; se hace necesario esperar hasta bien adentrado el S. XIX para que la ciencia de los valores, la axiología, tome carta de ciudadanía entre las ramas de la filosofía.

61. Cfr. MARAVALL, J. A., *Estado Moderno y Mentalidad social* (Madrid, Revista de Occidente, 1972) t. 2. pp. 483-484. Textos de este tipo pueden encontrarse en número saliente en la parte quinta, cap. II, puesto bajo el título: *La Administración y los Burócratas*. pp. 443-503.

62. Respecto de la filosofía individualista y sus consecuencias sociales desde una perspectiva filosófica, ver: LERSCH, Ph., *El Hombre en la Actualidad* (Madrid, Gredos, 1973).. Más allá de esta recomendación, la crisis de nuestro tiempo y el individualismo reinante es temática tratada en un sin número de trabajos, incluso en los niveles de divulgación y periodístico.

Respecto de esta rama del saber y su relación con el tema de la corrupción, lo que aquí queremos traer a luz es la cuestión que refiere al alcance de los valores y su relación con la ética, pues ello nos pondrá de frente al tema de la corrupción.

A nuestro entender, y en consecuencia lógica con nuestra línea de argumentación, el problema principal del tema valores - corrupción puede ser planteado en los términos siguientes: ¿Son los valores válidos para todos los hombres y todas las épocas o, por el contrario, son válidos sólo para los hombres y las épocas en que ellos se formulan?

Las respuestas a tal pregunta nos llegan desde cuatro corrientes; a saber: el objetivismo ético, el relativismo ético, la universalidad en situación y la teoría sistémica del valor. A paso seguido damos cuenta en apretada síntesis del postulado central cada una de tales corrientes y cómo se comprende a la corrupción en ellas.

B. *El objetivismo ético.*

Es la tesis que defiende la existencia de valores éticos plenamente objetivos; sustenta que los valores son válidos y objetivos para todos los individuos y todos los tiempos. Los valores no son subjetivos, relativos ni condicionales.

Esta es postura que ha sido defendida, entre otros, por Sócrates y Platón en la Antigüedad clásica y, más recientemente, por G. E. Moore, M. Scheler⁶³ y N. Hartmann, quienes tienden a considerar los valores como objetos ideales.

En esta corriente, la corrupción es un producto de la falta o degradación objetiva; ella depende de una naturaleza que supera a las circunstancias o condiciones a que está sometido cada uno. Aquel que realiza un acto corrupto es alguien que lo cometería en cualquier circunstancia. El acto es producto de su espíritu, es una objetividad, no es una circunstancia o ánimo, no es una subjetividad.

C. *El relativismo ético.*⁶⁴

Esta es corriente que afirma que un juicio moral no es de por sí verdadero o falso, pues la verdad o falsedad del mismo no depende de las razones que lo sustentan, sino del estado de ánimo subjetivo, o de las costumbres culturales.

Aquí, la corrupción se concibe como el producto de las circunstancias o de las costumbres culturales. La clásica expresión que reza: la ocasión hace al ladrón; encuentra aquí plena validez.

Por cierto, el relativismo ético alcanza su grado más elevado al momento de no existir forma de decidir entre valores y conductas morales opuestas, y con ello no poder discernir cuál es la conducta correcta y cuál la incorrecta, o bien al momento en que se presentan opiniones éticas conflictivas y opuestas que son igualmente aceptables desde el punto de vista moral.

Cabe aclarar que el relativismo ético absoluto es tan peligroso como el fundamentalismo axiológico.

D. *Universalidad en situación.*

Es una postura que pretende ser integradora entre el objetivismo y el relativismo ético. Busca estar cerca de lo real y, a la vez, de lo verdadero. Considera a los valores como acciones concretas, y reconoce que 'los valores no son, sino que valen'.

Dentro de esta corriente, la corrupción es un acto malo, no por ser malo para el individuo que lo realiza, sino, y especialmente, porque no es bueno para la comunidad donde se realiza.

63. M. SCHELER, considera a los valores como cualidades a priori de las cosas, independientes por tanto de la experiencia humana, y verdadero contenido material de la ética. Son objetivos y universales, y son fundamentos del aprecio o desaprobación que producen en nosotros. Están ordenados jerárquicamente.

64. Es corriente patrocinada en Austria por . Von MEINONG y Ch. Von EHRENDELFS. MEINONG sostiene que la valoración es un hecho meramente psíquico y subjetivo, y el valor depende del agrado, opinión . EHRENDELFS sostiene que el fundamento del valor es el deseo, y no el agrado, puesto que también son valiosas cosas que no existen.

E. *Teoría sistémica del valor.*

Es teoría que tiene su origen en los sistemas dinámicos y en la cibernética. Aquí se consideran como valores a toda clase de tendencias, como las que existen en todo sistema que posea alguna clase de teleonomía, homeostasis o autorregulación. La expresión de aprobación o desaprobación en la actividad humana manifiesta tendencias polares de atracción o repulsión.

Dentro de esta escuela, la corrupción es vista como una tendencia a la repulsión y, a la vez, como una actividad desaprobable al menos en el ideal. Tal desaprobación nace porque ella, en cuanto conducta, lleva a que se genere tensión dentro del sistema en que se realiza.

Con esta síntesis damos por terminado el tema de la relación entre valores y corrupción.

Vamos ahora por un resumen, que en este tramo nos servirán, a la vez, de conclusiones, de lo que nos ha dejado planteado el modelo filosófico - moral:

1. La parte correspondiente a la de la historia de la filosofía nos ha enseñado que la corrupción es una cuestión que se expresa en su forma político administrativa, y lo hace desde el mismo momento en que en una sociedad racionaliza su administración por vía de una organización de carácter público. Esto es, que existen posibilidades de corrupción desde el mismo tiempo en que tal tipo organización sirve de nexo entre aquel que tiene el gobierno y aquel que obedece.
2. Para el objetivismo ético, la corrupción es producto de una degradación objetiva de la conducta humana que ha trastocado los valores.
3. Para el relativismo ético, la corrupción es producto de las circunstancias o costumbres culturales. La corrupción es un hecho subjetivo nacido a causa que las circunstancias lo permiten.
4. Para la universalidad en situación, la corrupción es un acto 'no bueno' para la comunidad.
5. En la concepción de los valores de la teoría de los sistemas, la corrupción es actividad generadora de tensión dentro del sistema y por lo tanto desaprobable.

Con estas conclusiones parciales dejamos el modelo filosófico y pasamos a perder en abstracción para ir ganando en praxis. En el próximo capítulo comenzaremos a dar cuenta del modelo sociológico.

Capítulo V. Los modelos sociológicos

Apreciaciones iniciales

La idea directriz de toda sociología reside en la noción de unidad de la sociedad. Más precisamente, la sociedad es una totalidad, es decir un ensamble de elementos interdependientes. La política, la economía, la religión o las relaciones del trabajo son facetas diversas de una misma sociedad. Ellas no se constituyen en elementos cerrados, aislados uno de otros, sino que conforman parte de un todo: la sociedad.

En consecuencia con esta apreciación, es dable afirmar que todo fenómeno de un orden de actividad tiene repercusiones inmediatas en el conjunto de la sociedad y perturba las relaciones en los otros ordenes de actividad. Es imposible analizar un aspecto de la vida social sin tener en cuenta todos los otros aspectos. El análisis de un elemento aislado del conjunto que es la sociedad global no tiene significación. Con esto consideramos que el primer deber del sociólogo es el de referir el hecho social a la totalidad social.

Teniendo en cuenta esta reflexión previa vamos a entrar en el análisis de la corrupción en conexión con otros elementos sociales que se relacionan de manera directa en el plano social. Para especificar tal vínculo y construir con ello modelos, hemos optado, en este apartado, por trazar las relaciones siguientes:

1. La relación burocracia - corrupción.
2. La relación modernización - corrupción.
3. La relación racionalidad - economía - corrupción.

1. La relación burocracia - corrupción.

Entre los sociólogos y los estudiosos de las ciencias sociales en general el tema de la burocracia es cuestión tópica. El término, acuñado a mediados del S. XVIII, por el pensador francés V. de Gournay, ha hecho larga e ininterrumpida carrera, y desde aquel entonces hasta hoy ha asumido varios sentidos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- A. Conjunto de cargos y sus titulares en cualquier organización: a) empleados por designación; b) empleados administrativos; c) empleados superiores; d) empleados por méritos; e) empleados de carrera; f) altos funcionarios civiles por designación.
- B. Conjunto de empleados establecidos por una organización constituyendo un sistema. (En este sentido se entiende como aparato, considerado exclusivamente respecto de sus funciones administrativas).
- C. Cualquier organización provista de un aparato (Organización dotada de personal). a) Organización racional; b) Organización moderna; c) Organización burocratizada.
- D. Los empleados públicos como clase dirigente. (Gobierno de funcionarios).
- E. Sistema político dominado por sus empleados (Modo de gobierno burocrático)
- F. Ejecución irracional de las decisiones de una organización por un aparato o por empleados.
- G. Ejecución racional de las políticas de una organización por un aparato o por empleados
- I. Tipo ideal de una serie variable de atributos negativos que se consideran característicos de un aparato o de un grupo de empleados.
- J. Cualquier sociedad dominada por la burocracia.⁶⁵

El concepto adquiere matices positivos con el uso que hace de él M. WEBER, con quien pasa a significar el poder ejercido por los funcionarios y también la clase de los funcionarios que ejerce el poder. WEBER llega a constituir con tal concepto un tipo ideal, caracterizado, entre otros, por los atributos siguientes: impersonalidad, jerarquía, funciones específicas, contratos, aptitudes profesionales, dedicación exclusiva, separación entre el cargo y el titular del mismo.

Frente a la postura weberiana las voces de oposición no se hacen esperar para alzarse. Una de esas voces es la H. LASKI, quien define a la burocracia *“como un sistema de gobierno cuyo control se encuentra de manera tan absoluta en manos de funcionarios que sus poderes ponen en peligro las libertades de los ciudadanos corrientes”*⁶⁶ En este autor, el concepto encierra la idea de gobierno absoluto y, consecuentemente, de peligro para las libertades individuales.

Ahora bien, si se toman en cuenta las características básicas que señala M. WEBER, la burocracia debería presentarse como un medio gubernamental racional; pero algunos autores plantean que, en su funcionamiento concreto y en ciertos sistemas políticos, las mismas no se muestran como formas puras o típicamente ideales, sino bajo formas desvirtuadas que permiten construir al aparato en un centro genético de corrupción, ello, sobre todo, a causa, entre otros, por los factores siguientes:

65. Estos sentidos los tomamos de ARLOTTI, R., *Op. Cit.* voz correspondiente.

66. Cfr. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, primera edición, voz correspondiente.

- Bajos ingresos de los agentes públicos.
- Ausencia de supervisión y de formación profesional.
- Falla en los procedimientos contables.

Debemos destacar que, las fallas en la organización o las cambiantes situaciones políticas, sociales y económicas a las que los países suelen verse sometidos, pueden actuar como causales directas para debilitar, acrecentar o perpetuar comportamientos no racionales de la burocracia.

La dinámica de los cambios exige de la burocracia conductas que acentúen: 1) creatividad; 2) liderazgo; 3) planeamiento; 4) coordinación; 5) control; y 6) evaluación. La ausencia de una o más de estas fuerzas se hará notar a la manera de disfunciones y burocratización del sistema, esto es tenderá a expresarse bajo la forma de un comportamiento "patoburocrático". Idealmente, donde todas esas conductas existen en equilibrio y condiciones perfectas, los resultados de la acción de la burocracia son buenos; donde ellas están ausentes o desequilibradas, la burocracia subsiste a expensas de la sociedad.⁶⁷

Argumentos más significativos producidos por la sociología para explicar la relación burocracia - corrupción.

a. Postura del incremento de las transgresiones

Ponemos bajo este acápite aquellos argumentos que se centran en la posición siguiente:

Si, por omisión, o por optar por la vía fácil, una sociedad permite que algunos de sus miembros cometan pequeñas transgresiones en su relación con la burocracia, entonces, nos encontramos ante la aparición de un continuo de corrupción cuyos efectos iniciales son mínimos, pero que a largo plazo puede llegar a corroer el sistema.

Con tal interpretación de la relación burocracia - corrupción se hace posible aplicar la analogía de la mariposa, analogía originada dentro de las reflexiones de la teoría o ciencia del caos. Según esta analogía una mariposa que bate sus alas en el Amazona en determinado momento crea una turbulencia mínima en el aire que, meses después, puede llegar a ser amplificada en gran escala y afectar el clima de toda Europa. Los físicos y hombres de la ciencias naturales reconocen que tal hecho no se produce a causa de que el sistema de la naturaleza encuentra rápidos disipadores que actúan como freno de la expansión de la turbulencia originaria. Para el caso de la relación burocracia - corrupción cabe la misma analogía: un pequeño hecho de corrupción dentro de una burocracia tiene inicialmente efectos mínimos; pero, si no actúan ciertos disipadores para que tal especie de actos no se reiteren, dentro de la estructura habrá un continuo de actos que llevarán al derrumbe del sistema.

b. Postura de la percepción de las normas.

Otro de los modelos sociológicos usados para explicar la relación burocracia - corrupción es el que toma en cuenta la percepción que se tiene sobre los medios para el cumplimiento obligatorio de las normas dentro del orden institucional.

En esta perspectiva, la posibilidad de que se produzcan actos de corrupción se incrementa si el marco institucional o las normas que ordenan dicho marco no establecen medios e incentivos para que los integrantes de la administración y los ciudadanos perciban, de manera clara y distinta, que son mayores las ventajas de cumplir con lo normado que infringirlo.

Dentro de este marco explicativo se sostiene que para impedir que desde la burocracia surjan hechos de corrupción debe incrementarse en ella el factor cualidad; entendiéndose por cualidad a la manera en que se presenta a la población la acción desarrollada por la burocracia. Al factor cualidad se suma el incremento del factor de ritmo de acción; pues reconocen que imprimir dinámica a la burocracia, condenarla a trabajar en tiempo real, es un componente de alta influencia para que sus miembros no se corrompan.

67. Un trabajo que enseña mucho al respecto, a pesar que ya cuenta con más de 30 años desde su primera edición es el de ALDERFER, H. F., *La Administración Pública en las Naciones Nuevas* (Bs. As., Paidós, 1970) (ed. orig. en lengua inglesa de 1967).

Por cierto, esta visión se acerca mucho a las propuestas que nacen de los postulados con que se manejan quienes se dedican a temas referidos a la organización y estructuras de empresas.⁶⁸

La propuesta de incremento de los factores cualidad y ritmo como elementos represores de prácticas corruptas se funda en el supuesto de reconocer a la ineficiencia como uno de los elementos desencadenantes de comportamientos corruptos.⁶⁹

Dados como conocidos estos dos modelos de relación entre burocracia y corrupción, pasamos al punto que refiere a la relación modernización - corrupción.

2. La relación modernización - corrupción.

S. P. HUNTINGTON, es un clásico en el planteo de tal relación.⁷⁰ Su punto de partida es el reconocimiento siguiente: la corrupción existe en todas las sociedades, pero es más común en unas que en otras, y más frecuente en ciertos períodos de la evolución social.

A punto y seguido de este juicio inicial, HUNTINGTON nos dice: *“La primera impresión sugiere que el grado de corrupción se relaciona con la rápida modernización social y económica.”* Para, desde esta estimación valorar el hecho de que en las sociedades sometidas a una fuerte modernización se opera una falta de institucionalización política efectiva.

Nuestro autor maneja el concepto de modernización bajo la categoría de proceso.⁷¹ Proceso al que puede definirse como de cambio social, y por medio del cual las sociedades menos desarrolladas adquieren características propias de las sociedades más desarrolladas. Y, al observar la modernización desde la perspectiva política, le reconoce que ella lleva a *“... la modificación de las pautas tradicionales de valores y de conducta...”*⁷² de la sociedad que se ve sometida a dicho proceso.

Bajo su línea argumental es posible extraer una explicación modélica de la relación modernización - corrupción. Modelo que puede resumirse en los tres postulados siguientes:

1. La modernización implica un cambio en los valores básicos de la sociedad.⁷³
2. La modernización crea nuevas fuentes de riqueza y poder, cuya relación con la política no es definida por las normas tradicionales dominantes.⁷⁴
3. La modernización produce cambios del lado de las salidas del sistema político.⁷⁵

Con estos principios HUNTINGTON se permite explicar las funciones y causas de la corrupción, su escala e incidencia y la relación que se opera entre ella y los partidos políticos dentro de un proceso de modernización.

68. En la mayoría de las escuelas dedicadas a tales temas, por lo general, se utiliza el término *organización* en un sentido amplio, y con él se designa a todo sistema social en que la comunicación es considerada como 'comunicación de decisiones' que condicionan o sirven de premisas a otras decisiones referentes al mismo grupo.

69. Nos parece oportuno aclarar bajo esta forma de nota que una falsa noción de 'eficiencia burocrática' también puede ser semilla para fomentar actos de corrupción.

70. El tema lo trata sobre todo en su: *El Orden Político en las Sociedades en Cambio* (Bs. As., Paidós, 1972) pp. 63 y ss.

71. Esto es, como cambio continuo que tiene lugar gracias a la operación de fuerzas presentes en una situación.

72. Tal modificación la observa en: *“...la expansión de las comunidades y la educación, en la extensión de las lealtades - la familia, la aldea, la tribu- a la nación; en la secularización de la vida pública, la racionalización de las estructuras de autoridad, la promoción de organizaciones funcionales específicas, el reemplazo de los criterios de atribución por los de realización y el estímulo de una distribución más equitativa de los recursos materiales y simbólicos, y que el sistema se encuentre capacitado para asimilar nuevas fuerzas sociales y obtenga una nueva conciencia.”* Cfr. *Op. Cit.* p. 131.

73. Cambio que abarca de manera especial *“la aceptación gradual por ciertos grupos sociales, de normas universales y basadas en el éxito: el surgimiento de lealtades e intensificaciones de individuos y grupos con el Estado-nación, y la difusión del supuesto de que todos los ciudadanos tienen iguales derechos e idénticas obligaciones frente al Estado.”* *Ibidem* p. 64

74. Dice: *“En este sentido, la corrupción es un producto directo del ascenso de grupos con nuevos recursos, y de sus esfuerzos para afirmarse en la esfera política.”* *Ibidem* p. 65

75. Al respecto expresa: *“... ello implica una expansión de la autoridad gubernamental y una multiplicación de las actividades sujetas a la reglamentación del gobierno.”* *“Todas las leyes,...., ponen en desventaja a algún grupo, y éste se convierte entonces en un fuerte potencial de corrupción.”* *Ibidem*.

En cuanto a las funciones y causas de la corrupción nos presenta un paralelo con la violencia, dado que su similitud se encuadra dentro de los factores siguientes: a. Son productos de la modernización. b. Son síntomas de la debilidad de las instituciones políticas. c. Constituyen un método por el cual los individuos se relacionan con el sistema político. d. Son formas de participación en el sistema político fundadas en la violación de las costumbres.⁷⁶

En cuanto a la escala e incidencia de la corrupción, aporta los dos determinaciones siguientes: 1. La escala de corrupción⁷⁷ aumenta a medida que se asciende en la jerarquía burocrática o política. 2. La incidencia de la corrupción⁷⁸ en un nivel dado de la estructura burocrática o política puede variar considerablemente de una sociedad a otra.⁷⁹

En lo que refiere a la relación corrupción partidos políticos dentro de los sistemas en proceso de modernización indica los puntos siguientes: a. La corrupción prevalece más en los Estados que carecen de partidos políticos efectivos.⁸⁰ b. En las sociedades que tienen partidos políticos cuando más débiles y menos aceptados sean mayores son las posibilidades de corrupción.⁸¹

Con estos puntos dejamos trazado el modelo sociológico de la corrupción por modernización, y pasamos a dar cuenta de las principales características que presenta el modelo sociológico fundado en la racionalidad económica.

3. La relación racionalidad - economía - corrupción.

R. DAHL y Ch. LINDBLOM, tomando una fuerte impronta económica para definir cuándo una conducta puede ser considerada como racional, enseñan que, una conducta es racional cuando se encuentra correctamente asignado el fin de maximizar un logro, siempre que tal fin sea posible de alcanzar en el mundo real tal como existe.⁸²

Tal definición puede ser expuesta mostrando la forma nomológica siguiente:

“ X porque Y es racional,
y en una situación S
un hombre racional elegirá X”

Con el mismo sentido que lo hacen DAHL y LINDBLOM, se expresa el economista A. DOWNS, para quien el vocablo *racional* indica “maximización del ‘out put’ para minimizar el ‘input’, o minimización del ‘input’ para maximizar el ‘out put’”⁸³

En ambos casos, un político es racional si, en la búsqueda de un objetivo y en una situación particular, sigue el curso de acción más apto para lograr su objetivo.

Por otra parte, la llamada ‘teoría de la decisión racional’ sostiene que una decisión se estructura alrededor de dos conceptos y dos principios.

Los conceptos son: 1. Utilidad o valor subjetivo de un resultado. 2. Probabilidad.

Los dos principios son: 1. Maximización de la utilidad esperada. 2. Teoría de la probabilidad.⁸⁴

76. *Op. Cit.* p. 65

77. Entiende por *escala de corrupción* al valor promedio de los bienes privados y los servicios públicos comprometidos en un intercambio corrompido. *Ibidem.*

78. Entiende por *incidencia de la corrupción* a la frecuencia con que cierto sector de la población participa en ella. *Ibidem.* pp. 69 - 70.

79. *Ibidem.*

80. Esta mucho más presente en las sociedades en las que se nota el predominio de intereses de individuos, la familia, la camarilla o el clan. *Ibidem.* p. 73

81. *Ibidem.*

82. Cfr. su: *Politics, Economics and Welfare* (NY, Harper Bros, 1953) p. 38. (Hay versión castellana de este trabajo)

83. Cfr. su: *La teoría económica de la Democracia* (Madrid, Aguilar, 1973) (la versión original inglesa data de 1957)

84. Cfr. WARD, E., “Decisiones, Proceso de Adopción de - I. Aspectos Psicológicos” en: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, t. 3, ver voz correspondiente. El principio de la maximización esperada afirma que se escogerá aquella acción que por el término medio ofrezca mejor resultado. El principio de la probabilidad se denomina teorema de Bayes. Teorema referido a la información y que dice sobre la transformación de las opiniones a la luz de una nueva información.

Otra de las teorías que habla de la racionalidad es la llamada 'teoría de la rational choice -elección racional-, racionalidad que, por cierto, también se ve acentuada sobre la base de lo económico. Su presupuesto de intencionalidad descansa en lo siguiente: las prácticas sociales dependen de la intención de los sujetos; mientras que su presupuesto de racionalidad reconoce que la acción social se guía por motivos racionales.

El postulado básico de esta teoría, en lo que refiere a lo político, es el siguiente: el ciudadano (el actor político) operando como un maximizador de utilidad (tanto de dinero como de poder) se comporta de forma similar a un agente económico.

Todas las fórmulas a las que hemos pasado vista en este apartado reconocen que mercado y sistema político se equiparan. En consecuencia con tal reconocimiento es posible deducir que, también el mecanismo de la corrupción, es en muchos y variados aspectos semejante al mecanismo que regula el mercado. Semejanza que se expresa en los factores que se ponen de manifiesto al tiempo en que un individuo realiza un acto de corrupción; factores que dan cuenta, de manera esencial, de una relación costo-beneficio.

Los supuestos que se toman en consideración para afirmar que existe una cierta identidad entre reglas que llevan a un comportamiento corrupto y las reglas de mercado son las siguientes:

- a. Mientras haya demanda habrá oferta de servicios ilegales.
- b. En situaciones de incertidumbre, las instituciones no podrán reducir los costos de transacción hasta un nivel lo suficientemente bajo como para dar incentivos de tal magnitud que lleven a que los servicios ilegales pasen a cumplir con las normas exigidas y de esa manera se transformen en legales.

En este planteo se considera que la autoridad corrupta ve a su cargo como un negocio. Negocio con el que busca incrementar y maximizar sus ganancias. Así, el cargo pasa a ser una unidad maximizadora de ganancias; y se sugiere que la dimensión de los ingresos del funcionario corrupto depende de la situación del mercado y de su 'talento' para encontrar el punto de ganancia máxima en la curva de demanda pública.

Dentro de este esquema explicativo aparece también un supuesto que reconoce que el intercambio de servicios ilegales puede encontrar un punto de equilibrio general que resulte ventajoso para cumplir alguna función social. El acceso no violento a los asuntos gubernamentales cuando los canales políticos están cerrados o bloqueados, o la reducción de tensiones entre el servidor público y el político a través de vínculos desarrollados por medio de una cadena de intereses comunes, pueden ser considerados como aspectos positivos de la corrupción.

En este aspecto coincidimos con las reflexiones que para el caso presenta R. SOTO, quien sostiene que *"el principal argumentos para rebatir este tipo de propuestas radica en que la corrupción posibilita mantener la situación social a corto plazo, pero imposibilita el desarrollo y consolidación de un régimen democrático y económico adecuado."*⁸⁵

Con esto cerramos los principales modelos que sobre el tema nos llegan desde la sociología; pero nos parece oportuno dejar anotado dentro de este capítulo algunas relaciones que se trazan entre corrupción y la conducta social llamada escándalo.

*Corrupción y Escándalo*⁸⁶

Bajo este punto sólo anotaremos la conclusiones que aportan al estado actual de la investigación en el tema L. SHERMAN y F.D. MARENGO. Conclusiones que, por cierto, los llevan a diferenciarse de manera clara en lo que refiere al papel del escándalo ante los casos de corrupción.

85. Cfr. su: *La Corrupción desde la Perspectiva Económica*. Programa de Postgrado en Economía - ILADES-Georgetown University y Banco de Chile, agosto de 2000, punto 5.3 referido al impacto social de la corrupción..

86. Al hablar aquí de escándalo nos referimos esencialmente al 'escándalo político', al cual entendemos como *la reacción de la opinión pública contra un agente político, al que se considera responsable de una conducta que es contemplada como un abuso de poder o una violación de la confianza social, sobre la que se basa la posición de autoridad que mantiene o puede llegar a mantener tal agente*. Tal definición es la que aporta F. JIMÉNEZ SÁNCHEZ, en su: *Detrás del Escándalo Político -Opinión Pública, Dinero y Poder en la España del S. XX* (Madrid, Tusquets, 1995) p. 23

Para SCHERNAL, el escándalo es una forma de control social. Sus trabajos referidos a los escándalos relacionados con la policía en Estados Unidos lo llevan a reconocer que el hecho social del escándalo es “el estado final de la etiqueta⁸⁷, el estado en el cual el público acepta que se aplique la etiqueta.”

En la interpretación que tiene este autor, el escándalo es un instrumento de control social. Lo califica como algo sintomático del funcionamiento normal de los sistemas políticos, a la vez que reconoce que para que el escándalo ocurra es necesario que alguien lo ponga en proceso de funcionamiento; y ese alguien, por ponerlo en funcionamiento, tiene que obtener beneficios políticos y/o económicos.⁸⁸

Por su parte, F. D. MARENGO, reconoce que el escándalo es un hecho negativo para disminuir la corrupción, conclusión a la que llega después de realizar un análisis comparativo y crítico de las relaciones entre corrupción y escándalos en tres países -Inglaterra, Francia e Italia-. Sus estudios lo hacen afirmar que para reducir la corrupción política es necesario reducir las oportunidades de suscitarse escándalos orientando el manejo de los casos de corrupción política hacia los canales judiciales, en lugar de utilizar los canales políticos o de opinión pública.

El núcleo de los argumentos de MARENGO puede ser resumido en los términos siguientes: allí donde hay mayores oportunidades para el procesamiento partidista de las acusaciones públicas de corrupción, se crean condiciones para dar lugar y espacio a verdaderas coaliciones de traficantes de escándalos. Es necesario impedir que estalle el escándalo para luchar desde la justicia contra la corrupción.

Así MARENGO se ubica en las antípodas de SCHERNAL. Mientras que aquel cree que el escándalo es un hecho que actúa como controlador de la corrupción, y que, cuanto más escándalos se provoquen menos hechos de corrupción se van a cometer; a la inversa SCHERNAL afirma que el escándalo es un hecho que ayuda a que la corrupción se afiance en la sociedad, pues no permite que los casos de corrupción se hagan claros y tomen contornos y límites más precisos, a la vez que se dan más posibilidades para que aparezca corrupción allí donde en realidad no está presente.

Con estas apreciaciones damos por finalizada la formulación sobre modelos sociológicos que buscan reconocer los orígenes y relaciones de la corrupción.

En el próximo capítulo nos detendremos en el principal modelo que ha producido la psicología social: el modelo de la norma perversa.

Capítulo VI. El modelo de la psicología social: La Norma Perversa

Concepto de Norma Social

Norma es un concepto reciente, nacido en el campo de la filosofía y se debe a los autores del neokantismo alemán. Es un concepto que se ha formado por la distinción y la oposición entre el dominio empírico del hecho (o sea de la necesidad natural) y el dominio racional del deber ser (o sea de la necesidad ideal).⁸⁹

Entendemos aquí por *norma social* al standard consensuado que describe qué comportamientos deben y no deben realizarse en un determinado contexto.⁹⁰

Tal standard es un comportamiento que se generaliza, y tal generalización lo convierte en norma social. Según E. DURKHEIM, uno de los padres de la Sociología, es la norma social la que logra que el concepto de sociedad aparezca como esencia del comportamiento regulado.⁹¹

87. Por etiqueta en este contexto ha de entenderse lo siguiente: “el rótulo que se pone a un individuo.” Algunos sociólogos sostienen que la corrupción es una etiqueta definida social y a veces legalmente, y empleada para evaluar modelos reales de conducta; por ello, la corrupción no tiene una existencia independiente del proceso social de etiquetación. Cfr. p. e. BLANKENBURG, E., (et. al.) «Political Scandal and Corruption Issues in West Germany», en: *Political Corruption: A Handbook* (Transaction, 1989) pp. 913-932.

88. Cfr. su: “The Mobilization of Scandal”, en: *Political Corruption: A Handbook*, p. 895.

89. Al respecto ver ABBAGNANO, N., *Diccionario de Filosofía* (México, FCE, 1996) voz *norma*.

90. Esta es la definición que aparece en la *Enciclopedia Blackwell de Psicología Social* (1996) voz correspondiente. (edición en lengua inglesa).

91. Cfr. KONIG, R., *Sociología* (Bs. As., Fabril, 1963) p. 270

El origen y cambio de normas es el resultado de complejos procesos histórico-sociales y está ligado, por tanto, a numerosas fuerzas evolutivas e influyentes; en particular, al desarrollo del saber, a la evolución técnico económica y a las relaciones de poder.⁹² Ellas son el resultado de valores que se transforman en conductas concretas, y al mismo tiempo, constituyen los elementos de los roles. En esencia, las normas son nexos de unión entre los valores generales existentes en una sociedad dada y las expectativas ligadas a los roles. Ellas contribuyen decisivamente a que la conducta social se encuentre caracterizada por regularidades, repeticiones, seguridad en la expectativa y hacen que la conducta sea susceptible de predicción.⁹³

El Incumplimiento de las Normas: Sus Causas.

Las distintas ciencias que bajo su objeto cae el estudio de las normas, tales como el Derecho, la Sociología, la Psicología y la Psicología Social han procurado dar motivos causales para explicar el porqué se transgreden las normas. Así, para el Derecho, en líneas generales, la transgresión se traduce en el cometimiento de un delito por la no observancia de aquello que la ley impone. Por su parte, la Sociología enseña que la transgresión de la normas es un alejamiento de los medios establecidos por la sociedad,; mientras que para la teoría psicológica el incumplimiento de las normas se debe al trastorno de la personalidad, a la falta del desarrollo del yo, a la psicopatía, a la deficiencia mental y a los condicionamientos equivocados. La Psicología social, en orden a dar explicación causal a la transgresión de las normas apela al inconformismo.

En este campo, algunos estudiosos de la norma social, entre los que se destaca en los últimos años el español J. M. FERNÁNDEZ - DOLS⁹⁴, han observado que en algunas sociedades existen normas generalizadamente incumplidas. Tales normas tienen un standard consensuado inverso, están en la sociedad pero no se cumplen. A las mismas la denomina "normas perversas", y la definición que acuña es la siguiente:

*"una norma explícita e incumplible que un grupo asume o sufre por iniciativa de otro grupo o por propia iniciativa"*⁹⁵

En lo que refiere al origen del incumplimiento de ciertas normas, las cuales llegan a convertirse en perversas, nuestro autor lo encuentra en un factor exógeno y otro endógeno de la norma; a saber:

- Factor exógeno: un defecto de la cultura.
- Factor endógeno: determinadas cualidades de la norma.

Al dar reconocimiento del hecho del incumplimiento de la norma en esos factores, FERNÁNDEZ - DOLS descarta el argumento que dice que el incumplimiento de normas hay que buscarlo en un determinado defecto del individuo, pues tal argumento da la razón a que dicho incumplimiento puede ser considerado como una propiedad de la naturaleza humana.

En lo que refiere la catalogación de una norma como perversa⁹⁶ nuestro autor reconoce que la usa con el objeto de dar cuenta de los efectos negativos que genera para la sociedad su existencia.

En lo que refiere al hecho de cómo una norma se transforma en perversa, nos enseña que las normas no se promulgan como perversas, en cuyo caso la norma prescribiría que no debe ser cumplida. Reconoce que es el paso del tiempo que hace que la norma devenga en perversa. Pero no es sólo el paso del tiempo el factor determinante, deben sumarse a ello otros dos elementos; a saber:

92. ROMBACH, H., *Diccionario de Ciencias de la Educación* (Madrid, Ed. RÍO-duero, 1983) Entrada 'norma' II. El concepto Sociológico de Norma.

93. *Ibidem*

94. Al respecto ha escrito, entre otros trabajos, los siguientes: "Procesos Escabrosos en Psicología Social: El Concepto de Norma Perversa", en: *Revista de Psicología Social*, 1992, 7, pp. 243-255 - "Norma Perversa: Hipótesis Teórica", en: *Psicothema*, 1993, 5 (suplemento) pp. 91-101. Junto a L. V OCEJA, "Efectos Cotidianos de las Normas Perversas en la Tolerancia de la Corrupción", en: *Revista de Psicología Social*, 1994, 9, pp. 3-12; y "El Reconocimiento de la Norma Perversa y sus Consecuencias en los Juicios de las Personas", en: *Revista de Psicología Social*, 1992, 7, pp. 227-240.

95. FERNÁNDEZ - DOLS, J. M., "Norma Perversa: Hipótesis Teórica", en: *Psicothema*, 1993, p. 95.

96. *Perversidad*: bajo tal catalogación se han comprendido las acciones delictivas carentes de motivo o cometidas con un motivo fútil o desproporcionado.

- a. Que el incumplimiento sea masivo. No es suficiente con que algunos no la cumplan, deben de ser muchos los que la dejan de observar.
- b. Que con su incumplimiento se produzcan efectos negativos.

En lo que refiere a las condiciones que pueden actuar como causas para que una norma devenga en perversa, se presentan tres condiciones generales que actúan con distinto grado de influencia, pero que han de tomarse como determinantes para tal devenir. Ellos son los siguientes:

1. Un ambiente rápidamente cambiante y complejo.⁹⁷ Ante la dinámica de cambio y el creciente grado de complejidad de la sociedad, las normas, en un tiempo respetadas, pasan a ser sistemáticamente desvalorizadas.
2. Errores en la formulación y diseño de las normas. Errores que las hacen desde un primer momento inútiles.
3. Mayor preocupación por la legitimidad de la norma que porque la misma pueda ser cumplida. Se busca que el objetivo que le da origen sea valioso sin interesar que posibilidades tiene de cumplimiento lo reglado.

Efectos de la Norma Perversa.

Los efectos de tal tipo de normas se hace notar, en general, a nivel social y , en particular, a nivel intergrupar. Veamos cada uno de esos efectos.

a. Efectos Sociales.

La incompetencia por parte de las autoridades para promulgar normas adecuadas lleva a la carencia de recursos para hacerlas cumplir. Tal carencia trae como consecuencia la desmoralización. Desmoralización que afecta tanto a la autoridad que la ha promulgado como a quien se encuentra subordinado a su cumplimiento. Se suma a esto que la carencia de recursos produce un aumento en la crítica de quien trata de cumplir con la norma, crítica que, por cierto, no realiza quien está dispuesto a eludirla.

La desmoralización de las autoridades y de los subordinados hace que en un punto la sociedad vea mejor a aquel que no cumple con lo prescrito por una norma que aquel que busca y procura cumplirla. Mirado en estos términos, la desmoralización revierte la esencia misma del significado de norma, esencia que traslada a comportamiento libre, comportamiento no reglado y hasta comportamiento injusto. FERNÁNDEZ -DOLS, expresa: *“las sanciones positivas o negativas que se deriven de una norma perversa son percibidas como un agravio comparativo que excluye toda idea de justicia y equidad”*⁹⁸

b. Efectos Intergrupales

La sanción de la norma perversa es considerada socialmente como arbitraria. Arbitrariedad que lleva a la formación de ciertos grupos cuyo objeto primario obtener y proporcionar ventajas en base a la norma perversa. Este es su fundamento asociativo. En cuanto a su asentamiento en la escala de autoridad se ubica entre la autoridad y los subordinados. Las reglas del grupo van a ser normas paralelas respecto del resto de la sociedad de la que forman parte. En esencia, el objetivo de esos grupos es enfrentar y, a la vez adaptarse a la norma perversa.

Las reglas paralelas a las normas perversas cumplen para los miembros del grupo con las descripciones clásicas del concepto de norma; ello a causa de que las mismas actúan como un principio regulador para el grupo, y su funcionalidad descansa en una lógica de provecho para los individuos que lo componen.

Estos grupos, estructurados en base a sus propias normas, pueden tener un doble efecto destructivo:

97. Según R. KONIG, en las sociedades complejas aumentan las oportunidades de aparición de conflictos normativos; ello, por estar compuestas de una multitud de grupos parciales con normas y subculturas propias, en frecuente contradicción con las normas generales. *Cfr. su Op. Cit.*, p. 28

98. *Ibidem* p. 96

1. Diluyen al grupo social en núcleos o subgrupos que negocian o imponen una forma de vulnerar la norma perversa.
2. Se organizan en torno a un líder, a quien se lo considera negativo por parte de la sociedad, pero en el grupo tiene el suficiente poder y habilidad como para proporcionar soluciones a sus clientes.

Consecuencias de la Norma Perversa

FERNÁNDEZ - DOLS, encuentra que son dos las consecuencias principales de la existencia de normas perversas en una sociedad, a saber:

1. Desmoralización, que puede ser entendida como la falta de confianza y credibilidad ante el sistema normativo imperante; falta de confianza y credibilidad que hace surgir como necesarias las realizaciones de conductas negativas.
2. Corrupción, la cual es interpretada como el resultado de una determinada situación social que facilita el desarrollo de conductas tales como el nepotismo, el clientelismo y la prevaricación; y, a la vez, como una fuente de poder alternativo; poder capaz de manipular la situación a favor de un individuo o grupo que transgrede la norma e impone otra norma alternativa en beneficio propio.

Conclusión sobre el Modelo de la Norma Perversa

La perspectiva psicosocial rastrea e investiga las características situacionales que llevan a provocar determinadas conductas en los individuos, y lo hace con independencia de las características de los individuos.

El modelo de la norma perversa, interpretada a partir del impacto situacional en la generación de nuevas normas y en la transgresión de las existentes que en general no se cumplen, procura comprender y explicar las bases de la corrupción, cuando ella se transforma en un comportamiento cotidiano o en una necesidad cotidiana.

Parte III

En esta parte, compuesta de un único capítulo, abordaremos el tema de la corrupción desde una perspectiva que, comparada con las partes I y II de esta tesis, puede ser considerada con un carácter empírico, pues observaremos los elementos formales que se han dispuesto en distintas sociedades para combatir a la corrupción y las características que ha asumido la misma.

Nuestra mirada se ha centrado en países de la Europa Occidental. Ante la imposibilidad de dar cuenta de todos y cada una de ellos hemos optado por realizar una selección. Los criterios usados para tal selección son los siguientes:

1. Distintos grados de corrupción, tomando como fundamento para la clasificación de tales grados la realizada por J. G. LAMBOSDORFF y Transparency International. Clasificación que divide a los países en menos corruptos, algo corruptos y muy corruptos.
2. Frecuencia de la corrupción política.
3. Alcance de los escándalos políticos por corrupción.
4. Niveles sociales en que se expresan mayoritariamente los casos de corrupción.

Tales criterios nos permitieron seleccionar para su estudio a los países siguientes:

1. Inglaterra.
2. Francia.
3. Italia.

De cada uno de ellos anotaremos las cuestiones que refieren a las normas jurídicas más significativas con que buscan controlar la corrupción y las características que asume la corrupción política en cada uno de esos sistemas políticos. Por cierto, descartamos aquí la lucha que mantienen en conjunto en base a las normas que en los últimos tiempos han asumido por vía los organismos responsables de la Unión Europea.

El objetivo que perseguimos en esta parte no es otro más que el de reconocer las formas y modalidades asumidas para la lucha contra la corrupción, las características de las mismas y, a la vez, mostrar la eficacia o ineficacia de las mismas.

Capítulo VII. Corrupción en el continente europeo: normas y acciones para combatirla. Gran Bretaña, Francia e Italia.

Valga como aclaración en el inicio de este capítulo que hemos optado por seleccionar estos tres países del continente europeo, pues Europa es el continente donde tienen su origen los tipos de derechos sobre cuya base se erigen las normas jurídicas que tienen la función de enfrentar la corrupción; y, a la vez, han servido de modelo para la constitución de los cuerpos jurídicos de la mayoría de las naciones nuevas del mundo.⁹⁹ Además, tienen cuerpos y formas de administración distintos¹⁰⁰

En el desarrollo del capítulo tomaremos para nuestro análisis sólo dos aspectos, a saber:

- a. Las más destacadas y reconocidas normas legales con que se busca combatir la corrupción.
- b. Las expresiones características de la corrupción en cada uno de los tres países.

A. EL CASO GRAN BRETAÑA

Hoy, Gran Bretaña, según los informes dados a conocer por Transparencia Internacional, figura entre los países menos corruptos del mundo, aunque a lo largo de los S. XIX y XX ha conocidos graves casos de corrupción. Allí la amplia baja de tales casos se debe a la ley y a la acción de la sociedad.

A continuación nos detendremos, por un momento, para dar una ajustada síntesis sobre las normas jurídicas adoptadas para encarar esa lucha, las que sirven como antecedentes formales para reconocer el estado actual de la misma.

1. Normas jurídicas más significativas con que se procura poner bajo control a la corrupción.

Modernamente Gran Bretaña inicia su lucha formal contra la corrupción política a fines de la década de los años 80 del S. XIX. En 1889, dicta 'The Public Bodies Corrupt Practice Act'. Si se toma en consideración tal fecha puede afirmarse que, comparativamente, es un país que tiene inicios tempranos en su lucha formal. A este Acta de 1889 le van a seguir otras dos: la 'Prevention of Corruption Act' de 1906 y la de 1916. Las tres en su conjunto se constituyen en verdaderos estatutos anticorrupción. Veamos por separado y en sus puntos salientes a cada una de ellas.

a. *The Public Bodies Corrupt Practice Act de 1889.*

En tal Acta se considera al soborno, sea activo o pasivo, de un miembro, oficial o servidos de un cuerpo público como una ofensa criminal.

99. Inglaterra se rige por el llamado derecho consuetudinario o anglosajón, mientras Italia y Francia tienen un derecho cuyo origen está en el derecho romano germánico. Esta apreciación y distinción no es menor si se toma en cuenta que algunos teóricos del tema han llegado al reconocimiento empírico que los países que tienen su sistema legal fundado en el derecho anglosajón son países con menor grado de corrupción que los países que fundan sus derechos en el sistema creado por el derecho romano. Cfr. TRIESMAN, D., "The Causes of Corruption: a Cross - National Study" en: *Journal of Public Economics*, 2000. Este autor encuentra una evidencia empírica de los países que fueron colonia de Inglaterra tiene niveles de corrupción sustancialmente menores que el resto aún cuando se toma en consideración el efecto de otros determinantes. En el S. XIX, nuestro padre de la Constitución, J. B. Alberdi, advierte la diferencia entre el buen gobierno del norte de Europa y el mal gobierno del sur, y se atreve a formular una explicación sobre tal diferencia. Para él tal fenómeno hunde sus raíces en la cultura romana y en su incapacidad para deslindar lo que pertenece al Estado, lo que era de Dios y lo que era del gobernante, sencillamente porque el César era las tres cosas a la vez.

100. El mismo trabajo de TRIESMAN anotado en la cita anterior refiere que los países con estructura administrativa federal tienen mayores niveles de corrupción. Por cierto, esta afirmación no está exenta de debate entre los estudiosos del tema.

En ella se prohíbe a todas aquellas personas que alcanza con su regulación, ya sea por sí misma o en conjunto con otra persona, recibir o ponerse de acuerdo para recibir algún regalo, donación, préstamo, honorario, recompensa o ventaja cualquiera que sirva de aliciente a, o recompensa para acciones o abstenciones de alguna cosa con respecto a cualquier materia o cualquier transacción, actual o supuesta para un futuro, la cual concierna a un cuerpo público.

Las penas máximas por violar los principios que rigen este Acta son las siguientes:

- Durante el sumario de la consideración del hecho: seis meses de prisión o multa, o ambos.
- En la convicción de la acusación: siete años de prisión o una multa ilimitada, o ambos.

En consecuencia con ello, pueden ser aplicadas las penalidades siguientes:

- Pagar al cuerpo público en cuestión la cantidad o valor del regalo, donación, préstamo, honorario, recompensa o ventaja, o la parte obtenida por ello.
- Prohibición de ser electo o designado en cualquier oficina pública por cinco años desde la fecha de convicción y la pérdida del cargo ocupado al tiempo de la convicción.
- En caso de una segunda convicción de ofensa a los principios del Acta: prohibición de por vida para el ejercicio de un cargo público, e inhabilitación por cinco años para registrarse como elector o votante para elecciones parlamentarias o de algún cuerpo público.
- Imposibilidad de reclamo de compensación o pensión u otro modo de reclamo por parte de la persona o personas que han actuado recibiendo algún regalo, donación, préstamo, honorario, recompensa o ventaja.

b. The Prevention of Corruption Act 1906

En este Acta se consideran como transacciones corruptas de los agentes públicos a aquellas que acuerdan, validan o procuran obtener por sí mismas o por cualquier otra persona un regalo, estímulo o recompensa para realizar u omitir un acto, o por actuar o abstenerse de favorecer o impedir a alguna persona.

También es considerada ofensa a los principio del Acta a aquella actitud de cualquier persona o agente que conoce un intento de engaño a sus superiores, sea por vía de una declaración falsa, errónea o defectuosa en cualquier materia particular, y que según su conocimiento se utiliza para engañar a un superior.

Las penas máximas por la ofensa a los principios que rigen este Acta son:

- Durante el sumario de la consideración del hecho: seis meses de prisión o multa, o ambos.
- En la convicción de la acusación: siete años de prisión o una multa ilimitada, o ambos.

c. Prevention of Corruption Act de 1916

Este Acta crea la presunción de corrupción para ciertos casos en que se comprueban por imperio del Acta de 1889 y de 1906, y extiende la definición de cuerpo público a las autoridades públicas en todos los niveles, incluido el nivel local.

En su parte esencial expresa que de probarse que se ha pagado algún dinero, recibido algún regalo u otra consideración por parte de una persona empleada al servicio del reino, o cualquier departamento de gobierno o cuerpo público, por parte de una persona o agente, que lleva a cabo o intenta obtener un contrato, dinero, el regalo o consideración serán tenidos como pagados o dados, a menos que dicha persona demuestre lo contrario.

Las actas de 1889 y 1906 refieren al soborno en sentido similar, pero difieren en lo que hace a los actores del ilícito. El Acta de 1889 apunta especialmente a la corrupción en el sector público. Hecho este, que se refleja en las penalidades que impone, las que se extienden a la pérdida del derecho a voto y la elegibilidad en los cargos públicos. Mientras que el Acta de 1906, aunque parece estar dirigida principalmente a la corrupción en el sector privado, al tiempo de referir a las sanciones, las mismas quedan dirigidas a los agentes y funcionarios, y son aplicables a los empleados de la Corona y a los oficiales de cualquier cuerpo político. Aquí los miembros de los cuerpos públicos, en cuanto opuestos a los oficiales, quedan excluidos de su ámbito.

Se suman a lo expuesto otros dos elementos que diferencian a ambas actas. El Acta de 1906, extiende su imperio a casos que envuelven a lo que se considera como 'falsa documentación', lo cual no es equivalente a la provisión a que refiere el Acta de 1898. Por otra parte, el Acta de 1906 refiere a las tentativas de obtener regalos, consideraciones, etc; mientras que el Acta de 1898 refiere a la solicitud para obtener regalos, consideraciones, etc.

La presunción de corrupción que se expresa en el Acta de 1916, se aplica solamente a los regalos a personas empleadas por la Corona, un departamento gubernamental o cuerpo político por parte de una persona que mantiene o busca mantener un contrato con la Corona, departamento o cuerpo.

Por otra parte, el Acta sugiere que tal presunción puede extenderse a situaciones en las que se demuestre que una persona ha recibido un regalo de alguien, que tiene algún interés por las acciones que la misma desarrolla, o que desarrolla algún miembro de un cuerpo público, y que entre ambas existe una situación no contractual.

Lo que propone el Acta de 1916, es invertir la carga de la prueba. Tal actitud jurídica, en determinados casos, puede considerarse como un progreso importante, puesto que hace posible traer a la luz actos que de otra manera permanecerían en la oscuridad. No obstante, ha de tomarse en cuenta que, en ciertas circunstancias, la persona que espera un juicio imparcial sobre el ejercicio de su función se le pide que ventile sus asuntos privados, de manera tal que evite ante el tribunal dar cualquier impresión de actividad corrupta.

En lo que aquí especialmente nos interesa para nuestras argumentaciones, las Actas de Prevención han provisto a Gran Bretaña de una legislación general amplia y efectiva para combatir la corrupción, y han mostrado su eficacia al pasar la prueba del tiempo. Ellas han sido utilizadas como instrumentos de discusión para atacar a la corrupción a nivel internacional, y han probado ser de utilidad para su aplicación en no pocos países.¹⁰¹

Hasta aquí los antecedentes de la lucha contra la corrupción por vía de la prevención legal que utiliza Gran Bretaña desde fines del S. XIX. Lucha que, a su vez, ha sido acompañada a lo largo del tiempo por una acción social y política sostenida y permanente.

2. La lucha social y política contra la corrupción

La acción social y política de la lucha contra la corrupción, a la que referíamos en el párrafo anterior, se ha visto sostenida constantemente en tres campos; a saber:

- a. Vigilancia de las fronteras entre los procesos de intercambio social y político.
- b. Vigilancia de las fronteras del intercambio entre lo político y lo económico.
- c. Custodia hipercrítica de la frontera que media entre lo público y lo privado.¹⁰²

HEIDENHEIMER nos da cuenta de tales acciones bajo las afirmaciones siguientes:

- Se dictan reglas restrictivas respecto de la financiación de campañas políticas. Tales reglas se constituyen en sólidas barreras de delimitación, y selección de intercambios políticos y económicos.¹⁰³
- Se generalizan sentimientos de confianza y reciprocidad entre gobernantes y gobernados, y entre gobernados entre sí, de modo que las relaciones de clientelismo se transforman, y transmutan en actividades sociales benéficas y llevan a la disminución del clientelismo.¹⁰⁴ Tal generalización de sentimientos, nos da a entender HEIDENHEIMER, se realizan en "*el marco de unas convicciones victorianas sólidamente establecidas*"¹⁰⁵

101. Un análisis detallado y bien expuesto sobre el contenido y las consecuencias de las tres Actas puede verse en el documento presentado por Lee HUGHES bajo el título "The Prevention of Corruption" -Consolidation and amendment of the Prevention of Corruption Acts 1889 - 1916 - A Government Statement (London, Crown, 1997).

102. Cfr. HEIDENHEIMER, A. J., "*Topografía de la corrupción: Investigaciones en una Perspectiva Comparativa*", en: *Revista Internacional de las Ciencias Sociales*, UNESCO, septiembre de 1996. N° 149.

103. Cfr. su: *Op. Cit.*

104. *Ibidem*

105. *Ibidem*

- Se dictan leyes pensadas para tener cumplimiento por largos períodos de tiempo¹⁰⁶ y, a la vez, los gobernantes y el pueblo inglés hacen uso de la herencia, que es propia de las sociedades del norte europeo, de custodiar con celo sin par la frontera que separa lo público de lo privado.

Por su parte, E. ETZIONI - HALEVY nos recuerda que, Inglaterra, a diferencia de la mayoría de los países del continente europeo, institucionaliza los partidos políticos antes que a la burocracia; hecho éste que tiene como consecuencia disminuir la penetración de los políticos en las estructuras burocráticas.¹⁰⁷

Con esta interpretación dejamos el caso Gran Bretaña para adentrarnos a analizar el sistema de lucha contra la corrupción en Francia, y allí dar cuenta de las principales formas que asume la misma.

B. EL CASO FRANCIA

Francia, en referencia a la corrupción política, presenta como característica distintiva la aparición de un número mayor de casos en los niveles políticos más elevados, mientras que en los sectores medios y bajos de la administración y la política tal número se ve reducido.

1. Normas Jurídicas más significativas con que se busca controlar la corrupción.

Los principios generales relativos a la prevención de la corrupción, a la transparencia en la vida económica y en los procedimientos públicos quedan dispuestos en la ley N° 93 - 122, del 29 de enero de 1993.

Tal norma legal crea el Servicio Central de Prevención de la Corrupción; instituto cuyas características centrales son las siguientes:

- a. Tiene dependencia directa del Ministro de Justicia.
- b. El Ministro de Justicia es responsable de centralizar la información necesaria para la detección y prevención de hechos de corrupción activa o pasiva, y del tráfico de influencia cometidos por quienes ejercen la función pública o por particulares.
- c. A solicitud de las autoridades administrativas, el Ministro debe brindar las medidas para prevenir tales hechos. Las medidas deben ser comunicadas sólo a las autoridades que las soliciten, y ellas no pueden ser divulgadas ni publicitadas.
- d. El servicio debe estar dirigido por un magistrado del poder judicial, y compuesto por magistrados y agentes públicos.
- e. Los miembros del servicio y las personas cualificadas que se designen para cumplir con su cometido deben guardar secreto profesional sobre el o los casos que tienen bajo tratamiento.
- f. El servicio debe comunicar a los estrados y a las jurisdicciones de instrucción la información obtenida.
- g. Tal información debe ser sometida a la discusión de las partes y no tiene otro valor que el de simple información sobre el o los casos que se tratan.
- h. Luego de realizar el procedimiento jurídico de pesquisa o de información relativa al o los hechos de corrupción o tráfico de influencias, el servicio deja de cumplir las funciones para las cuales fue designado.

En lo referente a la transparencia del financiamiento de las campañas electorales y de los partidos políticos, dicha ley dispone, en esencia, lo siguiente:

106. Inglaterra llega a revitalizar con sociedades del norte europeo por la perdurabilidad de las leyes.

107. Este el argumento central de su trabajo: *Democracy and Bureaucracy* (London, Routledge and Kegan Paul, 1985)

- a. Lo referente al financiamiento de las campañas electorales y de los partidos políticos se encuentra bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y de Financiamiento Político.
- b. La Comisión Nacional debe realizar cada año un informe sobre su actividad. Informe que debe contener los elementos sobre la aplicación de las leyes y los reglamentos aplicables al financiamiento de la vida política.
- c. La Comisión Nacional es auditada dos veces al año por una Comisión.
- d. La Comisión auditora se conforma con un representante por partido político que haya presentado al menos cincuenta candidatos en las elecciones legislativas, y su misión es observar de dónde proceden las cuentas de campaña de los candidatos y las cuentas de las asociaciones de financiamiento de los partidos políticos.
- e. Para un mismo partido o agrupación política, las sumas dadas por las personas jurídicas no pueden superar, en un mismo año, los valores máximos siguientes:
 1. El 25% del total de los recursos que constan en el último ejercicio.
 2. El 2,5 % del monto total de los créditos inscriptos en la ley de finanzas.
- f. Cada partido o agrupación política debe publicar la lista exhaustiva de las personas jurídicas u otras asociaciones de financiamiento electoral que han dado fondos.

Estos son los puntos centrales con que el derecho francés busca prevenir la corrupción política que, comúnmente, aparece designada bajo el término "affaires", y que designa dos tipos de infracción:

- a. *Corrupción pasiva*, que puede ser definida como la conducta por la cual una persona investida de una función determinada, pública o privada, solicita o acepta una dádiva, una oferta o promesa para realizar, retardar u omitir un acto, de una forma directa o indirecta, en el cumplimiento de sus funciones.
- b. *Corrupción activa*, que puede ser definida como la conducta por la cual una persona obtiene, intenta obtener o aceptar de otra persona que ejerce una función determinada, pública o privada, para realizar, retardar, u obtener o abstenerse de cumplir con un acto relevante de su función, o facilita por tal acto los medios para concretar una dádiva o la promesa de la misma.

La corrupción pasiva se interesa por el corrupto, la corrupción activa por el corruptor. La corrupción pasiva se encuentra penada por el artículo 432 - 11 del Código Penal, mientras que la corrupción activa es castigada por el artículo 433 - 1 de dicho Código. En ambos casos, el acto de corrupción es punible con 10 años de prisión y un millón de francos franceses de multa.

Ciertas penas complementarias, tales como la interdicción de derechos civiles, cívicos y de familia, la interdicción de ejercer una función pública o la actividad profesional en la rama en que se ha cometido la infracción, la confiscación de objetos y sumas ilegalmente obtenidas, y la difusión pública de la decisión que adoptan los tribunales, pueden también ser pronunciadas.

Para los analistas jurídicos del sistema francés la distinción de las formas de corrupción en activa y pasiva es considerado un hecho lógico. Para ellos la situación del corruptor y del corrupto es diferente. La Corte de Casación Criminal francesa, en un fallo del 30 de enero de 1909, afirma: "*La corrupción activa no puede constituir un acto de complicidad de la corrupción pasiva.*" Con ello queda definido que corruptor y corrompido no pueden ser considerados como cómplices uno del otro.

De la definición de la Corte de Casación se derivan ciertas consecuencias, de las cuales extraemos las siguientes:

- La complicidad de la complicidad no puede ser punible.
- Si el corruptor es considerado como cómplice del corrompido tal complicidad no puede ser demandada.
- La complicidad del corruptor o del corrompido puede ser demandada
- La tentativa de complicidad no puede ser demandada.

Ahora bien, puesto que el corruptor no es tomado como cómplice del corrompido, sino como el autor de una infracción distinta, la tentativa de corrupción activa es punible.

Los artículos 432 - 11 y 433 - 1 definen los delitos de tráfico de influencia pasiva y tráfico de influencia activa.

El *tráfico de influencia pasiva* designa la acción de una persona ejerciendo una función pública o privada que, usando una influencia real o supuesta, solicita o acepta dádivas, presentes, ofertas o promesas en vistas a obtener ventajas o favores de toda suerte, en que los poderes públicos son partícipes o dispensadores.

El tráfico de influencia activa designa el hecho de un tercero que ofrece una remuneración a una persona que, ejerciendo una actividad pública o privada, cree poseer una influencia sobre los poderes públicos, en vista de obtener de ella ventajas o favores.

En oposición al corrompido, en el tráfico de influencias el beneficiario de dádivas o presentes no interviene directamente; él no es más que un intermediario que usa su influencia real o supuesta.

Hasta aquí lo que refiere a la legislación francesa en materia de prevención y castigo por hechos de corrupción.

2. Características que asume la corrupción en Francia.

Francia es considerada por Transparencia Internacional como un país algo corrupto, con una calificación de 7 puntos sobre 10. Calificación que, dentro de esa categorización, la ubica debajo de Alemania, Chile, EE.UU., Austria y Hong Kong.

Y. MENY, tal vez el más conocido de los analistas franceses sobre el tema de la corrupción, sostiene que en Francia, ésta se debe a la tensión existente entre valores legales formales y su vulnerabilidad ante el favoritismo extendido a través de camarillas y redes; difusión que se realiza por vía de los gremios y otras estructuras similares.¹⁰⁸

Por otra parte, este autor es un fuerte crítico de la conducta de los partidos políticos y, según su interpretación, ellos parecen ser una manera más de canalizar favores y privilegios para los amigos; los considera como agentes de privatización de las normas públicas que los rigen.¹⁰⁹ Para él, la relación entre partidos y sobornos y nombramientos en cargos oficiales es significativa.

Otro de los rasgos distintivos de la corrupción en Francia es la no implicación sistemática en casos de corrupción en los niveles inferiores de la estructura de administración. J. F. MÉDARD, al referir a la cuestión, expresa:

*“En Francia se puede vivir sin tener que sobornar a un funcionario público. Es posible no experimentar nunca personal o directamente la corrupción. La corrupción sigue siendo un fenómeno sectorial. Aunque algunos sectores se ven gravemente afectados, no es en ningún caso una característica fundamental del sistema político administrativo.”*¹¹⁰

Entendemos que ello puede deberse al hecho de que la burocracia francesa, por su esquema de composición, es menos vulnerable que otras burocracias de Europa y del mundo.

Hasta aquí el caso de Francia. Vamos ahora a pasar revista y caracterizar el caso de Italia.

C. EL CASO ITALIA

Más allá de la muy fuerte lucha que el sistema judicial italiano emprende contra la corrupción entre los años 1992 y 1994, Italia aparece calificada por Transparencia Internacional como uno de los países muy corruptos; y los casos de corrupción política se presentan con asiduidad en todos los niveles de administración.

108. Cfr. MENY, Y., *La Corruption de la République* (Paris, Fayard, 1992) p. 318

109. Cfr. su: *Op. Cit.*, p. 301

110. Cfr. su: *“Public Corruption in Africa: A Comparative Perspective”*, en: *Corruption and Reform*, 1, 2 p. 115.

1. Normas Jurídicas más significativas con que se busca controlar la corrupción.

La legislación italiana condena a la corrupción en su Código Penal, Libro II: De los Delitos en Particular, Título II: De los Delitos Contra la Administración Pública. Capítulo I: De los Delitos de los Oficiales Públicos contra la Administración Pública, especialmente en sus artículos 318 a 322.

Allí se expresa:

Artículo 318: *Corrupción por un Acto de Oficio*

El oficial público que, por realizar un acto de su oficio, recibe, por sí mismo o por un tercero, en dinero u otra utilidad, una retribución que no es debida, o acepta la promesa de recibirlo será castigado con la reclusión de seis a tres años.

Artículo 319: *Corrupción por un Acto Contrario a los Deberes de Oficio.*

El oficial público, que, por omitir o retardar o por haber omitido o retardado un acto de su oficio, o bien por realizar o por haber realizado un acto contrario al deber de su oficio, recibe, por sí o por un tercero, dinero u otra utilidad, o acepta la promesa, será castigado con la reclusión de dos a cinco años.

Artículo 320: *Corrupción de la Persona Encargada de un Servicio Público.*

Las disposiciones que establece el Artículo 319 se aplican si el hecho es cometido por una persona encargada de un servicio público; las disposiciones del Artículo 318 se aplican también a la persona encargada de un servicio público en caso de que la misma revista la cualidad de empleado público.

Artículo 321: *Pena para el Corruptor.*

Se aplican las mismas penas que para el corrompido.

Artículo 322: *Instigación a la Corrupción.*

Quien ofrece o promete dinero u otra utilidad no debida a un oficial público o a un encargado de servicio público que reviste la cualidad de empleado público, para inducirlo a realizar un acto de su oficio, aunque la oferta o promesa no sea aceptada, será castigado con la pena establecida en el Artículo 318 (reclusión de seis meses a tres años) reducida en un tercio.

Si la oferta o promesa es realizada para inducir a un oficial público o a un encargado de un servicio público a omitir o retardar un acto de su oficio, o bien a realizar un acto contrario a su deber, aunque la oferta o la promesa no sea aceptada, será castigado con la pena establecida en el Artículo 319 (reclusión de dos a cinco años) reducida en un tercio.

La pena se aplica al oficial público, o al encargado de un servicio público que reviste la cualidad de empleado público que solicita una promesa o dádiva en dinero u otra utilidad, por parte de un privado con la finalidad indicada en el Artículo 318.

La pena se aplica al oficial público o al encargado de un servicio público que solicita una promesa o dádiva en dinero u otra utilidad, por parte de un privado con la finalidad indicada en el Artículo 319.

2. Características de la Corrupción en Italia.

D. DELLA PORTA, es la estudiosa más reconocida en el tema de la corrupción en Italia, y quien, tal vez, mejor caracteriza y saca a luz las causas de la corrupción en dicho país. En sus trabajos pone algunos conceptos y realiza argumentaciones que definen distintivamente algunos aspectos relevantes de la cultura política de Italia. Entre sus afirmaciones, las cuales cuentan con avales empíricos, se encuentran las siguientes:

- Los italianos se diferencian de los demás europeos por el menor grado de confianza que otorgan a sus compatriotas.
- Sólo un tercio de la población del norte y un sexto de la población del sur cree que debe confiar en la gente.
- Una buena porción de la población cree que las leyes están hechas para proteger los intereses de los ricos.
- También es alta la porción de población que cree que la justicia encarna los intereses de los más fuertes.

Estas características llevan a DELLA PORTA a afirmar que el arraigo de la corrupción en el sistema político italiano es un producto secundario de la falta de confianza entre sus ciudadanos.

A diferencia de Francia, de la que hemos dado cuenta que la corrupción se presenta con mayor frecuencia en los sectores altos de la burocracia, la corrupción en Italia se presenta en todos los estratos de la burocracia y en todos los estratos sociales. Una cita que hace del semiólogo y literato italiano U. ECO, A. J. HEIDENHEIMER,¹¹¹ dichas por aquel en pleno escándalo de la Mani Pulite¹¹², en abril de 1993, es muy reveladora al respecto:

“No estamos asistiendo a la revuelta de un país sano contra la cúpula de la corrupción, sino que debemos examinar la conciencia de un país donde impera ampliamente la corrupción... Los italianos sabían como evadir una multa de tráfico, como encontrar un empleo fácil y cómodo con una carta de recomendación, o como obtener un contrato sin verse sometido a la competencia, en resumen, a la gente ya le estaba bien y, por lo tanto, se apretaban las narices y votaban.”¹¹³

A. PIZZORNO, otro de los reconocidos estudiosos del tema de la corrupción en Italia, sostiene que, cuando la corrupción contamina un sistema, como ha ocurrido en dicho país, las funciones, capacidades requeridas y motivaciones de la carrera de un político cambian, y aparece y se difunde un tipo especial de funcionario público: el político de negocios; así llamados porque cambian la función para la que han sido elegidos o designados por los negocios, sean estos legales o ilegales.¹¹⁴

Por su parte, D. DELLA PORTA presenta una larga exposición para dar cuentas de cómo influye en el nacimiento de los políticos de negocios el hecho de la crisis de los partidos de masas¹¹⁵, a lo cual agrega que, la nueva clase política nacida de esa crisis llega a consolidar su poder y a ocupar cargos en el sector público que le permiten enriquecerse y estar en superioridad de condiciones respecto de sus competidores.

El párrafo final del trabajo sobre ‘los políticos de negocios’ es altamente esclarecedor para tipificar algunos aspectos de la corrupción en el sistema político italiano. Allí se lee:

“... el tipo de apoyo obtenido a través de la corrupción y el clientelismo es incapaz de proporcionar una verdadera legitimidad al sistema político... El mecanismo de la corrupción, para sobrevivir, tiene que aumentar la participación en ella sin cesar ya que es precisamente esa participación lo que intensifica los vínculos de la convivencia. Sin embargo, esto produce una espiral inflacionista que da lugar a una reducción de los recursos materiales y simbólicos disponibles, a la vez que genera descontento entre los excluidos del sistema de la corrupción. Así pues, una coyuntura económica adversa, un aumento de las expectativas y la emergencia de nuevas fuerzas políticas pueden conducir al derrumbe de los partidos y de la clase política considerados responsables de la corrupción...”

El panorama italiano en la materia que aquí tenemos bajo estudio parece ser el más grave de Europa, y su lucha no ha sido encarada sólo por la justicia a nivel nacional, sino que también se ha apelado a la lucha ciudadana a nivel local.

El capítulo Italia de Transparencia Internacional, en 1998 da a conocer un documento llamado “*Resultados Prácticos de la Lucha Ciudadana contra la Corrupción*” en el que presenta, en forma sintética y didáctica, las razones que facilitan la difusión de la corrupción dentro del sistema local italiano, como así también reglas de prevención y seguro contra ella.

El documento destaca entre las razones que facilitan la corrupción a las siguientes:

- . La centralización de la política gubernamental.
- . La alta concentración del poder.
- . Una burocracia fuerte con una regulación complicada.

111. Cfr. su: *Topografía de la Corrupción. Investigaciones en una Perspectiva Comparativa.*

112. Los medios de comunicación emplearon el término Mani Pulite para referir a las investigaciones sobre casos de corrupción que llegan a provocar la crisis política más profunda de la historia de la República Italiana.

113. Tales declaraciones de U. ECO son tomadas del New York Time, del 21 de abril de 1993, diario en las que pueden verse en su totalidad.

114. Ver su: “La Corruzione nel Sistema Político”, en: A. DELLA PORTA, *Lo Scambio Occulto* (Bologna, Il Mulino, 1992) p. 24.

115. Cfr. su: ‘Los Actores de la Corrupción: Políticos de Negocios en Italia’, en: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. UNESCO, septiembre de 1996, n° 149.

- . La baja implicación de los ciudadanos y de sus asociaciones en la toma de decisiones públicas.
- . La gran influencia del gobierno en los procesos económicos.
- . La limitada independencia del poder judicial.
- . Los lentos y poco claros procesos para la administración de justicia.

En cuanto a las reglas de prevención para dismantelar la corrupción, mantener apartado los factores contaminantes y guiar hacia una correcta vida civil, apunta lo siguiente:

- . Mostrar las ventajas de un comportamiento honrado señalando la reducción que supondría en los gastos del gobierno.
- . Enfatizar sobre los costes de los privilegios y el peso de la injusticia en la población.
- . Condenar públicamente la corrupción en cualquier nivel.

En lo que hace al seguro contra la corrupción, el documento enuncia lo siguiente:

- . Concientizar a la población de las desventajas de la corrupción, y extender la idea de que los comportamientos ilegales o ilícitos provocan un grave coste sobre la sociedad civil y por lo tanto deben ser castigados.
- . Mantener el Estado lo más ligero posible.¹¹⁶

Con esto hemos dado cuentas sobre los principales instrumentos legales y las formas que caracterizan a la corrupción en Inglaterra, Francia e Italia; su situación actual y los niveles políticos, administrativos y socioeconómicos donde ella se presenta de manera más significativa. Esta vista sobre el tema nos ha permitido detectar lo siguiente:

- a. Que a mayor complejidad de normas legales más fácil y mejor se puede enquistar la corrupción en el sistema político.
- b. Que a mayor complejidad burocrática la corrupción puede asentar sus treces con mayor amplitud en la sociedad.

Parte IV

En esta parte, compuesta de dos capítulos, nos dedicaremos a dos cuestiones básicas; a saber:

1. Características de la corrupción política en América Latina (Capítulo VIII).
2. Propuestas para reducir, aminorar o erradicar la corrupción en el sistema político de América Latina (Capítulo IX).

Los objetivos que perseguimos aquí son también dos, y tienen carácter instrumental para nuestra demostración. Ellos son los siguientes:

1. Reconocer la forma en que penetra y se mantiene la corrupción (en cuanto sistema) dentro del sistema político de América Latina, al que ya hemos caracterizado en el Capítulo II.
2. Reconocer las propuestas (medidas) que, desde distintos centros se han dado para disminuir o erradicar la corrupción.

116. *Cfr.* el Documento citado en texto pp. 1-2

Capítulo VIII. Democracia y corrupción en América Latina

Este capítulo está dividido en tres puntos principales:

1. El estado actual de la democracia en América Latina.
2. El apoyo al sistema democrático por parte de la población de América Latina.
3. La corrupción en América Latina: Características y particularidades.

Entendemos que el tratamiento de tales puntos nos permitirá alcanzar el objetivo que perseguimos aquí: reconocer la forma en que la corrupción se transforma en sistema, se mantiene y crece dentro del sistema político de América Latina.

1. El estado actual de la democracia en América Latina

desde la década de los años 80 del S. XX se ha establecido en el ámbito político de América Latina una tendencia general, cuyas características distintivas son las siguientes:

- a. Democratización.
- b. Solución negociada de los conflictos armados.
- c. Normalización de la vida política.

A pesar de tal tendencia y que las democracias latinoamericanas duran, no es posible afirmar que se encuentren aun consolidadas.¹¹⁷ A la pregunta ¿por qué duran y no se consolidan? La respuesta nos llega desde distintos ángulos teóricos; y en tales perspectivas se encuentran reflejados diversos sectores de la realidad: el insuficiente desarrollo económico, cuestiones sociales, culturales y políticas.

J. LINZ y A. VALENZUELA, enseñan que los problemas de la Democracia en América Latina encuentran buena parte de sus fundamentos en el presidencialismo.¹¹⁸ Por su parte, S. MAINWARING y T. R. SLULLY, sostienen que las causas de los problemas de las democracias latinoamericanas se presentan, en mayor o menor grado, por el nivel de consolidación o volatilidad de los sistemas de partido¹¹⁹. Mientras que L. PARAMIO, explica que son las formaciones de los partidos políticos una de las fuentes causales que limitan a la democracia de la región.¹²⁰

La región ha realizado durante la década pasada una serie de ajustes y reformas cuyas consecuencias sociales y políticas se han hecho sentir entre su población. Tales reformas han dado como resultado un alto costo social, y los logros económicos que con ellas se pensaban alcanzar se han visto frustrados por las crisis financieras originadas tanto intra como extra regionalmente. Pero, a pesar de la proporción de la crisis y el muy marcado deterioro social a que se ve sometida, en la región no se produce un conflicto social generalizado.

Para explicar el porqué no se presenta un conflicto de dimensiones los argumentos nos llegan desde la sociología y desde la ciencia política.

Desde la sociología se afirma que es la propia lógica de la acción social la que evita los altos grados de conflictividad. El núcleo argumental explicativo es el siguiente: "... *un colectivo que se ha visto gravemente afectado en sus intereses sólo se movilizará si cuenta con los recursos organizativos necesarios para ello.*"¹²¹ La organización social dentro de altos niveles de pobreza, marginalidad y sumas de demandas diversificadas hacen harto difícil la organización. Por otra parte, las organizaciones sociales existentes reducen su movilización frente a las consecuencias de los ajustes y reformas económicas.

Desde la ciencia política se hace conocer lo siguiente:

117. Al respecto ver O'DONNELL, G., "Otra Institucionalización", en: *Contrapuntos: Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*, pp. 305-330.

118. Cfr. su: *The Failure of Preidential Democracy: The Case of Latin America* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994), especialmente el trabajo de J. LINZ "Presidentialism or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" pp. 3-87.

119. Cfr. su: "La Institucionalización de los Sistemas de Partidos en América Latina" en: *América Latina Hoy*, N° 16, pp. 91-118.

120. Cfr. su: "Perspectivas de la Democracia en América Latina", en: CAPARROS, F., (comp.) *Responsa Iurisperitorum Digesta* (Salamanca, Universidad de Salamanca, 2000) pp. 175-198.

121. *Ibidem.* p. 180

- a. Existe conciencia social de la gravedad de la crisis.
- b. La crisis deslegitima cualquier intento de defensa de la situación existente.
- c. La crisis dificulta seriamente el establecimiento de coaliciones para dar respuesta a los problemas sociales.

PARAMIO, para explicar la desaparición de la capacidad de resistencia, argumenta fundándose causalmente en dos cambios:

1. El agotamiento de los recursos materiales de organización y de los afiliados de los actores sociales.
2. La modificación de las expectativas. Ante el reconocimiento de la inviabilidad de la economía en general o de una empresa en particular, los afectados dejan de buscar soluciones colectivas a sus problemas y tratan de encontrar salidas individuales.

Reconoce que, en la práctica, ambos problemas van unidos, *“a la vez que los actores sociales ven disminuir sus recursos movilizados bajo el impacto de la crisis, sus miembros modifican sus expectativas, buscando soluciones individuales para un problema cuyas dimensiones les parecen ya inabordables con la lógica de la acción colectiva”*¹²²

Otras de las cuestiones clave para comprender el estado actual de las democracias en América Latina es la referida a los apoyos publicitarios. El mismo PARAMIO nos enseña que tales apoyos se construyen bajo una lógica de intercambio particularizado. Los ciudadanos no se identifican con un partido sobre la base de criterios ideológicos o de clase, sino que la identificación se realiza por los beneficios que esperan obtener del partido para su grupo restringido, y con ello se crea una identificación política vinculada a la pertenencia a grupos segmentados; grupos que se transforman en clientes de los partidos.

Disminución de recursos movilizados, modificación de expectativas, creciente individualismo, lógica de intercambio particularizado, pertenencia política a grupos segmentados por intereses particulares llevan a un quiebre entre los ciudadanos y los actores políticos, y lo que es más grave aun hacen no creíble a los gobiernos y plantean el problema de la representación democrática.¹²³

La crisis de representación se muestra a lo largo de todo el continente latinoamericano, el cual reproduce un escenario de frustración. Frustración que es consecuencia de expectativas no cumplidas y que afectan directamente al sistema democrático. Afectación en la que, por cierto, la corrupción no es hecho de participación menor.

Reconocido el estado actual de la democracia, pasemos ahora a ver cuál es el apoyo que recibe el sistema democrático por parte de la población.

2. Apoyo al sistema democrático por parte de la población en América Latina

La mayoría de los estudios que tratan el tema de la democracia en América Latina refieren a un déficit de democratización y, como expusimos más arriba, a una falta de consolidación. El déficit de la democratización es consecuencia de otros dos déficit: el de la ética pública y el de la equidad.¹²⁴

Al tomar en cuenta los últimos datos empíricos, se observa que, desde los inicios de los procesos de democratización en América Latina hasta el presente, esos déficit van haciendo disminuir de manera progresiva la credibilidad de la población en el sistema.

Para llevar adelante nuestros argumentos hemos tomado aquí como base empírica los datos aportados por la encuesta de opinión pública Latinobárometro, cuya edición 2001 ha sido patrocinada por el Banco Interamericano de Desarrollo y realizada en 17 países del continente -excepto Cuba y República Dominicana-. El Latinobárometro realiza sus mediciones con un universo de 18.000 personas y la percepción al apoyo a la democracia lo indaga con una pregunta de tres alternativas:

- La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.
- En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático.
- A la gente como uno le da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

122. *Ibidem*. p. 182

123. *Passim*

124. Cfr. CARRILLO FLORES, *El Déficit de la Democratización en América Latina*. División de Estado y Sociedad Civil del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. Agosto de 2000.

Desde una primera lectura de los guarismos surge que los pueblos de América Latina apoyan a la democracia. Apoyo que llega al 60%, y que sólo se ve superado por la Iglesia Católica, que alcanza al 77%. Ambas se encuentran muy por encima de cualquier otra institución pública o privada.

Tal resultado no es producto de una percepción homogénea de todos los pueblos y países de la región. se puede observar en los datos que, mientras Centroamérica tiene porcentajes de apoyo que alcanzan al 64%, Sudamérica y México reducen esos porcentajes al 58%.

Si se toman en cuenta cada uno de los países, las tendencias pueden ser catalogadas como de bastante estables. En la cúspide del apoyo al sistema democrático se encuentran Costa Rica y Uruguay, con el 83 y 84% respectivamente. Argentina es otro de los países que componen los sectores altos del apoyo: 71 %. Entre los países que menos apoyo manifiestan se encuentran Ecuador: 54%; Paraguay: 48% y Brasil: 39%.

El caso más destacable de los países que se encuentran en el más bajo nivel de apoyo es el caso Brasil, que, entre aquellos que afirman que 'la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno' se observa una disminución de 9 puntos en un trienio.

La encuesta pone en evidencia que, incluso en aquellos países donde una considerable mayoría prefiere a la democracia como sistema, hay un grupo importante que, bajo ciertas circunstancias, optaría por un régimen autoritario. Ese grupo llega en Paraguay al 26%, en Brasil al 24%, en Chile y México 23%, y en Guatemala al 21%. La opción del autoritarismo se ve comparativamente muy disminuida en Uruguay, donde sólo alcanza al 9%, y en Costa Rica y Nicaragua se reduce al 6%.

En líneas generales, estos datos nos dicen que la democracia es en América Latina el sistema de gobierno deseado y preferido de los pueblos.

Otro grupo de datos nos dice que el 'apoyo neto a la democracia' en la región alcanza al 43 %. ¹²⁵ Comparado este dato con el que al respecto aporta el Eurobárometro para la Unión Europea, se observa que América Latina supera por más del doble (18% contra el 43%) a aquella región en la demanda de democracia.

Ahora bien, este apoyo a la democracia en cuanto sistema no se traduce en una aprobación a las demandas locales. En 15 de los 17 países donde se realiza la encuesta, menos del 34 % se declararon satisfechos con la forma en que funciona en sus propias naciones. Sólo Costa Rica y Uruguay superan el 50%. Esto dice que los latinoamericanos al tiempo de realizarse esta pregunta respondían sobre el actual gobierno de su país y de ello es que surge tal contradicción.

Entre desarrollo económico o democracia, más de la mitad de los consultados prefiere el bienestar material y sólo una cuarta parte valora un sistema de participación. Un punto que ayuda a entender este fenómeno es la disminución en la exigencia de funcionamiento de una democracia plena: en 1997 más del 60% consideraba que no podía haber democracia sin congreso y sin partido; actualmente, tal porcentaje no supera el 50%.

Los latinoamericanos no se obsesionan por las 'formalidades' de un sistema que no cumple con las expectativas que en él se depositan. La mayoría asocia la democracia a la libertad, y sólo un 3 % a un Estado de Derecho. Consideran que lo importante del sistema es que se realicen elecciones 'limpias' y una 'economía que asegure un ingreso digno'. A ese escaso número que considera a la democracia como Estado de Derecho, se debe agregar que, lo menos valorado es el respeto a las minorías o que gobierne la mayoría.

Otro de los aspectos destacables de la encuesta son los datos que refieren a la confianza de los presidentes y a los partidos políticos, y en lo que hace a la cultura cívica. Los partidos políticos de la región sólo alcanzan a un nivel de confianza del 20% y los presidentes tienen un promedio de confianza del 39%. La falta de una cultura cívica de los latinoamericanos se expresa en el hecho de que pretenden

¹²⁵ Esta categoría nace de la resta de dos cifras: la confianza y el apoyo de la democracia, por la que se obtiene la cantidad de ciudadanos que apoyan a la democracia sin confiar en el prójimo, ciudadanos especialmente desconfiados, que, sin embargo, confían en la democracia. Mientras que el 7% de los habitantes de América Latina desconfían de terceros, un 60% apoya a la democracia. Es decir que la democracia tiene un apoyo neto de un 43% de ciudadanos que no confían en sus conciudadanos.

muchos derechos pero no cumplir con las obligaciones. *“Nuestra cultura cívica está marcada por esa actitud principalmente desconfiada que tenemos hacia el prójimo.”*¹²⁶

Con esto dejamos anotado las principales características que presenta el apoyo de la población a la democracia y pasamos a considerar las características y particularidades de la corrupción en América Latina.

3. La corrupción en América Latina: características y particularidades

El problema de la corrupción en América Latina es grave. Los niveles de corrupción son altos comparados con los de otras regiones en desarrollo. Si se toman dos de los indicadores que ayudan a medir la corrupción, tales como lo son la participación y rendición de cuentas (accountability) y los niveles de inestabilidad política y violencia, ellos sugieren que existe una apreciable distancia entre los objetivos declarados de participación y apego a la legalidad y la situación efectiva de inestabilidad, violencia política y transgresiones a la ley.

En cuanto a la efectividad de gobierno, América Latina puede ser calificada como muy baja (0.35 sobre 1)¹²⁷ efectividad que llega al 0.84 en los países desarrollados y no alcanza al 0.30 en África.¹²⁸

R. SOTO ve y deja apuntado¹²⁹ que la poca efectividad del gobierno revela problemas de ‘inconsistencia en la aplicación de políticas públicas y en la capacidad para identificar y satisfacer las necesidades de la población.

Un segundo tipo de influencias de los bajos niveles de efectividad del gobierno se muestra en los indicadores de calidad de regulación. Tales indicadores en América Latina son considerados buenos, llegan al 0.75 y sólo son superados por los países desarrollados. Allí este conjunto de indicadores alcanza el 0.88. Hay que tomar en cuenta que los países latinoamericanos los niveles de modernización y reformas han sido pioneros; no obstante, la baja efectividad del gobierno no deja que los marcos regulatorios alcancen su maduración¹³⁰ y que actúen como frenos para la corrupción.

Un punto clave, y que a nuestro entender es uno de los más serios en lo que a fomento de la corrupción se refiere, es el bajo nivel de respeto a las leyes que existe en nuestro continente, nivel que, se encuentra por debajo del africano. Esto revela un problema de gobernabilidad al que se puede calificar de grave. El adagio popular “las leyes están pero no se cumplen” es una realidad en nuestros países. El promedio de respeto a las normas legales es de 0.26, el más bajo de todas las regiones del mundo. África muestra un respeto del 0.32, los países de economías en transición el 0.33, los países asiáticos 0.48, Oriente Medio 0.54 y los países desarrollados 0.82.

En la región el nivel de respeto varía de un país a otro. Hay países que tienen un nivel comparable a los países desarrollados, pero ellos, como el caso de Chile, constituyen una excepción. Los datos en particular que para cada país reflejan el nivel de respeto a la ley son los siguientes: Argentina 0.48; Bolivia 0.27; Brasil 0.31; Chile 0.72; Colombia 0.14; Costa Rica 0.55; Ecuador 0.16; El Salvador 0.18; Guatemala 0.04; Honduras 0.10; Jamaica 0.15; México 0.23; Nicaragua 0.15; Paraguay 0.16; Perú 0.22, Uruguay 0.46, Venezuela 0.17.

Al poner la mirada atentamente sobre estos datos ellos nos están diciendo que el problema de la corrupción en América Latina no proviene de la falta de leyes sino de su escasa aplicación, lo cual queda también reflejado en una verdadera inexistencia de controles a la corrupción.

La correlación entre índices de corrupción e ineficiencia del sistema legal es en nuestra región casi nula: 2%; en tanto que a nivel mundial tal correlación alcanza al 80%. Este es, sin duda, uno de los más

126. En estos términos se expresó M. LAGOS, Directora del Latinobárometro, ante las autoridades del BID en la reunión realizada por el Banco en Santiago de Chile en este año.

127. Tomando país por país América Latina la efectividad del gobierno es la siguiente: Argentina 0.47; Bolivia 0.32; Brasil 0.32; Chile 0.73; Colombia 0.37; Costa Rica 0.55; Ecuador 0.22; El Salvador 0.31; Guatemala 0.32; Honduras 0.27; Jamaica 0.25; México 0.44; Nicaragua 0.23; Paraguay 0.06; Perú 0.44, Uruguay 0.57, Venezuela 0.14.

128. Estos datos han sido tomado de R. SOTO, Op. Cit. p. 10, y elaborados en base a los datos aportados por Transparency International (1999) y KAUFMANN, D., (et al.) “Aggregating Governance Indicators”, Working Paper, 2195, The World Bank.

129. Cfr. su Op. Cit p. 9

130. Cfr. *Ibidem*.

significativos elementos que permiten distinguir la corrupción en América Latina, y ello puede ser considerado como un producto de la larga tradición legalista española, de la cual hemos dado cuenta en el capítulo II de esta tesis; a la vez que, como afirma SOTO “*sugiere que una fuente posible de control de la corrupción y de mayor eficiencia económica radique en reformar el sistema legal.*”¹³¹

En lo que a nivel de corrupción refiere, América Latina alcanza el 0.25, índice que ubica a la región en el mismo lugar que África y algo más arriba que las economías en transición (0.23) para más abajo que Asia (0.38), Oriente Medio (0.39) y muy lejos de los países desarrollados (0.82). En la discriminación país por país dicho control muestra los guarismos siguientes: Argentina 0.26; Bolivia 0.21; Brasil 0.36; Chile 0.66; Colombia 0.19; Costa Rica 0.52; Ecuador 0.09; El Salvador 0.23; Guatemala 0.09; Honduras 0.05; Jamaica 0.31; México 0.26; Nicaragua 0.08; Paraguay 0.05; Perú 0.28, Uruguay 0.47, Venezuela 0.12.¹³²

Después de pasar revista a los valores que arrojan los principales indicadores de corrupción y el funcionamiento del sistema político e institucional en América Latina, observamos que los aspectos que favorecen a aquella en la región son, en líneas generales, los siguientes:

- . Falta de una clara delimitación entre lo público y lo privado.
- . Existencia de un ordenamiento jurídico e institucional inadecuado a la realidad nacional.
- . Inoperancia práctica de las instituciones públicas.

Además de estos factores, de los que ya dimos cuenta en otros apartados más arriba, en América Latina se observa la existencia de una generalizada cultura de la ilegalidad. Cultura que fomenta la corrupción o la tolerancia social hacia ella. Es claro que la tolerancia social hacia el goce de los privilegios privados dan espacios amplios para el predominio de una moralidad de lucro privado sobre la moralidad cívica.

Capítulo IX. Propuestas para reducir o erradicar la corrupción en el sistema político latinoamericano

En América Latina, como en la mayoría de los países en desarrollo, no se observa una cultura y contrapesos que permitan un uso adecuado y vigilado de las instituciones públicas.¹³³ Los funcionarios públicos no tienen obligación de dar cuenta pública de su desempeño y no están sujetos a la remoción por desconfianza. Además, existe una marcada falta de compromiso de los políticos para encarar con fuerza y dinamismo una lucha contra la corrupción. Compromiso que SOTO pone como fundamental, agregando a tal adjetivación lo siguiente: “*En aquellas sociedades donde no existe este compromiso, la corrupción se institucionaliza.*”¹³⁴

La corrupción mina la legitimidad de los gobiernos y produce un desbalance de autoridad. Desbalance que, en primer lugar, se expresa entre las instituciones públicas y, en segundo lugar, entre el Estado y la sociedad civil. Además, promueve la falta de voluntad de tomar decisiones políticamente costosas. La corrupción hace posible que se institucionalice la ilegalidad y, adicionalmente, desgasta los valores democráticos y la igualdad política.

Con estos argumentos previos entramos ahora a ver las propuestas que se han lanzado desde distintos ámbitos, para erradicar o disminuir sensiblemente la corrupción dentro del sistema político de la región.

Medidas de control para reducción de la corrupción

Estrategias Generales

Desde un principio es necesario aclarar que no existe una cura única. La complejidad y el multifacetismo del fenómeno son elementos significativos para atentar contra toda estrategia basada en un único pilar.

131. Cfr. *Ibidem* p. 13

132. Cfr. *Ibidem* p. 12

133. SOTO, R., *Op. Cit.* p. 38

134. Es afirmación que toma de J. M. MBAKU “*Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups*”, en: *Cato Journal*, vol 16, N° 1 (spring/summer 1996) y de D. KAUFMANN (et al.) “*Does ‘Crease Money’ Speed up the Wheels of Commerce*” Papel presentado ante la American Economic Association (Meeting) Chicago, Il. 1999.

La experiencia enseña que los países más exitosos en el combate contra la corrupción han empleado muchas medidas al mismo tiempo. La mayor parte de la literatura identifica que tales medidas pueden ser agrupadas en cuatro tipos; a saber: medidas de tipo social, medidas de tipo legal, medidas de tipo político y medidas de tipo económico.¹³⁵

A continuación damos cuenta, en breve, de los puntos centrales de cada uno de estos tipos de estrategias.

a. Estrategias de tipo social.

Su énfasis está puesto en establecer lineamientos que permitan el desarrollo de una ética común para la sociedad. Tales lineamientos han de cumplir la misión de actuar como evaluadores de los comportamientos y las prácticas de corrupción. Para que los contenidos de esos lineamientos tengan su cumplimiento es necesario educar a los miembros de la sociedad sobre su importancia y beneficio.

La educación referida a cómo combatir a la corrupción con los lineamientos propuestos, como toda educación requiere de tiempo. De la educación nunca deben esperarse grandes resultados en cortos periodos, las grandes transformaciones que pueden alcanzarse en una sociedad por medio de la educación requieren de tiempo; pues ella requiere de desarrollos y consolidación de hábitos sociales positivos.

b. Estrategias de tipo legal.

El fundamento de estas estrategias parten de la idea que el comportamiento corrupto puede desplazarse por medio del ejercicio de la ley. Son estrategias que pueden ser divididas en dos grandes grupos; a saber:

1. Aquellas que se implantan ante hechos de corrupción ocasional y cuya táctica consiste en ampliar los mecanismos que prevén las normas jurídicas.
2. Aquellas que se implementan para situaciones inusuales; consistentes en tácticas de creación de comités de fiscalización, comisiones parlamentarias, fiscalías especiales y otros órganos de esa naturaleza que tienen como misión investigar, sacar a luz, y hacer juzgar actividades de individuos o grupos de interés.

Es claro que la aplicación de la ley es factor que tiende a reducir la corrupción; pero pongamos la salvedad que al caso corresponde: las estrategias legalistas se ven sobrepasadas y desbordadas allí donde la corrupción es generalizada. En tales caso, con la aplicación de la ley únicamente no alcanza; además es necesario usar junto a ella otras estrategias y, en particular, si la corrupción ha ingresado en algunos de los estratos que integran el poder judicial.

c. Estrategias de tipo político

La aplicación de tal tipo de estrategias se realiza en base a un reconocimiento previo: la corrupción es un comportamiento que deriva, principalmente, de la concentración de poder y la falta de monitoreo por parte de la sociedad de las políticas públicas.

Por lo general, el conjunto de medidas políticas para disminuir o eliminar la corrupción tienden, junto a la descentralización, a sincerar las remuneraciones de los funcionarios públicos.¹³⁶

d. Estrategias de tipo económico.

Estas son estrategias derivadas de la creencia de que es el exceso de regulación estatal lo que produce las estructuras de corrupción. En este campo, las tácticas para atacarla se fundamentan en la liberación del mercado de restricciones a las cuales lo somete el Estado. Se reconoce al mercado como el proveedor de disciplina anticorrupción.

135. Esta es distinción que hace MBAKU, J. M., Cfr. su: *Op. Cit.*

136. La salvedad que trae SOTO al referir al tema nos parece interesante y que, por cierto, debe ser tomada en cuenta al tiempo de usar argumentos políticos para justificar o apoyar procesos de control de la corrupción: "En algunas ocasiones, los políticos ven un esfuerzo de control de la corrupción la oportunidad de eliminar rivales políticos, en particular cuando se trata de una sociedad no democrática o de una democracia débil." *Op. Cit.* p. 30

Ahora bien, para que el mercado sea un componente válido para la lucha contra el comportamiento corrupto, es necesario que cumpla con el requisito de operar con reglas adecuadas, y para ello deben redefinirse las reglas con que opera y crearse organismos antimonopólicos y de defensa de la competencia.

Hasta aquí los tipos principales de estrategias para atacar la corrupción, tal como las presenta la literatura especializada. Vamos ahora por las propuestas en particular lanzadas para atacar a la corrupción en América Latina.

Propuestas para atacar la corrupción en América Latina

Ubiquémonos, por una vez más en el mundo, tomando en consideración a la corrupción. A mediados de 1996, hace ya un lustro, el Comité de Investigación sobre Finanzas Públicas y Corrupción Política de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, realiza la presentación de un trabajo realizado en base a las respuestas dadas por 257 expertos de 49 países. Dicho trabajo nos muestra que el porcentaje de políticos corruptos, según continentes a los que pertenecen, es el siguiente:

- Europa Occidental y Oceanía: 5%
- Europa Oriental: 10%
- América del Norte: 13%
- Asia: 25 %
- América Latina: 40%
- Africa: 60%

Comparado con el resto del mundo podemos afirmar que la dirigencia política de América Latina presenta, con la sola excepción de Africa, como la más corrupta del mundo. Dato que, como ciudadanos nos llena de dolor.

Corresponde ahora que, siguiendo nuestro razonamiento lógico, entremos a indagar sobre las medidas que, en general, se han adoptado para disminuir o hacer desaparecer tal porcentaje.

Para presentar tales medidas hemos optado por realizar la selección siguiente:- consideraremos las medidas que refieren a la región en general, y no nos detendremos en las propuestas particulares que hacen cada uno de los países o para países en particular. Selección que nos ha llevado a tomar con especial consideración las recomendaciones provenientes de actores internacionales y aquellas iniciativas nacionales destinadas a resolver el problema en la región.

Los organismos internacionales y multilaterales más reconocidos que han trabajado para elaborar y recomendar medidas contra la corrupción son los siguientes:

- a. La Organización de Estados Americanos (OEA)
- b. El Banco Mundial (WB)
- c. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- d. La Organización de las Naciones Unidas (ONU)

a. Las propuestas de la Organización de Estados Americanos para la lucha contra la corrupción.

En la OEA, al igual que en otros organismos interamericanos, el tema de la corrupción hasta bien entrada la década de los 90, ha sido considerado como un tema tabú.¹³⁷ En este organismo tal problemática es introducida a partir de las primeras reuniones de 1990 por el Embajador de Chile ante la Organización, H. MUÑOZ. Y, en esos inicios, el rechazo a la cuestión es casi unánime. Hasta la palabra cae mal y se decide que para hablar del tema se debe recurrir a las expresiones 'probidad administrativa' y 'ética', es decir referirse por vía de algunos de sus antónimos. Por ese mismo tiempo los Estados Unidos introducen en sus programas de ayuda interamericana el concepto de 'buen gobierno'. Con este perfil de acción se llega hasta la mitad de la década.

137. Así queda calificado en la obra *La Hora de la Transparencia en América Latina*, editado por TI-LAC -Transparencia Internacional para América Latina- en el año 2.000, cap. XV, Actores y Mecanismos Internacionales.

A fines de 1994, en la reunión de la Asamblea General realizada en Belém do Pará (Brasil), se decide que en la siguiente reunión de la Asamblea General debería avanzarse en la constitución de una Convención Interamericana Anticorrupción.

Para el mes de diciembre de ese mismo año, se celebra en Miami (Fla. Estados Unidos) la Cumbre de las Américas. En dicha cumbre se reconoce el carácter multilateral del problema de la corrupción. Allí, los Mandatarios del Hemisferio se comprometen a “promover el debate público sobre el problema de la corrupción presente en los países y a establecer prioridades para la ejecución de reformas.” Tal compromiso es un hecho no menor en lo que al problema refiere, puesto que la corrupción pasa a ser considerada como problemática que exige ser debatida y atacada. En cierta medida, puede decirse que, la Cumbre de Miami es el momento en que quiebra con el tabú para tratar el tema a nivel de las Américas.

Allí, los gobiernos participantes se comprometen en el Plan de Acción a:

- . *Garantizar la debida supervisión de las funciones gubernamentales fortaleciendo los mecanismos internos, entre ellos la capacidad de investigación y cumplimiento de las leyes con respecto a los actos de corrupción, y facilitando el acceso del público a la información necesaria para el escrutinio externo significativo.*
- . *Establecer normas sobre conflicto de intereses para los empleados públicos, así como medidas eficaces contra el enriquecimiento ilícito, entre ellas la imposición de sanciones rigurosas a aquellos que utilicen sus cargos públicos en beneficios de intereses particulares.*
- . *Elaborar mecanismos de cooperación en los sectores bancarios y judicial para que sea posible una respuesta rápida y efectiva en las investigaciones internacionales de los casos de corrupción.*
- . *Dar prioridad al fortalecimiento de los reglamentos y las compras gubernamentales, la recaudación de impuestos, la administración de justicia y los procesos electorales y legislativos utilizando el apoyo del BID y de otras instituciones financieras internacionales.*
- . *Desarrollar, de acuerdo con los tratados y las leyes nacionales, un enfoque hemisférico sobre los actos de corrupción en los sectores públicos y privados.¹³⁸*

El tema se retoma con fuerza en la “Conferencia Especializada sobre la Convención Interamericana Contra la Corrupción”, realizada en Caracas (Venezuela) en marzo de 1996. Conferencia que conduce a la aprobación del documento y por Resolución del 7 de junio de 1996, en la Asamblea General de Panamá se aprueba la “Convención Interamericana contra la Corrupción”.

Esta Convención establece que el combate del flagelo de la corrupción *“fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones en la economía, vicios en la gestión pública y deterioro de la moral social”*; mientras que en su preámbulo afirma que *“la democracia representativa, condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, por su naturaleza exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas, así como los actos de corrupción vinculados con tal ejercicio. A menudo, la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza la criminalidad organizada con la finalidad de materializar sus propósitos.”*

Interesan especialmente a nuestros objetivos los contenidos del Artículo III, referido a las medidas preventivas, y el Artículo IV, referido a los Actos de Corrupción. Volcamos a continuación dichos artículos y lo hacemos en primer lugar a lo que la Convención considera como actos de corrupción, para luego poner aquello que hace a la prevención de dichos actos.

- En su Artículo IV, la Convención dispone que debe ser aplicable a los siguientes actos de corrupción:
- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.
 - b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas, ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

138. Cumbre de las Américas, Miami, Estados Unidos (Diciembre de 1994) Capítulo: Corrupción. La iniciativa de tratar el tema en la Cumbre se debe al gobierno de Venezuela.

- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que refiere el presente artículo.
- e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que refiere el precedente artículo.

Las medidas de prevención de actos de corrupción quedan expresadas en el Artículo III de la Convención, donde se expresa que los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimientos. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos, y en la gestión pública.
2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.
3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.
4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley, y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.
5. Sistema para la contratación de funcionarios públicos, y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, que aseguren publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.
6. Sistemas adecuados para la recaudación y control de los ingresos del Estado, que impliquen la corrupción.
7. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Parte.
8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con la Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.
9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
10. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como los mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y de otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.
11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
12. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre remuneración equitativa y probidad en el servicio público.

Son todas ellas propuestas que no solo procuran limitar la corrupción, sino que persiguen, a su vez, un objeto de mayor alcance: dar forma y contenido a un Estado efectivo, eficiente, justo y legítimo. Prevenir y reprimir la corrupción es una parte de la generación de un aumento progresivo en la integridad del Estado como un todo.¹³⁹

b. Las propuestas del Banco Mundial para la lucha contra la corrupción.

El Banco Mundial, en la década de los '90 incorpora como punto prioritario en su agenda el combate contra la corrupción, y el apoyo a los países que tomen la decisión de presentarle batalla. La institución entiende que la corrupción es producto de una complicada suma de factores económicos, políticos, sociales, morales e históricos que se combinan y entrelazan. Por cierto, y más allá de la visión y reconocimiento que tiene del problema, hay que dejar en claro que, el fenómeno es analizado por este organismo de

139. Esta es afirmación que trae el informa de la TI-LAC, y a la cual adherimos.

crédito porque le afecta directamente a su capacidad para llevar adelante sus proyectos con los resultados que espera.

El Banco, en su intento por coadyuvar en la lucha contra la corrupción, ha desarrollado tres líneas con las que intenta respaldar a los países que realizan esfuerzos por reducirla; a saber:

1. Línea interna para reducción de la corrupción.
 2. Línea referida a los contratos financiados por el Banco.
 3. Línea referida a la política de préstamos para asistencia técnica.
- Veamos en general cada una de ellas.

1. Línea interna para la reducción de la corrupción.

El banco ha orientado acciones para preservar los más altos niveles éticos entre quienes componen su personal; entre ellas se encuentran las siguientes:

- Declaración de bienes de los funcionarios de más alto nivel.
- Verificación de cualquier otra actividad externa del funcionario para detectar cualquier incompatibilidad con los principios del Banco.
- Cesación del cargo en el Banco por prácticas corruptas y fraudulentas asociadas con el mal uso de fondos del Banco o de otros fondos públicos.
- Revisión periódica de una declaración de ética.
- Mejoramiento continuo del sistema de investigaciones éticas internas por un Oficial de ética.

2. Línea contra la corrupción referida a los contratos financiados por el Banco.

En lo que atañe a los proyectos y contratos que el Banco financia, toma ciertos recaudos para brindar transparencia a los mismos. Entre tales recaudos, que accionan a la manera de cláusulas preventivas contra la corrupción, se apuntan los siguientes:

- a. Participación de las personas que se ven afectadas por los proyectos y contratos, y la de Organizaciones no Gubernamentales involucradas en el diseño, preparación, evaluación y monitoreo de un proyecto.
- b. Acceso del panel de inspección del Banco Mundial a todas las partes del proyecto.
- c. Análisis por parte del Banco Mundial y los beneficiarios del préstamo, respecto a cualquier denuncia de corrupción.
- d. Endurecimiento de las reglas que obligan a los beneficiarios de un préstamo, si los mismos no cumplen con los requisitos de auditoría.

3. Línea contra la corrupción referida a la política de préstamos para la asistencia técnica.

En este campo el Banco ha dispuesto reglas que son aplicables a la adquisición de bienes y servicios con recursos derivados de sus préstamos. Entre tales reglas se encuentran las siguientes:

- a. Negar la entrega de un préstamo en caso que se demuestre que el contratista favorecido con la adjudicación del contrato, cometió actos ilícitos para conseguirlos.
- b. Dejar de pagar los desembolsos de un préstamo si se reconoce que se han cometido actos de corrupción por parte de los representantes del gobierno que solicitó el dinero.
- c. Declarar ineligible a cualquier proveedor, contratista o consultor al que se le haya comprobado su participación en acciones corruptas.
- d. Se reserva el derecho a inspeccionar las cuentas y registros de los contratistas proveedores y consultores que participan en proyectos financiados por el Banco.

Suma a esto un conjunto de herramientas para apoyar a los países miembros en su lucha contra la corrupción. Tales herramientas son los instrumentos de crédito y sus créditos de asistencia técnica. Bajo este ítem, el Banco ha financiado, entre otros, programas y proyectos que hacen a las cuestiones siguientes:

- Reforma política económica.
- Reforma de la administración pública y del servicio civil.
- Reforma al sistema legal, así como a regulaciones y trámites.
- Reforma judicial.

Miradas en su conjunto, tales reformas tienden, además de combatir a la corrupción, a dar estabilidad al sistema democrático.

c. Medidas y Acciones Anticorrupción del Banco Interamericano de Desarrollo.

En los últimos años el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha orientado fondos para apoyar a los procesos de modernización del Estado y para fortalecer a la sociedad civil. La finalidad de esos apoyos es, y así lo expresa el organismo en no pocas de sus declaraciones, la de robustecer a las instituciones democráticas de América Latina.

El principal argumento del BID, para atacar a los comportamientos corruptos, es el reconocimiento de que el Estado de Derecho es necesario para garantizar la estabilidad política y, a la vez, una forma de eliminar las prácticas corruptas; y para garantizar la estabilidad del sistema y eliminar prácticas corruptas, viene apoyando desde mediados de la década de los '90 proyectos centrados en los temas siguientes:

- Modernización de ordenamientos legales.
- Métodos alternos de resolución de conflictos.
- Entrenamiento y capacitación de funcionarios judiciales.
- Programas de educación legal para la población.
- Procesos de reforma de los sistemas de justicia.¹⁴⁰

La realización de este tipo de acciones y desarrollos son para el BID, elementos que condicionan el otorgamiento de créditos y aprobación de programas para la región, pues sostiene que los mismos son elementos conducentes al sostenimiento de las instituciones democráticas, y al impedimento de comportamientos corruptos.

d. Medidas y Acciones Anticorrupción propuestas por la Organización de las Naciones Unidas.

En abril de 1997, durante una reunión realizada en Viena, la ONU aprueba una propuesta para instituir una "Convención Internacional contra la Corrupción y el Soborno". A su vez, en la "Sexta Reunión de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la ONU", aprueba un documento de 50 recomendaciones contra la corrupción, elaboradas en Buenos Aires por un conjunto de expertos perteneciente a distintos países.

Entre tales recomendaciones se destacan las siguientes:

- El desarrollo de un poder judicial independiente.
- El desarrollo de una prensa libre e independiente.
- La creación o fortalecimiento de instituciones de auditoría independiente.
- Garantía de transparencia en el manejo de los fondos públicos.
- Garantía de transparencia en el financiamiento de partidos y campañas políticas.
- La elaboración de un código de conducta para los titulares de cargos públicos, que incluya la declaración de bienes y la prohibición de aceptar regalos y favores.

Con esto creemos haber dejado apuntado las medidas salientes que a nivel transnacional se han elaborado para atacar a la corrupción y defender a la democracia en América Latina.

En la terminología que hemos usado para dar nuestro marco teórico a tales medidas las podemos denominar como "disipadores", cuya aplicación al sistema de la corrupción permiten dar vida y sanear al sistema de la democracia. Por cierto, cada una de tales medidas o disipadores actúan con distinto nivel para contener la esencia y forma del sistema democrático y, a la vez, corroen con distinto grado de intensidad al sistema de la corrupción.

En el próximo capítulo, nos dedicaremos a argumentar sobre la forma pura del moderno sistema de la democracia, esto es, para nuestro análisis, el sistema que no logra pleno desarrollo allí donde la corrupción se ha convertido también en sistema.

140. Estos temas han sido expuestos por el Presidente del BID en el acto inaugural de la "Conferencia sobre Probidad y Ética Cívica", realizada en Montevideo, el día 6 de noviembre de 1995.

Parte V

Esta parte, compuesta de un sólo capítulo, tiene por objeto presentar a la democracia en su estado ideal. Hemos pretendido realizar una aproximación “tipología” de la democracia fundándonos en los caracteres más salientes y significativos del sistema. No pretendemos extendernos en el tema, sino tan sólo destacar los rasgos y contornos distintivos de la democracia en su contenido medular, reconociendo sus valores básicos y presentando su esquema de funcionamiento ideal.

Reconocemos que la utilidad de este apartado consiste en explicar las tendencias virtuales del sistema político al que adquiere la mayor parte de la población de América Latina. Tendencias a la luz de las cuales se hacen posible investigar las discrepancias reales. Así, el lector de esta tesis estará en condiciones observar la distancia existente entre la realidad de la democracia latinoamericana, en la que la corrupción es un hecho distintivo y que socava los más caros valores del sistema, y su ideal tal como nos lo suelen presentar los textos de teoría pura de ciencia política.

Capítulo X. El “tipo”¹⁴¹ ideal de la democracia

En este capítulo expondremos las categorías centrales que hacen a la democracia moderna en su forma ideal. El objetivo de tal desarrollo es el reconocer en su estado puro el sistema que la “corrupción corrompe”. Avanzamos con la pretensión de presentar al sistema sin mácula, en su “idealidad”, como muchas veces nos lo ha presentado la literatura de la teoría política, en esa forma a la que se tiende y que siempre se debe luchar para que se vaya construyendo.

Permítasenos aquí expresar la pregunta que se encuentra en nuestro espíritu desde el inicio de esta tesis: ¿Qué es lo que la “corrupción corrompe” a nivel político? A esta altura de nuestro argumento nos atrevemos a contestar con certeza: en el plano político la “corrupción corrompe” a la democracia. La corrupción enferma a la democracia, y no le permite alcanzar su ideal. En esencia, la impregna e infecta hasta llevarla a la impotencia; y, al sacarle todas sus potencialidades la ‘desistematiza’, desproporciona sus partes y el tipo de relaciones que se trazan entre ellas.

Veamos ahora el tipo ideal de la democracia en la modernidad.

En primer lugar, la democracia es un estilo colectivo de vida y una manera de vivir en común. Es una convivencia pluralista en la que actúan una multitud de grupos sociales y de intereses subordinados al conjunto de las condiciones que favorecen el desenvolvimiento integral de cada ciudadano.

En tal estilo colectivo de vida, para llegar al pleno desenvolvimiento del ciudadano, se impone un primer límite: la conciliación entre libertad y autoridad. En la democracia la libertad no es tan sólo un dato psicológico, es, en esencia, un hecho ontológico. Somos nuestra libertad.¹⁴²

La democracia permite a los hombres, por ausencia de coacción que traspase su libertad, que se autodeterminen; les faculta para que, asociándose, impidan la imposición de medidas injustas y arbitrarias. En ella, la libertad autonomía es completada por la libertad participación. Es decir, que la democracia tiene un contenido de sentido que refiere a un valor. Valor que es innegable. El valor de participar en lo que hace y refiere a la cosa pública, dentro del orden de la cosa pública.

141. Aquí entendemos por tipo no a la herramienta metodológica que M. Weber ha dejado para las ciencias sociales, sino a aquello que por tal entendían los autores clásicos: una representación esquemática en la que se expresa la esencia de una cosa. Es decir, tipo en cuanto que presenta la forma más perfecta de la cosa, en nuestro caso la democracia.

142. Aquí por libertad ha de entenderse: “... la expresión de la propia individualidad, o autoexpresión. ... Una persona es libre en la medida en que tiene la oportunidad, la capacidad y los incentivos para dar expresión a lo que tiene dentro de sí y desarrollar sus potencialidades.” Pero, ... “Ninguna sociedad puede dar plena libertad a los individuos ni siquiera a un individuo. El precio de la cooperación social al servicio de las necesidades comunes es la aceptación de restricciones...” Cfr. BAY, Ch., *La Estructura de la Libertad* (Madrid, Tecnos, 1961) p. 70

Es por ello que en el texto afirmamos que el primer límite de la democracia es la conciliación entre libertad y autoridad. Además, porque comunidad implica limitaciones institucionales a la libertad.

La democracia se funda sobre la adhesión de seres libres y no se limita a afirmar teóricamente la existencia de la libertad humana, sino que reivindica para cada uno en particular el derecho de ejercer la libertad en el ámbito de su orden.¹⁴³

Es supuesto inmanente de la democracia, en cuanto gobierno político, el autogobierno persona. El gobierno de ella supone el derecho-deber de participar en la vida pública, lo cual se traduce en una conciencia viva y operante de la libertad, de los derechos y deberes de los ciudadanos.

Junto a la libertad del ciudadano se presenta la expresión exterior de la vida colectiva democrática: la tolerancia¹⁴⁴ política. Esto es, el respeto hacia todos los sentimientos y opiniones, hacia todas las expresiones sinceras de nuestros semejantes. Respeto que se aprecia en los derechos y en las oportunidades de la oposición.

En su configuración estructural y sobre los supuestos de libertad y tolerancia, la democracia encuentra tres límites insuperables:

1. Desde un punto de vista orgánico: el cuerpo electoral no gobierna; pero designa a los que gobiernan.
2. Desde un punto de vista ético: no puede superar el valor intrínseco que expresa la institución de la soberanía de cada uno.
3. Desde un punto de vista político: se encuentra sometida a la voluntad popular.

Estos límites, en cierto sentido, son irrebables e inextinguibles.

En cuanto régimen de gobierno la democracia busca alcanzar el más alto nivel de justicia a través, entre otros, de los medios siguientes:

1. Garantizar al ciudadano ¹⁴⁵ su activa participación política.¹⁴⁶
2. Evitar el despotismo¹⁴⁷ de los gobernantes.
3. Permitir la manifestación regular de la opinión pública.¹⁴⁸
4. Posibilitar los virajes y reajustes convenientes y oportunos.
5. Fomentar la nota característica y distintiva del hombre, la racionalidad; y por esta, la eticidad.¹⁴⁹
6. Adaptarse, de la mejor manera posible, a una sociedad fraccionada con un pluralismo¹⁵⁰ de valores.
7. Reconocer la igualdad esencial de los hombres y favorecer la estructuración y el funcionamiento del Estado de derecho.¹⁵¹

143. Reconocemos con Ch. BAY, que "el dilema libertad - orden es un dilema perpetuo, que provoca continuas tensiones y cambios en toda sociedad." "Todos los individuos necesitan intimidad y comunidad..." "Ninguna sociedad ha hallado un equilibrio entre libertad y organización (orden) que sea válido para todos los ciudadanos. Es muy posible que tal equilibrio no pueda hallarse porque el mismo individuo puede desear al propio tiempo cantidades incompatibles de intimidad y comunidad." Cfr. su: *Op. Cit.* p. 347.

144. Es vocablo que nace en el S. XVI, a partir de la guerra de las guerras de religión entre católicos y protestantes. Los católicos toleran a los protestantes y viceversa; y a partir del S. XIX toma un cariz más político y se extiende al libre pensamiento.

145. En la democracia, el ciudadano es aquel que tiene la participación del poder para juzgar y determinar públicamente. Cfr. ARLOTTI, R., *Op Cit.* voz correspondiente.

146. Participación política designa a las actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental. Cfr. *Op. Cit.*, voz correspondiente.

147. Entendiéndose por tal a la autoridad usada en forma arbitraria, ya sea por una persona o por un grupo reducido, ya sea por un cuerpo administrativo o del Estado, sin sujeción a las leyes establecidas o vulnerando las existentes. Cfr. *Op. Cit.* voz correspondiente. El gobierno despótico es el gobierno que se encuentra en las antípodas del gobierno democrático.

148. Entendemos la expresión 'opinión pública' en el mismo sentido que O. D'ADAMO, quien después de pasar revista a las definiciones estrictas del concepto desde la Antigüedad hasta nuestros días, aporta la siguiente: "La expresión de cualquier colectivo que tenga capacidad de manifestarse acerca de un objeto de origen público o privado pero de exposición pública, en el ámbito visible." Cfr. D'ADAMO, O. (et. al.) *Medios de Comunicación, Efectos Políticos y Opinión Pública* (Bs. As, Editorial de Belgrano, 2000) p 96.

149. Ha de entenderse por "eticidad" a la aplicación libremente ordenada de las acciones según la ley de la naturaleza.

150. Entendemos por 'pluralismo' a la actitud de diálogo y convivencia dentro de la diversidad de una comunidad organizada. Desde la teoría política, se ha afirmado que son 6 los principios generales inherentes al pluralismo: 1. La realización individual queda asegurada por pequeñas unidades gubernamentales. 2. El ejercicio no representativo del poder gubernamental fracasa cuando los organismos públicos se encuentran geográficamente dispersos. 3. La sociedad está compuesta por diversas asociaciones religiosas, culturales, educativas, profesionales y económicas relativamente independientes. 4. Tales asociaciones privadas son voluntarias en la medida en que ningún individuo se encuentra radicalmente vinculado a cualquiera de ellas. 5. La política general que sirve de lazo de unión entre todas las asociaciones es el resultado de su mutua y libre independencia. 6. Los gobiernos están obligados a juzgar y actuar sólo bajo el común denominador de acuerdo entre grupos.

La función de protector de la libertad que es inherente al pluralismo va dirigida contra toda dictadura; en este sentido el pluralismo es concebido como antípoda del totalitarismo y se presenta como un elemento estructural de la democracia de un Estado de Derecho.

151. Es el Estado funcionando dentro de su ordenamiento jurídico. A. DICEY, en su: *Introduction to the Law of the Constitution* (1885) (1964) dice que Estado de derecho, es: 1. Que ningún hombre puede ser castigado o puede legalmente sufrir en sus

Después de esta fundamentación se impone distinguir al núcleo esencial de la democracia. Las lecturas sobre el tema nos indican que dicho núcleo se encuentra en el reconocimiento y aceptación de las diferentes opiniones. “*Es importante - nos dice K. FRIEDRICH- estar dispuesto a dejar valer la opinión de otro*”; y también tener la disposición, “*relacionada íntimamente con la moderación, de no ‘atropellar’ al adversario solamente porque se tienen con ello la posibilidad de detentar el poder.*”¹⁵² Con esto, FRIEDRICH nos está diciendo que, en la democracia no cabe que la libertad se ejerza para destruir la libertad.

Dentro de la democracia, la libertad muestra su magnitud plena en los derechos civiles y los derechos políticos. Si todos los hombres están dotados de razón y de conciencia, si todos ellos tienen una igualdad esencial de origen y de naturaleza, entonces es necesario considerarlos iguales en libertad y derechos.

La libertad del gobierno en la democracia tiene su fundamento próximo en la voluntad popular. Consecuentemente, las elecciones periódicas y reales, expresan esa voluntad; y la noción de pueblo¹⁵³ donde descansa la misma, se extiende a todas las categorías y clases sociales. Nadie puede mantener sus privilegios contra el derecho inalienable de la comunidad a gobernarse por sí.

La situación del pueblo en una democracia es de suma relevancia; pues él no se limita a decidir la forma del régimen, sino que acompaña, irremisiblemente, al ejercicio efectivo de la forma de gobierno que ha elegido. Democracia no quiere decir “deshago arbitrario de impulsos y apetitos naturales”. Se trata de un principio organizador que procura el bien público, con la anuencia y colaboración del pueblo, sin mengua del orden y la jerarquía.

La libre autodeterminación del pueblo discurre por los cauces del orden. Sin tal orden no es posible la libertad. Pero, el orden mismo, no es cerrado ni estático, se ve influido por la libertad política que señala, una y otra vez, la forma concreta de realizar el bien público.

Los gobernantes tienen en el pueblo la fuente y origen de su poder. Ellos son delegados o representantes del pueblo para realizar el bien público. En cierto aspecto el pueblo manda y se obedece a sí mismo. Manda, porque la potestad de los gobernantes está virtualmente en él, porque la autoridad es representante, es vicaria de los pueblos. Al ser así, nada tiene de extraño que el pueblo se obedezca a sí mismo como una comunidad política.

La democracia en acción requiere de la participación activa del pueblo en los asuntos de gobierno. Una opinión pública unida puede determinar la dirección política que adopten los gobernantes. Pero, para ello, es necesario que el pueblo se encuentre debidamente informado de los asuntos de gobierno y que sepa hacer oír su voz. Cada vez que el pueblo se desinteresa de las funciones de gobierno y se inhibe de participar activamente en la política, la democracia está en peligro mortal. “*La fuerza de la democracia radica en la búsqueda de la verdad a través de la inteligencia de hombres libres.*”¹⁵⁴

Lograr el esfuerzo cooperativo y desempeñar la tarea gubernamental de manera democrática se logra con mayor facilidad en el sistema federal y con los diversos tipos de descentralización¹⁵⁵.

La descentralización, en sus distintos tipos, estimula los intereses del pueblo en los asuntos regionales, mantiene la vida política local y asegura la buena administración en los asuntos locales. Además, descarga a la legislatura y al gobierno central de una masa enorme de atribuciones pesadas, y presenta ventajas para llevar adelante una democracia plena. Entre tales ventajas se encuentran: a) mayor flexibilidad, b) alivio al poder público de multitud de deberes, c) menores gastos; d) división del trabajo y actuación supletoria del Estado; e) mejor conocimiento de los intereses locales; f) limitación del poder de los gobernantes; g) autonomía relativa de los servicios públicos.

cuerpos o en sus bienes, excepto en virtud de una determinada infracción a la ley probada en el procedimiento legal establecido ante tribunales ordinarios. 2. Es la oposición a cualquier sistema de gobierno basado en el ejercicio por autoridades de poderes de coacción amplios, arbitrarios o discrecionales.

152. Cfr. su: *La Democracia como Forma de Gobierno y como Forma de Vida* (Madrid, Tecnos, 1961) p. 119

153. Según G. SARTORI, al concepto se le pueden dar no menos de cinco interpretaciones diferentes: 1. Significando una pluralidad aproximada., como *muchísimo*. 2. Significando una pluralidad integral, como *todos*. 3. Como entidad, o como un *todo orgánico*. 4. Como una pluralidad expresada por un principio de *mayoría absoluta*. 5. Como una pluralidad expresada por un principio de *mayoría limitada*. Cfr. su: *Aspectos de la Democracia* (México, Limusa-Weley, 1977) p. 32

154. LILIENTHAL, D. E., *Creo en Esto* (Barcelona, Hispano- Europea, 1940) p. 20.

155. En este sentido se ha expedido últimamente el Secretario General de la OEA, César Gaviria, al afirmar: “La descentralización es un instrumento para fortalecer la democracia y consolidar el desarrollo económico y social en países de América Latina.” Discurso pronunciado en el Seminario organizado por el Banco Inter-Americano de Desarrollo sobre “*El Desafío de la Descentralización: La Experiencia Europea y Latinoamericana*” París, Francia, 12 de marzo de 1999.

Para que el desarrollo de la democracia tienda a su ideal, es requisito que, además de las fórmulas que aquí hemos expuesto, se le sumen ciertas condiciones. Tales condiciones son las siguientes:

1. La vida privada debe ser un valor consumado. Esta condición exige que los individuos contemplan su identidad en términos privados ante que públicos, “*que mantengan cierto sentido de integridad y unidad.*”¹⁵⁶ La vida privada como valor consumado “*implica una zona de vida protegida, libre de intervención política*”¹⁵⁷ La democracia en un régimen en el que es necesario mantener un equilibrio entre la sobreintegración¹⁵⁸ y la subintegración política¹⁵⁹ del individuo.
2. Los problemas de autoridad deben transformarse en problemas de equidad; para ello es necesario construir una base de solidaridad¹⁶⁰ social. La construcción de la equidad en base a la solidaridad implica que a) *el público comparte un sentido bien definido de la equidad, y que b) existen procedimientos políticos regulares para revisar periódicamente la definición de equidad.*¹⁶¹
3. Debe disponerse de información procedente de una diversidad de fuentes, lo que incluye medios de comunicación pública libres, partidos de oposición, etc. “*Esta condición de la democracia se apoya en la convicción de que la coerción tendrá restricciones y límites...*”¹⁶²
4. Las maneras de preservar la equidad, la responsabilidad, la identidad y la solidaridad son: a) la constante transformación de los conflictos de valores en conflictos de intereses; b) el control colegiado sobre el ejecutivo colegia sobre el ejecutivo; c) una oposición legal y formal, garantizada por un principio representativo, y d) una definición significativa de la soberanía política, expresada en el sufragio universal y elecciones periódicas.

La mayoría de las definiciones modernas de democracia se plantean tomando en cuenta estos principios básicos.

H. LASSWELL, al definir al tipo ideal de la democracia, la pone bajo estos términos “*poder compartido.*”¹⁶³ En una presentación con sentido sociológico S. M. LIPSET, apunta que la democracia ideal es “*un mecanismo social destinado a resolver, con el mínimo de presión y el máximo de consenso, el problema de la adopción de decisiones que atañen a la sociedad, en medio de grupos de interés en conflicto.*”¹⁶⁴

Reconocidos los principios de la democracia ideal, pasamos ahora a presentar sus rasgos esenciales de funcionamiento dentro de tal idealidad. Esos rasgos esenciales, de algunos de los cuales ya hemos dado cuentas, son los siguientes:

1. La soberanía del pueblo, que consiste, según la celebre expresión de A. LINCOLN, en “*el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.*”
2. *La masa*: el pueblo es la masa en el doble sentido de cantidad y cualidad.
 - a. *Sentido cuantitativo* de la magnitud de la población del Estado.
 - b. *Sentido cualitativo* del principio de la igualdad formal de que todo voto tenga el mismo valor.
 También en el *sentido sociológico*, dado que el pueblo se constituye políticamente mediante su agrupación por la libre decisión de los ciudadanos, y no por unidades previas determinadas por algún tipo de funciones.
3. *La representación*: el pueblo no realiza su voluntad inmediatamente en el gobierno, sino por medio de los representantes por él elegidos.

156. APTER, D. E., “*El Futuro de la Sociedad Democrática*”, en: J. BLONDEL, M. DUVERGER, S. E. FINER, S.M: LIPSET (et al.) *El Gobierno: Estudios Comparados* (Madrid, Alianza, 1981) p. 285

157. *Ibidem*

158. En la *sobreintegración política* del individuo todo es político y se anula lo privado.

159. En la *subintegración política* el individuo tiene una mínima o nula participación en la vida pública; lo privado desplaza y anula lo público.

160. Al igual que M. DUVERGER, entendemos por ‘*solidaridad*’ al resultado, en primer lugar, de la propia estructura de la vida comunitaria, en la que cada uno tiene necesidad de los otros, de acuerdo a un entrelazado de cambios mutuos” Cfr. su: *Introducción a la Política* (Barcelona, Ariel, 1970) p. 214.

161. APTER, D. E., *Op. Cit.* p. 285

162. *Ibidem*

163. *Cit* en BAY, CH., *La Estructura de la Libertad* (Madrid, Tecnos, 1961) p. 380

164. *Cfr. su: Sociología Política y de Otras Instituciones* (Bs. As., Paidós, 1977) p. 24

4. *El derecho general del voto*: la representación del pueblo se elige por medio de un voto general, secreto, igual y libre.
 - a. *General*: no limitado a ciertas clases que se destaquen por sus propiedades o privilegios.
 - b. *Directo*: todo voto se emite directamente a favor de un representante o de una lista de ellos, no se eligen intermediarios.
 - c. *Igual*: todo ciudadano tiene un voto; prescindiendo de su estado social.
 - d. *Libre*: el voto está libre de influencias en el acto de su emisión, por eso ésta es secreta.
5. *El Parlamento*: el legislador soberano en la moderna democracia es el Parlamento.
6. *Los Partidos Políticos*: por medio de estos el pueblo se agrupa conforme a puntos de vista ideológicos y materiales.
7. *El dominio del Derecho*: los derechos del gobierno y de los ciudadanos están regulados por la Constitución. La moderna democracia es “democracia constitucional”. Todos son responsables ante la ley y todos son iguales ante ella.
8. *Control del ejercicio del poder político*: las medidas para protegerse del abuso del poder político forman la parte más importante de la Constitución y de los derechos del parlamento.
9. *División de poderes*: el principio de la división de poderes afirma que los derechos políticos están seguros, mientras el ejercicio de las funciones legislativas y ejecutivas recaigan en distintas personas y órganos que se controlen mutuamente y se mantenga así en los límites legales.

Con estos principios y fórmulas dejamos apuntado el significado y funcionamiento de la democracia en su forma ideal.

Con lo expuesto a lo largo de todo el trabajo, creemos estar en condiciones de avanzar sobre las conclusiones de esta tesis. Vamos por ellas.

Conclusiones

Para concluir nuestra tesis, aplicaremos los elementos seleccionados de la teoría de la acomodación autógena y de la teoría de las catástrofes a aquello que hemos descrito y analizado sobre el fenómeno de la corrupción, poniendo especial énfasis en la corrupción política en América Latina.

Aplicación al fenómeno de la corrupción en el sistema democrático de América Latina de las conclusiones seleccionadas de la teoría de la acomodación autógena.

a. Primera conclusión seleccionada de la teoría de la acomodación autógena.

Cuando las condiciones internas o externas son lo suficientemente cambiantes para sacar al sistema de equilibrio, el sistema modifica su organización y operaciones de manera brusca y global.

La corrupción política es una condición interna actual del sistema democrático de América Latina. Con esto decimos que el sistema democrático de América Latina en el presente se encuentra condicionado por la sustitución del interés público por el interés privado por parte de ciertos individuos que desempeñan un cargo público.¹⁶⁵ Sustitución caracterizada por:

- la transgresión de normas sociales o jurídicas;
- la obtención de un beneficio y;
- el encubrimiento activo de ese comportamiento¹⁶⁶.

Comportamiento que, por ser lo suficientemente cambiante; puesto que al adquirir distintas formas y reglas de juegos particulares dado su complejidad y multifacetismo¹⁶⁷, puede llevar al sistema democrático de América Latina a salirse de su equilibrio.

Equilibrio caracterizado por estar sustentado en los ejes siguientes:

- una democracia formal, entendiéndose por tal a las formas de procedimiento: 1) elecciones periódicas para elegir a los tomadores de decisiones; 2) en las elecciones los candidatos compiten libremente por votos; y 3) toda la población adulta tiene derecho a voto.¹⁶⁸ A lo que se suma:
 - a. Democratización.
 - b. Solución negociada de conflictos armados.
 - c. Normalización de la vida política.¹⁶⁹

De lo que resulta que la democracia en América Latina es un sistema que dura.

Ante tal situación, se hace necesario que, para que el sistema democrático no se quiebre y tienda a su ideal¹⁷⁰ con puntos de equilibrio cada vez más potentes y robustecidos, a lo que se puede llamar democracia consolidada, el sistema modifique su actual organización y realice operaciones de manera global y brusca.

Aquí, modificar su actual organización, quiere decir dinamizar los rasgos esenciales del sistema democrático y frenar de manera global y brusca al sistema de la corrupción. Ello debe operarse dado que, el sistema democrático, de continuar creciendo la corrupción, puede perder su punto de equilibrio, y con ello llegar a transformarse en un sistema no democrático.

b. Segunda conclusión seleccionada de la teoría de la acomodación autógena.

Un sistema fuera de equilibrio puede desorganizarse o adquirir una nueva organización más apropiada a las nuevas condiciones.

165. Cfr. Cap. I

166. Cfr. Cap. III

167. Ver clasificación de actos de corrupción en Cap. III, punto 2.

168. Cfr. Cap. II

169. Cfr. Cap. VIII

170. Cfr. Cap. X. Para comparar el estado actual del sistema democrático en América Latina y el ideal del sistema democrático, el lector puede recurrir a lo expuesto en el cap. VIII y en el cap. X respectivamente.

- A. Si el sistema democrático de América Latina se sale de equilibrio a causa de la corrupción, entonces, puede tender a su desorganización por medio de conductas que lleven a: a) apartarse de todo proceso de democratización; b) la escalada de conflictos sociales y conflictos armados; c) la anarquía o rigidez fascista de la vida política¹⁷¹. Con lo cual los rasgos esenciales del funcionamiento del sistema desaparecen.
- B. El sistema democrático de América Latina puede tender, con su organización, a desplazar a la corrupción política hasta a hacerla desaparecer. Para dar forma y contenido a tal organización el sistema requiere de decisiones nacidas de estrategias sociales, legales, políticas y económicas de lucha contra la corrupción¹⁷², que permitan la aplicación de diversos instrumentos de ataque a la misma.¹⁷³ Instrumentos que, dentro de la teoría de la acomodación autógena, son llamados disipativos.

c. Tercera conclusión seleccionada de la teoría de la acomodación autógena.

Los procesos disipativos están capacitados para generar nuevas funciones y estructuras en presencia de presiones del medio.

Si el sistema democrático de América Latina crea o genera procesos disipativos, esto es: toma decisiones de aplicar instrumentos eficientes contra la corrupción, entonces generará nuevas funciones y estructuras.

Tales funciones y estructuras llevarán al sistema democrático de América Latina a buscar puntos de equilibrio cada vez más fuertes y amplios y con ello a tender hacia el tipo ideal de la democracia.

Tal robustecimiento y tendencia se impondrá aunque ciertos sectores del poder, organizados sobre la base del paternalismo, elitismo y orientación jerárquica, tendencia a favor del mando autoritario y ordenamiento estatal de tipo corporativo o estamental¹⁷⁴, realicen presiones en contrario de la generación de funciones y estructuras tendientes a desarrollar el sistema en su ideal.

Aplicación al fenómeno de la corrupción en el sistema democrático de América Latina de la conclusión seleccionada de la teoría de las catástrofes.

Conclusión seleccionada de la teoría de las catástrofes

En un sistema en equilibrio suele suceder que una variable empieza a modificarse sometiendo al sistema entero a un proceso adaptativo para mantener su equilibrio. En caso que la variable continúe operando y lleve al sistema a un pico de tensión, el sistema no puede sino tomar dos opciones opuestas.

Si la corrupción política en la región se incrementa, sea por: a) se continua con el paternalismo, el elitismo y orientación jerárquica, la tendencia a favor del mando autoritario y el ordenamiento estatal de tipo corporativo o estamental, o, b) no se aplican medidas que actúen a la manera de procesos disipativos del sistema de la corrupción¹⁷⁵, entonces, el sistema democrático de América Latina¹⁷⁶ entrará en tensión, esto es en estado de peligro en el que las variables fundamentales del sistema democrático se ven impulsadas más allá de su margen crítico¹⁷⁷, y, desde allí, entonces:

- a. Se readapta. Readaptación que puede llegar a costar a la región violencia, decisiones sociales injustas, lucha de fracciones, etc., con el objeto de eliminar la corrupción.
- b. El sistema democrático desaparece, y toma su lugar un sistema no democrático.

171. Son las conductas opuestas a las que hacen que el sistema democrático de América Latina pueda ser caracterizado como de "democracias que duran".

172. Cfr. Cap. IX

173. Instrumentos que hemos expuesto en el Cap. IX: Propuestas para reducir o erradicar la corrupción.

174. Cfr. Cap. II

175. Cfr. Cap. IX.

176. Caracterizado en el Cap. VIII.

177. Sobre el concepto de *tensión* en este sentido ver: EASTON, D., *Enfoques sobre Teoría Política* (Bs. As., Amorrortu, 1969) p. 223

Para explicar tal situación en los sistemas en general es que R. THOM utiliza la expresión catástrofe.

Llegamos con estos conceptos al final de nuestro trabajo. En él hemos volcado el problema de la corrupción política en América Latina. Bajo un plan teórico, en el que optamos por utilizar como punto de partida cuatro postulados provenientes de las ciencias duras, hemos demostrado que, si el sistema democrático en América Latina no ataca a la corrupción a través de la aplicación de medidas concretas, es posible que el sistema se quiebre y otro sistema político tome su lugar; y, por cierto, este nuevo sistema va a estar lejos de contener en su seno los principios sobre los que se asienta la vida en democracia.

Bibliografía

- ABBAGNANO, N., Diccionario de Filosofía (México, FCE, 1996)
- ACORA, D., "Conceptualizing the Context and Contextualising the Concept: Corruption Reconsidered", en: Indian Journal of Public Administration. Vol. 39, N° 1, (1993) pp. 1-19
- AEDO, C., "Reflexiones sobre la Corrupción", Serie Ensayo, 17, Programa de Postgrado en Economía, ILADES-Georgetown University, 1995)
- ARIAS CALDERÓN, R., "Comentarios sobre la Cultura Política en América Latina" en: THESING, J., (editor) Cultura Política en América Latina (St. Augustin, KAS, 1995)
- ARLOTTI, R., Vocabulario Técnico y Científico de la Política (Bs. As., en prensa, 1999) 2t.
- BAYLEY, D. H., "The Effects of Corruption in a Developing Nation" en Western Political Science Quarterly, 19 (4) (1966) pp. 719-732.
- CASTELLS, A., La Democracia: Hacia un Enfoque Global de las Instituciones (Bs. As., Editorial de Belgrano, 1986)
- DAWNS, A., Teoría Económica de la Democracia (Madrid, Aguilar, 1973)
- DELLA PORTA, D., "Partidos Políticos y Corrupción", en: Nueva Sociedad, n° 145, pp. 92-152.
- DELLA PORTA, D., Lo Scambio Occulto (Bologna, Il Mulino, 1992)
- DELLA PORTA, D. y MÉNY, Y., (comp.) Democratie et Corruption en Europe (Paris, La Decouverte, 1995)
- DIAZ, J. L., El Abaco, la Lira y la Rosa en las Regiones del Conocimiento (México, FCE, 1977)
- EASTON, D., (compilador) Enfoques sobre Teoría Política (Bs. As., Amorrortu, 1969)
- ETZIONI - HALEVY, E., Democracy and Burocracy (London, Routledge and Kegan Paul, 1985)
- FANGER, U., "La Cultura Política en América Latina. Aspectos del Comportamiento en una Comparación de Datos Empíricos", en: THESING, J., (ed.) Cultura y Política en América Latina (St. Augustin, KAS, 1995)
- FERNÁNDEZ DOLS, J. M., "Norma Perversa: Hipótesis Teórica", en: Psicothema, 5 (1993) pp. 91-101.

- FERNÁNDEZ DOLS J. M y L. V OCEJA, "Efectos Cotidianos de las Normas Perversas en la Tolerancia de la Corrupción", en: Revista de Psicología Social, 1994, 9, pp. 3-12;
- FERNÁNDEZ DOLS J. M y L. V OCEJA "El Reconocimiento de la Norma Perversa y sus Consecuencias en los Juicios de las Personas", en: Revista de Psicología Social, 1992, 7, pp. 227-240.
- FRIEDRICH, C. J., "Corruption Concepts in Historical Perspective" en: Political Corruption: A Handbook, HEIDENHEIMER, A. J.; JOHNSTON, M; y LE VINE, V. T., (eds.) (New Brunswick, N.J., transaction Publishers, 1990)
- HEIDENHEIMER, A. J., "Topografía de la corrupción: Investigaciones en una la corrupción: Investigaciones en una Perspectiva Comparativa", en: Revista Internacional de las Ciencias Sociales, UNESCO, septiembre de 1996. N° 149
- HUGHES L., "The Prevention of Corruption" -Consolidation and amendment of the Prevention of Corruption Acts 1889 - 1916 - A Government Statement (London, Crown, 1997).
- HUNTINGTON, S. P., El Orden Político en las Sociedades en Cambio (Bs. As., Paidós, 1972)
- JOHNSTON, M., Political Corruption and Public Policy in America (Monterrey, Cal., Brooks/Cole Publishing Co., 1982)
- JOHNSTON, M., Patrons and Clients, Jobs and Machines: A case Study of the Uses of Patronage" en: American Political Science Review, 73, 2 (1979) pp. 385-398.
- KAUMANN, D., (et. al.) Agregating Governance Indicators Working Paper, 2195. The World Bank.
- KLITGAARD, R., Controlando la Corrupción (La Paz, Ed. Quipos, 1990)
- KLITGAARD, R. MACLEAN, R., (et al.) Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention (Oakland, cal., ILS Press, and WBI, 2000)
- KLITGAARD, R., «Strategies for Reform» en: Journal of Democracy, 2 (4) (1991) pp. 86-100.
- KONIG, R., Sociología (Bs. As., Fabril, 1963)
- LA PALOMBARA, J., «Structural and Institutional Aspects of Corruption», Social Research, LXI, (1994) pp. 325-350.
- LEIKEN, R. S., «Controlling the Global Corruption Epidemic» en: Foreign Policy, 105, Winter 1996/1997.
- LINZ, J. J. y VALENZUELA, comp., The Failure of Predential Democracy: The Case of Latin American (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994)
- MARAVALL, J. A., Estado Moderno y Mentalidad Social -Siglos XV a XVII- (Madrid, Revista de Occidente, 1972)
- MAURO, P., "Corruption and Growth", en: Quarterly Journal of Economics, August, 1995, pp. 681-712
- MÉDARD J. F., "Public Corruption in Africa: A Comparative Perspective", en: Corruption and Reform, 1, 2.
- MÉNY, Y., La Corruption de la République (Paris, Fayard, 1992)
- MÉNY, Y., «La globalización de la Corrupción», en: Archivos del Presente, 16, Abril Mayo de 1999, p. 85 y ss.

- MOODY-STEWART, G., «On Political Scandals and Corruption», en: *Government and Opposition* 15, 2 (Spring 1980) pp. 208-222.
- OFFE, C., *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales* (Madrid, Sistemas, 1988)
- PARAMIO, L., "Perspectivas de la Democracia en América Latina", en: CAPARROS, F., (comp.) *Responsa Iurisperitorum Digesta* (Salamanca, Universidad de Salamanca, 2000) pp. 175-198
- PARAMIO, L., "Las Dimensiones Políticas de las Reformas Económicas en América Latina", en: *Zona Abierta*, 88-89 (1999) pp. 5-74.
- PARAMIO, L., "El Final de un Ciclo y la Crisis de unos Actores: América Latina ante la Década de los 90" en *Revista de Estudios Políticos*, 74, (1991) pp. 131-143.
- PEREZ, E., "Forma y Estructura del Universo. La Complejidad como Nuevo Paradigma Científico", en: *Charlas de el IAA*.
- PLATÓN, *Apología de Sócrates Critón* (Bs. As., Angel Estrada, 1938)
- PNUD, (Colectivo de Autores) "La Corrupción Iniciativas para Mejorar la Ingredidad en los Países en Desarrollo" PNUD y OCDE, (París, 1998)
- REISMAN, W. M., *¿Remedios Contra la Corrupción?* (México, FCE, 1981)
- REMMER, K. L., "The sustaintibility of Political Democracy: Lessons From South America", en: *Comparative Political Studies*, (1996) 29, pp. 611-634.
- ROMBACH, H., *Diccionario de Ciencias de la Educación* (Madrid, Ed. Río-duero, 1983)
- ROSE-ACKERMAN, s., *Corruption: A Study in Political Economy* (NY, Academic Press, 1978)
- SALAS, L., "Crime, Corruption and Justice in Latin America en: *North/South: The Magazine of the Americas*, n° 3, 2, (1994) pp. 27-33.
- SOTO, R., *La Corrupción desde una Perspectiva Económica. Programa de Postgrado en Economía*, ILADES- Georgetown University y Banco Central de Chile, Agosto de 2000.
- TANZI, V., *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*, IMF. Working Paper, N° WP/98/63, Washinton, May, 1998)
- TIMASHEFF, N.S., *La Teoría Sociológica* (México, FCE, 1977)
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *The Transparency International Source Book*, (Berlin, Germany, 1996)
- UNESCO, *Revista Internacional de las ciencias Sociales "La Corrupción en las Democracias Occidentales"*, Sept, 1996, N° 149.
- WRAITH, R. and SIMPKINS, E., *Corruption in Developing Countries* (London, Allen & Unwin, 1963)

