

# La corrupción como cuestión social y como cuestión penal\*

---

**Juan S. Pegoraro**

(IIGG Fac. Cs. Sociales - UBA)

*"La armonía ha existido como un ideal en la misma medida en que la discordia ha existido como una realidad" Alan Wolfe.*

## I. Introducción

En el escenario social y político de los finales de este siglo la "corrupción" ha adquirido una inquietante relevancia y resulta insuficiente abordar este fenómeno desde una posición sólo jurídico penal-moral. Así requiere ser tratado no sólo como un delito, sino como un fenómeno social, económico y político, y también cultural incluyendo por lo tanto la naturaleza de la sociedad, el orden social y sus instituciones. El fenómeno de la corrupción se presenta en la sociedades de mercado de los últimos 20 años de este siglo con algunas características que lo diferencian de épocas anteriores: no tanto como episodios individuales más o menos frecuentes que

\*Una primera versión fue presentada en el *Convegno: la Questione Criminale nella Società Globale*. Facoltà de Sociologia de la Universidad degli Studi de Napoli Federico II, Nápoles, 10-12 de diciembre de 1998)  
Este trabajo es parte de "Las nuevas formas del control social penal a los finales del Siglo". UBA CyT, TS 30.

caían dentro de la órbita del sistema penal, sino como una práctica de funcionarios confiados en su impunidad.

Los hechos de corrupción no son una novedad en la historia humana y siempre ha sido un problema amenazante para la legitimación del estado-gobierno en la gestión de los bienes públicos y el bienestar general de una sociedad'. Ciertamente es que ha sido parte de la vida política (Alan Wolfe 1980; 87, 89) pero las formas en que se expresa varían conforme a circunstancias socio-políticas en especial cuando una clase o un grupo ha obtenido el poder económico sin su correspondiente poder político (Huntington 1972, Wolfe 1980) y así la corrupción llega a sustituir o acompañar en los hechos la práctica de la administración pública'. Los cambios en los modelos de acumulación capitalista fueron en gran medida instrumentados por la violencia, el delito y la corrupción (Marx 1975, Weber

<sup>1</sup> Platón en "Las Leyes" advertía que: "*Los servidores de la nación deben prestar sus servicios sin recibir presentes ... formar nuestro criterio y luego atendernos a él no es tarea fácil, y es el camino más seguro de seguir por un hombre para ofrecer su leal obediencia a la ley que ordena: no hagas ningún servicio por un presente*" y a su vez un autor árabe, Abdul Rahman Ibn Khaldun en el siglo XIV escribía que: "*la causa fundamental de la corrupción era la pasión por la vida lujosa dentro del grupo gobernante*". Citado por Robert Kiltgaard, en *Controlando la corrupción*. Sudamericana, Buenos Aires 1994.

Wolfe, Alan. *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. Siglo XXI editores, México 1980. Sus referencias históricas a la corrupción en EEUU, Inglaterra, Francia, e Italia recorren, respectivamente, el entramado ferroviario, el Canal de Panamá, la Legión de Honor, La Marina Mercante. Su distinción entre rapiña y corrupción es muy sugerente para analizar empíricamente estos conceptos.

<sup>2</sup> Max Weber en un notable trabajo con influencias de la metodología marxista, sostiene que la decadencia del imperio romano no tenía como causa la corrupción de sus costumbres, sino la disolución del modo de producción esclavista. "La decadencia de la cultura antigua". en *Revista de Occidente*, N° 13, 1926.

1974, Hobsbawm 1998) y en este sentido, se conocieron épocas históricas de mayor o menor corrupción, de sociedades más o menos corruptas, y de un sistema penal más o menos activo en su persecución; el sistema penal, el sistema de prohibiciones y la amenaza o la ejecución de castigos conforme a la normativa legal ha sido y continúa siendo el instrumento utilizado para el diagnóstico y para el castigo, encerrando así el problema en una cuestión autorreferencial del derecho y de la conducta humana prohibida.

Pero la corrupción no es ya (?) un hecho casual o contingente y se ha instalado de manera preponderante en la vida pública". Por lo tanto se necesita recurrir a un enfoque más global que ofrece la ciencia de la sociedad y con ella disputar al Derecho la exclusividad de su descripción (moral-legal) y las posibilidades y límites del uso (o no uso) del derecho penal, o sea de la política penal. Al respecto es preciso decir, aunque sea una obviedad, que el sistema penal no tiene una vida autónoma, no actúa por sí mismo sino que depende de la voluntad o de los impulsos o de la particular y contingente racionalidad de seres humanos (Reik 1965; Alexander y Staub 1935; Cárcova 1996) y más aún, depende su accionar de las relaciones sociales normadas por el orden social. Rusche y Kirchheimer (1983) dicen que *...la pena no es ni una simple consecuencia del delito, ni su caso opuesto ni un simple medio determinado para los fines que han de llevarse a cabo; por el contrario, debe ser enten-*

<sup>4</sup> En 1989 en Argentina, sólo tres de cada 100 personas mencionaban a la corrupción cuando se les preguntaba cual era el principal problema que tenía el país, en 1992 eran 3 de cada 10 y desde allí hasta ahora los encuestados contestan que los dos principales problemas son la desocupación y la corrupción. Bartolomé de Vedia, en el diario *La Nación*, Buenos Aires, 4 de octubre de 1999.

*... dada como un fenómeno social independiente de los conceptos jurídicos y los fines ... la pena como tal no existe: existen solamente sistemas punitivos concretos y prácticas determinadas para el tratamiento de los delincuentes*. En este sentido, lo objetivable es la práctica del derecho penal, la política penal y éste es el campo sociológico que puede observarse. Recordemos que Foucault (1976) decía que la "utopía de una sociedad universal y públicamente punitiva donde unos mecanismos penales siempre en actividad funcionarían sin retraso ni mediación ni incertidumbre"<sup>6</sup> que se formó con la caída del Antiguo Régimen fue sólo una utopía, y que la realidad, prontamente, mostró sus limitaciones y la frustración del proyecto. Pero también es cierto que el fracaso de tal aspiración de un orden sancionador ha sido generalmente atribuido a fallas humanas más que a conflictos desarrollados dentro del orden social, inestable, cambiante, incapaz, impudoso.

El Sistema Penal (Poder Policial, Poder Judicial y Poder Carcelario) es un sistema complejo<sup>7</sup> e históricamente se debate entre su proclamada autonomía y la real dependencia de variables tales como las exigencias del mercado de trabajo (Rusche

y Kirchheimer 1983, Boaventura de Sousa Santos 1991) o como el "estado del control social" (Melossi 1995) o simplemente con tener el poder (la posibilidad) de castigar (Foucault 1976). Complejo, contradictorio y hasta misterioso, en el sentido que el sistema p como uno de los instrumentos del control social se ha ejercido como política penal en consonancia con cambios en la vida social, influido por ella, y en suma supeditado sino ide lturales (Melossi 1997) y hasta de contingencias gubernamentales: -en suma como el resultado de las relaciones presentes en la sociedad (Foucault 1980, 1992, Nietzsche 1983; Girard 1983; Melossi 1992; Resta 1995). Es así que creemos en la necesidad de abordar este fenómeno de la corrupción en el marco de la sobrevivencia de esta práctica delictiva que lejos de reducirse aparece ampliada, generalizada y con consecuencias cada vez más negativas para el tejido social, en particular porque permite y acompaña (reproduce) la continuidad de un orden social inhumano, regresivo y cruel y abre interrogantes sobre la eficacia de las políticas penales y aún administrativas que reducir las.

## II. Una morfología contingente

La mayor parte de los trabajos que abordan el fenómeno de la corrupción lo analizan como un delito producido por la conducta individual, (o en todo caso una serie de conductas más o menos generalizadas) de un funcionario público que viola las normas legales y favorece intereses privados por encima de su deber.

La noción de corrupción está anclada en casi todos los autores en la violación del deber de probidad del funcionario (que debería actuar sine ira et studio diría Max

Rusche Otto y George Kirchheimer. *Pena y Estructura Social*. Temis, Bogotá 1983.

Foucault, Michel. *Vigilar y Castigar*. Siglo XXI Editores, México 1976, pág. 278.

El adjetivo "complejo" alude a que no responden sus exteriorizaciones o acciones a su propia definición conceptual e institucional: es distinto lo que es en realidad el sistema penal y otra lo que dice ser. Esta falta de "autonomía" (dependencia absoluta a la ley) necesita ser develada y explicada con investigaciones empíricas. Por ejemplo el juicio y condena por terrorismo de estado con la recuperación democrática a la junta de militares en Argentina o la "cultura de la emergencia" en Italia. (Ferrajoli; 1992, Pavarini; 1994) o el estallido de la Tangentópolis con la caída del Muro de Berlín (Caciagli 1996).

Weber) y en su enriquecimiento personal. En suma la corrupción *es una desviación de la conducta de un funcionario público, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados* (Huntington 1972)<sup>8</sup> o *Existe corrupción cuando una persona, ilícitamente, pone sus intereses personales por sobre los de las personas y los ideales que está comprometido a servir* (Robert Klitgaard 1994)<sup>9</sup>. Ambas definiciones culpabilizan del acto a una persona individual, se "endemonia" al sujeto que comete el acto y se compensa de alguna manera el fracaso del carácter preventivo del sistema penal. En la explicación de este fenómeno Huntington (1972) relaciona la corrupción con los cambios sociales, en especial aquellos producidos por la rápida modernización social y económica ya que las instituciones políticas existentes sufren tensiones y pierden su capacidad de gestión de la cosa pública frente a las exigencias de los cambios. De tal manera coloca el fenómeno como consecuencia de factores un tanto exógenos tomando como ejemplos la historia de países como Inglaterra y EE UU en la época de la revolución industrial; ¿por qué la modernización engendra corrupción? y respondía que en primer lugar la modernización implica un cambio en los valores básicos de la sociedad, en especial la aceptación gradual por ciertos grupos sociales de normas basadas en el éxito creando nuevas fuentes de riqueza y poder, y cuya relación con la política no es definida por las normas tradicionales. *Unos intercambian poder político por dinero, los otros dinero por poder político. Pero en ambos casos se vende algo público, (un voto, un puesto,*

*una decisión) en beneficio personal*. El proceso de modernización (un nuevo modelo de acumulación) implica un cambio normativo y entonces es previsible (Huntington 73) que *...todas las leyes ponen en desventaja a algún grupo, y éste se convierte entonces en una fuente potencial de corrupción* en cuanto pretende participar en el sistema político por el efecto del proceso de expansión de la conciencia de la participación política. La propuesta del autor es singular: *Para reducirla hace falta a la larga, organizar y estructurar esa participación*. Creo que Huntington se coloca dentro del paradigma de la sociedad armónica, que es "desarmonizada", no por la división del trabajo sino por la corrupción o por otros males sociales. Esta nostalgia/propuesta de armonía social, se restablecería por la "mano invisible" del mercado o por la intervención del estado, que en definitiva no es más que una diferencia de medios para alcanzar el mismo fin, la armonía social. El efecto sobre la conducta humana de los cambios de valores en las sociedades inmersas en la modernización implicó el proceso de asalarización generalizada y potenciado desde mediados del siglo pasado abarcan desde el concepto de lo público a lo cultural, y en especial por la aceptación básica de que es el éxito económico (Merton 1976) el que orienta y motiva fundamentalmente las conductas humanas. De tal manera la corrupción contribuye a crear nuevas fuentes de riqueza y poder, ambas ligadas por el ejercicio de la política y así se va produciendo el ascenso o rotación de las elites gobernantes en el seno del estado-gobierno. El énfasis de Huntington lo pone en el uso de la función pública como medio de enriquecerse individualmente y de tal manera quedan subordinadas las ins-

Huntington S.P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós, Buenos Aires 1972. pág. 63.

<sup>9</sup> Robert Klitgaard op. cit. pág. 11.

<sup>10</sup> Huntington, op. cit. pág. 65.

tuciones, los valores políticos y las metas públicas a la decisión de los intereses económicos individuales; asocia la corrupción al fenómeno de la modernización, entendida como la expansión de la conciencia y de la participación política individual y por eso postula la idea de que para reducirla hace falta organizar y estructurar esa participación que se realizaría con el fortalecimiento de autoridades efectivas sostenidas por intereses de grupos orgánicos (el aparato, la organización, el partido) más importantes que los individuos y los grupos sociales contingentes y así se reducirían las oportunidades de corrupción".

En un sentido similar, podemos considerar la definición de corrupción de Gian Franco Pasquino, (Bobbio y Matteucci 1987): *Se designa así al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es por tanto el comportamiento ilegal de aquél que ocupa un rol en la estructura estatal.* Como vemos, coloca como rasgo distintivo el hecho de que uno de los actores sea un funcionario público que viola normas jurídicas con su comportamiento en el ejercicio de su función y para favorecer intereses particulares. Funcionario y ejercicio de la función pública sería la identidad y la acción

del sujeto excluyendo aquéllas así las desarrolladas en el ámbito privado, como por ejemplo el ejercicio profesional como el de abogados, médicos, asesores contables, ejecutivos, empresarios, etc.

Estas definiciones formalmente ciertas no dan totalmente cuenta del fenómeno tal cual se presenta en la actualidad como explicaremos más adelante. Recordemos sí que para que haya corrupción en la sociedad moderna se requiere que se diferencien los bienes públicos de los bienes privados, la distinción entre los bienes personales del soberano y los bienes del estado (Weber 1974; Heller 1973; Polanyi 1992). Mientras en las formas estatales pre-burguesas, el rey o el estado administran los bienes y los dineros sin distinguir entre sus bienes personales y aquellos del reino, no puede existir corrupción tal cual la entendemos a partir de la modernidad. Aquí necesariamente aparecen otras implicancias sobre el hecho de la corrupción, en el sentido de que ya no es -en su caso- defraudar al Rey o Soberano en sus bienes "personales", sino a la sociedad en su conjunto; cambia así la víctima, que pasa a ser la sociedad, el pueblo o los ciudadanos.

### III. En la búsqueda de las causas y en la explicación del funcionamiento.

La generalización y visibilidad en los últimos 20 años de la corrupción ha llevado a diversos autores a reflexionar sobre ello considerando al fenómeno más complejo y complementando las definiciones de tipo jurídico-penal con las condiciones o causales estructurales y culturales que la hacen posible y los efectos sobre la administración de los bienes públicos. Por ejemplo Mario Cacciagli (1996)<sup>13</sup> enumera las

<sup>11</sup> Huntington, op cit, 67: Un párrafo sugerente en su trabajo es el siguiente: *En Brasil por ejemplo, los préstamos del gobierno a dirigentes gremiales (está hablando de los 50/60) hicieron que éstos olvidasen las reivindicaciones más importantes de sus gremios. Tales traiciones han sido un factor importante en lo referente a reducir las presiones de las clases y agrupamientos gremiales sobre el gobierno.* Estamos así en presencia de un acto de gobierno que integra al "arte de gobernar" su política de corrupción hacia los dirigentes sindicales.

<sup>12</sup> Bobbio N, y Mateucci, F. en el *Diccionario de Política*. Siglo XXI editores, México 1985, pág. 438

<sup>13</sup> Cacciagli, Mario. *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1996 pág. 67, 72.

causas y condiciones que facilitan los actos de la corrupción en una clasificación ligada a condiciones económicas, políticas, institucionales, morales y culturales que si bien las refiere a Italia, pueden ser consideradas de orden general: la *intervención del estado en la economía* es para el autor una fuente de corrupción dependiente de la expansión del gasto público y de la mayor reglamentación de la vida económica; esta intervención en la economía por parte del estado ha dado lugar a la formación de grandes empresas públicas y el fortalecimiento de organismos de adjudicación de obras públicas y de regulación del mercado y al *poder de nombramiento* o designación de funcionarios menores por parte de la clase política; a esto se suma la existencia de *procedimientos burocráticos* que retardan las decisiones y la *mala administración* que serían inadecuadas en el campo del mercado ya que conspiran contra la eficiencia económica; tales obstáculos son sorteados por medio de la corrupción. También ha contribuido la *descentralización política y administrativa* y la concesión de mayores recursos a los municipios que disponen así de un poder discrecional para crear cargo y realizar adjudicaciones en consonancia con políticas neoliberales; un elemento particular Ole Italia fue la *falta de alternancia en el gobierno* y la existencia de la partidocracia (el pentapartito) que fue la coalición gobernante; en la realidad era un *archipiélago de grupos de poder* y que explotó con el suceso de "maní puliti"; también las *nuevas formas de profesionalización política* en el marco del "fin de las ideologías" (Bell 1964) y del pragmatismo dice Caciagli y recuerda aquella distinción de Max Weber sobre los políticos "que viven de la política" y no "para la política"; y paralelamente el aumento o *crecimiento de los costes de la política* y con esto la necesidad de lograr la *financiación de los partidos*.

Por su parte, aunque más vinculado a las consecuencias de la corrupción son las precisiones de Silvano Belligni (1987) acerca de la necesidad de integrar en la definición de este fenómeno no sólo el aspecto de la legalidad violada sino también el "criterio de moralidad" en la transgresión que afecta a las normas jurídicas y aquellas normas que regulan el ejercicio de la profesión político-burocrática y por ello de lo considerado justo y lícito en política. Dice: *la corrupción es una forma particular de delito, y corrupto es aquel que -político o burócrata- se desvía de los deberes formales jurídicamente definidos, vinculados a su cargo, o viola las reglas establecidas para el ejercicio de la autoridad pública"*

En un riguroso y sugerente trabajo Alessandro Pizzorno (1992) ofrece una teoría de la corrupción del sistema político con especial énfasis en el mecanismo de funcionamiento más que en las causas de la corrupción, tratando de explicar las variaciones en la frecuencia o densidad de las conductas corruptas. Pizzorno se centra en reflexionar sobre los mecanismos de violación de las normas legales que fueran establecidas para regular el conflicto entre los fines privados y los fines públicos y en tal sentido propone la idea de que la *disponibilidad a corromperse* es una variable que permanecería constante en el individuo, y la elección racional de la conducta corrupta sería la variable explicativa contingente en cuanto estaría asociada a las *ocasiones de corromperse*. Para explicar esto último introduce la idea del *costo moral*<sup>15</sup>, cuestión que explicaría la mayor o menor corrupción. Dice que con referencia al sistema político, existen cuatro variables que se com-

<sup>14</sup> Citado por Mario Cacciagli. Op. cit., pág 56.

<sup>15</sup> Pizzorno, Alessandro. "La corruzione nel sistema politico", en *Lo scambio occulto*. Donatella Della Porta. Il Mulino. Bologna 1992.

binan con diferente peso o intensidad en las condiciones para que se realicen actos corruptos: la intervención del estado en la organización de la vida económica, el grado de discrecionalidad de los actos administrativos, el costo de la intermediación, y la entrada de nuevos grupos al sistema político. Pizzorno dice que el coste moral (y por lo tanto la ocasión de corromperse) será para el actor tanto más bajo cuanto más débiles sean las referencias a criterios morales de su círculo de pertenencia con respecto a la ley; lo que le importa al funcionario es el juicio moral de los que están cerca o sea su grupo o círculo de pertenencia y no los "extraños", como el estado o los ciudadanos (Pizzorno 48). Para este autor la "disponibilidad" para corromperse estaría ligada al "costo moral" y al temor al castigo que indicaría la frecuencia del fenómeno de corrupción. Tal "costo moral" para Pizzorno no está referido a la "ley general" sino con el costo moral para el funcionario de gobierno en relación a los valores o reglas del grupo de pertenencia del autor (fidelidad de "facción"). Giulio Sapelli (1998) comentando el trabajo de Pizzorno sostiene que éste capta la esencia del problema, o sea que la utilidad económica (la "disponibilidad a corromperse") no explica "todo" sobre la corrupción pero a diferencia de Pizzorno dice que el resto lo explica no tanto el "costo moral" sino la lucha por el poder y los vínculos sociopolíticos -no sólo morales- en el marco de las instituciones. No es que no existan frenos morales, existen pero sobretodo mezclados con el temor al castigo.

Por su parte Franco Cazzola<sup>1</sup> (1994) agrega o privilegia las relaciones de poder político al describir los elementos de la *corrupción* que define como un "intercam-

bio de favores" y que necesita de cuatro elementos: 1) *violación de normas o reglas sancionadas normativamente (ilegalidad)*; 2) *intercambio que se realiza de manera clandestina entre escenarios políticos y mercado económico -lo que otros llaman intercambio oculto- que tiene como rasgo constitutivo el secreto*; 3) *finalidad de apropiación por individuos o grupos que actúan en los escenarios políticos o en el mercado económico, de recursos de uso o de intercambio (dinero, prestaciones e influencias, etc.) provenientes del estado para una utilización no prevista en la ley*; y 4) *consecuencia querida o aceptada de modificar de hecho las relaciones de poder en los procesos decisionales*. Como vemos el escenario que invoca Cazzola para situar el fenómeno de la corrupción es el del sistema político en su relación con el sistema económico de mercado y en particular el proceso decisional de los actos de gobierno. En sentido similar Donatella Della Porta (1992) presenta el "cómo" se realiza el intercambio corrupto que afecta las decisiones de la administración de los bienes del estado, el "sotto sistema", el sistema oculto o paralelo del intercambio corrupto. Su trabajo se basa en una documentada investigación sobre tres "scandali politici" de "intercambio corrupto" en Italia: las adjudicaciones de obras públicas en Savona, la administración de la comuna de Firenze en la compra de bienes inmobiliarios, y los mecanismos corruptos en el sistema de salud pública de Catania. La autora señala las características de la corrupción: (a) *pubblici amministratori, che (b) hanno tradito un interesse pubblico per vantaggi privati, attraverso (c) comportamenti che hanno contravenuto a leggi e sono stati stigmatizzati dalla pubblica opinione, nel corso di (d) transazioni in un mercato occulto, in cui (e) denaro é stato scambiato con influenza sui comportamenti Della pubblica amministra-*

<sup>1</sup> Citado por Mario Cacciagli, op. cit.

zione.<sup>17</sup> Se centra así en el intercambio oculto o corrupto que afecta *el proceso decisonal que modifica la estructura de las oportunidades políticas* y describe los mecanismos del "intercambio corrupto" en diversos ámbitos de la administración y su influencia en el sistema político. Tanto Cuzzola como Della Porta definen más el acto que las causas pero a partir de tal foco de análisis iluminan "el proceso decisonal" develando los componentes ajenos al respeto de la ley. Esto les permite discutir las teorías explicativas de origen funcionalista que -ejemplificando en las corrupción de los países en vías de desarrollo- la describieron como un fenómeno disfuncional-funcional (Della Porta 79) que permitiría el equilibrio del sistema, tanto político como económico, inmerso en el cambio social como lo desarrollara el estudio de Roberto K. Merton, (1976) "Funciones manifiestas y latentes" de los años 50 en los que atribuía a la "maquinaria política" una función que no podía ser analizada, sociológicamente, sólo en términos morales. Merton sostenía que la corrupción era un medio que utilizaban algunas minorías para integrarse al sistema (Huntington 1976), superar la burocracia impersonal y evitar el uso de la violencia. Es de recordar que Merton incluye en estas explicaciones sociológicas las teorías del "nivel aspiracional", la del "grupo de referencia" y la "estructura de oportunidades" que si bien son teorías de "alcance medio" han aportado interesantes reflexiones a la sociología en relación al cumplimiento de normas y a las motivacio-

nes como por ejemplo el altruismo, la envidia y las acciones cooperativas (Elster 1991).

Es evidente que la corrupción ha existido en todas las sociedades pero también ha sido y es más frecuente en unas que en otras, acompañando ciertos períodos de la evolución histórica-política; son estas variaciones las que incentivan una explicación más allá del "cómo" se realizan. Alan Wolfe (67), se refiere al papel de la corrupción en la historia de los Estados Unidos en un período que abarca desde la segunda mitad del siglo pasado hasta la Primera Guerra Mundial asociando este fenómeno con la ideología del "Estado de Armonía". Este estado de "armonía" lo entiende no como una realidad sino como una ideología propuesta por los sectores dominantes de lo que debería ser la sociedad norteamericana luego del "estado acumulativo" impuesto hasta la Guerra de Secesión. La armonía se fundaba ahora en el *laissez faire* y en un pensamiento que sigue la línea de la "mano invisible" de Adam Smith pasando por John Stuart Mill y Spencer por lo que la armonía se produciría cuando el estado no interviene, preservando así una homeostasis que sería el estado natural de la sociedad. *La nueva ideología afirmaba que si se permitía que los hombres que controlaban las corporaciones persiguieran su propio interés, ello garantizaría el interés general. Por primera vez (la burguesía) proponía una teoría puramente capitalista de la legitimación*" dice Wolfe y continúa: *La corrupción siempre ha sido parte de la política en la medida en que alguien ha estado en condiciones de beneficiarse a costa de otros; en ese sentido la burguesía industrial no descubría nada novedoso. Lo nuevo en ese período no era la existencia de la corrupción sino la forma en que ésta asumió como una corrupción generalizada y vertical en*

<sup>17</sup> Della Porta, Donnatella: *Lo Scambio Occulto*. Il Mulino, Bologna 1992. "Un funcionario público que ha traicionado un interés público por ventajas privadas por medio de una conducta que ha violado la ley y ha sido estigmatizado por la opinión pública, en el curso de la transacción en un mercado oculto en el cual se ha intercambiado dinero por influencia en la decisión de la administración pública." pág. 83.

<sup>18</sup> Wolfe, Alan. Op. cit. pág. 60.

el sentido que atravesaba a todos los sectores sociales aunque con una ubicación jerárquica distinta en el mapa social. Su hipótesis es que hay más probabilidad de corrupción cuando una clase ha obtenido el poder económico pero no ha logrado el poder político y por ello "el poder informal" (el poder oculto) avanza sobre el gobierno formal y hacia el control del estado: *El sistema del "transformismo" (que lo ejemplifica con el caso italiano) que recompensa a los oponentes políticos al permitirles participar en los cargos a cambio de su apoyo, llevó inevitablemente a nuevas profundidades en la corrupción política que todavía existen en la vida italiana*<sup>19</sup>. Esta alusión al "transformismo", recordemos, tiene un fuerte uso conceptual por Antonio Gramsci (1977) quién la utilizaba para designar así al gobierno que actuaba de hecho como un "partido" colocándose por encima de ellos, no para armonizar los intereses y la actividad de los cuadros permanentes de la vida y de los intereses estatales y nacionales, sino para disgregarlos, para separarlos. Es interesante el texto de Gramsci por su referencia a Gaetano Mosca, quien atribuye los motivos de la crisis del parlamentarismo y la corrupción al predominio de la sociedad civil y de sus grupos dominantes sobre el sistema político y la consiguiente debilidad de la clase política en la que sus miembros no representan más que una cantidad de intereses esencialmente privados no compatibles con el interés público .

<sup>19</sup> Op. cit. pag 88.

<sup>20</sup> En el mismo sentido, Bobbio : *"Transformismo" serviría para indicar un nuevo tipo de práctica parlamentaria consistente en una continua negociación de votos entre la mayoría y la oposición, en la corrupción elevada a recurso político fundamental y determinante, y así en algo totalmente distinto de la rara transición de hombres políticos de un sector al otro del parlamento, de un partido al otro.* Bobbio, N. y Nicola Matteucci. Op. cit.

#### IV. Conciencia colectiva y conducta desviada

Ha un cierto consenso de que el éxito de atacar a la corrupción y "reducirla a casos" requiere más que la utilización del sistema \_\_\_\_\_ en la sociedad de enfrentar el problema. La experiencia con el "terrorismo de estado" y el juzgamiento de los militares con la recuperación del funcionamiento de la vida democrática en 1983 en Argentina necesitó no sólo del activismo progresista, de las Madres de Plaza de Mayo y de un sector importante de la población y de la voluntad política del Presidente Raúl Alfonsín, sino también del grado de ilegitimidad y pérdida de respeto hacia los militares por parte de la sociedad luego de la derrota en Malvinas. Y esto pone en evidencia que no es el sistema penal "per se" quien frente a ciertos fenómenos tiene capacidad de perseguir y reducir las conductas \_\_\_\_\_ lega sino un ambiente cultural \_\_\_\_\_ y de sensibilidad moral, un estado de conciencia de la ciudadanía (de la "conciencia colectiva" diría Durkheim). Los actos aberrantes que cometieron los militares fueron tan generalizados y fueron tan numerosos los militares que los practicaron y civiles que las avalaron que sólo pueden entenderse por el hecho de que sus conductas obedecían a otra regla que no era la Constitución Nacional ni el Código Penal sino que eran las reglas derivadas de la cultura propia de la corporación militar y de la orden de "aniquilar a la subversión"; reglas supraordinales con respecto a todas las otras leyes y aún a las reglas morales. Esto explica no sólo la impunidad como resultado, sino la expectativa o previsibilidad que guiaba esas acciones: que esos actos eran legítimos y no merecían castigos. Por ello se puede hablar de una "estructura de terrorismo de estado" en la **que los miembros de las fuerzas**

armadas y civiles reclutados o cooptados, pertenecían y obedecían a una "currícula oculta" o paralela a la ley formal. De manera similar se puede argumentar con respecto a la impunidad de los funcionarios corruptos.

Recordemos que Durkheim decía que las conductas delictivas son normales en cuanto no hay sociedad sin delito y que éste es un hecho social que debe ser explicado socialmente; y en esta explicación colocaba la idea del relativismo moral de las distintas sociedades y de las distintas épocas para negar la existencia de un "delito natural" y que "lo observable" era la reacción de la sociedad en condenar una conducta y no el acto en si mismo. Esto implica pasar del plano individual al plano necesariamente social para explicar el fenómeno delictivo como la falta de reacción o condena por un debilitamiento de la conciencia colectiva (anomia). Pero esta idea de Durkheim del "debilitamiento de la conciencia colectiva" supondría la previa existencia de una conciencia colectiva fuerte, que habría procesado las bases materiales de la sociedad de manera distinta de la ideología del utilitarismo social de la sociedad burguesa (Gouldner 1973); en efecto, cuál es o era la "otra" conciencia colectiva que se habría debilitado?, había otra conciencia colectiva éticamente fuerte basada en el no-utilitarismo? qué otra conciencia colectiva fuerte había y que se habría debilitado produciendo la anomia? Si hubiera otra "conciencia colectiva" en acción, con poder, las medidas para combatir la corrupción serían exitosas en cuanto ésta es considerada un acto inmoral que amenaza con la disolución y desintegración social.

Años después de aquellas consideraciones de Durkheim, Robert K. Merton (1980) conceptualizó el fenómeno de las conductas desviadas de manera distinta: a finales de la década de los 30 trató de encontrar las causas de tales conductas señalando la

existencia de una tensión en el seno de la estructura social entre las metas culturales que la sociedad proponía para sus integrantes -en particular el logro del éxito económico- y los medios legítimos que brindaba para alcanzar dichas metas. Esta tensión, estructural, es la que produce la anomia. La diversidad de individuos y la desigualdad en el acceso a los medios legítimos junto a la difusión de mensajes meritocráticos como que todos estaban igualmente capacitados para lograr el éxito económico producía una tensión, una *anomia* que afectaba a los individuos que reaccionaban ante ella de manera de "adaptarse" a tal tensión; esto llevó a Merton a construir una tipología de conductas adaptativas distinguiendo los conformistas y los no conformistas (innovadores, ritualistas, retraistas y rebeldes). No se trataría de una falta de leyes sino de un conflicto irresoluble entre la estructura cultural y la estructura social. Así los "innovadores" utilizaban medios ilegítimos (la corrupción entre otros) pero eficientes o técnicamente idóneos para alcanzar la meta cultural que proponía la sociedad norteamericana (el éxito económico). Pero Merton situaba a los "innovadores" en los sectores de bajos ingresos y no considerando entre ellos a los funcionarios públicos.

Historicamente la sociología de la Escuela de Chicago (Matza, 1986) abordó el problema de la conducta desviada y se detuvo en describir la coexistencia de diversos grupos sociales en el interior de una sociedad y de un "pluralismo normativo" en la idea de que los patrones de conductas de los integrantes de tales grupos diferían de las normas más generales existentes en una sociedad. Pero tales grupos eran, grupos marginales en el sentido de su escaso o nulo poder socioeconómico y sus integrantes caracterizados con diversos grados de "desviación", concepto que no incluía ni a los funcionarios corruptos ni a empresarios ligados

con ellos. Entonces, la Teoría de la Conducta Desviada enfocaba el comportamiento de sectores de bajos ingresos, o con estigmas y censuras sociales a cuesta (bohemos, homosexuales, travestis, divorciados, melancólicos, noctámbulos, alcohólicos, inmigrantes recién arribados, músicos sin demasiado éxito, migrantes rurales y también empleados en servicios como taxistas, abrepuertas, mozos de bares nocturnos, etc.) No integraban esos grupos personas de sectores de buenos o altos ingresos y tampoco incluían a fieles de partidos políticos o místicos religiosos o funcionarios públicos. Aquellas conductas "desviadas" conformaban una suerte de subcultura que reforzaba individualmente la pertenencia de sus integrantes al grupo e implicaba para los iniciados un "proceso de aprendizaje" que finalmente lo integraba como miembro pleno del grupo. No obstante que tales características tiene fuerte similitudes con la de los grupos o facciones que trabajan en el seno del estado "la teoría de la desviación" no integró entre sus investigaciones estas conductas.

### ***La corrupción como una estructura institucional***

Considero que en el marco de las políticas neoliberales de mercado y por lo tanto de una nueva forma de acumulación capitalista, la corrupción es una palanca formidable y casi podríamos decir imprescindible para lograr que se han producido y se siguen produciendo en la vida social. El caso de Argentina durante la década de los 90 ejemplifica que la certeza de impunidad del funcionario frente al sistema penal es una característica que considero esencial en la descripción y explicación de este fenómeno <sup>1</sup> y que abre

interrogantes acerca de la calidad de la vida democrática.

Actualmente la característica más relevante de la corrupción es la impunidad, porque el problema si bien parece pertenecer a la incapacidad del sistema legal-penal, excede ese ámbito y pasa a las instituciones en conjunto: la conducta corrupta es algo así como la punta de un iceberg y

---

madas, los poderes provinciales, la Policía Federal, las policías provinciales especialmente la Policía de la Provincia de Buenos Aires, el Banco Central, el Banco de la Nación Argentina, la Aduana Nacional, la Casa de la Moneda, ministerios tanto nacionales como provinciales, administraciones municipales y comunales, en suma, prácticamente todas las instituciones y administraciones del estado. Esta descripción sugiere que si bien estamos en presencia de conductas delictivas por su frecuencia y generalización estamos frente a un fenómeno social. Para sólo citar algunos de los casos más famosos: El "Yomagate" que involucraba a la secretaria de Audiencia de la Presidencia de la Nación, Amira Yoma que con otros personajes ligados al gobierno fueron acusados de integrar una banda internacional dedicada al lavado de narcodólares; el "SwiftGate" (1990) denunciado por el embajador norteamericano ya que funcionarios del gobierno, (entre ellos Munir Yoma, también cuñado del presidente Menem) intentaban sobornar a los directivos de la empresa Swift Armour para una importación de maquinarias. La aprobación en el Congreso de la Nación de la privatización de Aerolíneas Argentinas con el voto de una persona que no era diputado; la represa Yacretá calificada en su momento por el propio presidente de la Nación como un monumento a la corrupción (aunque nunca se lo desmontó); Aduana Paralela con tres altos funcionarios presuntamente asesinados para evitar la investigación; la Mafia del Oro, donde se investiga a miembros del entorno familiar y político del presidente Menem y que incluye ataques violentos al fiscal que investiga el caso; "Noquis" (personas que cobraban sin trabajar) en el Consejo Deliberante de Buenos Aires; ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) y el asesinato de Alfredo Pochat que investigaba la corrupción; IBM-Banco Nación y la adjudicación a la empresa citada de un gran programa de informatización con el pago de coimas por más de 25 millones de dólares que ha implicado un suicidio dudoso; PAMI (Programa de Asistencia Médica Integral) de carácter nacional y que involucra a más de 4 millo-

<sup>21</sup> En los últimos diez años la corrupción en Argentina envolvió a instituciones como el Poder Ejecutivo Nacional, el Congreso de la Nación, el Poder Judicial (aún la Corte Suprema de la Nación), las Fuerzas Ar-

sus partes sumergidas son las instituciones del estado, en especial el sistema penal". Los funcionarios públicos, sean electos o nombrados por otros de mayor jer

la administración pública, actúan en la realidad como miembros pertenecientes a una "corporación" o un "estamento" y se saben investidos de un fuero especial como es la impunidad. La corrupción como conducta, no sería sólo explicada por la utilidad económica que representa para el actor sino que hay que incluir esa conducta en la red de relaciones sociales entretejidas con la política y con el arte de gobernar la dinámica social de la lucha por el poder y los vínculos y conflictos sociales y políticos. En este entretejido (Sapelli 1998) se incluye la impunidad.

La escasa capacidad de la ley y de la moral para neutralizar este fenómeno deriva, en gran parte, del hecho que los dineros obtenidos ícitamente por el funcionario no lo son, exclusivamente, para su enriquecimiento personal. En este fenómeno de impunidad hablaría de la existencia de una red

---

nes de personas de la tercera edad en especial a personas jubiladas; Venta de Armas a países en guerra (Ecuador, Croacia) en el que están involucrados dos cancilleres, el Jefe del Ejército y numerosos militares; Miguel Angel Vicco, Secretario Privado del Presidente que le vendía leche podrida a instituciones estatales asistenciales; Carlos Grosso y su gestión como alcalde de la ciudad de Buenos Aires; Monser Al Kassar (ligado también al gobierno) y el tráfico de armas; Alberto Samid, asesor presidencial procesado por asociación ilícita para la evasión impositiva calculada en 70 millones de dólares; los jueces Hernán Bernasconi, Francisco Trovato, Norberto Oyarbide, Carlos Branca, Guillermo Tiscornia, Alberto Nicosia; por decir algunos con procesos judiciales y de destitución, etc.

22 La parálisis del sistema penal frente a tales conductas es más que llamativa frente al enriquecimiento personal y formas exhibicionistas de funcionarios públicos confiados en su inmunidad (construcción de verdaderos palacios, vida fastuosa, yates, aviones particulares, etc.)

de relaciones y no tanto de actos individuales y podemos pensar que generalmente se trata de "recaudar fondos" para un sector del partido político que además como partido declara dedicarse al bien común y a fines superiores. Esto último neutralizaría a nivel individual el problema moral (Sykes y Matza 1957) y otorgaría otra racionalidad a la conducta del funcionario que es el partido o grupo al que pertenece y no a la ley general.

Fuera de análisis particulares referidos al fenómeno de la corrupción, la teoría política incluye marginalmente el problema de la corrupción en el sistema de gobierno, colocándolo en un lugar residual y atribuyéndolo a ciertas patologías individuales, o aún personales con reminiscencias al pensamiento positivista (la anomia en su "versión durkheimiana" o en su "versión mertoniana"). Pero la reflexión sociológica sobre este fenómeno ha sido una constante en la historia del pensamiento social y lo ha inscripto en una realidad en la que el fenómeno no es contingente, ni ser una anomalía o una patología de sus ejecutores. Recorremos los escritos de Alvin Gouldner (1973) dedica un capítulo de su obra *La Crisis de la Sociología Occidental* a describir la cultura utilitaria que se generaliza en el siglo XX aunque ya presente desde mediados del siglo pasado. Gouldner habla de la cultura utilitaria como patrón de conducta de la sociedad burguesa, como una patología normal del utilitarismo que se presenta como anomia social pues atribuye inevitablemente, la mayor importancia como orientador de la conducta humana al hecho de ganar o perder, al éxito o al fracaso como tales y no al carácter o regla de lo que es correcto: "el utilitarismo presenta una tendencia intrínseca a restringir la esfera de la moralidad..." Gouldner sostiene que Durkheim podría decir que "una cultura utilitaria burguesa tiene una

*predisposición natural o intrínseca a la ausencia de normas morales o anomia, predisposición derivada, entre otros factores, del carácter mismo de sus compromisos y prioridades'.*

Frente a ello, ¿qué puede hacer el Sistema Penal? la ley declara el interés público mientras la conducta pública pasa a ser un asunto de interés privado. De tal manera el temor al castigo, ya sea de la instancia judicial penal o la condena social se muestra insuficiente como instancia reguladora ya que se ve muy cuan o a pertenencia de los funcionarios a un grupo-partido-corporación-alianza o empresa hace que se pueda neutralizar el sistema penal y apostar a la inmediatez del castigo ya no es temido, no porque no exista en la ley mediaciones personales o institucionales que neutralizan el castigo. Si o fuera así no se habría generalizado de la manera actual la corrupción en la función pública. Moreno Ocampo (1995) cita una encuesta realizada por Gallup para Poder Ciudadano en la que se le preguntaba al encuestado si había vivido personalmente hechos de corrupción y el 18% de personas de clase baja, el 36% de clase media, y el 54% de clase alta contestaron afirmativamente. En esto se advierte no sólo lo generalizado que está el fenómeno de la corrupción sino que en él participan distintos sectores sociales, aunque seguramente con beneficios muy diferenciados de acuerdo a la estratificación social y al tipo de corrupción. Pero ante esta cotidianeidad de la corrupción política (y no

es el caso de la vulgaridad de incluir las "avivadas" de las personas comunes) es preciso abrir el tema a la complejidad de la dinámica de la sociedad y del orden social.

## V. Un pasado que late como presente: los poderes ocultos.

La modernidad, puede decirse, nace con la progresiva generalización de la idea de un modelo de orden social basado en la libertad individual, en la igualdad de los ciudadanos y en una forma democrática de gobierno. En este marco la confianza y el optimismo que recorría el pensamiento ilustrado de fines del siglo XVIII y la creencia en la legalidad como orientadora de las conductas humanas es el supuesto del principio de ciudadanía que presupone condiciones materiales y culturales para poder ejercer la capacidad de razonar con libertad, o sea con autonomía.

La idea previa sobre la naturaleza del orden social impregna la descripción del fenómeno de la corrupción y los remedios que se proponen para eliminarla o reducirla. Giulio Sapelli (1998) ofrece una mirada sobre el sistema social en las sociedades modernas y en especial de la dimensión socio-política para la descripción del fenómeno de la corrupción, en el sentido de relacionar la estructura social con las conductas prácticas de los actores, el sistema económico con el sistema político y su efecto sobre los individuos. Sapelli sostiene que se ha producido una "balcanización" política del estado ya que ha sido ocupado por grupos de poder y estos funcionarios responden más a su grupo que al estado como representante de la comunidad. En esta línea Sapelli cita Hobbes en "De Cive"<sup>25</sup>: Llamo

<sup>23</sup> Gouldner, Alvin. *La crisis de la Sociología Occidental*. Amorrortu, Buenos Aires, 1973 (pág 68 y stes.)

<sup>24</sup> Moreno Ocampo Luis, "La corrupción es una forma de abuso de poder", en *Pena y Estado. Revista latinoamericana de política criminal*. Ed. del Puerto, Buenos Aires 1995 pág. 206 y ates.

<sup>25</sup> Sapelli, Giulio. *Cleptocracia. El "mecanismo único" de la corrupción entre economía y política*. Editorial Losada, 1998 pág. 17.

"facción" a una multitud de ciudadanos unidos por pactos celebrados entre ellos, o por el poder de alguno, sin la autorización de aquel o aquellos que detentan el poder supremo. Así la facción es como un estado dentro del estado. Según esta definición un conjunto de ciudadanos que se ha comprometido a obedecer simplemente a un príncipe o a un ciudadano extranjero, o bien que han realizado entre sí pactos o una alianza de defensa recíproca contra todos, sin exceptuar a aquellos que detentan el poder supremo del estado, constituyen una facción. Lo mismo debe decirse de la riqueza privada, si es excesiva, ya que todo se somete al dinero"<sup>26</sup>. Esta fidelidad formal hacia el estado y sustancial a su grupo es lo que diluye el costo moral y la distinción entre lo privado y lo público. Sapelli dice que "Los estudios sobre la corrupción no enfrentan generalmente esta compleja realidad. Ellos se centran por un lado sobre los conflictos entre los fines generales de la función pública y los fines particulares de quienes la personifican: de la separación que se verifica entre tales fines nace la corrupción. O bien, por otro lado, se detienen en el tema de la falta de autonomía entre la autoridad burocrática estatal -que debería estar libre de las distorsiones- y las autoridades de hecho, gracias al poder acumulado por aquellos que operan sobre los mercados."

<sup>26</sup> Sapelli G., op. cit, pág. 18.

<sup>27</sup> También C. Wright Milis (1960) advertía sobre la existencia de formas del poder paralela o superpuesta al poder del estado y en "La Élite del Poder" decía: "El concepto de la élite del poder y de su unidad se apoya en el desarrollo paralelo y la coincidencia de intereses entre las organizaciones económicas, políticas y militares. Ch. Wright Mills. *La Élite del poder*. Fondo de Cultura Económica, México 1960 (pág. 273) sosteniendo así la existencia de un poder oculto capaz de actuar con regularidad y establecer acuerdos coyunturales sobre objetivos políticos y económicos. La existencia de esta élite para Ch. W. Milis expresaba una concentración del poder capaz de modificar en beneficio de ella los procesos decisionales en los que actuaba el estado,

Ese poder acumulado tiene la forma de un "poder oculto", en el sentido que no tiene cabida institucional en la forma política republicana y democrática, pero es un poder existente en el orden social.

En suma es en la sociedad real donde operan los *poderes ocultos o invisibles*, capaces de neutralizar el derecho. Pero para lograr instalar una racionalidad que oriente las conductas corruptas es necesario, además, una obra de *ingeniería social* que vaya construyendo una red (también social) que garantice la inmunidad y la impunidad. Sin inmunidad, o cultura de la impunidad o relaciones sociales de impunidad, complicidad o expectativas de participación no habría la corrupción de la manera que aparece actualmente: no son casos individuales sino actos de gestión gubernamental. La base o el soporte de la impunidad es la verticalidad de la corrupción que atraviesa los poderes del estado (ejecutivo, legislativo y judicial); no serían actos o conductas autó-

---

y que debilitaba la vida democrática. Decía Mills: "La Elite está formada por los que tienen el mando en las instituciones directivas, y cuyas posiciones de mando los colocan de tal manera en su estructura social que trascienden, en grado mayor o menor, los ambientes ordinarios de los hombres y mujeres ordinarios" Ch. Wright Mills. En "Las fuentes del poder en la sociedad" en *Los cambios sociales. Fuentes, tipos y consecuencias*. Amitai y Eva Etzioni. Fondo de Cultura Económica. México 1974.

<sup>28</sup> En este sentido se puede describir la "toma del poder judicial" por parte del gobierno del presidente Menem en el inicio de su gestión que tenía quorum propio en el Senado de la Nación que era el órgano encargado de nombrar a los jueces. Para ello además de nombrar a cientos de jueces, fiscales y defensores en todo el Poder Judicial, tuvo particular ingerencia en el nombramientos, ascensos y traslados para manejar en el Fuero Federal y en el Fuero Penal Económico (ámbitos con competencia en actos de corrupción) y en especial la Corte Suprema de Justicia que aumentó de 5 a 9 sus miembros. (Verbitsky 1994; Poder Ciudadano, 1997)



Orquesta del bandoneonista Pedro Maffia

nomas sino conductas que responden a una organización verticalizada, unida por la disciplina y la pertenencia a un grupo de la sociedad, a un partido político pero aún dentro del partido político, a "facciones" a "príncipes dentro del reino". Esta sería la explicación de ese continuo "reciclaje" de funcionarios que pese a tener procesos judiciales abiertos (siempre abiertos y raramente terminados con condena) vuelven a ser designados en cargos políticos.

Otra característica de este fenómeno en la actualidad es el "pacto de silencio" que cumple el que es descubierto al no involucrar a otros partícipes. Así la estrategia de las defensas judiciales se basan en el silencio o la negativa a declarar por parte del acusado, y en detectar por parte de los abogados defensores algunas fallas procesales que logran en la mayoría de los casos anular el fondo del juicio. La anulación del

juicio por vicios de procedimientos, en especial en materia de pruebas recogidas en sede policial, el sobreseimiento por falta de pruebas, la prescripción o simplemente el dejar pasar el tiempo hasta siempre, es el destino mayoritario del trámite judicial de los procesos sobre corrupción. Por otra parte es de suponer que ese pacto de silencio debe ser implícito y previo, debe ser constitutivo del cargo que ejerce. Frente a este enorme poder, poder *relacional*<sup>29</sup> además, el derecho como expresión de una ética deseable es generalmente ineficaz para limitar el poder?

<sup>29</sup> Uso el concepto de *poder relacional* en el sentido de Michel Foucault en "La ética del cuidado de uno mismo como práctica de la libertad", una entrevista del 20 de enero de 1984 y transcrita en *Hermeneutica del sujeto*. Ed. La Piqueta, Madrid 1994.

<sup>30</sup> *El estado de derecho tiembla ante el poder ya sea ante la espada, ante la sotana o ante un banquero* decía un graffitti del mayo francés.

Ahora, esa obra de "ingeniería social" que facilita la corrupción no es una creación espontánea o fugaz sino una acumulación casi "aluvional". Por lo tanto más que hablar de casos o actos de corrupción, de los que en su medida podría ocuparse el sistema penal, hay que hablar de una estructura de corrupción como un sistema de reglas o normas paralelas a las legales o visibles. Son reglas secretas, ocultas pero fuertemente imperativas para quien pertenece a una organización, corporación, empresa, grupo, partido político, facción, en representación del cual está ejerciendo un cargo público con poderes decisionales.

Y para esto es necesario la existencia de la vasta red de vínculos sociales y por lo tanto de personificaciones de esos vínculos: Donatella Della Porta <sup>1</sup> refiriéndose a la realidad italiana describe la estructura de la corrupción: *Paralelamente adquirieron importancia los cargos partidistas vinculados con intercambios ocultos. En efecto, en el interior de los partidos se constituyeron estructuras secretas, dedicadas a la recolección y administración del dinero proveniente de fuentes ilícitas*; enumera así una serie de personificaciones sociales que cobran importancia en el partido político: *los jefes de los organismos públicos; los cajeros del partido; "los portacarteras"; "los profesionales protegidos"; "los burócratas con carnet partidista". Para estos políticos, pasibles de ser definidos como "políticos de negocios" los reconocimientos eran clandestinos y de índole económica. Su principal función era mediar entre los distintos actores de intercambios ocultos, establecer contactos y favorecer las negociaciones entre las dos o más partes*

*interesadas en el intercambio corrupto. Sus principales recursos eran los conocimientos e informaciones reservadas que se recogían e intercambiaban en los mercados ilícitos... Cuando la corrupción política se vuelve sistémica, los partidos políticos autorizan los intercambios ocultos, premiando al que colabora y sancionando en cambio al que no sigue el juego ...El sistema de partidos se transforma en primer lugar en un sistema de socialización para lo ilícito. El partido organiza a sus hombres colocándolos en diversos cargos de responsabilidad en los organismos públicos pero les pide, a cambio, adaptarse a la norma de utilizar estos cargos para el financiamiento de la política, dejando entrever la posibilidad de un enriquecimiento personal también. Si bien la referencia empírica de la autora es Italia, es innegable cierta similitudes con la realidad de otros países.*

La convivencia de esta realidad, descrita por Della Porta con la democracia y su sistema penal es un interrogante abierto que algunos autores la explican como que ésta (Bobbio, 127) no ha cumplido la promesa de la igualdad no sólo formal sino también sustancial y tampoco ha cumplido con la promesa de derrotar los poderes invisibles y así los *intereses reaparecen* sin haber desaparecido. La democracia se ha presentado como el advenimiento de un gobierno visible pero su realidad es la convivencia con los poderes ocultos que se expresan por medio de *mandatos imperativos* a los funcionarios y legisladores violando así el carácter representativo que debiera tener su mandato por ser representantes de toda la ciudadanía: el secreto o sea la falta de publicidad y transparencia en la gestión pública impide el control ciudadano y la distinción de lo que es lícito y de lo que no es lícito. Así entiendo que la descripción de la naturaleza de las sociedades modernas como formada por una plu-

<sup>1</sup> Della Porta, D. "Partidos políticos y corrupción. Reflexiones sobre el caso italiano" en *Nueva Sociedad* N° 145, 1996. Caracas..

ralidad de centros de poder, no unificados y en conflicto o lucha, es la interpretación sociológica más útil y la que nos permite acercarnos al fenómeno de la corrupción -más que al delito de corrupción- porque implica el reconocimiento de un todavía (en su caso) no completado proceso de ciudadanización, de una promesa incumplida de la democracia (Bobbio 1985) de una democracia delegativa e incompleta (O'Donnell 1997). Recordemos que el concepto de *pluralismo* en la tradición intelectual norteamericana se afirmaba como una idea positiva, de una sociedad en la que existen una multiplicidad de centros de poder, sin ser ninguno de ellos completamente soberano; esto ayudaría a controlar el poder, a asegurar el consenso de todos y a resolver pacíficamente los conflictos. Norberto Bobbio, por ejemplo define al pluralismo como *la concepción que propone como modelo una sociedad compuesta por muchos grupos o centros de poder, aún en conflicto entre ellos, a los cuales se les ha asignado la función de limitar controlar, contrastar e incluso eliminar el centro de poder dominante históricamente identificado con el estado*. Pero esta definición del "pluralismo democrático" está más cerca de una propuesta de sociedad que como sociedad realmente existente donde los grupos o centros de poder tienen como meta su "amplificación" y no limitar los poderes del estado para preservar así los derechos individuales. Además esta noción de pluralismo democrático comparte la idea del organicismo social y de armonía, (Wolfe 1983) y sugiere la idea de un mercado perfecto donde la competencia y los mérito definirían la gestión del bien común. Por eso el concepto de "pluralismo democrático" si bien implica

un aporte importante en la desmistificación de la existencia de la primacía absoluta del vínculo estatal (Heller 1974), deviene en una concepción más realística como es el de una sociedad corporativa, o neo-corporativa (Schmitter 1981) y puede teorizarse con más rigor acerca de la presencia del "poder invisible" o del *estado paralelo* (Wolfe 1983). Algunos autores como Umberto Eco, Furio Colombo, Francesco Alberoni, (1974) hace más de 25 años entrevieron el advenimiento de un *neofeudalismo*, una nueva Edad Media, en el sentido de que *el poder se organiza abiertamente fuera de la zona central e intermedia del cuerpo social, hacia una zona libre de deberes y responsabilidades generales con lo que revela abierta e imprevisiblemente el carácter accesorio de las instituciones...* y de un *verdadero centro de poder y predominio de los intereses sectoriales o corporativos sobre el interés general, de las tendencias centrífugas sobre las centrípetas*.

Por su parte Emilio Lamo de Espinosa, sostiene que *"el verdadero problema es un sistema insuficientemente provisto de controles y de contrapoderes"* y citando a Pizzorno sostiene que las prácticas corruptas tienen el efecto de marginar o discriminar a los que se niegan a cooperar y por ello se va ampliando el círculo de los que participan para no quedar fuera del cargo que ocupan; todo esto va extendiendo el círculo de la impunidad como la imagen de los círculos concéntricos que produce la caída de una piedra en el agua. Pero tam-

<sup>33</sup> Eco Umberto, Colombo Furio, Alberoni *La Nueva Edad Media*. Alianza Editorial, Madrid, 1974. También Sapelli habla de una refeudalización política de estado que ha derrotado el pluralismo virtuoso.

<sup>34</sup> Lamo de Espinosa, Emilio, "Corrupción política y ética económica", en *La corrupción política*. Laporta, Francisco y Silvina Alvarez, (editores). Alianza Editorial, Madrid 1997. pág. 284.

<sup>32</sup> Bobbio, Norberto "Pluralismo", en *Diccionario de política*. Op. cit.

bién pone de relieve que existe actualmente una coyuntura en la que, además, inciden tres factores": *una nueva ética económica* signada por las actividades financieras especulativas a corto plazo -a la que Dahrendorf (1991) llama "una economía de casino" que está sustituyendo al espíritu empresarial tradicional; *la desregulación, descentralizaciones, eficiencia del mercado y privatización* que implica menos controles pero paradójicamente con mayor ingerencia de los políticos, y *el bloqueo de los controles institucionales*. Como vemos Lamo de Espinoza suma causas y condiciones, pero en especial señala "el bloqueo de los controles institucionales" o sea la impunidad como un elemento distintivo de esta "coyuntura" institucional. La influencia en la vida democrática de este bloqueo alimenta la desconfianza pública produciendo una deslegitimación que remite, según este autor, a la prensa o a la judicatura la tarea de "limpiar a la democracia". ¿Cuándo? se pregunta, *cuando el juego de compromisos sobre el que reposa esa cadena de ocultamientos e inhibiciones se rompe por cualquier sitio, bien por una menor permisividad hacia tales conducto, bien por un mayor control institucional*. Es de señalar que prensa y judicatura no guardan el mismo nivel de compromiso institucional y sorprende un tanto la remisión que hace Lamo de Espinoza porque precisamente en el bloqueo de los controles institucionales está involucrado el sistema penal.

A nivel internacional, la corrupción también es un tema que ha obligado a organismos de ese nivel a reuniones y consultas. En 1995 la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (O.C.D.E) convocó a expertos a un simpo-

sio internacional sobre "corrupción y buen gobierno" en el que Robert Klitgaard (1995) sostuvo que el problema mayor era la corrupción sistemática de las instituciones más que los casos individuales de soborno: *En realidad el soborno a nivel internacional puede involucrar grandes sumas de dinero y puede incrementar los costos de los grandes contratos de abastecimiento de obras públicas en una proporción de un 15% o más. Pero por muy graves que parezcan las consecuencias de este tipo de corrupción, resultan minimizadas en comparación con la corrupción sistemática de los sistemas judiciales, la administración económica, la prestación de servicios públicos y el diseño de políticas de gobierno, que aquejan a numerosos países en vías de desarrollo. La corrupción sistemática puede contrarrestar gravemente cualquier incentivo, disuadir a los inversores y quitarle a la democracia toda eficacia operativa. Al margen de acotar el fenómeno a los países en vías de desarrollo (?), el señalamiento del autor sobre la corrupción sistemática de las instituciones abre un interrogante acerca de cual puede ser el sujeto institucional que puede enfrentar este fenómeno.*

Coincidentemente Lamo de Espinosa (1997) refiriéndose a España pero también a otros países como Italia, Brasil, Venezuela y Japón, dice que *la corrupción ha afectado sustancialmente a casi todo el establishment político y a muchas de las grandes empresas: No han sido casos aislados, sino un sistema, una trama, como queramos llamarlo, pero en todo caso una práctica generalizada tanto en las administraciones centrales como en las periféricas y por parte de un amplio abanico de partidos políticos*. El fenómeno de la impunidad sólo

<sup>35</sup> Lamo de Espinosa, Emilio. Op. cit. pag. 288.

<sup>36</sup> Lamo de Espinosa, Emilio. Op. cit. pag. 286

<sup>37</sup> Lamo de Espinosa, Emilio. Op. cit. pag. 273.

es posible en la medida en que exista de manera generalizada un pacto entre la clase política que implique una solidaridad a su interior al margen de la pertenencia política partidista. La clase política a partir del voto de intercambio más que del voto de opinión (Bobbio 1985), negocia sanciones contra proyectos, nombramientos en cargos por silencios, adjudicaciones por votos; esto explica que los cambios de gobierno que se producen luego de fuertes y sonoras campañas de denuncias de corrupción contra el gobierno saliente no sean continuadas y la mayoría de ellas ni siquiera llegan a la justicia. El "transformismo" es uno de los instrumentos, y a su vez uno de los signos de la impunidad. El sistema de transformismo (Wolfe 88; Gramsci 1977) que recompensa a los oponentes políticos al permitirles participar en los cargos a cambio de su apoyo político, lleva necesariamente a la impunidad e inmunidad de los actos de corrupción. La falta de voluntad política no es del orden de la indiferencia o del perdón, sino que es una decisión consensuada al interior de la clase política que "circula por los cargos", es una política activa y es así una garantía de que tampoco los nuevos serán investigados por los gobiernos venideros. Esto explica la sensación de sorpresa, fastidio y de injusticia de aquellos funcionarios que son enviados a la Justicia: ¿Por qué a mí? Se preguntan algunos, y se contestan que la suerte les ha sido adversa o culpan a los denunciantes. No se trataría en la actualidad de actos individuales, "solitarios", que los hay y los habrá, sino de prácticas articuladas con el poder, o de los múltiples poderes en diferentes ámbitos de la vida social. Se trata en suma de una práctica gubernamental y por ello resulta insuficiente la norma penal para neutralizar estas conductas. Pero por otra parte es necesario considerar que no obstante la impunidad de estas prácticas ante el sis-

tema penal, esta década ha sido recorrida por abundantes noticias sobre la corrupción y los medios de comunicación, en especial la prensa escrita, ha sido en gran medida quien ha logrado "descubirla". Estos descubrimientos se explican también porque la lucha entre el poder hace que se utilicen la enuncia y el devetament e os intercambios secretos" y así la corrupción se vive y se vive se refiere a una lucha en la sociedad de la que resulta una "circulación de las elites": *Lo mismo sucede con la corrupción cuando la entendemos como un proceso de la lucha por la circulación de las elites. Pero no porque las nuevas elites sean corruptas o más corruptas que las viejas... porque lo que sucede es que... el advenimiento de nuevas elites económicas y políticas descompagina mercados secretos e ilegales consolidados y obliga a "heredar" y a "contratar" la herencia de ellos con los viejos y a menudo inexpugnables detentadores del poder. Se trata de procesos que sólo análisis empíricos detallados podrán esclarecer.*

Pero más que la idea de Sapelli acerca de la "circulación de las elites" que implica la corrupción como herramienta de los procesos de lucha social, Bobbio (1985) señala el hecho de que la existencia de un poder oculto implica, necesariamente, la existencia de un contrapoder (también Foucault 1992). Así la historia de todo régimen político ha ido acompañado de historia de conspiraciones, *donde se encuentra el poder secreto se halla, casi como su producto natural el antipoder, igualmente secreto, en forma de conjuraciones, complots, conspiraciones, golpes de estado, intrigas en los pasillos del palacio imperial, o bien sediciones, revueltas, rebelio-*

<sup>38</sup> Sapelli, G. op. cit. pág. 82

nes. En suma se puede decir que los procesos de la Modernidad en Occidente han convivido con los poderes invisibles que han sido en gran medida los sujetos constructores y constituyentes de la sociedad. Marx en "La Sagrada Familia"<sup>40</sup> decía que... *solamente la superstición política puede imaginarse todavía en nuestros días que la vida burguesa debe ser mantenida en cohesión por el estado, cuando en realidad ocurre al revés, que es el estado quien se halla mantenido en cohesión por la vida burguesa.* En este sentido, la sociedad tal cual es en la realidad vive la perpetua contradicción de pretender estar sólo sujeta a las reglas de la justicia y la virtud. Al respecto Marx evoca el discurso de Robespierre sobre los principios de la moral pública ante la Asamblea en febrero de 1794, cuando éste afirmaba que la virtud es el principio fundamental del gobierno popular y democrático; pero tanto Robespierre como Saint Just confundían, dice Marx, la comunidad democrática ideal con la sociedad real, con la sociedad burguesa, y por ello, la virtud sólo podía sostenerse por medio del terror. Es cierta esta crítica, es rigurosa esta descripción del orden social que hace Marx aquí, pero también hay que considerar, como el mismo lo advertía (Marx 1977) que es necesario dar cuenta de las variaciones en la que se expresa también de manera real la sociedad burguesa, y en ella tiene que ver su historia particular, sus costumbres y tradiciones, su conformación religiosa o cultural, su estratificación social, en suma las características particulares de cada "formación social" (Marx 1977; Marx, 1980; Sereni, 1976). En el mismo sentido la crítica de los "elitistas" (Pareto, Mosca, Michells) a la democracia era y es una crí-

tica a la democracia realmente existente, a la real, a la que lleva una contradicción y tensión como es la deseada convivencia entre la idea de democracia y el desarrollo del capitalismo (Wolfe 1982); en suma, los "elitistas" le reprochan a la democracia real que no sea una democracia "virtuosa"»

### ***Algo se debe hacer, aunque sean molinos de viento***

Las recetas anti-corrupción recorren una amplia gama de ofrecimientos, pero casi todas ellas centradas en detectar las debilidades normativas por las que escaparían sus autores de la sanción penal. Por ejemplo David Osborne y Ted Gaebler<sup>42</sup> (1996; 138) son teóricamente optimistas al señalar que *...la corrupción resulta difícil cuando el sistema de contratación satisface los siguientes cuatro requisitos: que la propues-*

<sup>41</sup> En la teoría política, el tema del reclutamiento de los funcionarios siempre ha sido fuente de conflicto. Por ej. en EE.UU una investigación (Wolfe 174) reveló que desde 1933 a 1961 las designaciones recayeron sobre hombres de negocios y que el 75 % de todas las designaciones del Departamento del Tesoro provenía directamente de la banca y el derecho: que la gran mayoría de los nombramientos en Defensa y Guerra provenían de grandes organizaciones comerciales y también los nombramientos de burócratas en servicio interno del estado y también era similar la naturaleza de las designaciones en Interior y en Agricultura. Así siguiendo, durante el gobierno de Kennedy y Johnson se acentuó la tendencia a designar para cargos estatales en Defensa a individuos que trabajaban para contratista en esa rama de la industria. Wolfe se apoya en fuentes documentales y en trabajos de investigación empírica para ejemplificar con otros países inclusive Francia hasta afirmar que en el proceso de planificación en su funcionamiento es notablemente antidemocrático y puede interpretarse como un acto de connivencia deliberada entre los funcionarios públicos más altos y los más altos empleados de la gran empresa. (en un sentido similar, Ch. Wright Mills, op. cit. Ralph Miliband, 1978).

<sup>42</sup> Osborne David y Ted Gaebler. *La reinención del gobierno*. Paidós, Barcelona 1997.

<sup>39</sup> Bobbio, op. cit. pag. 121

<sup>40</sup> Marx, Karl. *La Sagrada Familia*. Grijalbo, México 1967 (pág 187)

*ta sea verdaderamente competitiva; que la competencia se base en una rigurosa información sobre el coste y la calidad del rendimiento; que los contratistas sean rigurosamente vigilados; y que estas tareas las lleve a cabo un cuerpo relativamente independiente de la política.* En el Simposio ya citado, Klitgaard y otros autores<sup>43</sup> detallaron una serie de medidas para atacar esta corrupción y señalaron la necesidad de llenar el vacío legal existente entre las legislaciones nacionales e internacionales, y también reformas legales necesarias que pueden resumirse en: a) atacar el financiamiento de las campañas de los partidos políticos que utilizan formas de corrupción estableciendo límites y controles eficaces; b) activar una legislación contra el enriquecimiento ilícito; c) dictar de leyes que obliguen al funcionario a denunciar la corrupción y la obligación de enviar a organismos de control toda la información disponible; y d) sancionar mejores leyes para los mecanismos anticorrupción para centralizarlos, hacerlos eficientes, y en especial mecanismos de coordinación y funciones de supervisión y autocontrol y que el público pueda monitorear efectivamente los efectos de la lucha contra la corrupción. Como vemos, pareciera una contradicción entre el diagnóstico del mismo Klitgaard de "corrupción sistemática de las instituciones" y propuestas tendientes a perseguir casos individuales. Coincidiendo de manera general con el diagnóstico citado, no alcanzaría con identificar al "corrupto" ya que se trata de instituciones estatales, de los poderes del estado, cuestión que nos llevaría a la vieja y siempre actual discusión acerca de la naturaleza del orden social y

de la relación estado-sociedad civil. Como vemos los "remedios" para la corrupción son propuestos de manera reiterada, como las "reformas legales e institucionales (que) limiten las oportunidades de corrupción"; esta es la conclusión de autores clásicos sobre el tema como Susan Rose-Ackerman (1978; 1996)<sup>44</sup> quien luego de una descripción de las prácticas delictivas en el mundo de los negocios deja poco espacio para imaginar otras, o la de Robert Klitgaard (1994; 1996) que agrega la necesidad de crear un órgano coordinador nacional de composición mixta entre funcionarios y ciudadanos que sea responsable de diseñar y seguir una estrategia anticorrupción; o también la identificación de áreas claves donde debería en un principio concentrarse el esfuerzo anticorrupción para que su éxito sirva de estímulo; o mejorar por medio de incentivos el sueldo de los funcionarios públicos para neutralizar la tentaciones de comportarse ilegalmente, y además la *identificación de unos cuantos peces gordos cuyos casos irán a los tribunales*. Como vemos, nada nuevo pero siempre de difícil realización<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Rose-Ackerman, Susan. *Corrupción: A study in political economy*. New York. Academic Press. 1978; "Una administración reducida significa una administración más limpia? En *Nueva Sociedad*. N° 145, Caracas, 1996.

<sup>45</sup> Roberto Klitgaard, "Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción", en *Pena y estado. Revista latinoamericana de política criminal*. Año 1, N° 1. 1995. Buenos Aires. Al solo efecto de mostrar la complejidad y la cambiante realidad de este fenómeno, Klitgaard insiste en la necesidad de hacer más creíble la persecución de los corruptos con el enjuiciamiento y castigo de "peces gordos" y pone el ejemplo del presidente de México Luis Salinas de Gortari que "no se ganó la credibilidad sino hasta que hizo blanco en la cabeza más notoria del sindicato de Pemex, en un importante narcotraficante y entre importantes hombres de negocios que habían lucrado ilegalmente el sistema cambiarlo". (pág. 257). No obstante lo sostenido por el autor, y como se sabe,

<sup>43</sup> Daniel Dommel, Peter Eigen, Robert Klitgaard, Monty Raphael en el Simposio Internacional sobre Corrupción y Buen Gobierno. Un golpe al corazón de la corrupción, París 1995. op. cit.

En el mismo sentido, Moreno Ocampo en una larga y muy interesante entrevista sostiene que: *...diría que la solución pasa por la transparencia en la gestión, abrir los registros y la documentación a todo el mundo, particularmente a los periodistas e investigadores. Esa es mejor política que una política de castigo porque el problema de la corrupción no es sólo un problema moral, es, básicamente un problema de management y la solución no es el castigo sino la comunicación de las reglas que se aplican en la realidad.* El énfasis de Moreno Ocampo en señalar a los medios masivos de comunicación como una herramienta útil para la lucha contra la corrupción parece una de las formas más efectivas para mitigar este fenómeno, en la medida en que los medios masivos de comunicación asuman sin condicionamientos la tarea de hacer público lo que es secreto en el acto administrativo. Esto es lo que plantea Michael Reisman (1981) cuando sostiene la coexistencia en la vida cotidiana de dos tipos de normas, unas que llama *míticas* que establecen lo que está prohibido y lo que está permitido, y otras que serían las normas *operativas* que explican como hacer y bajo qué condiciones o circunstancias se pueden violar las normas míticas sin ser sancionados, o disminuyendo las posibilidades de sanción. Esta contradic-

ción cultural hace a la corrupción un problema estructural que suma también, en el campo internacional, la ausencia de un estado supranacional (Moreno Ocampo 217) que pudiera, en su caso, ejercitar un sistema de control de tales conductas. La consecuencia de una economía de mercado sin reglas ni controles tanto a nivel nacional como internacional, *...hace que los que quieren triunfar a veces deben competir en un juego sucio, que los obliga a ensuciarse con el riesgo de perder y los que pierden caen sin red (Moreno Ocampo 217) ... cuando castigamos a banqueros o a quienes estaban involucrados en sistema de corrupción, ellos se preguntaban ¿por qué a mí, si todos hacían los mismo? (Moreno Ocampo 218).* Necesariamente esto nos conduce, a pensar que el estado moderno que reclamó desde el siglo pasado la fidelidad absoluta de sus ciudadanos -prometiéndoles disolver las relaciones poliárquicas (Dahl 1983) del Antiguo Régimen- declina ante los grupos que se constituyen a su interior y así, los funcionarios en la realidad eligen (o son "obligados") la fidelidad a los grupos, a las organizaciones, a los partidos, y aún a las alianzas circunstanciales tanto de carácter político como económico".

---

el gobierno de Salinas de Gortari estuvo luego envuelto en fabulosos actos de corrupción con la intervención de los más altos funcionarios y con magnos asesinatos políticos ligados al narcotráfico y a la corrupción en general. Después de esto puede pensarse en una cierta ingenuidad para apostar a un individuo y desconocer un sistema o estructura de corrupción.

<sup>46</sup> Moreno Ocampo, Luis, "La corrupción es una forma de abuso de poder", en *Pena y Estado. Revista latinoamericana de política criminal*. Año 1, N° 1. Ed. del Puerto, Buenos Aires 1996.

<sup>47</sup> Moreno Ocampo cuenta: *Por ejemplo, conozco un senador que estaba muy contento porque al asumir su cargo le quisieron pagar el sobresueldo que le pagan a los senadores peronistas. El dijo que no, que no quería cobrar ese dinero, que vaya a saber de donde salía, que él no quería esa plata. El fue honesto pero, ¿es un agente que controla la corrupción? No, no denunció ¿Por qué? Porque tiene pactos, tiene que trabajar en el Senado, tiene que hacer acuerdos; no puede denunciar a toda su bancada por corruptos, porque si lo hiciera tendría que irse y no se anima. Sin embargo, si una fuerte presión se ejerciera sobre él quizás se atrevería a hacer algo... (Op.cit. pág.221)*

Italo Calvino (1998), en un ensayo lúcido e irónico "El mundo del revés" describía la corrupción con un énfasis principal en la inexistencia del sentimiento de culpa del funcionario; de esta manera, la ilegalidad formal (las normas míticas diría Reisman) se neutralizaba con la legalidad "sustancial" (las normas operativas diría Reisman) al participar de las formas corruptas la mayor parte de los grupos políticos y sociales de un país: decía, *Una que otra vez, cuando uno menos se lo esperaba, un tribunal resolvía aplicar la ley, provocando pequeños terremotos en algunos centros de poder e incluso arrestos de personas que habían tenido hasta ese momento sus buenas razones para considerarse intocables. En estos casos, la sensación prevalenciente, en lugar de la satisfacción por el triunfo de la justicia, era la sospecha de que se trataba de un ajuste de cuentas de un centro de poder contra otro centro de poder. Por esto se hacía difícil establecer si las leyes, a estas alturas, se podrían usar solamente como armas tácticas y estratégicas en las batallas internas entre los distintos intereses ilícitos, o bien si los tribunales -para legitimar sus tareas institucionales- estaban obligados a demostrar que también ellos eran centros de poder con intereses ilegítimos como todos los otros.*" La moral interna del grupo (que se puede traducir como la "legalidad sustancial" a la que alude Italo Calvino) que participa en la corrupción, es, como decía, una característica muy actual del fenómeno (Verbitsky 1993). Esa moral interna hace que el acto ilícito se transforme en lícito para el grupo porque la "ganancia" se usa para fines colectivos y se reparte entre múltiples funcionarios, administrativos y polí-

ticos; es así, en muchos casos, parte operativa de la ejecución de un proyecto político de gobierno. Y esta es, creo, la característica principal que asume la actual forma de corrupción ligada al ejercicio de la gestión estatal.

Klitgaard como vimos" también enumera medidas para combatir la corrupción como ser eliminar a los deshonestos y reclutar agentes confiables asegurando que lo sigan siendo; elevar los salarios para reducir la necesidad de lograr ingresos ilícitos; utilizar recompensas para los agentes de manera no monetarias, como ascensos, capacitación, viajes, elogios; castigar el comportamiento corrupto elevando el rigor de los castigos formales; utilizar castigos no formales como traslados, difusión pública de actos ilícitos, pérdida de la jerarquía profesional; mejorar los sistemas de auditoría y de información de gestión, reforzar a los "agentes informantes", crear nuevos organismos (defensores del pueblo, cuerpos de anticorrupción, cambiar la carga de la prueba de modo que el posible culpable tenga que demostrar su inocencia; reducir el poder discrecional de los agentes, rotar a los agentes por función y por zona geográfica, utilizar la capacitación, los programas educativos y el ejemplo personal, promulgar un código de ética personal, estatal, cambiar la cultura de la organización, etc. Creo que la mayoría de los autores que proponen remedios contra la corrupción comparten la idea de que "algo se debe hacer contra ella" aunque son conscientes que sus resultados son escasos ya la corrupción no sólo elude los mecanismos

Calvino, Italo, "El mundo del revés". En la revista *Tres Puntos*. Buenos Aires, Noviembre de 1998.

<sup>49</sup> Klitgaard, Robert. op.cit. pág. 103. En general los autores que trabajan este tema proponen medidas contra la corrupción basados en la indignación moral que suponen esos hechos, pero el fenómeno de la corrupción sobrevive aunque, es cierto, con variable densidad.

decisionales basados en el bien público sino que crea situaciones irreversibles al adjudicar licitaciones públicas, transferir cientos de miles, o millones de dólares a personas o grupos, consolidando monopolios o carteles y reproduce y amplía la desigualdad, quebrando los parámetros del ejercicio de la libertad y de la vida democrática. Estos hechos condicionan las decisiones políticas de gobierno y aún más, prologan sus consecuencias estructurales al futuro.<sup>40</sup>

En noviembre de 1998 estuvo de visita en Buenos Aires, el historiador inglés Eric Hobsbawm quien en una entrevistas<sup>41</sup> habló sobre la relación entre el neoliberalismo y el fenómeno de la corrupción, y sostuvo que con el aumento enorme de la riqueza mundial las posibilidades de corrupción se han multiplicado, así como también se han multiplicado los beneficios del delito y que éste era un problema también de los países europeos y ampliado largamente por la caída de los países comunistas. Lo inédito, decía en referencia a la hegemonía del sistema capitalista es *la ausencia de límites. Hoy esa barrera del límite a la corrupción ha caído. Volvemos, entonces, al comienzo: el nuevo siglo enfrenta la caída de convenciones muy importantes... y agregaba que ...el capitalismo perdió todo miedo: hoy se aceptan niveles de desigualdad social que antes no se hubieran aceptado... es moralmente intolerable dejar que miles de trabajadores caigan en el mercado sin una red de bienestar ...Actualmente asistimos a una inédita inseguridad del trabajo en su estructura más profunda.* Ratificando las

ideas de Hobsbawm, el "Informe de Desarrollo Humano" del Programa para el Desarrollo de la Naciones Unidas (PNUD) de 1998, muestra que las actuales desigualdades en el consumo de bienes han alcanzado niveles brutales: A escala mundial el 20% de los habitantes de los países de mayor ingreso hacen el 86% del total de los gastos en consumo privado. Y el 20% más pobre, un minúsculo 1,3%. Por ejemplo la quinta parte más rica consume el 45% de toda la carne y el pescado, y la quinta parte más pobre el 5%; consume el 58% del total de la energía, y la quinta parte más pobre menos del 4%; tiene el 74% de todas las líneas telefónicas, y la quinta parte más pobre el 1,5%; consume el 84% de todo el papel, y la quinta parte más pobre el 1,1%; posee el 87% de la flota mundial de vehículos, y la quinta parte más pobre menos del 1%.

## VI. Algunas conclusiones

No es un lugar común en el campo de las ciencias sociales integrar al análisis que el delito ha si o es parte constitutiva del orden social, no obstante la visibilidad del uso de la fuerza y de la violencia como instrumentos con los que el poder ha definido o es norma, lo que es natural, lo que es verdad (Foucault 1992): vez, es emasia o mg= ante. Tero creo que la forma de explicar y describir el fenómeno de la corrupción implica un determinado modelo de sociedad: si la concebimos como un organismo que tiende a la armonía y al mayor bienestar de todos no habría lugar para el "fenómeno de la corrupción" tal cual lo venimos desarrollando, y solo habrá actos corruptos, casi una patología personal del actor. De manera similar si colocamos en la cúspide de esta sociedad o sobre ella y articulándola, un órgano, el estado, como su expresión de la

<sup>40</sup> Dentro del actual fenómeno de la corrupción habría que integrar el análisis del diseño del Presupuesto Nacional y dentro de esto pero un tanto autónomo, el ítem "gastos reservados" de Presidencia de la Nación que no necesitan ser informados al Congreso y que suman cientos de millones de dólares.

<sup>41</sup> Clarín, noviembre de 1998.

conciencia moral-social más desarrollada y dotado del superpoder de normarla, también implica quedar atrapados en la idea de la corrupción sólo como un delito y por lo tanto una disfunción para el desarrollo de la sociedad. Pero la "sociedad civil" (el hogar de la historia diría Hegel) está debajo o en paralelo o arriba del estado, y expresa las reales y concretas relaciones socio-económica-políticas. En ella, los individuos establecen relaciones entre sí de diverso carácter, tanto racional como no racional, se asocian y disocian, se unen y desunen, cambian cosas por otras cosas o por gestos o silencios, se enfrentan y luchan y se unen, prometen o consolidan compromisos o alianzas: en suma son la sociedad real en la que los individuos viven dentro del estado, fuera del estado y aún contra el estado y conforme a las relaciones de fuerza construye un orden desigual, siempre en equilibrio precario, pero siempre desigual. La existencia de la sociedad como orden social es tan sólida y real como la existencia e grupos, partidos, asociaciones, corporaciones etc. que no son más que las expresiones de ciertos vínculos o intereses ue a con orman y que le reclaman lealtad, aquella "facción" referida por Hobbes. El fenómeno de la corrupción está ligado a la subsistencia de estas "facciones" en esta en Moderna y en el interior del estado de derecho y no se trata de los "cuerpos intermedios" -nobleza, clero, los antiguos órdenes privilegiados que son sobrevivencias debilitadas del pasado precapitalista-, sino de otros cuerpos intermedios como las corporaciones y grupos económicos constitutivos de la sociedad real y que no han podido ser destruidos por la fuerza de las ideas de la modernidad, o la idea del "estado" como ente autónomo portador de la "voluntad general" o de los intereses generales. Tal fenómeno que los revolucionarios franceses pretendieron conjurar con la Ley

Chapellier<sup>52</sup> resistió -y resiste- como un "atavismo" social y fue la expresión del poder de la nascente burguesía que mantuvo y reprodujo sus fuerzas corporativas por encima de los individuos. En el seno de la sociedad civil estos grupos están sometidos a las leyes del mercado como la "ley de la concentración" y por lo tanto al darwinismo social, y la dinámica de la lucha por la sobrevivencia y la reproducción en el mundo del mercado es la que somete a las formas políticas republicanas y democráticas; por ello aquella idea democrática de "un hombre un voto" no cancela la existencia de otros centros de poder que no están siempre representados -de acuerdo a su poder real- en el Parlamento y hace que la ley general sea un débil referente para su comportamiento o para fijarle límites.

Hace casi cien años, Pareto realizaba un lúcido y descarnado análisis de la democracia (realmente existente): *"Tenemos ahora, bajo una forma distinta, una nueva feudalidad que, en parte, reproduce la sustancia de la antigua. En esos tiempos, los señores congregaban a sus vasallos para hacer la guerra, y, si obtenían la victoria, los recompensaban con el botín. Hoy los políticos y los líderes sindicales actúan del mismo modo y congregan a sus tropas para las elecciones, a los efectos de llevar a cabo actos de violencia contra sus adversarios y obtener de tal modo beneficios que los vencedores disfrutan... Los privilegios que gozaban en aquellos tiempos los nobles se reflejan en los privilegios judiciales, fiscales y otros que los diputados gozan ahora y, en pequeña pero no desdeñable medida, también sus electores, si pertenecen al bando gubernamental.* Estas páginas de Pareto

52 Queda pendiente abordar el debate de su derogación durante la Ya revolución industrial y posterior a la Comuna de París que podría abrir una veta interesante sobre el tema.

citadas por Giulio Sapelli (:75) son iluminadoras para lograr un enfoque sociológico del fenómeno de la corrupción política en su forma histórica concreta a partir de una concepción de la sociedad y las formas políticas que la gobiernan. La insistencia de Pareto sobre la prolongación de rasgos de una sociedad corporativa (y hasta feudal) en el sistema político-democrático abre interrogantes sobre las causas y remedios del fenómeno: en suma la incumplida promesa de la modernidad de disolver los poderes ocultos en la sociedad civil. En este sentido el sistema penal está supeditado en la realidad a la misma realidad a la que está sometida la vida democrática. Sólo queda la apelación a la virtud, aquel valor espiritual siempre a mano para invocar pero siempre lejano en objetivar en la función pública. Pero, ¿se puede afirmar que fue concretada una revolución política anunciada en el nacimiento de la era moderna? ¿se canceló el poder de la sociedad civil, la expropiación del poder político de la sociedad civil?

El "estado de derecho" ese reducto siempre imaginado y deseado, (aunque por momentos existente) aparece disminuido, debilitado, casi sometido a los intereses de grupos partidarios o económicos poderosos y representados en el Estado. El curso económico del libre mercado es naturalmente antiestatalista y sólo concedió controles y limitaciones en cuanto podían ser usados en la resolución de sus conflictos con otros grupos. En esta era Neoconservadora y de capitalismo de mercado globalizado los cambios que ha traído se expresan no solamente a nivel de un mercado mundial cada vez más articulado sino también con efectos en diversos ámbitos de la vida social y política. Por ejemplo ha producido también la reestructuración del lugar de lo público y de lo privado y por ello el funcionario de la administración o el funcionario político tiene otras "nuevas obli-

gaciones" en su cargo: privatizar, mercantilizar, adjudicar, y este sería a mi entender el escenario donde se violan las normas legales pero se cumple el mandato político-societal del neoliberalismo conservador; la toma de decisiones por parte del estado está sometida a otra lógica que también ha minado el residuo de autonomía de su gestión: al respecto, Noam Chomsky (1998) sostiene la existencia de un "aislamiento tecnocrático" y dice que éste *es un concepto del Banco Mundial. Quiere decir que la toma de decisiones se mantiene separada del ámbito público... la liberación financiera, un fenómeno internacional, ha creado lo que podríamos llamar un Senado Virtual.*" De tal manera, los inversionistas o especuladores financieros operan a través de los mercados y se convierten en un "Senado Virtual" que puede votar instantáneamente sacando montos enormes de capital fuera de ese país, como ocurriera en México en el 95 o en la URSS en el 98. Dice Chomsky:... *Así el Senado Virtual y la liberalización financiera disciplinan a los gobiernos y aseguran que no puedan hacer mucho. El control mediante el Senado Virtual y el aislamiento tecnocrático es otra forma de minimizar el estado y contraer el espacio público. Y si uno puede trasladar las decisiones a lo que se llama el mercado, y que no es sino el capital concentrado, entonces no hay peligro de tener una democracia formal, que incluso puede convertirse en un mecanismo para controlar a la gentry*<sup>53</sup>. Frente al fenómeno de la corrupción me parece necesario también pensar acerca de la articulación de la gestión estatal y las prácticas corruptas y considerarla

<sup>53</sup> Chomsky, Noam. "La última desaparición de las fronteras" en *Realidad económica*, N° 154. Buenos Aires 1998.

<sup>57</sup> ob cit. pág 6 a 13.

en el marco de "prácticas de gubernamentalidad" (Foucault 1990) incorporando la teoría política para explicar el fenómeno en su complejidad: la corrupción, la impunidad y también su revelación. Estos tres aspectos forman parte también de la lucha política, del arte de gobernar, del arte de la confrontación y de la negociación. Foucault se refiere a las "prácticas de gubernamentalidad" como *el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que han permitido ejercer esta forma específica y muy compleja de poder que tiene por blanco la población, por forma principal de saber la economía política y por instrumentos técnicos esenciales los dispositivos de seguridad*. Esta idea del "arte de gobernar" se manifiesta en la capacidad de los grupos de poder presentes en el estado de perpetuarse, o sea de mantener el poder por medio de un sin fin de tácticas y estrategias de cooptación, (Pegoraro 1995) inclusión, negociación, coparticipación, o exclusión y hasta de eliminación. Recordemos que "El Príncipe" de Maquiavelo *es esencialmente un tratado de la habilidad del Príncipe para conservar su principado* dice Foucault. Por lo tanto se trata de una cuestión circular: la finalidad del gobierno como cuestión circular reenvía al ejercicio mismo del gobierno (el objetivo principal del príncipe es conservar su principado) y ...el arte de gobernar se traduce en el arte de conservar el poder de gobernar; toda la racionalidad instrumental se supedita a este objetivo. De tal manera la corrupción forma parte de las prácticas gubernamentales y la legalidad sometida a la lógica del arte de gobernar, articulada claro está, con un particular mo-

delo de acumulación. Coincidiendo en gran parte con lo expuesto, Vilfredo Pareto, sostenía su feroz crítica a la democracia realmente existente a principios de siglo: *Ahora es preciso subrayar que son fundamentalmente dos los medios con los que la naciente "plutocracia demagógica" ejerce el arte de gobierno: el dinero y la "distinción" o sea la cooptación económica y la elevación del status... mientras el feudalismo guerrero usaba principalmente la fuerza de sus vasallos, la clase en el poder en la democracia usa la corrupción, y esta forma es irreversible... La protesta ética contra el "arte de gobierno" se vuelve un elemento de la lucha entre los partidos, pero nada nos dice acerca de la realidad de los hechos... en la mayoría de los gobiernos las relaciones entre gobernantes y empresarios, y más en general entre corruptos y corruptores, se hallan siempre ocultas, y cuando surgen a la luz se debe a la lucha desencadenada a su interior... Algunas raras veces los fraudes son descubiertos y dañan a quienes los han cometido; pero las víctimas son una pequeñísima parte de quienes realizan dichos engaños, mientras la mayor parte escapa a toda pena o escarnio y entre ellos un número también pequeño pero aún importante obtiene grandes riquezas, altos cargos y gobierna el estado... Por eso todo este ordenamiento aparece para los políticos recién llegados como si fuera una gran lotería, en la que lamentablemente existe el riesgo profesional de quedar entre las víctimas*. Pero lo que no dice Pareto es que la forma democrática, aún la "realmente existente" permite y estimula la posibilidad de la denuncia de la corrupción, cuestiones vedadas (Lamo de Espinoza 1997: 274, Elster 1991; Wolfe 1980; Huntington 1972) en regíme-

<sup>55</sup> Foucault, Michel. «La gubernamentalidad», en *Espacios de poder*. Ed. La Piqueta. Madrid, 1981 pág. 25.

<sup>56</sup> Citado por Sapelli, op. cit. pág. 78

nes autoritarios paradigmáticos como el Franquismo, el Nazismo, el Fascismo o el Stalinismo, donde se realizaban algunas "purgas" ante hechos de corrupción pero sin escándalo y sin procesos judiciales que hicieran visible el problema. Es cierto también que hay períodos históricos en los que el gobierno (el estado?) actúa con una cierta autonomía de los "poderes ocultos", que aparece como neutral, pero son períodos escasos en la historia social. De todas maneras existe una deuda de los estudios sociológicos y políticos que iluminen la articulación de la gestión estatal y la corrupción, ya no como actos individuales de funcionarios, sino como "prácticas de gubernamentalidad". La lógica racional de la corrupción se supedita en la mayoría de los casos a la lógica del arte de gobernar; sólo así, creo, puede explicarse que la corrupción actual esté caracterizada por *el acto de un funcionario estatal y que en el ejercicio de su cargo viola normas legales por medio de un intercambio secreto para favorecer intereses privados confiado en su inmunidad e impunidad*. El arte de gobernar incluye a la corrupción como un insumo, como una herramienta táctica que se desarrolla en el marco de una "mercantilización" o mercantilización de lo político, de lo administrativo y aún de los espacios sociales. Si bien su resultado más visible es la apropiación, uso, desviación y/o adjudicación de recursos públicos en manos privadas, no es sólo eso: también tal práctica de gobierno tiene como objetivo integrar y cooptar o neutralizar oposiciones. O sea mantener el poder de gobernar. Esto explicaría la impunidad de estas conductas y la falacia (Marín 1993) del esquema delito-castigo para entender la vida social. En este sentido el esquema delito-castigo que es el sustento ideológico de sistema penal más que irreal, en gran medida está sometido a los poderes ocultos y al arte de gober-

nar. En la Argentina de los 90, la corrupción fue una herramienta que se utilizó y acompañó los cambios de su estructura social y el sistema penal fue neutralizado o utilizado también para avalar tales cambios.

Lo expuesto lleva la intención de mostrar la complejidad de este fenómeno y de contribuir a un diagnóstico más real del mismo, diagnóstico que incluye el rechazo de la ingenuidad de acotar el fenómeno de la corrupción a patologías personales o grupales que podrían ser reducidas con el sistema penal. ■

## Bibliografía

- Alexander Franz y Staub, Hugo: (1935) *El delincuente y sus jueces desde el punto de vista psicoanalítico*. Biblioteca Nueva, Madrid.
- Bell, Daniel. (1964) *El fin de las ideologías*. Ed. Tecnos, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1977) *Las contradicciones culturales del capitalismo*. Alianza Ed. Madrid.
- Bobbio, Norberto. (1985) *El futuro de la democracia*. Plaza y Janés, Barcelona.
- Cacciagli, Mario. (1996) "*Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- Calvino, Italo (1998) "El Mundo al revés" en *Trespuntos*, Buenos Aires, noviembre.
- Cárcova, Carlos M. (1996) "La opacidad del derecho", en *Derecho, Política y Magistratura*. Biblos, Buenos Aires.
- Cazzola, Franco (1994) "El costo de la corruzione" en L. Barca y L. Trento, comp. *L'economia della corruzione*. Roma-Bari. Laterza).
- Cerroni, Umberto. (1975) *Marx y el derecho moderno*. Grijalbo, México.
- Chomsky, Noam. (1998) entrevista en *Realidad Económica*, N° 154. Bs.As.).
- Della Porta. Donatella, (1992) *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*. Bolonia, Il Mulino.

- De Sousa Santos, Boaventura (1991). *Estado, Derecho y Luchas Sociales*. ILSA. Bogotá.
- Eco, Umberto, F.Colombo, F. Alberoni, G. Sacco. (1974) *La Nueva Edad Media*. Alianza, Madrid.
- Dahl, Robert, (1983) *Poliarchia*. Angeli, Milano.
- Dahrendorf, Ralph. (1991) *Reflexiones sobre la revolución en Europa*. Emecé, Buenos Aires.
- Durkheim, Emile. (1974) *El suicidio*. Universidad Nacional. Autónoma de México.
- (1993) *La División del Trabajo*. Planeta, Buenos Aires.
- (1999) "Dos leyes de la evolución penal", en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N° 13. Buenos Aires.
- Elster, Jon. (1991). *El cemento de la sociedad*. Gedisa. Barcelona.
- Ferrajoli, Luigi (1995) "Crisis del sistema político y jurisdicción: la naturaleza de la crisis italiana y el rol de la magistratura", en *Pena y Estado*. Buenos Aires.
- Foucault, Michel (1976) *Vigilar y Castigar*. Siglo XXI Ed. México.
- (1980) *La verdad y las formas jurídicas*. Gedisa, Barcelona.
- (1990). "Fobia al Estado", en *Archiptélago* N° 4, Barcelona.
- (1991) "La Gubernamentalidad", en *Espacios de Poder*. La Piqueta, Madrid.
- (1990) "Omnes et singulatum: hacia una crítica de la razón política" en *La Vida de los hombres infames*. Ediciones de La Piqueta, Madrid.
- (1992) *Genealogía del racismo*. Ed. La Piqueta. Madrid.
- (1994) *Hermeneutica del sujeto*. Ed. La Piqueta. Madrid.
- Girard, Rene. (1995) *La violencia y lo sagrado*. Anagrama, Barcelona.
- Gouldner, Alvin. (1973) *La crisis de la Sociología Occidental*. Amorrortu. Buenos Aires.
- Gramsci, Antonio (1977) *Cuadernos de la Cárcel: Pasado y Presente*. J.Pablos, Editor. México.
- Grondona, Mariano. (1993) *La Corrupción*. Planeta, Buenos Aires.
- Heller, Herman. (1974) *Teoría del Estado*. F.C.E., México.
- Hobbes, Thomas (1996) *Del Ciudadano y Leviathan*. Tecnos, Madrid.
- Huntington, Samuel. (1972) *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós, Buenos Aires.
- Klitgaard, Robert. (1994) *Controlando la corrupción*. Ed. Sudamericana. Buenos Aires.
- (1995) "Estrategias a nivel nacional e internacional para reducir la corrupción", en *Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal*. Buenos Aires.
- Lamos de Espinosa, Emilio. (1997) "Corrupción política y ética económica" en *La corrupción política*. Alianza Ed. Madrid.
- Laporta, Francisco y S.Alvarez (eds) (1997) *La Corrupción Política*. Alianza Editorial. Madrid.
- Marín Juan Carlos, (1993) "El no delito, tan solo una ilusión?". En *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales*. N° 2, Buenos Aires.
- Marx, Karl (1978) "Introducción a la crítica de la economía política de 1857", en *Grundrisse der... Siglo XXI editores*, México.
- *El Capital*. (1975) Libro I, Vol 3. Ed. Siglo XXI. México.
- *La Sagrada Familia*, (1967) Editorial Grijalbo. México.
- *La cuestión Judía*, (1967) Editorial Grijalbo, México.
- Melossi, Dario. (1995) *El Estado del Control Social*. Siglo XXI, Ed. México.
- (1997) "La radicación cultural del control social..." En *Delito y sociedad. Revista de Ciencias sociales*. N° 9/10. Buenos Aires.
- Merton, Robert K. (1976) "Funciones manifiestas y latentes" en *Teoría y Estructuras Sociales*, FCE México. "Anomia y Estructura social", op. cit.
- Miliband, Ralph. (1976) *El Estado en la sociedad capitalista*. Siglo XXI Ed. México.
- Mills, Ch. Wright. (1960) *La elite del poder*. FCE. Buenos Aires.

- \_\_\_\_\_ (1974) "Las fuentes del poder en la sociedad". En *Los cambios sociales. Fuentes, tipos y consecuencias*. Amitai y Eva Etzioni. FCE. México.
- Moreno Ocampo, Luis. (1996) "La corrupción es una forma de abuso de poder", en *Pena y Estado. Revista latinoamericana de Política Criminal*. año N° 1. Ed. Del Puerto.
- Nietzsche, Federico. (1983) *Genealogía de la moral*. Alianza editorial, Madrid.
- O'Donnell, Guillermo. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires.
- Osborne David y T. Gaebler (1996) *La reinversión del gobierno* Paidós-Estado y Sociedad. Buenos Aires-Barcelona.
- Pasquino, Gian Franco (1987) *Diccionario de Política* (Bobbio y Matteucci, siglo XXI ed. México).
- Pavarini, Massimo (1994) "Bisogni di sicurezza e Questione Criminale". En *Rassegna Italiana di Criminologia*. Anno V. N° 4. Giuffrè Editore, Milano.
- \_\_\_\_\_ (1995) "El 'Nuevo Mundo' del Control social". En *El control social en el fin del siglo*. Massimo Pavarini- Juan S. Pegoraro. Cuadernos de Posgrado. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Pizzorno Alessandro (1992) (La corruzione nel sistema político" en la introducción libro de Donatella Della Porta).
- Poder Ciudadano (1997) *Quién es quién en el Poder Judicial*. Ed. Perfil, Buenos Aires.
- Polanyi, Karl, (1992) *La Gran Transformación*. Juan Pablo Editor, México.
- Reik, Theodor (1965) *Psicoanálisis del crimen. El asesino desconocido*. Ediciones Hormé. Buenos Aires.
- Reisman, Michael W. (1981) *Remedios contra la corrupción*. F.C.E. México.
- Resta, Eligio (1995). *La certeza y la esperanza. Ensayo sobre el derecho y la violencia*. Paidós, Buenos Aires.
- Rose Ackerman, Susan. (1978) *Corruption: A Study in Political Economy*. New York, Academic Press.
- \_\_\_\_\_ (1996) "Una administración reducida significa una administración más limpia?", en *Nueva Sociedad*. N° 145. Caracas.
- Rusche Otto y George Kirchheimer (1983) *Pena y Estructura social*. Ed. Temis, Bogotá.
- Sapelli, Giorgio (1998). *Cleptocracia. El mecanismo único de la corrupción entre economía y política*. Ed- Losada. Buenos Aires.
- Simonetti, José María. (1998) *El ocaso de la virtud. Ensayos sobre la corrupción y el discurso del control social*. Ed. Univ Nacional de Quilmes- Univ. Nacional de la Plata.
- Sykes, M, y Matza D. (1957) "Techniques of neutralization. A theory of Delinquency" en, *American Sociological Review*. XXII, pp. 64 y sigtes.
- Horacio Verbitsky (1993) *Robo para la Corona*, Planeta, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1995) *Hacer la Corte*. Planeta, Buenos Aires.
- Weber, Max (1976) *Historia Económica General*. FCE, México.
- (1974) *Economía y Sociedad*. FCE. México.
- Wolfe, Alan. (1980) *Los límites de la legitimidad*. Siglo XXI Editores, México.
- Zaffaroni, Raul E. (1991) "La corrupción: su perspectiva latinoamericana" en *Criminología y Derecho Penal*. Biblioteca Edino. Guayaquil.