

# LA CORRUPCION POLÍTICA

*Capítulo extraído del  
“Curso Introductorio a la Ciencia Política, de*

**Raúl N. Álvarez**

<http://www.cienciapolitica.4t.com/>

## **¿Qué es la corrupción política?**

Si bien todos sabemos de qué hablamos cuando decimos corrupción, para delimitar el objeto de nuestro estudio debemos previamente definir conceptualmente el término.

La corrupción es un sistema de relaciones sociales, en el que los sujetos que intervienen en un asunto, público o privado, privilegian ilegalmente su beneficio personal, por sobre la función que legalmente cumplen, estando generalizada esta forma de actuar.

Luis Moreno Ocampo diferencia *Corrupción* de *Hiper corrupción*. Para él "Las diferencias fundamentales son: 1. Generalización del soborno. 2. Porcentajes de soborno desmesurados". Si la corrupción es un acto accesorio que "lubrica" o facilita un acto lícito, la hiper corrupción en cambio se caracteriza por ser el motivo principal del negocio, dejando al acto lícito como mera excusa accesoriosa para obtener un lucro indebido.

## **¿Qué efectos produce?**

La corrupción desvía indebidamente recursos materiales. Esta desviación indebida resulta violatoria de las normas que rigen la conducta de los actores y de la autoridad en que se sustentan. En un sistema democrático, la principal fuente de autoridad es el pueblo mismo, y la norma fundamental es la Constitución. La corrupción por lo tanto, al violar las leyes y la constitución, no hace sino usurpar el poder que el pueblo atribuye al gobierno del estado. La corrupción atenta contra la democracia porque la vacía, la corroe desde adentro, la desnaturaliza sin derrocarla. La corrupción genera ineficacia, y esa ineficacia es luego atribuida por la sociedad, al estado democrático. Porque el estado y el gobierno están a la vista, pero la corrupción permanece oculta. Entonces la democracia queda deslegitimada por efecto de la corrupción.

## **¿Cuáles son sus causas profundas?**

La corrupción es consecuencia de la dominación de una clase social por otra, es consecuencia de la explotación. No habría corrupción si no hubiera diferencia de clases.

Para que exista corrupción tiene que haber concentración de poder en un funcionario y tiene que haber distancia normativa entre las leyes formales del orden jurídico y los códigos prácticos. Aunque la ley prescriba una determinada conducta, el funcionario corrupto que concentra determinado poder sin control alguno, no se va a regir por esa norma ideal, sino por los códigos prácticos habituales, de manera tal que pueda obtener un beneficio personal en el acto a realizar. Por ejemplo, El ministro de obras públicas de una provincia del interior argentino, que tiene que contratar la pavimentación de una ruta. La ley lo obliga a llamar a licitación y dar garantías de libre competencia entre oferentes. Pero él sabe que en la práctica puede "arreglar" la licitación con una empresa determinada, y llevarse una coima por esto.

Esta práctica corrupta no es nueva, sino que hay un código práctico que indica el camino a seguir, porque siempre se hace así. ¿Cómo fue posible esto? Porque ese funcionario tenía poder concentrado, no controlado, y porque existe duplicidad de normas: las formales que surgen de la ley, y las que se aplican en la práctica, que surgen de los usos de la corrupción práctica habitual.

Pero yendo más allá, esa concentración de poder y esa duplicidad normativa no son un "mal funcionamiento" del orden jurídico. Cuando estudiamos el estado dijimos que su función es la de reproducir la dominación de clase, que para eso se vale de la coerción y del consenso, que la coerción se usa solo cuando no funcionó el consenso, que el consenso es dominación ideológica, una especie de engaño por la cual el estado presenta como interés general de toda la sociedad, lo que en verdad es el interés de la clase dominante ; y que para ello se vale de apelaciones a lo "nacional", lo "popular" y lo "Ciudadano". Así por ejemplo puede decirse que existe un interés "Nacional"

en hacer un puente sobre el Río de la Plata que una Buenos Aires con colonia. Pero el verdadero interés oculto es el de aumentar el valor de los terrenos cercanos a dicho puente, beneficiar los emprendimientos turísticos, y generar coimas a favor de algunos funcionarios.

Es decir, que la función estatal de consenso en una sociedad de clases, la dominación ideológica del aparato del estado, es la que genera concentración de poder y distancia normativa, que van a derivar, necesariamente en corrupción. Es decir, que la dominación de clase es la causa última de la corrupción.

### **¿Cómo se genera concretamente?**

Recién vimos cuál es el funcionamiento profundo y oculto de la corrupción dentro del sistema social. Vamos a ver ahora cómo se da esto en la práctica, en la experiencia cotidiana.

No existe una causa o una vía única y determinante de la práctica corrupta. La corrupción es un fenómeno multideterminado, en el que intervienen un conjunto de factores, a saber:

a) El Sistema Político. Para que exista corrupción deben darse una serie de macro-requisitos: Gobierno autoritario, o Gobierno Republicano meramente formal, delegación ciudadana, apatía cívica, baja participación popular, debilidad de las organizaciones de la sociedad civil, elitización de la vida política.

b) El Ámbito Cultural-Comunicacional: Tiene que estar difundida una cultura política y social acorde al sistema político, es decir, apática, conformista, delegativa. Las personas individuales tienen que sentirse irresponsables de lo que ocurre con el estado y la economía. Tiene que haber una pobre cultura cívica. La comunicación tiene que ser básicamente unidireccional y masiva, de los grandes medios en dirección a un público homogeneizado, pero separado y asilado entre sí.

c) El Personal del Estado, sea jerárquico o no es otra de las claves de la corrupción, porque es uno de los dos actores del hecho corrupto. Se debe tratar de personas deshonestas, que tiene justificativos para su actividad ilícita. Generalmente están mal pagos, y rodeados de un ambiente en que la corrupción es aceptada como moneda corriente. La corrupción no se descubre, si se la descubre se la encubre, si no se la puede encubrir no se la castiga, y si se la castiga las sanciones son muy benignas.

d) La Gestión Estatal característica de la corrupción tiende a ver disminuida su eficacia. Se caracteriza por ser vertical, autoritaria, descendente. El poder de los funcionarios se encuentra concentrado. No se rinde cuentas. No se evalúa la marcha de los planes de gobierno para no dejar al descubierto la ineficacia producida por la corrupción. Existe un enfeudamiento de las reparticiones: cada dependencia "pertenece" al funcionario que la dirige (o explota). Es una gestión patrimonialista, en la que el estado en sí está "privatizado" en favor de los gobernantes que lo dirigen.

e) El descontrol es el otro gran requisito: los órganos de gobierno carecen de controles independientes y eficaces. No hay controles preventivos. No se controla durante la gestión. Ni hay controles posteriores. Cuando existen órganos de control, estos ven reducidas sus funciones hasta que terminan siendo solo aparentes. Otra práctica común es la de nombrar "amigos" en los puestos de control, y la de rotar sin miramiento los miembros de los órganos de control y de los órganos de ejecución entre sí.

f) No se informa al público respecto de la actividad del estado. El estado de la corrupción es opaco. Se reserva los datos sobre personas, cosas y negocios. Dificulta o impide el acceso a la información. Si se trata de un sistema republicano, cumple con una publicidad meramente formal de los actos de gobierno principales (Ej. : Boletín Oficial).

g) En la Sociedad Civil está la otra parte del sistema de la corrupción: Un negocio público corrupto generalmente involucra a un agente privado que ofrece, o accede a dar una coima u otro beneficio privado a

un funcionario público. Este probablemente sea el problema más grave de la corrupción: En un sistema corrupto todos somos corruptos. Todas las personas particulares tienden a participar de negocios ilícitos. Pero no todos son igual de corruptos, porque la sociedad no es homogénea y cada clase y sector social participa de la corrupción de acuerdo a su medida, importancia, características y posibilidades.

Existe la corrupción de los grandes empresarios que generan grandes negociados. Existe la corrupción de los pequeños empresarios que entregan, por ejemplo, cierta coima a un inspector de tal o cual repartición. Existe la corrupción de los más pobres, cuando, por ejemplo reparten inequitativamente los beneficios de los planes sociales (ej: Manzaneras en la Provincia. de Buenos Aires.). Todos participan de la corrupción, pero no todos tienen la misma importancia. Los actores sociales dominantes tiene una importancia predominante en la corrupción, y los sectores dominados ejercen una corrupción puramente subalterna y secundaria.

### **¿Tiene futuro la Corrupción? Corrupción y Globalización**

No cabe duda que la Sociedad Global a que nos lleva el sistema capitalista mundial, sigue siendo una sociedad de clases, con dominadores y dominados, con ricos y pobres. Por eso la corrupción no se va a terminar a causa de la globalización.

Pero algo distinto ocurre con la hipercorrupción, que afecta a los países periféricos como el nuestro. Los países capitalistas centrales no han eliminado la corrupción, pero no padecen hipercorrupción. El mercado global de capitales necesita un mínimo de legalidad, transparencia y fiabilidad para poder funcionar. Sin ese mínimo de legalidad, un país no puede entrar en la economía global.

Por eso, si bien globalización es compatible con corrupción, es irreconciliable con hipercorrupción. Y en la medida en que un país pobre se adentra en la sociedad capitalista global, necesariamente se le impone ir recortando las oportunidades de corrupción, de modo tal que al menos se termine con la hipercorrupción.

Es decir, que el horizonte para la lucha anticorrupción, es favorable en la Argentina actual. No es por ello desatinado pensar que entre los Actores externos y los actores internos interesados en reducir la corrupción pueda formarse una alianza, una confluencia de fuerzas, para enfrentar a los actores y al sistema de la corrupción.

Pero ¿cuál es la diferencia entre la propuesta anticorrupción del capital global, y la propuesta anticorrupción interna, nuestra? Para el capital global la lucha anticorrupción es un medio para extender la dominación de una manera renovada. Para los sectores populares de los países periféricos, en cambio la lucha anticorrupción es un instrumento de democratización, que lo libera de viejas y nuevas dominaciones, por eso tiene que tener como eje la movilización ciudadana y la participación popular. En cambio, la propuesta anticorrupción del FMI se centra en meras auditorías técnicas que tienden a evitar toda movilización popular.

### **¿Se puede vencer a la hipercorrupción?**

Aunque no parezca, la lucha anticorrupción ya está en marcha en Argentina. Los organismos de crédito internacional ya han avanzado sobre el tema. Cada nuevo préstamo lo condicionan a un "monitoreo" previo, en el que entre otras cosas, se controla la "limpieza" de las transacciones. Sostengo que debido a la inserción Argentina en el contexto global, la hipercorrupción tiene los días contados en nuestro país. Lo que está en disputa no es si se va a vencer o no a la hipercorrupción, sino cómo se va a hacer, qué actores van a comandar ese proceso, cuál va a ser el resultado y para quién van a ser los beneficios de ese proceso: para nosotros, o para ellos.

### **¿Cómo sería una política anticorrupción ?**

El principal eje de una política anticorrupción tiene que pasar por la participación democrática, verdadera antítesis de la corrupción.

Los elementos principales de esta política, entonces son: Movilización

de la sociedad civil, Líderes Políticos democráticos y Plan anticorrupción sistemático. Estos tres componentes no se dan aisladamente, sino que su conformación tiene la forma de un proceso interrelacionado.

Sin activación de los principales perjudicados, los ciudadanos, no puede haber política anticorrupción. Aquí está el verdadero núcleo del movimiento anticorrupción: la gente. Si esta gente no ocupa su lugar, se lo ocupan los técnicos mandados por el capital global.

La aparición de líderes políticos democráticos honestos es el segundo requisito, dado que el sistema de la corrupción está sostenido en el estado, y el poder del estado está centralizado en la persona de los gobernantes. Para cambiar el sistema de la corrupción es indispensable ocupar ese centro de poder, y para eso es indispensable contar con líderes políticos democráticos.

Como esta aparición tiene que darse junto con una movilización social, los líderes deberán ser sumamente participativos, más que representativos, probadamente honestos, y desvinculados del aparato de la corrupción anterior.

Y por último, el plan. Un conjunto sistemáticamente ordenado de medidas de gobierno, para atacar cada uno de los factores prácticos del sistema corrupto. Como ya dijimos, este plan no puede separarse de la aparición de nuevos líderes, y de la movilización social, porque los tres tiene un mismo eje: la participación popular.

### **¿Cómo sería un plan anticorrupción?**

La puesta en práctica de una Transformación Anticorrupción, requiere de una reforma política, un análisis concreto previo de cada situación, y de un conjunto de instrumentos jurídicos anticorrupción.

En esta parte del presente trabajo se trata sobre todo de ilustrar a qué nos referimos cuando hablamos de políticas activas anticorrupción, contenidas en el último de estos tres aspectos.

En primer lugar se requiere una reforma política que lleve a un cambio de régimen político. Para ello es indispensable que se incorporen nuevos actores sociales a la arena política, y que el sistema político les dé una renovada cabida. Ejemplos de medidas concretas son el cambio de sistema electoral, para permitir expresar en forma más directa las demandas del electorado, y la modificación del estatuto de partidos políticos, con vistas a desbaratar las estructuras partidocráticas tradicionales, reemplazándolas por nuevos liderazgos más vinculados a sus fuentes de legitimación.

En el análisis concreto previo debe sopesarse la correlación de fuerzas existentes, evaluarse los costos y beneficios de cada medida, la disponibilidad de instrumentos anticorrupción, y relacionar todo ello con la política comunicacional a implementar.

En lo que hace al diseño de instrumentos anticorrupción específicos, debemos aclarar que no cualquier instrumento es útil en cualquier caso. Con esa salvedad vamos a ir repasando área por área los instrumentos posibles.

En lo que se refiere a los funcionarios y empleados, pueden implementarse medidas como: castigos ejemplares contra los corruptos consabidos, promoción de los funcionarios honestos, establecerse un sistema de la profesión administrativa donde haya una capacitación, un sistema de ascensos racional, según capacidad, y se premie la eficacia.

En lo referido al estilo de gestión pública, una política anticorrupción se centra en lo que se da en llamar un "Nuevo estilo de gestión" ¿De qué se trata? De una gestión que se diferencie de las anteriores gestiones burocráticas y autoritarias. Las decisiones deben tomarse en constante interrelación dialéctica del gobierno con la sociedad civil. Y el medio de gestión, más que la burocracia, debe ser la institucionalización de la gestión participativa: una especie de cogestión con el conjunto de los actores sociales, que se involucren en la arena política, pero sin por ello perder su origen, pertenencia y representatividad sociales. Para lograr este estilo de gestión pueden : crearse una ofici-

na de ética pública, sancionarse un código de ética pública, rotar los funcionarios, reducir su discrecionalidad por distintos medios, crear Consejos Participativos, con representación de ONGs con poder de iniciativa, consulta y decisión, establecer instancias de contralor en manos de ONGs, Implementar un presupuesto participativo, etc.

También deben establecerse dispositivos de control eficaces. ¿cómo lograr esa eficacia? En primer lugar se trata de respetar el principio de división de poderes, asegurando la independencia y jerarquización de los poderes legislativo y judicial, Pueden también reconocerse ampliadas facultades de investigación al órgano legislativo y a sus miembros individualmente, crearse fiscalías especiales por casos sobrevinientes, crear un sistema de control aleatorio, de modo que nadie sepa cuándo va a ser investigado en forma sorpresiva, etc.

Y finalmente, deben crearse organismos permanentes de control administrativo de distinto tipo: Internos y Externos, Dependientes de la Administración, de la Legislatura y/o del Organo Judicial. Con titulares estables y/o periódicos, designados por el partido gobernante y por la oposición, etc. Hay infinidad de diseños posibles que no se excluyen unos a otros. Aquí pueden incluirse Defensorías del Pueblo, Tribunales de Cuentas, Auditorías y Sindicaturas Generales, etc. Estos diseños deberán ser elegidos en cada caso atendiendo a la particular situación de poder y oportunidades de corrupción de cada órgano estatal.

Finalmente nos queda el tema de la información y la transparencia. Los modos de conseguir información previa para iniciar un plan anti-corrupción pueden ser : una ronda de consultas con funcionarios, con el personal, con las ONGs vinculadas al órgano, revisar los anteriores casos de corrupción conocidos, crear un centro receptor de denuncias, crear centros de reclamos, establecer sistemas de protección de testigos, etc.

En lo referido a la transparencia, nuevo principio de la nueva gestión, debe regir el criterio de la transparencia activa: el estado no solo debe permitir que los ciudadanos se informen acerca de los asuntos públi-

cos, sino que es una obligación del órgano estatal poner estos actos en efectivo conocimiento de la sociedad. Entre las medidas a implementar podemos mencionar: el libre acceso a la información pública, la transparencia informática (acceso "on line" a la información estatal), la Declaración jurada patrimonial obligatoria de los funcionarios, la creación de un Registro Unico Patrimonial que permita cruzar información interconectándose con bancos de datos privados, y la institucionalización de métodos de investigación, para medir la imagen de corrupción del gobierno.

### **Modelo Alternativo de estado y Lucha anticorrupción.**

Por último nos queda por aclarar la relación entre política anticorrupción y modelo alternativo de estado, a esta altura es obvia. Los dos tienen mucho en común. En ambos casos el eje pasa por la participación, en los dos la inquietud pasa por buscar una respuesta nueva a problemas nuevos, y en ambos el actor central es de tipo social: las entidades intermedias u ONGs, consideradas como actores plurales portadores de lo social. En definitiva, el objetivo es el mismo: llegar a una sociedad más justa y democrática.

Raúl N. Alvarez.

26.12.98/ Marzo 2001