

LA CORRUPCIÓN: ANÁLISIS DE UN CONCEPTO COMPLEJO*

*Juan José Gilli***

Resumen: El presente trabajo explora textos contemporáneos sobre el fenómeno de la corrupción donde se identifican los distintos actores intervinientes y se describen los principales tipos de prácticas corruptas. Se trata de responder a las preguntas: ¿qué se entiende por corrupción? ¿Qué actores intervienen? ¿Qué tipos de prácticas corruptas se identifican? ¿Cuáles son sus causas? Las respuestas abordan la complejidad del fenómeno de la corrupción desde una perspectiva multidisciplinaria.

Abstract: The paper explores contemporary texts about the phenomenon of corruption, it identifies the various intervening actors and it describes the main types of corrupt practices. It seeks to address the following questions: what is meant by corruption? What kinds of actors are involved? What types of corrupt practices are commonly identified? What are their causes? The answers approach the complexity of the phenomenon of corruption from a multidisciplinary perspective.

Precisando el concepto de corrupción

El término “corrupción” se ha instalado en el ámbito académico, en la prensa y en la opinión pública en general, pero existe un alto grado de ambigüedad en cuanto a su significado. Pese a lo extendido del uso, el significado del

* Presentado en la Jornada sobre Corrupción organizada por la Secretaría de Investigación de ESEADE con el auspicio de Atlas Economic Research Foundation y la Fundación David Hume, Buenos Aires, 8 de octubre de 2014.

** Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires). Profesor en UBA y ESEADE. Email: jjoseg@hotmail.com

término varía de un contexto socio cultural a otro y, en muchos casos, un uso indiscriminado dificulta una definición única. Para precisar el significado de corrupción debemos comenzar por la cuestión etimológica del término, que proviene del latín *corruptio* que resulta de *com* (junto) y *rumpere* (romper). Supone un acto que altera el estado de las cosas, y ese es el sentido aristotélico de la corrupción: la desnaturalización de un ente cuando éste actúa no regido por el fin que le impone su naturaleza, sino en función de un fin ajeno.

La versión vigente del Diccionario de la Real Academia Española precisa: “acción y efecto de corromper o corromperse”, es decir, alterar y trastocar la forma de algo, en otras acepciones agrega “Estragar, viciar, pervertir” o “Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera”, y en una acepción más específica incorporada a partir de 2001 dice: “En las organizaciones, especialmente las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”.

Esta última acepción muestra una evolución hacia el significado más amplio de corrupción pero, al contar con una definición única se dificulta si se considera que son muchas los significados del término, ya que ante todo constituye una categoría cultural que forma parte de los discursos jurídico, económico y social, pero también del lenguaje corriente.

Los estudios que provienen del ámbito jurídico conciben la corrupción en el plano político, al considerar el uso del poder para beneficio privado o de un grupo o clase connota el quebrantamiento de normas jurídicas. Las posiciones formalistas o legalistas representan una aproximación sociopolítica al fenómeno y por lo tanto el significado del término necesariamente refiere que las conductas corruptas implican violación de preceptos legales.

La función pública como bien jurídico colectivo interesa desde el punto de vista de su correcto desempeño y puede ser afectada en distintos aspectos, según la acción concreta que la lesiona o pone en riesgo; puede, además, ser afectada en compañía de otros bienes jurídicos individuales e institucionales que resultan consiguientemente lesionados o puestos en peligro (Szczeranski Cerda, 2011:178).

La definición con foco en los funcionarios del Estado se refleja en los documentos de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y también en las convenciones internacionales contra la corrupción como las de las Naciones Unidas (1996), la Organización de los Estados Americanos (1997) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997).

Desde una perspectiva económica la corrupción supone una relación donde el poder del dinero influye sobre la administración pública para obtener ciertos favores y los funcionarios públicos, a su vez, incumplen las normas para favorecer a quienes les proporcionan un beneficio económico aunque las ventajas pueden incluir cualquier forma de gratificación no directamente medible en dinero. En este contexto puede entenderse como un intercambio donde los actores tienen una conducta racional dado que procuran satisfacer su propio interés. Incluso, desde una postura extrema, se afirma que un soborno es un precio de mercado cuando un mercado libre no está permitido.

En opinión de algunos autores, los efectos de la corrupción para la economía serían neutrales o intrascendentes pero esto dependerá del grado de corrupción. Cuando la corrupción se generaliza no puede negarse su influencia sobre la economía, puesta de manifiesto, por ejemplo, en los sobrepagos en las compras y contrataciones que afectan la eficiencia del Estado y la incertidumbre y la arbitrariedad en las actividades económicas afecta el interés de los inversores.

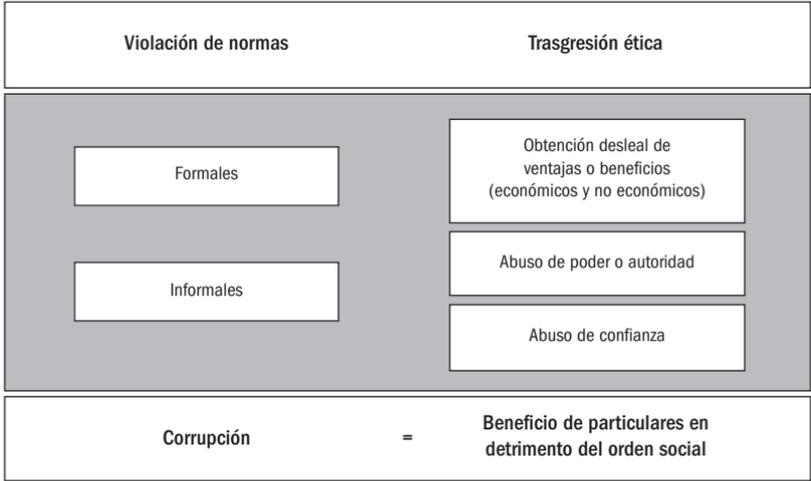
Si bien, desde la perspectiva de las ciencias sociales no existe una posición unívoca lo cierto es que se abandonan las posiciones legalistas y se coincide en que la definición que se adopte no se debe limitar al concepto de ilegalidad, ya que existen prácticas y actividades que no violan una disposición legal específica, pero conllevan una falla ética ya que transgreden normas de comportamiento colectivo o propias de una organización o corporación particular. Según Szczeranski Cerda (2011), el principal aporte de la perspectiva social es que propone una síntesis del concepto que permite abarcar una gama más amplia de conductas corruptas, reconociendo como tales, acciones movidas por el afán de beneficio económico directo

o indirecto. Sobre el particular, se afirma que en la tipificación de los actos corruptos subyacen dos criterios:

El primero utiliza como parámetro de medición el sistema normativo vigente que otorga derechos, impone obligaciones y fija sanciones. El segundo se apoya en las creencias y valores de la gente común, la cual no necesariamente visualiza como corruptos todos los actos que son definidos legalmente como tales, así como puede considerar corruptos actos que son normalmente legales (Sautu, 2004:83).

Según esta autora la definición de corrupción como violación de normas incluye tanto las normas formales como las informales. Las primeras abarcan las leyes, los pactos firmados por el país y toda la jurisprudencia relativa a casos específicos de corrupción, y las informales son usos y costumbres que rigen las interacciones sociales en determinada sociedad como por ejemplo: la igualdad de oportunidades, el interés público y el bienestar general. Ambos criterios quedan reflejados en el gráfico que se presenta a continuación.

Gráfico 1. Criterios subyacentes en la definición de corrupción



Fuente: Sautu et al, 2004, p. 86.

Veamos finalmente algunos aspectos que conviene puntualizar a partir de la definición del Banco Mundial que afirma que la corrupción es el “fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa”. La primera observación es que, si bien la definición focaliza la responsabilidad en el funcionario público, lo cierto es que los agentes privados también deben ser considerados como susceptibles de incurrir en corrupción. La segunda aclaración es que las recompensas no necesariamente tienen un carácter pecuniario, y las ventajas pueden incluir cualquier forma de gratificación no directamente medible en dinero.

Hay que tener en cuenta que la corrupción no es fenómeno exclusivo del ámbito público; una definición más comprensiva la conceptualiza como:

...la conducta de quien ejerce una cierta función social que implica determinadas obligaciones activas o pasivas destinadas a satisfacer ciertos fines, para cuya consecución fue designado... y no cumple con aquellas obligaciones o no las cumple de forma de satisfacer esos fines, de modo de obtener un cierto beneficio para él o un tercero, así como también la conducta del tercero que lo induce o se beneficia con tal incumplimiento (Nino, 2005:109).

Elementos característicos de la conducta corrupta

La definición del concepto de corrupción es un ejercicio complejo, pero dentro de las diversas aproximaciones encontramos algunos elementos presentes en toda conducta corrupta y que pueden ayudar a redefinirla. Para disponer de una categoría analítica que sirva de referencia para este trabajo, analizaremos tres propuestas que, desde diferentes perspectivas, precisan los elementos que definen una práctica corrupta.

Desde una perspectiva jurídica, Rusca (2012) caracteriza el fenómeno a partir de tres elementos que considera característicos de la conducta corrupta:

1. Supone una relación deliberada entre dos partes para realizar un intercambio de prestaciones donde, una otorga una ventaja y otro la recibe.
2. En segundo término, se refiere al tipo de intercambio de prestaciones: este debe ser irregular. Es decir está en contravención con determinadas normas.
3. Por último, debe existir una incompatibilidad de intereses dada la posición de quien recibe u otorga el beneficio. Es decir que implica el mal ejercicio de una función o cargo.

El autor concluye que, como consecuencia de esta caracterización, puede haber corrupción en distintos ámbitos de la vida social y no solo en el sector público pero, señala finalmente, que en el derecho penal argentino, el funcionario público es considerado como actor activo y pasivo mientras que, como regla general, los intercambios corruptos en el ámbito privado no se encuentran sancionados penalmente. Cabe señalar, no obstante, que “el marco de prohibición de la corrupción en el ámbito privado resulta mucho más limitado que en el público y por supuesto, su apremio no deja de tener consecuencias puramente patrimoniales y tan solo en algunos eventos penales,...podría extender la situación a dicho campo a través de tipos penales como la estafa, la emisión o transferencia ilegal de cheques, entre otros” (López Daza, 2012:44).

Desde un enfoque social, Suárez e Isuani (2008) realizan una propuesta más amplia de los elementos constitutivos de todo acto de corrupción, que identifican como:

1. La búsqueda de beneficios particulares a expensas de un bien público, institucional, organizacional o grupal;
2. Una transgresión a una norma vigente. Este hecho explica la intención de mantenerlo oculto o de bajar sus niveles de visibilidad.
3. Falta de transparencia u ocultamiento, que se hace necesario para no dejar en evidencia la transgresión normativa.
4. La interacción entre dos o más actores, cada uno con cuotas y fuentes diversas de poder.
5. El aprovechamiento de una posición de poder que permite a ciertos individuos o grupos promover o ser parte de procesos de corrupción.

6. Un perjuicio que se traduce, en última instancia, en la existencia de víctimas aunque éstas no sean directamente reconocibles y su perjuicio sea difuso.

Para los autores, la reunión de los elementos enumerados permite tipificar la presencia del fenómeno de corrupción en distintos ámbitos y en cada caso particular que se estudie. Estos elementos estarán presentes en distinto grado, dotando de particularidad a la situación en análisis, por lo cual resultarán útiles para tipificar casos heterogéneos a la hora de encarar la lucha contra la corrupción.

Ha sido un catedrático de filosofía política quien analiza en forma más detallada los elementos que caracterizan el concepto de corrupción. Proponemos a continuación una apretada síntesis del análisis de Garzón Valdés (1997):

- El concepto de corrupción está vinculado con el sistema normativo, entendido como tal, en sentido amplio, todo el conjunto de reglas que regulan una práctica social. Es decir sistemas normativos religiosos, jurídicos, políticos, económicos, etcétera.
- El actor o actores, en consonancia con lo expresado, no está limitado a un campo de actividad específica y lo que lo caracteriza es su competencia para tomar decisiones en virtud de la posición que ocupa en el sistema normativo o de papel social que desempeña.
- Los deberes posicionales son aquellos que se adquieren cuando se acepta asumir dentro del sistema normativo y deben ser distinguidos de los llamados deberes naturales, es decir aquellos que valen para todos los individuos.
- La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor. Si se acepta que las obligaciones son deberes adquiridos por la aceptación expresa o tácita de una determinada posición, la corrupción implica siempre un acto de deslealtad hacia el sistema normativo.
- El acto o actividad corrupta requiere, además del decisor, la intervención de una o más personas. Es un acto participativo en que una de las partes trata de influir el comportamiento de la otra por medio de promesas, amenazas o prestaciones prohibidas por el sistema normativo.

- El objetivo que persigue este tipo de influencia es la obtención de un beneficio o una ganancia para las partes que participan en la acción corrupta. Estos beneficios son casi siempre de índole económica, pero no excluye la posibilidad de otro tipo de gratificación no evaluable en dinero.

El autor, sintetizando los elementos enunciados, propone la siguiente definición de corrupción:

La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con el objeto de obtener un beneficio personal extra posicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado (Garzón Valdés, 1997:47).

Actores en la trama de la corrupción

La noción convencional de corrupción describe como actores a políticos, funcionarios o burócratas que extorsionan a personas o firmas privadas para extraer de ellos dinero o algún favor para sí, para sus parientes o amistades, o para el partido político que los ubicó en una posición de poder. La extorsión y el cohecho, es decir el soborno, constituyen la imagen más común de la corrupción y esto ha derivado en que las acciones y políticas que se proponen para combatir la corrupción, se centren solamente en reducir el grado de discrecionalidad de las decisiones públicas, perdiendo de vista que la forma de llevar adelante la corrupción se basa en relaciones más complejas.

Las prácticas corruptas conforman una trama de relaciones sociales condicionadas por asimetrías de poder y que involucra a un conjunto de actores e instituciones que desempeñan un rol específico. De acuerdo a lo propuesto en el apartado anterior, la trama de relaciones se caracteriza por la concurrencia de por lo menos dos partes que realizan un intercambio voluntario. Respecto de la voluntariedad del intercambio, Boniolo opina que “aun-

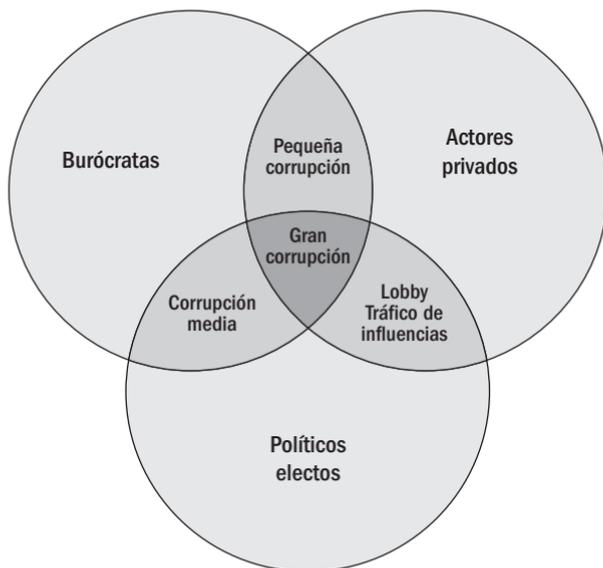
que en apariencia los actores sociales pueden actuar voluntariamente, las interacciones se caracterizan por una combinación entre la coerción y la conveniencia del que da y aquel o aquellos que reciben los intercambios, ya sea una coima o una participación en las ganancias de un negocio” (Bonio-
lo, 2013:35).

Por otra parte, la dualidad de actores no siempre es necesaria para configurar un acto corrupto, como sería el caso de un funcionario que actuando en solidario se apropia de fondos públicos que se le han confiado. Por eso algunas opiniones más que la intervención de dos actores, enfatizan la existencia de discrecionalidad o transgresión de confianza.

Szczaranski Cerda (2011) referencia seis modalidades de corrupción y los diferentes actores involucrados en cada caso. La que realizan los funcionarios que, por ejemplo, sustraen materiales de oficina (micro-corrupción); la que realizan los jefes cuando se apropian de fondos confiados a su administración; la que ejecutan funcionarios y jefes en asociación delictiva; la realizada entre usuario y funcionario la ejecutada por asociación entre usuario y jefe y, por último, la que involucra la asociación entre usuarios, funcionarios y jefes.

Aunque con diferencia en las denominaciones de los actores, Elliot (1997) presenta un esquema de las interrelaciones posibles que se dan como elemento necesario del acto corrupto. El esquema se define a partir de tres actores intervinientes: los políticos electos, los burócratas y los privados.

Gráfico 2. Relaciones corruptas a partir de los actores intervinientes



Fuente: Groppa y Besada, 2003, p. 5.

El gráfico muestra, además de los actores, las intersecciones posibles que se dan entre sí y en cada intersección el autor establece un grado o tipo de corrupción a saber:

La pequeña corrupción es la que se da entre burócratas y privados. Esta situación puede darse en situaciones en que el contexto (regulaciones, demoras burocráticas, etc.) condiciona a los privados y se les hace difícil eludir prácticas corruptas, como por ejemplo el pago de sobornos. Esta dimensión se encuentra muy relacionada con el grado de intervención del Estado en la economía, donde el burócrata a cargo de un determinado procedimiento requiere una coima para agilizar un trámite o evitar una sanción.

Otra situación, que en el gráfico se identifica como corrupción media, resulta de las relaciones que pueden establecerse entre los políticos y los burócratas. Aquí la influencia puede partir del burócrata que, en función de su conocimiento de los recursos burocráticos, facilita determinadas

acciones del político a cambio de cierto beneficio, o puede ser el político quien hace pesar su influencia sobre el burócrata para vulnerar normas o procedimientos.

La vinculación entre los actores privados y los funcionarios políticos puede derivar en distintas prácticas corruptas. Puede presentarse como lobby en el caso de que el sector privado trata de influir en las decisiones del político a favor de sus intereses particulares o en otro caso como tráfico de influencia cuando los políticos hacen valer su influencia interesando a los privados con favores o concesiones.

La cuarta situación, la de la gran corrupción, requiere la concurrencia de los tres grupos de actores. Aquí aparece el peligro de la cooptación del Estado por los grupos de interés, sean estos los partidos políticos o los grupos económicos privados. Es el caso de las grandes empresas proveedoras o concesionarias del estado que obtienen contratos y eluden controles en connivencia con el poder político o el de los grupos económicos que financian las campañas de los partidos políticos y a posteriori influyen en sus decisiones.¹

En general puede decirse que la distinción entre la pequeña y la gran corrupción se relaciona con la jerarquía de los actores y con los montos en juego. La pequeña corrupción involucra a agentes públicos de menor jerarquía y entran en juego pequeños montos, atenciones y regalos mientras que en el caso los arreglos se dan entre el poder político y grandes intereses privados y los montos son significativos; aquí se desvanece el límite entre los intereses público y privado. A partir de la diferencia de actores, algunos autores identifican a la primera como corrupción administrativa o burocrática y a la segunda como corrupción política.

Tipología de las prácticas corruptas

En el punto anterior, al considerar las posibles interrelaciones entre los actores, aparecen algunas formas típicas de prácticas corruptas: el soborno, el tráfico de influencia y cooptación del Estado. Ruth Sautu *et al* (2004), por

su parte, aportan lo que denominan un “catálogo lego de prácticas corruptas”² y que incluye: transferencias patrimoniales, otorgamiento de privilegios, abuso de poder, favoritismo y clientelismo, entre otras.

Laporta y Álvarez (1997) proporcionan una taxonomía más amplia de conductas corruptas aunque no la considera exhaustiva. Veamos los tipos que enumera y su sintética definición:

Soborno. Ofrecimiento de una recompensa a un agente público para influir sobre sus decisiones a favor del otorgante.

Extorsión. Amenaza de una medida lesiva por parte del agente público al ciudadano, si éste no realiza una contraprestación a favor del agente.

Arreglos. Pacto recíproco entre el agente público y el ciudadano, de forma que una decisión oficial favorezca al privado a cambio de una recompensa para el agente.

Alteraciones fraudulentas del mercado. El agente público introduce externalidades en el mercado de bienes que afectan su valor, con la finalidad de un beneficio para sí o un tercero.

Malversación y fraudes. Uso de fondos públicos o de posiciones oficiales para fines distintos de los previstos en las normas.

Parcialidad. Discriminación deliberada en la formulación y la aplicación de leyes (normas *ad hoc*) o en la prestación de servicios o en la provisión de cargos (favoritismo y clientelismo).

Colusión privada. Cuando ciertos agentes económicos se ponen de acuerdo entre sí para fijar el monto de un contrato de aprovisionamiento o concesión pública.

Uso de información privilegiada. Cuando quien por su función tiene acceso a la misma y la utiliza para la toma de decisiones privadas para beneficio propio o de terceros.

En el plano institucional cabe mencionar las tipologías que proponen las convenciones internacionales contra la corrupción; la Interamericana y la de las Naciones Unidas. La Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996, se ocupa del ámbito penal más concreto del soborno activo y pasivo, el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de diciembre de 2005, amplía en

su texto la tipificación de prácticas corruptas como resultante del estudio exhaustivo que se venía desarrollando desde hacía por lo menos diez años.

La Convención Interamericana contra la Corrupción establece en su artículo VI los actos de corrupción del sector público y que sintéticamente comprenden:

- El requerimiento o la aceptación por parte de un funcionario público de dádivas, favores, promesas o ventajas a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones.
- El ofrecimiento u otorgamiento –en forma directa o indirecta– a un funcionario público, de cualquier dádiva, favor, promesa o ventaja a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones.
- La realización por parte de un funcionario de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí o un tercero.
- El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualquiera de los actos mencionados en el artículo.
- La participación como autor, coautor, instigador, cómplice o encubridor o en cualquier forma de asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que refiere el artículo.

Sobre esta tipología, Manfroni (1997) formula dos consideraciones: la enumeración no excluye que puedan existir otros actos corruptos que no han sido contemplados por la Convención pero si en la legislación de los Estados miembros y, por lo tanto, los términos utilizados para describir las conductas punibles, pueden diferir de las que empleen las normas de derecho positivo o la terminología jurídica de cada país.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece el deber de los Estados parte de formular, aplicar y mantener políticas contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios de legalidad, integridad, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. También considera los aspectos procesales como: medidas cautelares, la cooperación entre organismos públicos, y organismos públicos y privados en el ámbito internacional.

En el plano de las sanciones penales, la Convención requiere también, por parte de los Estados, tipificar como delito el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de organismos internacionales. Respecto de los funcionarios públicos nacionales establece la necesidad de penar el soborno, la malversación, el peculado, el tráfico de influencias, el abuso de la función y el enriquecimiento ilícito. Veamos resumidamente la descripción de los distintos tipos:

Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de organizaciones internacionales públicas. Comprende la promesa, el ofrecimiento y la concesión a un funcionario público extranjero o de una organización internacional, de un beneficio indebido con el fin de que se actúe o se abstenga de hacerlo en ejercicio de sus funciones para obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido. Como contrapartida también considera la aceptación o aceptación por parte de un funcionario extranjero o de una organización internacional.

Soborno de funcionarios públicos nacionales. Refiere a la promesa, ofrecimiento o concesión a un funcionario de un beneficio indebido con el fin de que ese funcionario actúe o se abstenga de hacerlo en cumplimiento de sus funciones y, como contrapartida, la solicitud o aceptación del funcionario del beneficio indebido con la finalidad de actuar o abstenerse de actuar en cumplimiento de sus funciones.

Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público. Corresponde a la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se le hayan confiado.

Tráfico de influencia. Comprende la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público de un beneficio indebido con el fin de que abuse de su influencia para obtener del Estado un beneficio indebido en provecho del instigador del acto. Como contrapartida, se refiere también a la solicitud o aceptación por un funcionario público de un beneficio indebido que redunde en su beneficio o de otra persona con el fin de que el funcionario abuse de su influencia para obtener un beneficio indebido de una administración o autoridad del Estado.³

Abuso de funciones. Considera la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí u otra persona o entidad.

Enriquecimiento ilícito. Se configura cuando se produzca intencionalmente el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos y que no pueda ser justificado por él.

La Convención además requiere a los Estados miembros, tipificar como delito el blanqueo de los activos, el encubrimiento, la obstrucción de la justicia, la participación y tentativa cuando se relacionen con alguno de los delitos enumerados. Finalmente, propone que cada Estado establezca un plazo de prescripción amplio para iniciar los procesos por cualquiera de los delitos tipificados.

Un tema en discusión actual, que parece exceder el concepto de tráfico de influencia mencionado por la Convención, es el de captura del Estado por individuos, empresas o grupos privados que aprovechan sus influencias, amistades o asociaciones ilícitas para obtener favores especiales o facilitar acciones no autorizadas a otros particulares.

La captura del Estado es el esfuerzo de algunas entidades privadas en formar y definir las políticas, la legislación y las regulaciones del Estado para obtener así ventajas especiales. Para hacerlo, es necesaria la existencia de una colusión especial con funcionarios, legisladores o políticos que reciben por su parte ganancias ilícitas o participan de los beneficios de aquellas firmas o grupos de empresas. Esta manera de utilizar las instituciones del Estado es muy compleja y verdaderamente se trata de un continuo que va desde la gestión lícita de petitionar ante las autoridades a través de representantes democráticos y el cabildeo empresarial o corporativo bajo el control de la ley, hasta el otro extremo de la influencia absoluta, la limitación de la competencia interna y externa y la creación de bolsones de privilegios y prebendas a cambio de pagos ocultos. En medio de esos extremos se conocen una gran gama y grados diferentes en la gestión de influencias. La corrupción tradicional se ocupa de cambiar la aplicación de leyes y reglamentos existentes mientras

que la captura del Estado busca afectar la formación de las leyes y tiende a influir los cambios para que sean convenientes a intereses y grupos. A cambio de ello se desvían recursos de dinero hacia los actores políticos que facilitan esos cambios (Reos, 2003: 3).

Las distintas tipologías analizadas permiten conformar un amplio catálogo de prácticas corruptas, pero el avance en la tipificación resulta una condición necesaria pero no suficiente para el combate de la corrupción sistémica. Para ello, es necesario comprender la etiología del fenómeno, reconocer las tramas delictuales e identificar sus debilidades a los efectos de operar sobre las mismas. La efectividad de las convenciones internacionales necesitará de un alto grado de cooperación y coordinación entre los organismos internacionales y nacionales que combaten la corrupción y, además, un profundo cambio cultural para lograr el compromiso individual y colectivo para eliminar la tolerancia social ante el flagelo en sus distintas formas.

De las causas a la solución

Un documento del United Nations Development Programme (UNDP) titulado “*Corruption and Good Governance*” proporciona algunas prácticas que considera causas económicas de la corrupción. Reconoce el rol de la intervención estatal para proveer de un marco a las actividades económicas y sociales, especialmente para establecer los derechos de propiedad y personales, para proveer seguridad y promulgar leyes que gobiernen las transacciones y contratos. Complementariamente, puede redistribuir ingresos para igualar oportunidades de educación, salud y empleo, así como proveer pensiones y seguros por desempleo e incapacidad.

Pero, señala el documento, el Estado maneja la distribución de valiosos beneficios y la imposición de onerosos costos; la distribución de esos beneficios y costos, generalmente, es controlada por agentes con poder discrecional. Los altos funcionarios también pueden organizar el Estado para su

propio enriquecimiento. De esta forma, puede restringirse el desarrollo de individuos y grupos en beneficio de grupos poderosos y, en definitiva, la corrupción tendrá efectos negativos sobre el crecimiento económico y la pobreza, y favorecerá, en consecuencia, el crimen organizado.

Para ejemplificar las principales causas económicas de la corrupción el documento analiza casos concretos de distintos tipos de sobornos requeridos al sector privado, como por ejemplo: para el acceso a bienes o servicios subsidiados o limitados; para la obtención de contratos, concesiones o privatizaciones; para eludir regulaciones; para comprar influencias políticas o decisiones judiciales.

Por otra parte, distintos autores han tratado el tema de las causas que favorecen el desarrollo de la corrupción. Cingunegui *et al* en “La corrupción y los factores de poder”, si bien reconocen que cada país tiene sus particularidades, encuentran que en general, se dan tres factores determinantes de la corrupción: el dinero, la situación de pobreza y la política.

Según los autores, hoy el dinero y la riqueza que representa, se disocia cada vez más del trabajo y, en definitiva, cuando el ejercicio del poder tiene como única finalidad el dinero, es propenso a degenerar en un gobierno basado en la corrupción. Agregan que “como los fondos públicos y los fondos electorales no son compartimientos estancos, la financiación de la política se efectúa a expensas de la riqueza nacional, sin previo consentimiento del pueblo” (Cingunegui,1996:143).

La situación de pobreza está estrechamente ligada a la corrupción; cuando ha ganado terreno y se generaliza, afecta el proceso de desarrollo. La corrupción implica derroche y mala asignación de recursos que deberían aplicarse con miras al futuro y afecta, en consecuencia, el desarrollo. Usando una expresión del economista peruano Hernando de Soto, los gobiernos corruptos se convierten en “creadores de pobreza”.

En el ámbito de la política, cuando la corrupción y el clientelismo se convierten en un estilo de vida, se desvirtúa el ejercicio del poder, se destruye el sentido cívico y, en definitiva, se socava la esencia misma de la democracia. Cuando la corrupción forma parte de la lógica del poder, se establece un círculo vicioso: la pobreza debilita la democracia, este

debilitamiento afecta el desarrollo, la economía decae y se incrementa la pobreza (y se reinicia el círculo). Respecto del clientelismo, Goulet afirma:

El cliente es aquel que, automáticamente, concede su voto a cambio de un favor. Su educación política es primaria: vota a favor de alguien porque de no hacerlo teme las represalias y porque espera conseguir alguna ventaja para él. El político de clientela representa sus propios intereses y su fuerza estriba en el apoyo incondicional de sus electores, así como en la coincidencia de sus intereses con los de quien, como él, intentan justificar la explotación de otros hombres mediante unas leyes y bajo unas apariencias legales. Los partidos de clientela buscan dominar las asambleas legislativas y los poderes ejecutivos, a fin de impedir cualquier cambio que se juzgue nocivo a su dominio (Goulet, 1965:122).

Según otro autor, “es conveniente analizar cuáles son las causas de la extensión y difusión de la corrupción, una vez definida institucionalmente como delito en una sociedad determinada y en un tiempo concreto” (Agulla, 1997: 121). El autor enumera algunas de las causas de la extensión:

- La disfuncionalidad de algunas instituciones sociales que se da en determinados momentos históricos de transformación o transición, de crisis o extremadamente conflictivos.
- Los momentos de bonanza y de rápidos enriquecimientos también son propicios para el aumento de la corrupción más allá de lo que la sociedad está dispuesta a admitir.
- La corrupción suele extenderse cuando existe tanto una excesiva reglamentación como una excesiva permisividad de las instituciones. Aunque las normas son necesarias, la burocratización contribuye tanto a la corrupción como la impunidad por falta de control.

Podríamos agregar a la lista: la falta de transparencia de la información, la no rendición de cuentas, la impunidad, un sistema judicial dependiente y la falta de participación ciudadana.

Por su parte, según Laporta y Álvarez (1997: 26-27) los factores que favorecen la corrupción en materia administrativa, son:

- Bajos salarios y remuneraciones públicas o carencias importantes en materia de bienestar personal o familiar.
- Falta de estabilidad en el empleo o cambios arbitrarios en las condiciones laborales.
- Ausencia, debilidad o escasa probabilidad de sanciones desde la perspectiva normativa o social.
- Conflicto de intereses por parte del agente público, entre la lealtad a la organización y el interés propio.
- Falta o deficiencias de articulación entre sectores de la organización burocrática que deriva en falta de control jerárquico o por oposición entre sectores.
- Sobre regulación administrativa o ineficiencia que hace difícil o muy costoso el cumplimiento de normas y procedimientos.
- Influencia de las decisiones públicas en materia económica como secuela del crecimiento del estado.
- Falta de competitividad o inexistencia de un mercado abierto que genera pugnas para la obtención de beneficios o recursos por parte del estado.

Según Cartier-Bresson (2000: 14-15) un débil ejercicio del gobierno y la erosión de los derechos de propiedad colaboran a expandir la corrupción por tres factores:

- Debilidad del sistema de controles, especialmente en los sistemas basados en la afinidad política más que en la capacidad y el desempeño, donde el poder discrecional de los intermediarios políticos crea condiciones para la corrupción.
- Desviaciones del modelo weberiano de estado por imperio del clientelismo o el corporativismo. Los sobornos influyen en la asignación de contratos y concesiones, y la redistribución a través de redes clientelistas asegura la continuidad en el poder.
- Legislación inadecuada que, por ambigüedad, rigidez u obsolescencia, motivan sectores informales y arreglos corruptos para salvar procedimientos engorrosos.
- Otras causas asociadas a medidas económicas en países en desarrollo, como por ejemplo: la privatización o concesión de servicios públicos,

las medidas proteccionistas del sector industrial, la existencia de mercados oficiales y paralelos y, paradójicamente, los procesos para racionalizar o reducir el sector público.

Pero, quienes ofrecen una visión más omnicompreensiva de las causas de la corrupción son Luis Rodríguez Collado y María M. Ossandón (2011) quienes identifican tres tipos de factores que inciden en la corrupción: socio-políticos, institucionales, jurídicos, económicos y culturales.

Factores sociopolíticos

En el ámbito de los partidos políticos se considera natural el uso del poder público para favorecer a adherentes y benefactores. Una de sus formas es el clientelismo que trae el nepotismo y como contracara la discriminación y la persecución política. A su vez, al no considerar la capacidad en la contratación, se produce una baja en la calidad de la gestión administrativa.

Por otra parte, la falta de transparencia en la financiación de los partidos políticos conlleva situaciones de corrupción al facilitar la intromisión del poder económico sobre el poder y acción de los políticos. Por eso, se requiere publicidad y transparencia de los actos de gobierno y evitar ciertas falencias que se dan en el sistema democrático como: la falta de independencia de los poderes del Estado o la falta de participación popular en el control de la gestión.

Factores institucionales

Cuando se habla de democracia hay que recordar su relación con la organización republicana. Por eso, una causa grave de la corrupción son las deficiencias en el sistema de división de poderes. El crecimiento acelerado del Poder Ejecutivo bajo la idea del estado de bienestar, produjo asimetrías que favorecen la corrupción, ya sea por falta de independencia o politización del Poder Judicial o falta de control parlamentario al gobierno central por falta de capacidad o de voluntad.

Con referencia a la gestión pública pueden señalarse varias falencias como la discrecionalidad, la excesiva burocratización de los procedimientos o la baja calificación y retribución de los funcionarios. Sumado a esto, en las instancias de control fiscal y administrativo de los actos de gobierno, puede existir falta de personal idóneo o de recursos, falta de independencia y de poder real de los organismos a cargo.

Factores jurídicos

La legislación penal suele ser vista como incompleta, con una tipificación confusa o imprecisa y con cierto grado de obsolescencia. Por otra parte, se observa la falta de un mecanismo confiable, reservado y efectivo para tratar las denuncias sobre conductas irregulares y la dificultad de aplicar sanciones disciplinarias. Se mencionan, también, como factores incidentes en la corrupción: “la falta de independencia del Poder Judicial, la carencia de mecanismos efectivos y poderosos de investigación y las dificultades para encuadrar las conductas reales en los tipos que contempla el ordenamiento positivo” (Rodríguez Collado y Ossandón, 2011:47).

Puede darse en el caso de la privatización de los servicios públicos por falta de claridad acerca de la línea divisoria entre el sector público y el privado y acerca del estatuto jurídico aplicable; por ejemplo la imposibilidad de aplicar el régimen de responsabilidades de los agentes públicos a quienes tienen a su cargo funciones en los servicios públicos privatizados o concesionados.

Factores económicos

Según muchos autores el excesivo intervencionismo del Estado en la economía, constituye un factor que favorece la corrupción. Durante la década de 1950, la economía de muchos países en desarrollo se basó en un alto intervencionismo estatal y lo que, en muchos casos, favoreció la corrupción y consecuentemente la pérdida de efectividad y eficiencia en la función pública. Como reacción, durante la década de 1990, se impulsaron

políticas de reducción del tamaño del Estado mediante la privatización de los servicios públicos, pero estas acciones implementadas sin los debidos resguardos institucionales, favorecieron prácticas poco transparentes y el debilitamiento de las regulaciones.

Paralelamente, la internacionalización de la economía significó un aumento y complejidad de las relaciones económicas e incrementó las posibilidades de expansión de la corrupción y de sus efectos. En el caso particular de las transacciones financieras, se multiplicaron por el enlace digital, y constituyen una facilidad para la disposición del producto de la corrupción.

En relación con las finanzas públicas la existencia de normas claras en materia tributaria y de procedimientos simples y accesibles disminuyen los riesgos de corrupción. En cambio, las dificultades para interpretar y aplicar las normas, la falta de transparencia de los procedimientos, el grado de discrecionalidad de los agentes fiscales y un bajo nivel de retribución, constituyen factores que pueden incidir en los niveles de corrupción.

Otras acciones estatales en materia económica pueden favorecer prácticas corruptas y en consecuencia afectar la eficiencia económica. Como ejemplos podemos citar: la imposición de restricciones al comercio internacional para favorecer a determinados sectores productivos, o la falta, la imprecisión o el sesgo de la información acerca de los actos de gobierno puede afectar los costos de transacción de las empresas y generar desconfianza en los mercados.

Factores culturales

Si bien en general ciertas prácticas, como el soborno, la extorsión y el fraude, son rechazadas, en algunas culturas existe mayor permisividad respecto de las conductas corruptas o incluso puede existir un alto grado de tolerancia a las conductas corruptas y, en algunos casos, la proximidad a las autoridades o cierto grado de influencia para obtener beneficios es visto positivamente. En muchas sociedades no existe una distinción clara entre normas públicas y privadas, y parece natural y es altamente valorado proporcionar empleos y contratos a amigos y parientes.

“La economía no puede responder preguntas culturales, pero puede ayudar a entender la implicación de las decisiones de una sociedad. Las sociedades pueden preguntarse si han acabado con los hábitos culturales que imponen un coste a la capacidad de la economía para crecer y al gobierno para funcionar eficientemente” (Rose-Ackerman, 2001:126).

En una cultura consumista donde se valora el éxito fácil y rápido, al tiempo que existen prácticas clientelistas y permeabilidad a conductas poco éticas, se produce una desvalorización del servicio público y de su profesionalización. En muchos casos se ejerce la función pública con falta de probidad, austeridad y, también, de escrúpulos para hacer público el hecho o incluso jactarse de ello.

Consideraciones finales

El concepto de corrupción constituye ante todo una categoría cultural que forma parte de los discursos jurídico, económico y social, pero también del lenguaje corriente. Por lo tanto no es posible contar con una definición única. Mientras que desde la perspectiva jurídica el factor determinante es el uso del poder, desde la perspectiva económica lo es el dinero, aunque ambos enfoques coinciden en que la finalidad es la obtención de un beneficio quebrantando una norma.

Desde la perspectiva más amplia de las ciencias sociales, si bien no existe una posición unívoca, hay acuerdo en que la definición de la conducta corrupta no se debe limitar al concepto de ilegalidad, ya que existen prácticas y actividades que no violan una disposición legal pero conllevan una falla ética.

En la caracterización de la conducta corrupta pueden identificarse ciertos elementos comunes: el aprovechamiento de una posición de poder –político o económico–, la búsqueda de un beneficio, la transgresión normativa –legal o ética–, la interacción entre distintos actores, y finalmente un perjuicio aun cuando este pueda ser difuso y los perjudicados no sean directamente identificables.

La trama relacional de la corrupción comprende distintos actores –políticos, burócratas y actores privados– y de la forma de interacción entre los mismos dependerá el tipo de práctica corrupta y la gravedad del perjuicio resultante. Por último para completar el conocimiento de la corrupción es útil identificar los múltiples factores –económicos, políticos y sociales– que la favorecen. El reconocimiento de las causas facilitará la comprensión de la complejidad del fenómeno de la corrupción y de la dificultad para aplicar los mecanismos de control.

NOTAS

- 1 En la Argentina, los regímenes de promoción industrial, la privatización de los servicios públicos, los subsidios a los mismos servicios, han sido objeto de grandes críticas. También la apropiación de rentas puede tomar la forma de regulación normativa que beneficia a determinados sectores.
- 2 El catálogo es resultado de las entrevistas realizadas en una investigación realizada por las autoras. De las entrevistas surgen múltiples ejemplos de casos reales sucedidos en la Argentina a fines del siglo XX y que ilustran el catálogo.
- 3 El tráfico de influencia está ligado al ejercicio del poder y se expande con fluidez en los sistemas no transparentes y está asociado al abuso de funciones y al enriquecimiento ilícito. Estudios realizados al respecto son ilustrativos y denotan una fuerte presencia y avance de la “cleptocracia” no sólo en el sector público sino también en el privado y en las ONG, favoreciendo la concentración de poder en los sectores relevantes de la economía y política.

REFERENCIAS

- Agulla, Ramiro (2007), “Corrupción desde el punto de vista de la sociología,” en Granillo Ocampo, R. (ed.), *Corrupción. Un riesgo para la democracia*, Buenos Aires: Fundación Integración.
- Boniolo, Paula (2013), *Las bases sociales y territoriales de la corrupción*, Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Cartier-Bresson, J. (1993), “Corruption, pouvoirdiscrétionnaireet rentes”, *Le Débat* N° 77: 26-32.

- Cincunegui, Juan B. y Juan D. Cincunegui (1996), *La corrupción y los factores de poder*, Buenos Aires: FUNDAPLAN.
- Elliott, Kimberly (comp.) (1997), *Corruption and the global economy*, Londres: Institute for International Economics.
- Garzón Valdés, Ernesto (1997), “Acerca del concepto de corrupción,” en Laporta, Francisco y Silvina Álvarez, *La corrupción política*, Madrid: Alianza Editorial.
- Goulet, Denis (1965), *Ética del desarrollo*, Barcelona: Ed. Estela-IEPAL.
- Groppa, Octavio y María Eugenia Besada, M. (2003), “Cultura y corrupción política: corrupción en el campo político y el económico”, trabajo del Instituto para la Integración del Saber, Universidad Católica Argentina. En: <http://anima.uca.ar/digital/33/revistas/ds/Besada3-3.pdf>
- Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.) (1997), *La corrupción política*, Madrid: Alianza Editorial.
- López Daza, Germán A. (2012), *La corrupción administrativa*, Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- Manfroni, Carlos A. (1997), *La Convención Interamericana contra la Corrupción*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Nino, Carlos (2005), *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires: Ariel.
- Real Academia Española (2001), *Diccionario de la lengua española*, Madrid: Espasa-Calpe [En línea].
- Reos, Orlando A. (2003), “Participación de la ciudadanía en lucha contra la corrupción”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Movilizando el Capital Social de América Latina”, Asunción del Paraguay, 9 y 10 de octubre. En: www.iadb.org/etica.
- Rose-Ackerman, Susan (2001), *La corrupción y los gobiernos*, Madrid: Siglo XXI.
- Rodríguez Collado, L. y Ossandón, M. (2011), *Delitos contra la función pública*, Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Rusca, Bruno (2012), “La persecución penal de la corrupción,” *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Córdoba*, Vol.III N°2: 137-154.
- Sautu, Ruth (2004), *Catálogo de prácticas corruptas*, Buenos Aires, Lumière.
- Suárez, Francisco e Isuani, Fernando (2007), “La corrupción al servicio del delito,” *Seminario Anticorrupción*, Universidad de Buenos Aires, 15 de marzo.
- Szczaranski Cerda, Clara L. (2011), *Un asunto criminal contemporáneo. Rol de las empresas, responsabilidad penal de las personas jurídicas y corrupción*, Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile. En: <http://app.vlex.com/#/vid/319196543>