

NUEVOS ENFOQUES SOBRE LA CORRUPCIÓN: PERSPECTIVA HISTÓRICA, FEDERAL Y MULTIDIMENSIONAL

Publicación de documentos de la Red Federal de Estudios
Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción
de la Oficina Anticorrupción

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dra. Verónica Gómez

Titular de la Oficina Anticorrupción

Dr. Leopoldo Giupponi

Director Nacional de Ética Pública

Equipo de la Colección de Documentos de la Red Federal EMIC

Dra. María Cecilia Lascurain y Dr. Alejandro Gaggero

Coordinadores de la Red Federal EMIC (Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción)

Lic. María Carolina Podestá

Coordinación de la publicación

Lic. María Luján Blanco

Edición y corrección

Lic. Agustina Arias

Arte de tapa, diseño y diagramación editorial

Ciudad de Buenos Aires, República Argentina, noviembre 2023.

NUEVOS ENFOQUES SOBRE LA CORRUPCIÓN

Perspectiva histórica, federal y multidimensional

Publicación de documentos de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción de la Oficina Anticorrupción

Nuevos enfoques sobre corrupción : perspectiva histórica, federal y multidimensional / Martín Astarita ... [et al.] ; compilación de Alejandro Gaggero ; María Cecilia Lascurain ; coordinación general de María Carolina Podesta ; editado por María Luján Blanco ; prólogo de Veronica María Gómez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Oficina Anticorrupción, 2023.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-4017-54-3

1. Ética. 2. Administración Pública. 3. Políticas Públicas. I. Astarita, Martín. II. Gaggero, Alejandro , comp. III. Lascurain, María Cecilia, comp. IV. Podesta, María Carolina, coord. V. Blanco, María Luján, ed. VI. Gómez, Veronica María, prolog.
CDD 351.011

Coordinación de la publicación: María Carolina Podestá

Compilación: Alejandro Gaggero y María Cecilia Lascurain

Edición y corrección: María Luján Blanco

Arte de tapa, diseño y diagramación editorial: Agustina Arias

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la Oficina Anticorrupción.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite la fuente, así como la

institución. No se permite su uso comercial ni la generación de obras derivadas.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: www.argentina.gob.ar/anticorrupcion. Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Noviembre 2023

ÍNDICE

Prólogo	7
Presentación. La articulación entre políticas públicas y ciencia: creación y aportes de la Red Federal de Estudios Multidisciplinarios sobre Integridad y Corrupción	9
Primera parte. Historia y polisemia del término Corrupción	11
Capítulo 1. Lineamientos de la nueva historia cultural de la corrupción	
Por Martín Astarita.....	12
Capítulo 2. Usos y significados de la corrupción	
Por Sebastián Pereyra.....	45
Capítulo 3. Escándalos y usos políticos de la acusación de corrupción en la historia argentina.	
Por Silvana Ferreyra, Romina Garcilazo y Sebastián Pereyra.....	71
Segunda parte. Corrupción y derechos humanos	103
Capítulo 4. Corrupción, patriarcado y derechos humanos: el género del poder	
Por Christian Gruenberg.....	104
Capítulo 5. Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad.	
Por Pilar Arcidiácono y Luisina Perelmiter.....	128
Capítulo 6. Integridad, ética y corrupción en la política ambiental.	
Por Melina Tobías.....	148
Capítulo 7. Cruzando fronteras: Corrupción, derechos humanos y política pública.	
Por Franco Nicolás Serra.....	170
Tercera parte. Las políticas de integridad como políticas públicas. Desafíos y nuevas miradas	191
Capítulo 8. Guaridas fiscales, flujos financieros ilícitos y corrupción	
Por Alejandro Gaggero.....	192

Capítulo 9. Cuando el interés privado vulnera la decisión pública. La importancia de regular los conflictos de intereses y la captura de la decisión estatal.

Por Paula Canelo, Alejandro Dulitzky y María Cecilia Lascurain..... 215

Capítulo 10. ¿Es posible medir la corrupción? Un esbozo de nuevas perspectivas para informar políticas de integridad: análisis de redes de relaciones.

Por Pablo Soffietti..... 242

Acerca de las autorías.....270

Capítulo 2

Usos y significados de la corrupción⁷

Sebastián Pereyra

Resumen

El documento reflexiona sobre los significados y usos del concepto de corrupción, su carácter polisémico y disputado, y sus transformaciones a lo largo del tiempo y las distintas sociedades y regiones. Para ello revisa, en primer lugar, algunos grandes cambios sufridos por el concepto entre la antigüedad clásica y la modernidad para ver cómo las discusiones actuales sobre la corrupción recuperan, a la vez que simplifican, los significados modernos. En segundo lugar, analiza el papel de las acusaciones de corrupción como parte de la lucha política en la historia argentina, en especial, desde la recuperación democrática en 1983. En tercer lugar, aborda el problema de cómo establecer parámetros para medir y establecer tendencias y, por lo tanto, evaluar la eficacia o no de las formas de intervención sobre la corrupción, tanto a nivel local como internacional. Por último, revisa cuáles han sido las características de la agenda de política pública sobre la corrupción en Argentina y cuáles son los desafíos del futuro, en torno a tres aspectos puntuales: la reforma judicial, la reforma política y la reforma de la administración pública.

Palabras clave

Corrupción - escándalos - políticas públicas

⁷ El presente capítulo constituye una re-edición del documento homónimo, publicado como parte de la [Colección de Documentos de la Red EMIC](#) de la Oficina Anticorrupción y financiado por el proyecto ARG/16/019 "Cooperación para la implementación de políticas de transparencia y control de la corrupción aplicados en conjunto en gobiernos provinciales" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

1. Introducción: ¿qué es la corrupción?⁸

Corrupción es un concepto complicado, esquivo. Su significado nos resulta comprensible, casi evidente, pero a la vez se nos escapa y significa muchas cosas diferentes. Podemos imaginar y evocar infinidad de ejemplos para responder a la pregunta qué es la corrupción. Un/a funcionario/a que pide o cobra sobornos, un/a político/a que exhibe un crecimiento notable de su patrimonio, un/a empresario/a o una empresa que controla los organismos públicos que deberían regular la actividad económica en la que este/a empresario/a o empresa produce, actores poderosos (del sector público o privado) con la capacidad de evadir impuestos a través, por ejemplo, de paraísos fiscales.

A partir de estos ejemplos podríamos intentar construir una suerte de catálogo y sobre esa base llegar a una definición general sobre qué es la corrupción. Podríamos hablar, por ejemplo, del abuso de poder usado para el propio beneficio, o de la colusión entre interés público e interés privado en perjuicio del primero.

Algunos libros clásicos sobre el tema como los de Robert Klitgaard o Susan Rose-Ackerman sostienen que la definición general del término corrupción es el mal uso de un cargo o función con fines no oficiales. Estas perspectivas han enfatizado un enfoque administrativo sobre la cuestión considerando que la corrupción es ante todo una cuestión de costos-beneficios que se generaliza o se controla en función de dos variables principales: en primer lugar, la capacidad excesiva o no de regulación de la vida social que tienen los funcionarios públicos y, en segundo lugar, la transparencia u opacidad con la que ejercen sus funciones.

El derecho, a su vez, establece en el código penal un conjunto de delitos que se corresponden con las prácticas que más usualmente asociamos al término corrupción. El cohecho –la coima–, el tráfico de influencias, la malversación de caudales públicos, las negociaciones incompatibles con la función pública, las exacciones ilegales, el enriquecimiento ilícito, son todos delitos contra la administración pública que componen un catálogo de conductas corruptas penadas por la ley.

⁸ Agradezco muy especialmente a Paula Canelo, Daniela Urribarri y Luis Villanueva por los comentarios y sugerencias realizados en la lectura de una primera versión de este texto. También agradezco a María Soledad Gattoni por las discusiones e intercambios que están detrás de algunos de los argumentos que se presentan en el documento.

Sin embargo, los delitos contra la administración pública no son siempre una buena guía o un buen indicador para definir qué son las prácticas corruptas. Por un lado, podemos reconocer sin mucha dificultad que hay conductas por parte de funcionarios/as que podrían implicar algún tipo de delito y que no necesariamente están vinculadas con este tipo de prácticas. Imaginemos, por ejemplo, un/a funcionario/a encargado/a de la regulación del comercio o de la implementación de la política comercial del Estado; supongamos que esta persona decide comprar un producto en el exterior para ampliar la oferta del mismo en el país y por esa vía lograr que baje el precio interno; admitamos que algo en todo ese procedimiento podría salir mal y que ello podría implicar, a su vez, que el/la funcionario/a en cuestión sea acusado de malversación de caudales públicos. Así, tendríamos delito y, sin embargo, no estaríamos frente a un caso de corrupción.

Tengamos en cuenta también que en el desarrollo de la actividad política y/o de la función pública hay infinidad de decisiones y comportamientos que podrían claramente ser percibidos como ilegítimos y que, sin embargo, no necesariamente implican que se haya cometido un delito. Imaginemos, por ejemplo, que un/a legislador/a hace uso de los fondos que le asigna el Parlamento para gastos de traslado o gastos de representación. No caben dudas allí que la asignación y el uso de esos fondos no representa ni permitiría sospechar ningún indicio de delito.

Al mismo tiempo, supongamos que ello ocurre en el contexto de un país que atraviesa dificultades o restricciones económicas. No es imposible pensar que una persona que trabaja en cualquier otra actividad y que no goza de esos mismos beneficios pueda percibir esos gastos como un privilegio ilegítimo e injustificado. ¿Se trata de una situación que implica algún tipo de corrupción o no? El derecho no nos ayuda en este punto a resolver la pregunta que nos venimos haciendo.

El problema con las definiciones generales y omnicomprensivas de la corrupción es que no son sensibles a este tipo de cuestiones y que, por eso, no nos ayudan a ponernos de acuerdo en una definición común y precisa de corrupción. Y, a la vez, este tipo de cuestiones abundan en la dinámica de nuestra vida social y política. Más allá de los casos extremos que mencionamos más arriba, hay una infinidad de situaciones que implican zonas grises que difícilmente puedan resolverse apelando a fórmulas generales o siguiendo la tarea de tipificación de delitos que lleva adelante el derecho penal.

Consideremos por un momento la idea de beneficio personal o particular contrario al interés público, que está implicada en nuestras definiciones habituales de corrupción. Un funcionario público recibiendo una suma de dinero (en efectivo) como contrapartida por tomar una determinada decisión (o para no hacerlo) representa una imagen gráfica y concreta de la corrupción. Con esa imagen en mente se puede entender la redacción del artículo de nuestro código penal relativo al cohecho: "...el funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones" (Art. 256). Sin embargo, esa situación tan gráfica puede ser menos clara si consideramos algunas cuestiones.

Los intercambios corruptos pueden tener alcances y extensiones que dificulten la determinación de la contraprestación implicada. El término "dádiva" permite considerar otros elementos más allá del dinero que estén implicados en las formas de intercambio. Es decir, no es necesario que se pague una suma de dinero a cambio de una decisión; la contraprestación podría ser, por ejemplo, el alquiler de un inmueble o la puesta a disposición de capacidades de transporte o logística por parte de una empresa. Pero, como es evidente, cuanto más nos alejemos del dinero y de la posibilidad de establecer un valor a la dádiva, más complejo será mostrar el carácter corrupto de los intercambios.

Luego, imaginemos que los intercambios corruptos se asientan en promesas o favores -como por ejemplo el apoyo o el acompañamiento en el marco de una campaña electoral- en lugar de en contraprestaciones efectivas. En ese caso, ¿cuál es el marco temporal que deberíamos considerar para evaluar el alcance del efectivo cumplimiento de las mismas? Si una empresa o empresaria/o otorgó un beneficio a una persona que un año más tarde accede a un puesto en la función pública, ¿cómo se evalúa ese vínculo a la luz de las decisiones que pueda tomar esa persona una vez en su cargo?

Finalmente, el beneficio personal -que parece un criterio tan claro en nuestra imagen gráfica de la corrupción- no necesariamente se define únicamente en oposición al bien común sino también en relación con múltiples formas del beneficio colectivo y de otros/as. ¿Cuánto se extiende la red de relaciones que nos vincula con los demás y que puede implicar una noción indirecta de beneficio para una persona?

En el caso argentino, como en muchos otros, una ley de ética pública regula las pautas de comportamiento de los funcionarios públicos y ello implica que el universo de las conductas reprochables sea más amplio que el de los delitos contra la administración pública. Ello se verifica, por ejemplo, en la regulación del conflicto de intereses.

La Ley de Ética Pública (25.188) regula, en ese sentido, tanto la prohibición del desarrollo de actividades simultáneas (ejercer una actividad en el ámbito privado sobre la que tengan atribuciones en tanto funcionarios o ser proveedores del organismo donde desempeñen sus funciones) como también el deber de abstención (apartamiento del agente al que le corresponde intervenir en cuestiones o situaciones que puedan afectar su imparcialidad).⁹ Así y todo, vemos que el problema de la aplicación de la norma puede ser algo problemático y dificultoso.

Como sostuvo hace algún tiempo la filósofa Nora Rabotnikof (1999), las definiciones técnicas y generales de la noción de corrupción muchas veces son inadecuadas para evaluar las complicadas formas de negociación implicadas en la dinámica cotidiana de la actividad política.

Al mismo tiempo, queda claro que la corrupción no es un fenómeno particular y específico, sino que en el mejor de los casos se trata de un problema que incluye una variedad y diversidad de fenómenos diferentes. Los intercambios corruptos pueden tener formas y alcances muy variados y el tipo y variedad de los intercambios que vuelven a la corrupción un problema para nuestras sociedades cambia a lo largo del tiempo e incluso pueden ser materia de controversia en un momento determinado.

Es importante darle profundidad histórica y contextual al término corrupción para entender mejor sus significados y usos y el modo en que estos se transforman a lo largo del tiempo y el espacio. Por ejemplo, en Argentina nos hemos acostumbrado a pensar que las denuncias de corrupción se instalaron a partir de los escándalos¹⁰ que surgieron a lo largo de la década de

⁹ Sobre esta cuestión puede consultarse la Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública, publicada por la Oficina Anticorrupción y la Secretaría de Gestión y Empleo Público en 2020.

¹⁰ La noción de escándalo se refiere a las acciones o eventos que implican ciertos tipos de transgresiones que se dan a conocer frente a otros y que son lo suficientemente serias como para provocar una respuesta del público en términos de indignación. Los escándalos han sido en las últimas décadas el vehículo principal de denuncias de la corrupción política en una innumerable cantidad de países. Como puede notarse, la idea de transgresión no se refiere a elementos de orden jurídico. Las transgresiones son violaciones a normas sociales percibidas como tales por los/las denunciadores o por la opinión pública. Dichas violaciones pueden constituir o no delitos en sentido jurídico. Por ello, puede sostenerse que los escándalos siempre tienen una dinámica propia –una autonomía relativa– en relación con las causas judiciales que puedan estar vinculados a ellos.

1990, por ejemplo el Swiftgate o el contrabando de armas a Ecuador y Croacia. Desde ese momento y hasta hoy los escándalos de corrupción son la forma particular en la que ésta cobra forma en la escena política. Todos los períodos presidenciales de las últimas décadas han registrado escándalos de corrupción de magnitudes significativas.

Por otro lado, como veremos, el uso de las denuncias de corrupción para degradar personajes políticos y planteles de gobierno ha sido un recurso recurrente a lo largo de nuestra historia. Al mismo tiempo, las denuncias de corrupción no son privativas de las oposiciones políticas o del periodismo; es una herramienta que también ha servido a los propios gobiernos para impulsar reformas.

El gobierno de C. Menem (1989-1999), por ejemplo, fue el impulsor, en sus primeros años, de una crítica en términos de corrupción a los modos de intervención y regulación del Estado en la economía. En efecto, el recurso a las denuncias de corrupción para fundamentar los procesos de privatización de empresas públicas y la racionalización de organismos estatales fue una práctica recurrente.

Más allá de los usos políticos e incluso de las demandas locales que se han multiplicado en diferentes países en las últimas décadas, el problema de la corrupción también tendió a globalizarse. Ello ha ido de la mano con la consagración de definiciones técnicas y formales del problema y el desarrollo de herramientas estandarizadas de política pública.

Como en muchos otros temas, la celebración de acuerdos y convenciones a nivel internacional marca el interés que el problema tiene a nivel internacional y para diferentes estados. Sin embargo, ello no resuelve la cuestión. En distintas sociedades, en distintas regiones el problema de la corrupción tiene alcances y relevancias distintas. Se configura en relación con historias y actores disímiles.

Entender esas diferencias es fundamental para poder avanzar en la definición de una agenda de trabajo que sea significativa y sustantiva para la adopción de políticas públicas y que reconozca las particularidades y especificidades que el problema puede adoptar en contextos diferentes.

En las páginas que siguen vamos a analizar las implicancias que tiene este carácter polisémico y disputado del problema de la corrupción. En primer lugar, revisaremos algunos grandes cambios sufridos por el término entre la antigüedad clásica y la modernidad. Podremos ver, de ese modo, cómo las discusiones actuales sobre la corrupción recuperan a la vez que simplifican una preocupación crucial ligada a las concepciones de la política en la modernidad.

Luego, nos dedicaremos a analizar cuál ha sido el lugar de las acusaciones de corrupción en la historia política argentina. Veremos allí que aún cuando no se trata de un fenómeno nuevo sino más bien de una dinámica recurrente en nuestra vida política, el desarrollo y consolidación del régimen democrático implica algunos cambios y desafíos particulares que enmarcan y complejizan dichos usos políticos de las acusaciones de corrupción.

Posteriormente dedicaremos un espacio al análisis de un aspecto importante y particular del problema de la corrupción, tanto a nivel local como internacional, esto es el problema de cómo establecer parámetros para medir y establecer tendencias y, por lo tanto, evaluar la eficacia o no de las formas de intervención sobre el mismo.

Finalmente, para concluir, revisaremos brevemente cuáles han sido las características de la estructuración de una agenda de política pública sobre la corrupción en Argentina y cuáles son los desafíos con los que deberíamos comprometernos de aquí en adelante.

Las definiciones generales y omnicomprensivas de la corrupción no son sensibles a situaciones que implican zonas grises y a transgresiones que no necesariamente configuran delitos.

Los intercambios corruptos pueden tener formas y alcances muy variados y el tipo y variedad de los intercambios que vuelven a la corrupción un problema para nuestras sociedades cambia a lo largo del tiempo, e incluso pueden ser materia de controversia en un momento determinado.

Es fundamental contrastar las definiciones generales y estándares normativos con estudios históricos y análisis comparativos.

2. Significados clásicos y modernos de la corrupción

En la actualidad y en términos de sentido común nos hemos acostumbrado a pensar la corrupción a partir de algunos elementos principales: primero, está referida a la actividad de funcionarios/os públicos y políticas/os (aunque éstos no sean necesariamente los/as únicos/as involucrados/as); segundo, supone una diferenciación clara entre el interés público y el privado a partir de la cual la corrupción no es simplemente la comisión de un delito sino una superposición de esas dos esferas; y tercero, es un fenómeno que remite principalmente a la conducta individual, objeto principal de la denuncia de corrupción, y evaluada sobre el trasfondo de determinadas reglas morales o jurídicas.

Esos son algunos de los elementos centrales de las definiciones contemporáneas sobre la corrupción; subrayamos el adjetivo contemporáneas pues se trata de una utilización entre otras de ese término. La corrupción es un tópico que reenvía de manera directa a las discusiones más clásicas de la teoría política desde la antigüedad a nuestros días.

Sin embargo, el modo en el que se presentan las discusiones actuales sobre la corrupción es heredero de una tradición moderna que pone el acento en la problemática relación entre ética y política. Grandes pensadores de la política moderna como Nicolás Maquiavelo o Max Weber le han prestado particular atención a estas cuestiones.

Nuestra visión actual del problema de la corrupción se diferencia significativamente de aquella de los antiguos para quienes la corrupción era entendida como el deterioro de la salud moral del conjunto de la comunidad. En los textos clásicos de la filosofía política la corrupción aparece asociada generalmente a un diagnóstico sobre la decadencia de la ciudad, sobre el modo en que ha degenerado un régimen político, sobre la pérdida de sentido de la vida en común.

Por el contrario, en los escritos de Maquiavelo, por ejemplo, pueden encontrarse algunas de las formulaciones más interesantes sobre cómo comprender el dilema que existe entre las artes del gobierno, por un lado, y el seguimiento de pautas o normas morales de comportamiento, por el otro. Maquiavelo pensaba que la secularización¹¹ imponía una

¹¹ Este término se utiliza en ciencias sociales para sintetizar los grandes cambios históricos que definen la transición hacia la época moderna en Occidente. Cambios que implicaron una pérdida de centralidad de los valores y creencias religiosas como criterios de organización de nuestra comprensión del mundo y de la vida en comunidad.

diferenciación definitiva entre la moral y la política, convirtiendo a ambas en dos órdenes de la vida completamente distintos. El gobierno requería, entonces, concentrarse en las reglas e imperativos de la política, independientemente de si esas reglas se ajustaban o no a preceptos éticos o morales.

Esa mirada permite delinear el dilema moderno en el que los gobernantes se encuentran situados, por así decirlo, entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. La referencia evoca la célebre conferencia de Max Weber consagrada a un minucioso escrutinio de las implicancias de la política como profesión.

Weber sostiene allí que hay una contradicción flagrante en la búsqueda de una moralización de la política. La política -sostiene- es el reino de los medios al servicio de un determinado fin. Lo que podríamos considerar en términos de responsabilidad política de gobernantes y funcionarios se vincula con la consecución o no de determinados fines u objetivos. Podríamos decir -siguiendo a Weber- que la política se vincula más con los resultados que con el proceso por el cual los mismos se obtienen o no se obtienen.

Por el contrario de la ética, en sentido evangélico, se deduce una preocupación exclusiva por los medios. Es decir, lo que importa es el proceso y el modo en que se ajusta o no a criterios éticos. Se trata de un tipo de responsabilidad distinta que pierde de vista la cuestión de los fines y los logros a ser alcanzados.

Desde ese punto de vista, la política moderna -aquella que está despojada y diferenciada de principios morales de orden religioso- pone en tensión dos orientaciones de la acción, una preocupada exclusivamente por los fines, otra, atenta a los elementos que definen un actuar responsable en términos de principios éticos.

Una actividad política asentada sobre límites claros y precisos entre lo público y lo privado es uno de los ideales y promesas ligadas al desarrollo de la modernidad. Por ello, durante décadas, la corrupción fue un tema que los estudios sociales asociaron a los países en vías de desarrollo, como un resabio de tradición que persistía pese a los procesos de modernización de las sociedades.

Hoy esa visión lineal sobre la modernidad, el progreso y el desarrollo es ampliamente cuestionada considerando las desigualdades estructurales que existieron históricamente entre sociedades centrales y periféricas así como los caminos y puntos de llegada múltiples que se han producido en sociedades modernas no occidentales.

Sin embargo, algo de esa vocación modernizadora persiste hoy en la mirada de los organismos internacionales, instituciones largamente abocadas a producir discursos sobre la corrupción para los países periféricos, además de recetas para resolverlos. Esa visión se apoya en la idea de que los países centrales son principalmente exportadores de corrupción y los países periféricos aquellos en los que el problema se arraiga y prolifera. Sin embargo, la situación de las últimas décadas muestra que países centrales y periféricos sufren modalidades y formas diversas de intercambios corruptos.

El término corrupción es evocado en diversas latitudes para referirse a los problemas de la política contemporánea y, por tanto, vemos que proliferan demandas y reclamos relacionados con la corrupción en innumerables países alrededor del mundo, aunque dichas demandas y reclamos no siempre se refieran a fenómenos similares o equivalentes.

Una particularidad del escenario actual es que los esfuerzos internacionales y las configuraciones locales del problema no siempre están acompasadas. En un caso, el horizonte de trabajo tiende a la formalización y a la síntesis, en el otro, se observan múltiples cruces entre demandas, denuncias, desarrollo de políticas, marchas y contramarchas que están a su vez cruzadas por disputas y tradiciones políticas diversas.

Se produce así una ineludible tensión entre, por un lado, los modos en que se estructura el problema de la corrupción, crecientemente globalizado e interesado por definir rasgos comunes y formas de intervención eficaces para los distintos contextos y, por el otro lado, el modo en que se generan demandas y reclamos locales sobre la cuestión. Entre uno y otro polo se producen las formas de intervención y las respuestas que los distintos estados movilizan para hacer frente al problema.

Parte de la distancia entre los esfuerzos técnicos de trabajo y las configuraciones locales del problema se explica por la insistencia, de los primeros en aferrarse a definiciones abstractas del problema, enfatizando la cuestión de la evaluación de la conducta de los funcionarios. Ello

supone a nuestro juicio el olvido de dos elementos fundamentales: primero, que la corrupción no puede ser pensada sólo en términos de conductas, sino que debe serlo en términos de formas de intercambio (que como tales implican fenómenos mucho más amplios que el de la moralidad de los funcionarios) y, segundo, que no es posible entender la configuración local del problema de la corrupción sin situar, cada vez, los debates en términos de sus usos políticos.

Al mismo tiempo, es necesario precisar en cada contexto local cuáles son las formas de intercambio que son consideradas como corruptas -que resultan problemáticas e intolerables- y que son configuradas también por tradiciones y conflictos políticos particulares y específicos. Es decir, es necesario precisar que conjunto de fenómenos constituyen el problema de la corrupción en cada contexto particular sin asumir que esa relación entre fenómenos y problema es evidente o va de suyo.

La corrupción debe ser abordada, entonces, no desde el punto de vista de las conductas individuales y más o menos morales, sino desde el ángulo de las transacciones, los intercambios y la interacción. Siguiendo este razonamiento, el eje del análisis no se centra solamente en el nivel de la conducta individual -ni sólo en las cualidades morales de los individuos- sino en los acuerdos y compromisos que posibilitan la recurrencia de intercambios corruptos.

Estas consideraciones nos invitan a desconfiar de las definiciones universalistas del problema de la corrupción a las que estamos más acostumbrados. Varios análisis muestran que las distinciones abstractas entre interés público e interés privado pueden ser muy problemáticas en algunos contextos culturales.

Las definiciones generales del interés público tienden a dar prioridad y a jerarquizar la idea de que las relaciones humanas deben guiarse por criterios impersonales. Es decir, se supone que los vínculos de amistad, intimidad o familiares representan un modo de intromisión del interés privado en la vida pública, en particular en las decisiones y actuaciones de funcionarios/os y políticos/as.

Sin embargo, la confianza y la reciprocidad, por ejemplo, suelen ser elementos muy importantes en el modo en que establecemos relaciones con los demás. Y en muchas

sociedades esas dimensiones de confianza y reciprocidad se apoyan y descansan en relaciones de amistad o en vínculos y lazos familiares.

El sociólogo Mark Granovetter ha llamado la atención sobre el modo en que los ideales de impersonalidad pueden entrar en conflicto con los deberes de amistad y de reciprocidad y que no hay fórmulas que permitan resolver de modo abstracto estas cuestiones. Los favores, la amistad, la lealtad, la confianza pueden tener un peso enorme en las relaciones interpersonales y no es esperable, en determinados contextos, que estos criterios sean reemplazados o sustituidos por normas que sostienen criterios abstractos de buenas prácticas en la función pública que no consideran el estatus y las implicancias de esos vínculos interpersonales.

En cualquier caso, existe otro elemento importante que permite comprender el peso creciente que tiene el problema de la corrupción en nuestras sociedades. Se trata del conflicto que está asociado al uso de la corrupción como un elemento de descalificación, como una herramienta de la lucha política. En el siguiente apartado dedicaremos un poco de espacio al análisis de esta cuestión específica.

La corrupción no debe ser abordada desde el punto de vista de las conductas individuales y la moralidad de las personas sino desde el ángulo de las transacciones, los intercambios y la interacción.

De ese modo se puede dar cuenta de cuáles son los rasgos y aspectos centrales de la configuración local del problema y también relevar la dimensión de los usos políticos de las denuncias de corrupción.

3. Las acusaciones de corrupción como parte de la lucha política

En 1962 Arturo Frondizi fue destituido como presidente de la Nación por un golpe militar. El golpe implicó una de las cíclicas interrupciones del régimen democrático que caracterizaron a casi todo el siglo XX en nuestro país. Frondizi, al igual que otros presidentes derrocados fue detenido y mantenido prisionero en la isla Martín García. Allí redactó el manuscrito de lo que

luego sería su libro *Estrategia y táctica del movimiento nacional*, que consagra un capítulo al tema de la corrupción.

Su enfoque es muy ilustrativo de los usos políticos de las denuncias de corrupción. Frondizi sostiene allí que las denuncias de corrupción han sido un instrumento de uso recurrente para justificar los golpes de estado y para deslegitimar a los gobiernos democráticamente elegidos: *“La calumnia organizada, publicitada profusamente, recogida y amplificada por los más caracterizados dirigentes de la oposición, logró movilizar a amplias capas populares –de trabajadores, estudiantes y profesionales- para derribar a gobernantes elegidos por la inmensa mayoría del pueblo”* (p. 133).

La estrategia del moralismo, es decir, una utilización instrumental de principios morales, está orientada –siempre según Frondizi- a movilizar la sensibilidad de los sectores medios de la sociedad con el objetivo de minar la fe y la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes. En una rápida revisión, Frondizi repasa las denuncias de “negociados” realizadas contra los gobiernos democráticos que parecen exhibir una dinámica similar.

Las denuncias vienen acompañadas de intensos procesos de investigación parlamentaria o judicial que, luego de consolidado el cambio de gobierno se abandonan o llegan a conclusiones inconducentes. Las denuncias de corrupción sirven como arma de la lucha política y como estrategia de degradación de los oponentes políticos sin que, a su vez, esas denuncias conduzcan a resultados significativos en los ulteriores procesos de investigación.

En muchos casos –por ejemplo, aquellos que Frondizi reconstruye en relación con el derrotero de su gobierno- las denuncias operan precisamente en las zonas grises de la actividad política y el ejercicio del gobierno; oscilando en la evaluación de la legalidad y la legitimidad de las acciones de gobierno y sus consecuencias.

Verónica Giordano (2003) analizó la relación entre denuncias de corrupción y modernización política en Argentina a fines del siglo XIX. Pero su trabajo muestra también que a esa coyuntura crítica en la que se anudó lucha política y denuncia de corrupción le siguió un largo período de utilización de las denuncias de corrupción como estrategia de legitimación de los golpes militares a lo largo del siglo XX.

La alternancia de períodos constitucionales y dictaduras militares muestra en el caso de nuestro país el modo en que los militares tendieron a justificar sus intervenciones en la vida política como un intento de ordenar y moralizar la política democrática. La historiadora Silvana Ferreyra (2018) mostró, por su parte, cómo la Comisión Nacional de Investigaciones puesta en marcha por el gobierno militar que llegó al poder en 1955 fue ampliando la consideración de denuncias específicas sobre sobornos o enriquecimiento de funcionarios hasta avanzar en una impugnación moral y política de carácter general sobre los gobiernos peronistas.

Esta dinámica que ubica a los usos de las acusaciones de corrupción como un arma política para justificar la necesidad de intervenciones militares se alteró –como es obvio– en las últimas décadas de vida política en el país. El fin de la última dictadura militar en 1983 dio lugar a un período de continuidad democrática en la que son los procesos electorales los que definen la suerte de gobiernos y agrupamientos políticos.

De todos modos, la política democrática también es conflictiva y podemos comprobar que las denuncias de corrupción forman parte rutinaria y cotidiana de ella. En particular, podemos observar que –al menos desde fines de los años 90 hasta esta parte– los gobiernos nacionales entrantes movilizan denuncias y demandas de corrupción contra los planteles de gobierno salientes. Estos rasgos también pueden observarse en las denuncias judiciales de los casos de corrupción.

Los datos del Observatorio de Causas de Corrupción de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) muestran que las figuras presidenciales aparecen entre las más denunciadas y que “abuso de autoridad y violación a los deberes de funcionarios públicos” es, a su vez, uno de los delitos más denunciados. Sin embargo, la lógica de denuncia de la corrupción política está mediada por la producción de escándalos que involucran otros actores y otras dinámicas que nos alejan –al menos en parte– de los usos políticos más descarnados propios de las acusaciones que evocamos previamente.

Los escándalos han pasado a formar parte del paisaje habitual de nuestra vida política. Y de ese modo las denuncias de corrupción se han asociado progresivamente a una crítica de la actividad política en su conjunto.

La dinámica de los escándalos refuerza entonces la figura de los denunciantes que no provienen del mundo político, y que aspiran a erigirse en agentes moralizadores y defensores del bien común frente a una actividad que es definida como degradada y orientada al interés particular. Si por un lado los escándalos reafirman nuevos significados sobre el modo correcto de comportamiento de los dirigentes, por otro favorecen la capacidad de nuevos actores -centralmente de los periodistas y los profesionales del derecho- para enjuiciar a la actividad política.

Como muestran los datos del Observatorio de Causas de Corrupción de ACIJ esta misma dinámica se replica en la actividad de denuncia en la justicia. Esas denuncias resultan creíbles en la medida en que quienes las formulan no forman parte del campo de la política profesional (de donde, por otro lado, proviene la mayor parte de la información que las nutre).

Al mismo tiempo, deberíamos considerar un fenómeno que no es específico de la Argentina y que llevó a un progresivo desinterés del público por los escándalos luego de la atención que estos produjeron durante la década de 1990. Este es, el de la rutinización de los escándalos.

Como sostiene el sociólogo Ari Adut (2008), la atención hacia una ola de escándalos no puede, en este sentido, sostenerse por tiempo indefinido. El efecto de una serie en cuanto a la visibilización del problema tiene su reverso en un cierto acostumbramiento frente a la transgresión. La indignación va cediendo terreno en la medida en que los escándalos pasan a formar parte de la vida política en su registro cotidiano.

Por otro lado, debemos considerar que existe siempre una asincronía entre los tiempos de los escándalos y los del tratamiento judicial de los casos en cuestión. Así, el desarrollo de las causas judiciales se independiza de los escándalos y, por tanto, la degradación no tiene como correlato la aplicación de una pena.

Un informe de 2012 de ACIJ, el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) y el Ministerio Público Fiscal mostró que la duración promedio de una muestra de 21 causas importantes de corrupción era de 11 años. Los expedientes tardaban en promedio más de 7 años en llegar a la instancia del juicio oral y más de un 60% de los expedientes analizados no tenía resolución judicial. La asincronía entre las dos lógicas -la de los escándalos y la judicial- podría hacernos pensar en un efecto de desaliento en el público. El

Poder Judicial pasa de ese modo a ocupar el centro de la escena en los debates sobre corrupción.

A contrapelo de la opinión de los expertos que señalan que en contextos de corrupción sistémica es poco lo que puede hacer la justicia penal para resolver el problema de la corrupción, en Argentina la apelación al derecho penal y al castigo de los culpables se ha transformado en un argumento recurrente que refuerza esa dimensión de los usos políticos de las acusaciones de corrupción.

La política democrática es conflictiva y las denuncias y los escándalos de corrupción forman parte rutinaria y cotidiana de ella.

Las críticas y denuncias entre planteles de gobierno entrantes y salientes son recurrentes. Y existe siempre una asincronía entre los tiempos de los escándalos y los del tratamiento judicial de los casos en cuestión.

Así, el desarrollo de las causas judiciales se independiza de los escándalos y, por tanto, la degradación de las figuras públicas no tiene como correlato la aplicación de una pena.

4. Un problema difícil de medir

Si, como vimos hasta aquí, el problema de la corrupción ha estado históricamente ligado a la lucha y a la confrontación política, es sumamente importante establecer parámetros y criterios sobre su alcance y magnitud. De otro modo, sólo podríamos decir que el problema de la corrupción es relativo a determinados contextos históricos y culturales y que sólo estamos en condiciones de describir y consignar esas variaciones.

Sin embargo, al igual que otro tipo de problemas que afectan a nuestras sociedades podemos también establecer criterios que nos permitan, por un lado, comparar nuestra situación con la de otras sociedades y, por otro lado, verificar tendencias a lo largo del tiempo. A diferencia de lo que sucede con otros problemas, como la inflación o el desempleo, carecemos por completo de mediciones que permitan objetivar las representaciones que existen sobre la corrupción. Eso nos confronta a lidiar, por ejemplo, con situaciones que son igualmente problemáticas pero incomparables entre sí.

Imaginemos un país en el que existen intercambios corruptos ligados al funcionamiento cotidiano de las burocracias de calle¹². Pensemos, por ejemplo, en un país en el que es habitual el pago y el cobro de sobornos por parte de la policía frente a la detección de infracciones de tránsito. Consideremos ahora otro país en el que este tipo de situaciones son prácticamente inexistentes. Sin embargo, en este último sí se producen de modo recurrente grandes escándalos de corrupción en los que se denuncian relaciones espurias entre funcionarios y funcionarias nacionales y grandes empresas proveedoras del Estado en áreas como construcción y obra pública. Si consideramos a la corrupción como un fenómeno único y homogéneo, ¿de qué modo podríamos establecer una comparación entre estos países? ¿Cómo se ubicarían estos países en una escala que quisiera medir mayor o menor incidencia de la corrupción en uno y en otro?

De manera intuitiva, podríamos pensar que una simple correlación sería capaz de vincular las denuncias y las preocupaciones ciudadanas con una mayor incidencia de los actos de corrupción. Pero ese vínculo supuesto por la crítica no ha sido corroborado, y difícilmente pueda serlo.

Una de las cuestiones interesantes sobre el problema de la corrupción es que pese a su omnipresencia no existen mediciones confiables sobre los niveles de corrupción en los distintos países. No sabemos, ni podemos saber, si la corrupción (¿de qué tipo?) se ha incrementado o no (¿en comparación con qué?) ni en qué medida lo ha hecho.

Sí sabemos que existe preocupación en la población de nuestros países en relación con el tema corrupción. En la encuesta Latinobarómetro realizada en 2001, el 74,6% de la población encuestada en América Latina respondió que la corrupción era un problema muy serio en su país. En 2018, de acuerdo con la misma fuente, más del 57% de los encuestados en la región consideraba que su presidente y sus funcionarios están involucrados o tienen información sobre actos de corrupción.

¹² El término burocracias de calle alude, en términos generales, a aquellos funcionarios/as públicos/as que tienen algún tipo de operatividad a nivel del territorio y que cotidianamente establecen interacciones con los ciudadanos. Suelen ser piezas clave -aunque usualmente no tienen empleos jerarquizados- en la implementación de políticas públicas y en la experiencia que las personas tienen del Estado. En los estudios sociales se habla de burocracia de calle para referirse generalmente a policías, docentes, fiscales, médicos y enfermeros de urgencias, etc.). Sobre el tema consultar el Documento N°2 de la presente Colección, “Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad”, de Luisina Perelmiter y Pilar Arcidiácono.

En Argentina, esa percepción era compartida por el 54% de los encuestados. En nuestro país, la consideración de la corrupción como un problema grave es de larga data. En 1997, un 88% de los encuestados tenía ese punto de vista y en 2001 la proporción ascendía a más del 94%; y en 2018, el 54% de los encuestados consideraba que la corrupción había “aumentado algo o mucho” en el último año.

Pero ese panorama cambia, por ejemplo, cuando la evaluación se pone en perspectiva con otros problemas. Así, encontramos que en Argentina entre 1995 y 2004 la corrupción representaba el principal problema sólo para el 10% de la población. Aunque esa proporción aumentaba en forma considerable hasta llegar al 18% en 2002, se mantenía muy por debajo de otras preocupaciones, en particular la de la desocupación. En 2010, sólo el 2,6% de los encuestados consideraba que la corrupción era el principal problema del país. En 2018, por tomar otro ejemplo, sólo el 3% tenía esa misma consideración.

Algo similar ocurre cuando consideramos no ya la percepción sobre el aumento de la corrupción, sino el contacto directo con los casos de corrupción: frente a ese tipo de preguntas, las respuestas son mayoritariamente negativas. En 2010, por ejemplo, apenas un 5% de los encuestados manifestaba que un funcionario público le había solicitado una coima en el último año.

Una de las herramientas de medición más conocidas a nivel internacional es el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) elaborado por Transparencia Internacional, que permite clasificar en un ranking a casi 200 países. Además de inducir a una confusión entre percepción y medición, el índice ha sido cuestionado porque recurre centralmente a consultoras financieras para realizar las evaluaciones, lo cual genera un fuerte sesgo que refleja lo que podríamos llamar genéricamente el punto de vista del mundo de los negocios.

En cualquier caso, según esta medición en 2020, Argentina se ubicaba en el puesto 78, mientras que Chile, por tomar un ejemplo cercano, se ubica en el 25. ¿Argentina es un país mucho más corrupto que Chile? Desde este punto de vista sí, pero la información sólo da una pauta de la *percepción*.

La otra gran herramienta de medición producida por la misma organización es el Barómetro Global de la Corrupción, cuyos datos para 2017 indican que, mientras que en la Argentina un

promedio del 13% de los encuestados reconocía haber pagado un soborno en los últimos doce meses en distintas áreas de gobierno o administración, en Chile esa proporción se ubicaba en el 18%.

Tal como señala Paul M. Heywood las mediciones estandarizadas de TI tienen muchos problemas. Entre ellos que, como dijimos, tiende a enfatizar las percepciones sobre el problema por sobre las experiencias de las personas en relación con distintos fenómenos o situaciones de corrupción. Luego que tienden a generar un efecto de unificación del problema como si hiciera referencia a un solo tipo de fenómeno o situación particular.

Finalmente, dicha unificación se focaliza en las prácticas o intercambios ligados a sobornos -cuando se refiere a experiencias concretas- y no realiza ninguna especificación cuando se pregunta por la corrupción en un sentido genérico. Por lo tanto, la medición sobre percepción o aumento de la corrupción en un país no permite saber a ciencia cierta que tienen en mente concretamente las/os entrevistadas/os cuando se refieren al problema.

Es sumamente importante establecer parámetros y criterios sobre el alcance y magnitud del problema de la corrupción.

A diferencia de lo que sucede con otros problemas públicos como la inflación o el desempleo, carecemos por completo de mediciones que permitan objetivar las representaciones que existen sobre la corrupción.

Esto produce como efecto una exacerbación y un sobredimensionamiento de los usos políticos de las denuncias y demandas anticorrupción.

5. Anticorrupción y derechos humanos: una agenda de trabajo

Argentina comenzó tempranamente a desarrollar una agenda de políticas públicas de transparencia como modo de enfrentar el problema de la corrupción. Ello ocurrió a lo largo de la década de 1990 y su génesis estuvo vinculada a los logros que registró el país en materia de derechos humanos en la posdictadura.

En ese sentido, los diagnósticos sobre la corrupción en ese entonces tuvieron varios puntos de contacto con el legado del movimiento de derechos humanos. En primer lugar, compartían un

marco general de desconfianza hacia el Estado y pensaban el proceso de democratización del país como un modo de contrarrestar los abusos de poder. Se trataba de acotar los márgenes de discrecionalidad en el ejercicio del poder desde la función pública o desde la actividad política en general.

El control por parte de los ciudadanos sobre el funcionamiento del Estado y los funcionarios públicos aparecía como uno de los grandes horizontes o promesas de la democratización. Por esos años, además, el financiamiento de la cooperación internacional modificó su interés en términos temáticos.

De ese modo se registró un interés creciente en financiar programas y proyectos que focalizaran en el tema de la anticorrupción. Ese financiamiento promovió de modo particular los enfoques organizacionales -como el de Klitgaard (1991)- interesados en pensar el problema en relación con los procesos de reforma del Estado.

En segundo lugar, ambas agendas proponían poner el foco en el problema de la justicia. El poder judicial fue central en los debates sobre derechos humanos al punto que la consigna “juicio y castigo” se estructuró en torno a la persecución penal de los crímenes cometidos durante la dictadura.

Para la agenda anticorrupción, el tema judicial siempre tuvo una cierta ambigüedad. Por un lado, los diagnósticos apuntaban a cambiar el foco de la persecución penal de los actos de corrupción al control *ex ante* de los actos de gobierno. Modificar los incentivos para evitar o desalentar los intercambios corruptos, más que aumentar las penas en los delitos contra la administración pública. Sin embargo, el marco de la impunidad fue utilizado recurrentemente como modo de señalar los alcances y la gravedad del problema.

Repensar una agenda anticorrupción para la democracia implica -creemos- volver sobre algunos aspectos de su génesis. Volverla más ambiciosa y sustantiva y, sobre todo, autonomizarla lo más posible de la lógica de los escándalos y acusaciones de corrupción que han dominado la escena política en las últimas décadas. Los escándalos de corrupción trajeron aparejados malestares respecto de la representación política. Sin embargo, apostar por la moralización de la clase política como única alternativa para resolver dichos malestares no produce sino un efecto paradójico.

Para repensar una agenda anticorrupción es necesario ampliar la mirada sobre el problema al menos en dos sentidos. El primero, tratar de aportar una visión más federal sobre la cuestión: volver a mirar el funcionamiento de la política, la administración y la justicia a escala provincial y local, a la vez que analizar el modo en que se trasladan o no las discusiones de la escala nacional a esos ámbitos de funcionamiento de la política y del Estado. El segundo, volver a vincular las diferentes aristas de la agenda anticorrupción que actualmente se presentan desconectadas: *la reforma judicial, la reforma política y la reforma de la administración pública*. Algunos breves comentarios sobre estos últimos tres temas:

- **Reforma judicial**

Hay una diferencia importante entre afirmar que la justicia penal no puede resolver el problema de la corrupción y sostener que el Poder Judicial no puede lidiar con ninguna causa de corrupción. Este segundo escenario, que en términos generales es el que permea la situación argentina actual, es potencialmente muy destructivo.

Pero cabe aquí hacer una distinción importante. La literatura especializada ha señalado que es necesario establecer una diferencia entre la alta corrupción (aquella que involucra a políticas/os, funcionarias/os, empresarias/os u otros actores sociales de alta jerarquía y perfil público) y la baja corrupción (la que implica intercambios corruptos más ligados al funcionamiento cotidiano de la administración y la vida social). Esta distinción es sumamente importante para analizar el tratamiento judicial de casos de corrupción.

Al referirnos a las acusaciones de corrupción y al uso político de los escándalos mencionamos la dinámica de denuncias entre gobiernos entrantes y salientes. Ello se ha replicado también en investigaciones judiciales que se activan cuando las/os funcionarias/os o políticas/os dejan el poder¹³.

Esta cuestión ha contribuido sin duda a producir descrédito y una imagen partidizada del funcionamiento del Poder Judicial. Y sobre este aspecto es necesario considerar que -más allá del principio de igualdad ante la ley y sin olvidar que es necesario investigar y punir cualquier

¹³ Como sostiene una investigación reciente “quienes hacen justicia, ya lo explicamos, buscan permanecer en sus cargos y para cumplir su objetivo apuntan a satisfacer los intereses del gobierno de turno” (Delgado y De Elía, 2016: 105).

delito cometido- dirimir conflictos políticos en la arena judicial siempre es y será una estrategia problemática. Sin embargo, los modos de influencia recíproca entre poderes pueden y deben ser acotados y regulados lo más posible.

En el caso de nuestro país hemos observado muchas discusiones y algunas marchas y contramarchas sobre el rol y las funciones del Consejo de la Magistratura como mecanismo de enlace del poder judicial con los otros poderes del Estado. Este parece un punto particularmente relevante para avanzar en reformas. El segundo se vincula con la composición y la carrera en el fuero penal federal.

Como sabemos, este es el fuero por el que han pasado las grandes causas de corrupción y tenemos poca información sobre estos aspectos tan importantes que permiten entender sus modos de funcionamiento.

Pero, este orden de cosas se refiere principalmente al tratamiento de casos de alta corrupción. Y la cuestión judicial es quizá más importante en lo que se refiere al tratamiento de casos de carácter más cotidiano y ordinario. Allí también hay elementos específicos señalados por los analistas que se vinculan con el procedimiento penal y el éxito de las estrategias de dilación de las causas. La reforma del código de procedimiento penal fue auspiciosa en ese sentido, pero la implementación ha mostrado también demoras y complicaciones.

Finalmente, tampoco se ha producido y compartido demasiada expertise o protocolos sobre la investigación de los casos de corrupción, en particular a nivel de los ministerios públicos fiscales. En cualquier caso, volviendo sobre el panorama general es innegable también que el Poder Judicial se ha mantenido ajeno al despliegue de los sistemas de integridad y, por tanto, tiene deudas importantes vinculadas con el control –particularmente el de patrimonios- y la transparencia de sus actos.

- **Reforma política**

La expresión reforma política se popularizó durante la crisis de 2001-2002 en virtud de la crítica generalizada al desempeño de los políticos profesionales; podemos recordar, al respecto, la difusión generalizada que tuvo en ese momento la consigna “¡Que se vayan todos!”. En ese marco, no se pensaban elementos específicos de modificación o ajuste de la

actividad política, sino que existía una preocupación global sobre los mecanismos de representación y su legitimidad.

Las principales inquietudes se vinculaban con los modos de sostener el proceso de profesionalización de la actividad política al tiempo que evitar su corporativización. Sintetizando mucho las discusiones, existen al menos tres núcleos de problemas sobre los que convendría avanzar y recuperar aquella agenda iniciada en 2001.

Un primer núcleo se vincula con los agrupamientos políticos. Hace décadas se discute la crisis de los partidos políticos y, sin embargo, ello no ha producido grandes avances en el debate sobre las formas de organización de la actividad política. Hasta ahora han prevalecido los intentos fallidos por volver a fortalecer los partidos (tal fue el espíritu de la Ley de Democratización de la Representación Política de 2009, que lo intentó a través de internas obligatorias, la suba del piso de avales para la constitución de partidos, la distribución de la publicidad oficial de campaña y algunos requisitos para el financiamiento de las mismas).

Sin embargo, las figuras políticas siguen ganando preeminencia frente a los agrupamientos partidarios y poco sabemos sobre el estado de la carrera política profesional. ¿Cuáles son los mecanismos de acceso a la política y los ámbitos y modalidades de competencia interna efectivamente vigentes? Algunos análisis han mostrado, por ejemplo, las dificultades estructurales de las mujeres y minorías en relación con la carrera política. Esos elementos son fundamentales si se piensa en criterios de equidad y pluralidad para la actividad política que son centrales en las críticas sobre su funcionamiento corporativo.

El segundo núcleo de problemas se refiere a los sistemas electorales y de representación. Poco se ha modificado en términos de métodos de votación y criterios de representación en los sistemas electorales. Tampoco se ha avanzado demasiado en términos de autonomía y articulación en los distintos niveles de representación. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas en la implementación del sistema de boleta única o en los mecanismos electrónicos de votación?

Finalmente, un tercer núcleo es el financiamiento de la actividad política. El problema es la discusión en términos abstractos de lo que sería deseable que ocurriera sin saber qué tipos de equilibrios existen y permiten efectivamente el financiamiento de la actividad política en la

actualidad. ¿Cuál es la relación entre empleo público y cargos políticos? ¿Cómo se financian efectivamente las campañas? ¿Cuánto requiere la actividad política de las políticas públicas para su funcionamiento? Desde nuestro punto de vista, es imposible abordar estos temas sin diagnósticos y discusiones sobre el funcionamiento global de la actividad política.

- **Reforma de la administración**

En la Argentina y en América Latina, las reformas de la administración pública han estado asociadas a procesos de privatización y reducción del aparato estatal. Durante los años '90 las mismas estuvieron atadas a programas de reformas de mercado.

La agenda de políticas anticorrupción se vinculó desde entonces a una serie de presupuestos (eficiencia y eficacia del aparato estatal, reducción del gasto y del empleo público, desregulación de la economía) más propios de los programas de liberalización económica que a las inquietudes ligadas al problema de la corrupción. Ninguno de esos presupuestos produce de modo directo ni necesariamente un acotamiento o control de los intercambios corruptos. Alcanza con recordar, por ejemplo, que el proceso de privatización de empresas públicas durante los años '90 fue prolífico en el desarrollo de negocios ilegales e ilegítimos.

Algo similar podría decirse sobre el gasto o el tamaño del Estado; la corrupción no se vincula con el volumen del gasto ni del aparato del Estado sino con su performance y el tipo de articulación virtuosa o no con el sector privado y con la ciudadanía en general. Con esa marca de origen, las políticas de transparencia corren el riesgo de transformarse en el mascarón de proa de otros objetivos de reforma y de política y, por tanto, de limitarse a un conjunto de procedimientos y mecanismos de orden formal que no producen transformaciones ni persiguen objetivos sustantivos.

En ese sentido, es necesario clarificar qué tipo de transformaciones son deseables en términos de reforma de la administración. Y es necesario pensarlas al menos en dos sentidos. Por un lado, un conjunto de elementos que son de orden interno a la administración. Nos referimos a medidas que garanticen la igualdad e idoneidad en el acceso y en el ejercicio de los cargos públicos (considerando e incluyendo una revisión de la distinción entre cargos políticos y técnicos).

El reclutamiento y la carrera en el Estado (nacional, provincial y municipal) requieren un ordenamiento claro y preciso. Por ello resulta indispensable una clarificación de los criterios de ética pública que se han ido multiplicando y superponiendo sin ninguna razonabilidad en las últimas décadas¹⁴.

Por otro lado, elementos vinculados a las interacciones de la administración. En este sentido, resulta fundamental distinguir niveles y escalas de la interacción ya que las agencias del Estado se vinculan con actores que poseen capacidades e intereses muy desiguales.

Por ejemplo, respecto del sector privado y de los actores económicos en general, esas interacciones deberían guiarse por criterios de diferenciación y articulación. La eficacia y la eficiencia son fundamentales en áreas históricamente sensibles como la obra pública o las compras públicas en general. Pero también es destacable la clarificación y el resguardo de los conflictos de interés que pueden ser tanto o más perjudiciales que el cohecho y los sobrepagos.

En algunas áreas sobre todo resultan tan importantes los criterios de apertura y control como los de la eficiencia y eficacia. Pensemos por ejemplo el impacto que esto tiene en relación con la asignación de subsidios y la regulación de los servicios públicos o con la implementación de políticas que protejan el medioambiente. La información y la publicidad de los actos de gobierno son importantes en la medida en que éstos se asocian a mecanismos de participación y de involucramiento de los profanos en distintas áreas y cuestiones de gobierno específicas y sensibles.

En conjunto -creemos- estas dimensiones vuelven a inscribir el problema de la corrupción como un asunto de ciudadanía; como un tema vinculado a las expectativas ligadas a la trayectoria de democratización del país, de ampliación de derechos y de igualdad de condiciones. En esa estela es que se inscribieron las preocupaciones originarias sobre la corrupción política y es en esa huella que estos debates y conflictos pueden volverse nuevamente productivos.

¹⁴ Puede destacarse aquí la ya mencionada Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública (2020) pero ¿qué sucede a nivel de las administraciones provinciales y municipales?

BIBLIOGRAFÍA

Adut, A. (2008). *On scandal: Moral disturbances in society, politics, and art* (Vol. 31). Cambridge University Press.

Delgado, F., & de Elía, C. (2016). *La cara injusta de la justicia. Por qué la justicia argentina es su propia enemiga*. Paidós.

Ferreyra, S. (2018). *El peronismo denunciado. Antiperonismo, corrupción y comisiones investigadoras durante el golpe de 1955*. Editorial de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

Fronzizi, A. (1964). *Estrategia y táctica del movimiento nacional / Arturo Frondizi*. Editorial Desarrollo.

Giordano, V. (2003). *Qué va cha ché. Corrupción y Poder Político en Argentina 1890 cien años después*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Granovetter, M. (2007). The social construction of corruption. En V. Nee & R. Swedberg (Eds.), *On capitalism*. Stanford University Press.

Heywood, P. M. (2015). Measuring corruption: Perspectives, critiques and limits. En *Routledge handbook of political corruption* (pp. 1-13). Routledge.

Klitgaard, R. (1991). *Controlling corruption*. University of California Press.

Krastev, I. (2004). *Shifting obsessions: Three essays on the politics of anticorruption*. Central European University Press.

Maquiavelo, N. (1974). *El Príncipe*. Marymar.

Oficina Anticorrupción; Secretaría de Gestión y Empleo Público (2020). *Guía para el Ejercicio Ético de la Función Pública*. OA y SGEP.

Oficina de Coordinación y Seguimiento en materia de Delitos contra la Administración Pública (OCDAP), Ministerio Público Fiscal, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ); Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE) (2012). *Los procesos judiciales en materia de corrupción. Los tiempos del proceso. Estado de situación*. OCDAP, ACIJ y CIPCE.

Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia: La corrupción como problema público*. Siglo Veintiuno Editores.

Rabotnikof, N. (1999). Corrupción política: Definiciones técnicas y sentidos sedimentados. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 10, 25-39.

Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption: A study in political economy*. Academic press.

Weber, M. (1980). La política como vocación. En *El político y el científico*. Alianza Editorial.